



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

SOU
1956:35 A
STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1956:35

Justitiedepartementet



UPPLYSNINGSVERKSAMHET VID FOLKOMRÖSTNINGAR

AVGIVET AV

SÄRSKILT TILLKALLAD UTREDNINGSMAN

Stockholm 1956

Statens offentliga utredningar 1956

Kronologisk förteckning

1. Aldringsvård. Idun. 344 s. S.
2. Fiskhanden i Sverige. Idun. 194 s. Jo.
3. Restaurering av Uppsala domkyrka. Victor Pettersson. 170 s. E.
4. Statens stöd åt växtförädlingen m. m. Egnellska. 295 s. Jo.
5. Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. Hægström. 96 s. K.
6. Statsägda aktiebolag i Sverige. Av R. Tersman. Idun. 110 s. Fi.
7. Städernas donationsjord. Kihlström. 86 s. I.
8. Förenklad statsbidragsgivning. Idun. 109 s. Fi.
9. Frågan om fortsatt samarbete mellan staten och TGO i LEAB. Marcus. 48 s. Fi.
10. Investeringsverksamhet och sparande. Balansproblem på lång och kort sikt. Av L. Lindberger. Hægström. 267 s. Fi.
11. Atomenergien. Beckman. 117 s. H.
12. Bihang till kyrkohandboken. Idun. 100 s. E.
13. Konstbildning i Sverige. Kihlström. 443 s., 24 s. pl. E.
14. Tulltaxa. 1. Allmänna synpunkter. Hægström. 210 s. Fi.
15. Tulltaxa. 2. Detaljmotivering. Hægström. 849 s. Fi.
16. Tulltaxa. 3. Taxan. Hægström. 179 s. Fi.
17. Fiskeområde. Idun. 106 s. Jo.
18. Seminarieorganisationen. 1. Idun. 237 s. E.
19. Kommunalförbund och indelningsändringar. Idun. 228 s. I.
20. Utredningen om kortare arbetstid. Kihlström. 277 s. S.
21. Utredningen om kortare arbetstid. Bilagor. Kihlström. 236 s. S.
22. Alternativt aftonsångsritual. Idun. 85 s. E.
23. Vissa ändringar i nöjesbeskattningen m. m. Beckman. 239 s. Fi.
24. Statsägda företag i utlandet. Idun. 351 s. Fi.
25. Upphovsmannarätt till litterära och konstnärliga verk. Idun. 633 s. Ju.
26. Byggnadsminnen. Victor Pettersson. 156 s. Ju.
27. Betänkande med förslag till sjukhuslag m. m. Kihlström. 227 s. I.
28. Rådhusrätts sammansättning i brottmål. Norstedt. 54 s. Ju.
29. Lag om rätt att utöva läkekonsten. Beckman. 192 s. I.
30. Prästvalslag. Kihlström. 204 s. E.
31. Remissyttranden. Kihlström. 400 s. S.
32. Hemmen och samhällsplaneringen. Beckman. 210 s. S.
33. Skogsindustrins utbyggnad. Idun. 235 s. H.
34. Kliniska utbildningsplatser för blivande läkare. Idun. 173 s. E.
35. Upplysningsverksamhet vid folkomröstningar. Kihlström. 144 s. 6 s. pl. Ju.

Anm. Om särskild tryckort en anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1956:35

Justitiedepartementet



UPPLYSNINGSVERKSAMHET
vid
FOLKOMRÖSTNINGAR

*Avgivet av
särskilt tillkallad utredningsman*

EMIL KIHLSSTRÖMS TRYCKERI AKTIEBOLAG
STOCKHOLM 1956

STATE OF NEW YORK

IN SENATE

January 11, 1911

REPORT

OF THE

COMMISSIONER

OF THE LAND OFFICE

ALBANY:

1911

Innehåll

Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet . . .	5
Direktiv och riktlinjer för utredningen	7
<i>Kap. I. Upplysningsverksamhet vid folkomröstningar i andra länder ..</i>	10
Schweiz	10
Utvecklingen fram till år 1922	10
Utvecklingen åren 1922—1950	11
Förenta Staterna	17
Utvecklingen fram till år 1922	17
Utvecklingen åren 1922—1950	24
Utvecklingen efter år 1950	29
Schweiz	29
Förenta Staterna	31
Allmänna synpunkter på folkomröstningsinstituten i Schweiz och För- enta Staterna	33
<i>Kap. II. Tidigare utredningars slutsatser beträffande statligt bekostad upp- lysning</i>	39
1920 års folkomröstningsutredning	39
1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning	40
<i>Kap. III. Upplysningsverksamheten vid folkomröstningen i förbudsfrågan år 1922</i>	41
<i>Kap. IV. Upplysningsverksamheten vid folkomröstningen i högertrafikfrå- gan år 1955</i>	44
Organisationen	44
Folkomröstningsnämnden	44
Höger- och vänsterkommittéerna	47
Upplysningsverksamhetens omfattning	49
Av staten direkt bedriven verksamhet	49
Av kommittéerna bedriven verksamhet	52
Pressens medverkan	56
Folkomröstningens resultat	58
<i>Kap. V. Intervjuundersökningar i samband med folkomröstningen i höger- trafikfrågan</i>	59
Undersökningens planläggning	59
Frageställningar	60
Undersökningens genomförande och materialets beskaffenhet	61
Urvalet av intervjupersoner	61
Fältarbetet	62
Tillförlitlighet	62
Felsvar	63
Effekten av upprepade intervjuer	64

Upplysningsverksamhetens räckvidd	65
Informationsnivån	70
Informationsnivåns förändring	70
Informationsnivåns förändring från våren till september	73
Informationsläget i oktober	74
Förskjutningar i åsiktsläget	76
Motiveringen för den egna ståndpunkten	76
Ställningstagande	77
Åsiktsfördelningen	78
Medvetande om åsiktsändring	79
Uppfattning om orsaker till åsiktsändring	81
Deltagandet i folkomröstningen	82
<i>Kap. VI. Folkomröstningsinstitutets tillämpningsområde</i>	85
Avgränsningar i det vilande grundlagsförslaget	85
<i>Kap. VII. Behovet av upplysning vid folkomröstningar</i>	92
Utredningens utgångsläge	92
»Påverkad» eller »opåverkad» opinion	93
Kan organisationer, företag och enskilda förväntas engagera sig för upplysningsverksamheten	95
De politiska partierna	95
Andra organisationer	98
Enskilda företag och personer	100
Radions medverkan	101
Schweiz	106
Förenata Staterna	107
Pressens medverkan	112
Slutsatser	114
<i>Kap. VIII. Den statligt bekostade upplysningsverksamheten</i>	116
Av staten bedriven upplysningsverksamhet	116
Av ja- och nej-sidan bedriven upplysningsverksamhet	121
Inte endast en ja- och en nej-sida	124
Fasta regler för statens medverkan vid upplysningsverksamheten	126
Upplysningsverksamhetens organisation	128
Folkomröstningsnämnd	128
Meningsriktningarnas organisation	130
Regler för statligt bekostad upplysningsverksamhet bör intagas i den tilltänkta lagen om folkomröstning	132
<i>Kap. IX. Sammanfattning av utredningens förslag</i>	134
<i>Bilaga 1 Personförteckning</i>	137
<i>Bilaga 2. Förteckning över frågor ställda vid intervjuundersökning</i>	139

Till Herr Statsrådet och Chefen för

Kungl. Justitiedepartementet

Genom beslut den 11 februari 1955 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla en sakkunnig för att verkställa utredning av frågan rörande statlig upplysningsverksamhet i samband med folkomröstningar.

Med stöd av nämnda bemyndigande tillkallades den 25 februari 1955 försäkringsdirektören C Gösta Malmström för att verkställa utredningen.

Sekreteraren Karl Frithiofson har den 13 juni 1955 förordnats till sekreterare i utredningen.

Utredningsmannen har haft sammanträde med ledamöterna i den i samband med folkomröstningen i högertrafikfrågan av chefen för kommunikationsdepartementet efter Kungl. Maj:ts bemyndigande förordnade folkomröstningsnämnden och den till samma omröstning av riksdagens talmanskonferens utsedda parlamentariska kommittén samt med arbetsutskotten för Kommittén för högertrafikfolket och Vänstertrafikkommittén. Utredningsmannen har vidare sammanträtt med representanter för samtliga i riksdagen företrädde politiska partiers sekretariat.

Efter medgivande av chefen för justitiedepartementet har utredningsmannen under tiden 1—7 mars 1956 företagit en resa till Schweiz för att där följa den upplysnings- och propagandaverksamhet, som utfördes i anledning av folkomröstningen i edsförbundet den 4 mars om bibehållande av priskontroll, varvid jämväl överläggningar hölls med representanter för olika myndigheter och radioföretag samt för de ledande politiska partierna i syfte att erhålla vederbörandes syn på upplysnings- och propagandaverksamheten såväl vid den här ifrågavarande folkomröstningen som vid folkomröstningar i allmänhet.

Statistiska centralbyråns utredningsinstitut har för utredningsmannens räkning och i samråd med denne utfört intervjuundersökningar vid olika tidpunkter i samband med folkomröstningen i högertrafikfrågan den 16 oktober 1955. Sålunda utfördes en undersökning i två omgångar under mars respektive maj månader samt en undersökning i september och en i oktober nämnda år. Vid uppläggnings- och utförandet av vårundersökningen medverkade byrådirektören, filosofie licentiaten Tore Dalenius. För september- och oktoberundersökningarna medverkade i samma avseende filosofie licentiaten Roland von Euler. Resultatet av dessa undersökningar återgives

i utredningens betänkande kapitel V, som i sin helhet skrivits av nämnde von Euler.

Borgmästaren Björn Widegren har biträtt utredningsmannen vid utarbetande av lagbestämmelser i ämnet.

Sedan utredningsuppdraget slutförts får utredningsmannen härmed vördsam samt överlämna betänkande angående statligt bekostad upplysningsverksamhet i samband med folkomröstningar.

Stockholm den 10 september 1956.

C Gösta Malmström

Karl Frithiofson

Direktiv och riktlinjer för utredningen

De direktiv, som förelagts utredningen, är av följande lydelse:

Den svenska författningen upptar vissa år 1922 införda, alltjämt gällande bestämmelser angående rådgivande folkomröstning. Dessa innebär, att ett ärende av särskild vikt och beskaffenhet kan bli föremål för folkomröstning, om Kungl. Maj:t och riksdagens majoritet är ense därom. Folkomröstningen skall verkställas innan ärendet avgöres, och efter omröstningen skall ärendet behandlas i grundlagsenlig ordning.

Riksdagen har år 1954 såsom vilande antagit vissa grundlagsförslag rörande utbyggande av folkomröstningsinstitutet i statliga angelägenheter. Förslagen innebär att rådgivande folkomröstning skall kunna komma till stånd redan på begäran av en minoritet inom riksdagen, bestående av minst 50 ledamöter i första kammaren och 77 ledamöter i andra kammaren. Rådgivande folkomröstning skall enligt dessa förslag principiellt vara tillåten i alla frågor, som kan komma under riksdagens prövning. Undantagna är dock ärenden som berör riksstatens reglerande, överenskommelser med främmande makt eller på riksdagen ankommande val.

I den proposition, vari förslag framlades om nu nämnda grundlagsändringar, upptog jag till diskussion frågan huruvida någon statlig upplysningsverksamhet borde bedrivas i samband med folkomröstningar. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning, vars betänkande angående allmän folkomröstning (SOU 1952:7) låg till grund för propositionen, hade diskuterat detta spörsmål men icke framlagt något förslag i ämnet. Utredningen hade visserligen vitsordat den stora betydelsen av att de röstberättigade bleve väl informerade om en framlagd frågas innebörd. Men den hade menat, att en serie radioprogram om frågan skulle utgöra i stort sett lika effektiv information som en till alla röstberättigade utsänd broschyr. Det har därför synts utredningen överflödigt att efter utländskt mönster genom statens försorg publicera argument för och emot framlagda förslag. I propositionen förklarade jag mig personligen i detta avseende hysa en i viss mån annan mening än utredningen. Jag anser sålunda det vara statens ofrånkomliga skyldighet att tillse, att medborgarna blir allsidigt och i erforderlig utsträckning informerade om de frågor, beträffande vilka staten begär att medborgarna skall yttra sig. Onekligen kan radion härvidlag spela en mycket stor roll som propagandamedel. Därutöver måste dock enligt min uppfattning krävas viss skriftlig upplysningsverksamhet i form av broschyrer, annonser och affischer, och det får måhända anses erforderligt att jämväl utnyttja vissa andra upplysningsformer. För detta ändamål bör, framhöll jag vidare i propositionen, vid varje folkomröstning ställas ett statligt anslag till förfogande. Anslagets storlek kan icke bestämmas utan närmare utredning, men man kan på grundval av vissa preliminära undersökningar — i vilka ingått överläggningar med de demokratiska partiernas sekreterare — måhända räkna med att kostnaderna för en något så när effektiv stat-

lig upplysningsverksamhet kommer att uppgå till 3 à 5 miljoner kronor för varje omröstning.

Behovet av en statlig upplysningsverksamhet i samband med folkomröstningar framträder icke minst i sådana fall då man — såsom kan väntas vara förhållandet exempelvis vid en eventuell folkomröstning om övergång till högertrafik — icke har anledning räkna med att de politiska partierna kommer att engagera sig för den ena eller andra lösningen. Ett statlig anslag för upplysningsverksamhet synes böra få disponeras ej endast av ja- och nej-sidan, utan även av dem som anser att man ej böra taga bestämd ståndpunkt i den väckta frågan eller som vill främja en kompromisslinje. Det kan råda delade meningar angående huru den närmare fördelningen av statsanslaget bör handhavas, men såsom jag i propositionen nämnt är ett alternativ att uppdraget anförtros åt en av riksdagen tillsatt nämnd, vilken då även bör få i uppgift att behandla övriga frågor rörande den statliga upplysningsverksamheten. I propositionen framhölls att dessa spörsmål emellertid icke vore tillräckligt genomdiskuterade för att det skulle vara möjligt att taga slutlig ställning till dem. Jag förklarade därför det vara min avsikt att, därest riksdagen såsom vilande antog förenämnda grundlagsförslag, låta närmare utreda hur en effektiv statlig upplysningsverksamhet bör vara organiserad.

Sedan grundlagsförslagen antagits såsom vilande, bör den ifrågasatta utredningen verkställas, och det synes lämpligast, att uppdraget anförtros åt en särskild utredningsman. Denne bör samråda med partisekreterarna och övriga personer som kan väntas äga särskilda förutsättningar att bedöma hithörande spörsmål. Utredningen bör bedrivas med skyndsamhet. Då det likväl icke torde kunna antagas att utredningen hinner avslutas innan den tillämnade folkomröstningen om övergång till högertrafik ägt rum, bör utredningsmannen beakta erfarenheterna av den upplysningsverksamhet som kommer att bedrivas vid denna omröstning.

Utredningens uppgift var sålunda att föreslå former för en statligt bekostad upplysningsverksamhet vid folkomröstningar. Vid fullgörandet av detta uppdrag har det synts utredningen angeläget att redovisa de erfarenheter från verksamhet av detta slag, vilka vunnits i Schweiz och Förenta Staterna, där folkomröstning förekommer mera allmänt. Utredningen har härvid i första hand sammanställt det material i denna fråga, vilket är återgivet i tidigare statliga offentliga utredningar. Detta material har utredningen sökt komplettera genom införskaffandet av uppgifter ägnade att belysa utvecklingen i ifrågavarande länder under senare år samt den aktuella situationen.

Vidare har utredningen återgivit uppgifter om upplysningsverksamheten vid 1922 års folkomröstning i förbudsfrågan.

Utredningen har i flera avseenden sökt tillgodogöra sig erfarenheterna från upplysningsverksamheten i samband med 1955 års folkomröstning i högertrafikfrågan. Såväl verksamhetens organisatoriska uppläggning som själva upplysningskampanjens utförande har härvid varit föremål för utredningens uppmärksamhet. Genom de av Statistiska centralbyråns utredningsinstitut på utredningens uppdrag utförda intervjuundersökningarna i samband med denna omröstning har framkommit ett material, som bör vara ägnat att belysa vissa grundläggande frågor i samband med utredningsuppdraget. Det kan gälla de väsentliga spörsmålen i vilken utsträck-

ning man kan räkna med att medborgarna har en uppfattning i en viss sakfråga som ställs under omröstning, huruvida en allmän upplysningsverksamhet av en viss omfattning kan bibringa medborgarna ökade insikter i frågan, vilka medel man lämpligast skall använda sig av i en upplysningskampanj med detta syfte o. s. v.

Av naturliga skäl har utredningen endast haft anledning att bearbeta materialet från intervjuundersökningarna i den utsträckning som ansetts erforderligt med hänsyn till utredningsuppdragets fullgörande. Härav följer att ur andra synpunkter intressanta bearbetningar ej kunnat utföras av utredningen. Det förefaller dock utredningen som om ytterligare analys av undersökningsmaterialet skulle kunna vara av värde för den statsvetenskapliga och sociologiska forskningen, varför utredningen vill fästa uppmärksamheten vid materialets förekomst och angelägenheten av vidare bearbetningar.

Utredningen har ansett det angeläget att diskutera frågan om folkomröstningsinstitutets tillämpningsområde enligt bestämmelserna i det nu vilande grundlagsförslaget. Motiveringen härför har i första hand varit att i någon mån söka klargöra arten av de frågor, som kan förväntas bli föremål för folkomröstning.

Utredningen har vidare ansett sig böra diskutera politiska partiers, enskilda företags och personers, radions, televisionens och pressens möjligheter att bedriva upplysningsverksamhet vid folkomröstningar. Aktuella uppgifter av olika slag, särskilt belysande radions och televisionens möjligheter i detta sammanhang, har inhämtats från Schweiz och Förenta Staterna.

På grundval av de således inhämtade erfarenheterna inom och utom landet samt efter egna bedömningar av vad de särskilda förutsättningarna vid det svenska referenduminstitutets tillämpning kräver med avseende på upplysningsverksamhet, har utredningen framlagt förslag angående omfattningen av och formerna för en statligt bekostad upplysningsverksamhet vid folkomröstningar.

Upplysningsverksamhet vid folkomröstningar i andra länder

Schweiz

Utvecklingen fram till år 1922

I tidigare utförda offentliga utredningar har redovisats den upplysningsverksamhet i samband med folkomröstningar, som förekommer i vissa andra länder. Utredningen har ansett lämpligt att så fullständigt som möjligt återge ifrågavarande uppgifter. Genom 1920 års folkomröstningskommittés försorg utfördes omfattande undersökningar i Schweiz och Förenta Staterna, vilka redovisades såsom särskilda betänkanden (SOU 1923:10, SOU 1923:8). Den förstnämnda undersökningen utfördes av ledamoten i utredningen dåvarande docenten Axel Brusevitz.

Beträffande folkupplysning i samband med folkomröstningar i edsförbundet omnämndes att regeringen var skyldig att sörja för ett tillräckligt allmänt bekantgörande av den förbunds lag eller det förbundsbeslut, som skulle underställas omröstning. Detta skulle ske senast fyra veckor före omröstningen. Praxis angavs vara att varje röstberättigad erhöles ett exemplar av lagen. Distributionen skedde genom kantonregeringens försorg.

Vid distribuering av omröstningsförslagen var det i kantoner med obligatoriskt referendum vanligt, att dessa åtföljdes av ett förklarande budskap, vilket avsåg att till de röstberättigades upplysning ge en orienterande översikt av de framlagda förslagens innehåll och syfte. I allmänhet var en dylik upplysningsplikt ej påbjuden i författningarna, ej heller alltid i tillämpningslagarna, utan vilade till stor del på gammal praxis. Budskapens utarbetande försiggick på olika sätt. I Bern låg ansvaret härför hos kantonens parlament, vars president alltid undertecknade budskapen och därjämte närmast hade att sörja för deras författande, vilket emellertid även kunde uppdragas åt ett utskott eller åt en i frågan speciellt sakkunnig person eller åt regeringen. I Zürich utarbetades budskapen i regel av kantonens regering.

För edsförbundets vidkommande hade detta förfarande med ett upplysande budskap ej kommit till användning, men frågan hade vid upprepade tillfällen aktualiserats, dock utan att leda till positivt resultat. Anledningen till den negativa inställningen angavs vara att man befarat att förbundsmyndigheterna genom budskapen skulle få ett alltför starkt medel att påverka omröstningarnas utgång. Brusevitz påpekade emellertid att något

konstitutionellt hinder icke funnes för förbundsrådet (dvs edsförbundets regering) att på eget initiativ i den officiella publikationen »Förbundsbladet» publicera en objektiv redogörelse för de till omröstning framlagda frågorna och låta denna medfölja referendumkungörelsen. Av denna rätt har förbundsrådet någon enstaka gång begagnat sig.

Utvecklingen åren 1922—1950

Den redogörelse, som lämnades av 1920 års folkomröstningskommitté, har 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning låtit komplettera. En av professor Elis Håstad utförd undersökning om folkomröstningsinstitutet i Schweiz (SOU 1952:8) har såsom bilaga fogats till sistnämnda kommittés betänkande. Den däri ingående redogörelsen för upplysningsverksamheten är således en fortsättning på den, som lämnades av 1920 års utredning och för vilken redogjorts här ovan. Professor Håstad erinrar under rubriken »Objektiv upplysning» inledningsvis om att i de kantonen, där referendum är obligatoriskt, brukar i allmänhet »Referendumvorlagen» åtföljas av en objektiv redogörelse för frågans innebörd, författad av kantonsmyndigheterna. I edsförbundet har man däremot, utom vid något sällsynt tillfälle, avstått från all objektiv upplysning och i stället överlåtit åt de vid varje särskilt tillfälle organiserade aktionskommittéerna eller åt partierna att ombesörja att folket blivit informerat. Författaren anför i anslutning här-till följande:

»Ett skäl till avhållsamheten från officiell propaganda har varit att förbundets förhållandevis få omröstningar tilldragit sig ett så starkt intresse och framför allt uppmärksamhets så livligt av pressen att väljarna ändock blivit orienterade. Sedan även radion i början av 30-talet började användas i kampanjerna — alltför ensidigt i förbundsmyndigheternas intresse, klagade dock oppositionen länge — skapades en ny informationsmöjlighet. Särskilt den omständigheten att frågorna blivit allt mer komplicerade och därför tarva ett omsorgsfullt objektivt klarläggande såsom motvikt mot en ensidig agitation har emellertid givit anledning till att frågan om objektiv upplysning på sistone tagits upp genom en motion i nationalrådet 1946, en framställning av ett nationalrådsutskott 1950 och ett yttrande över denna av förbundsrådet 1951. Ett aktuellt prejudikat skapades i december 1950, när den andra folkomröstningen om finansprogrammet skulle hållas och partiernas enhetsfront hyste fruktan för ett nytt bakslag i referendum. Då utsändes till alla röstberättigade en objektiv redogörelse för finansprogrammets innebörd, sex sidor lång, ej alltför sifferspäckad och slutande med en mycket nykter appell till väljarna att stödja förslaget. Av bara farten utarbetades samtidigt en kortare redogörelse för den reglering av nationalrådets numerär, om vilken fråga folkomröstning samtidigt anordnades. I sitt yttrande tillstyrkte förbundsrådet objektiv upplysning hädanefter och föreslog kort och gott att utarbetandet av redogörelsen skall anförtros åt en kommission, bestående av bägge husens talmän, det föredragande förbundsrådet samt rapportörerna för kammarutskotten. Vederligen har förbunds församlingen ännu ej fattat beslut i frågan.»

Håstad pekar på att det liksom vid annan politisk propaganda också under och efter referendumkanpanjerna har framställts ömsesidiga klagomål

över det ensidiga tillrättaläggandet eller förvanskningen av fakta. Förtattaren finner det angeläget att redogöra för vissa iakttagelser i detta sammanhang:

»Särskilt Nobs¹ ägnade sig före sitt inträde i förbundsrådet åt att i den socialdemokratiska partitidskriften kritiskt följa referendumstridernas propaganda. Efter 1939 års folkomröstningar om tjänstemännens löner och pensioner framkastade han uppslaget att en 'Feststellungsinstanz' skulle tillskapas, som det borde tillkomma att efter klagomål fastställa huruvida anförda argument eller uppgifter vore överensstämmande med sanningen eller inte. Blotta vetskapen om att en dylik objektiv instans funnes för kontrollen av falsk eller uppenbart vanställande agitation skulle enligt Nobs ha en mycket välgörande generalpreventiv verkan. Uppslaget ledde inte till något resultat men det förtjänar att omnämnas.»

I en diskussion om upplysningsverksamheten vid omröstningar har också den redogörelse, som Håstad i ifrågavarande bilaga lämnat rörande de politiska partiernas ställning vid omröstningarna, ett visst intresse.

»Det ingår i proceduren vid varje folkomröstning att både rikspartierna och -- åtminstone på borgerligt håll -- de kantonala partifilialerna skola sända ut rekommendationer till väljarna. Normalt överensstämma dessa rekommendationer med partirepresentanternas ställningstaganden vid frågans slutbehandling i förbundsförsamlingen, men ibland tillkännages att en viss rekommendation beslutats med starkare eller svagare majoritet, varvid röstsiffrorna ofta lämnas till pressen, och ganska ofta inträffar det att kantonala partiinstanser ge ut en annan paroll än rikspartistyrelsen eller dess delegeradeförsamling. Understundom brister enigheten fullständigt och röstningen 'friges'. Vid några få tillfällen har det hänt att partiorganisationerna desavuerat parlamentsgrupperna, framför allt om nya omständigheter tillkommit eller nya vindar börjat blåsa inom de egna leden. I allmänhet torde dock dessa paroller spela en mycket underordnad roll för det individuella ställningstagandet. Allt tyder på att de föga uppmärksammas av väljarna. I synnerhet om det gäller fakultativa referenda eller också folkinitiativ i lättanfängliga ämnen torde de flesta väljarna sätta en direkt ära i att själva suveränt ta ställning. Dylika referenda komma ju inte heller gärna till stånd, om man ej vet att folkmeningen är labil eller parlamentets ställningstagande antas vara inte representativt för folkmeningen. Nästan varje folkomröstningslag har dokumenterat att åtminstone inom något parti meningarna starkt divergerat. Den väljargrupp, som visat den största sammanhållningen, har varit den socialdemokratiska, enligt socialdemokraternas egna uppgifter, men även detta parti har många gånger haft besvär med att entusiasmera sina anhängare eller samla dessas majoritet bakom den officiella politiken.

Vid varje omröstning bildas aktionskommittéer för ja- och nejsidan, varvid partierna bruka ingå med några representanter, medan ledningen ofta lägges i utanförståendes händer. Ibland ha de stora partierna från katolikerna till socialdemokraterna, eventuellt förstärkta med företrädare för intresseorganisationer, bildat gemensamma kommittéer. Ett intressant bidrag till referendumpsykologien har Nobs emellertid lämnat, då han sagt sig finna att väljarna i dylika fall nästan automatiskt bekajas med misstro eller stimuleras till trots och negativism. Vid några tillfällen ha partierna också trots det verka mera förtroendeingivande att bilda två aktionskommittéer, en borgerlig och en socialdemokratisk.»

¹ En framstående socialdemokratisk politiker och förutvarande finansminister.

Av intresse torde också vara det som i samma bilaga anföres om organisationers, företags och andra intressens deltagande i folkomröstningskampanjerna. Håstad anför här inledningsvis att referendumkanpanjerna inte skiljer sig mycket från en valrörelse. Aktionskommittéer bildas i regel både för jasidan och nejsidan. Vid obligatoriska referenda kan utgången dock understundom vara så given, att det anses nog med pressens spontana medverkan, paroller från partier och andra intresserade grupper samt objektiv upplysning i form av radiotal eller en till varje röstberättigad utsänd redogörelse.

»Ju mer omstritt omröstningsämnet är, desto intensivare blir propagandan. Mer eller mindre agitatoriska broschyrer, annonsering i tidningarna, affischer och möten tas då i bruk alltefter behov, och med behov avses då främst att neutralisera motsidans aktivitet. Möten ha ofta formen av 'kontradiktoriska', som schweizarna säga; enligt erfarenheter är det ofta svårt att samla folket till vanliga föredrag. Ibland skylta dessa diskussionsmöten med inledare från bägge sidorna; ibland nöjer man sig med en allmän inbjudan till motsidan att delta i diskussion efter föredraget, något som dock inte alltid betyder att motsidan verkligen möter upp. Radion började tas i bruk under 30-talets första år. Det klagades i början över att den ställdes alltför ensidigt till regeringens förfogande men numera tycks denna kritik alltmer ha tystnat. På radions konto får mötenas reducerade betydelse skrivas. Det förefaller ganska naturligt att radion blir — om den ej redan är — det betydelsefullaste massmediet i folkomröstningskampanjerna just därför att diskussionen har fördelen att begränsa sig till ett enda ämne — det aktuella förslaget — i stället för att röra sig kalejdoskopiskt om allt upptänkligt, som vid en valdebatt i radio måste förvirra många lyssnare.

Särskilt vid obligatoriska och fakultativa referenda, d. v. s. när förbundsförsamlingens egna beslut stå på spel, borde det främst åligga dess ledamöter jämte förbundsråden att träda ut till folket på möten för att upplysa och övertyga detta om beslutens ändamålsenlighet. Det ges också många exempel på förbundsråd, som satt in hela sin kraft härpå, t. ex. utrikesminister Motta, när Schweiz' anslutning till folkförbundet skulle ske, eller försvarsminister Minger, när övningstiden 1935 föreslogs förlängd. Å andra sidan har det ofta och särskilt fram till 30-talets mitt klagats över att förbundsråden och ledande parlamentsledamöter försummat sina plikter och i synnerhet em förslagen voro impopulära eller råkat i motvind skygga för att möta folket-suveränen ansikte mot ansikte.»

Författaren säger sig ha kunnat konstatera att det ibland också har klagats över att propagandan under kampanjerna överskridit anständighetens gränser. Den ena parten kan beskylla den andra för att sprida halvsanningar eller t. o. m. rena lögner till en publik, som vederbörande själv icke kan nå. Dylika beskyllningar brukar vara ömsesidiga; dock härrör de huvudsakligen, enligt författarens mening, från den tid, då kampen mellan de borgerliga och socialdemokraterna rasade som allra häftigast. Författaren hävdar att radion, i den mån den tas i bruk för kontradiktoriska referendumdebatter, skulle möjliggöra ett klarläggande av fakta och avlivande av falsk propaganda.

Beträffande organisationernas roll i samband med referendumkampanjerna anför professor Håstad följande:

»För kampanjerna och för referendumsystemets utveckling över huvud taget har organisationsväsendet blivit en alltmer väsentlig faktor. Intresseorganisationerna började framträda i Schweiz redan på 1890-talet, och de uppbyggdes förhållandevis tidigt till stor styrka och slagkraft. Ofta har man talat om den 'Sekretärwirtschaft', det ombudsmannasamhälle, som de ekonomiska och fackliga sammanslutningarna skapat. Någon undersökning av organisationsväsendets inflytande på folkomröstningssystemet torde inte ha utförts. Problemet är svårt att angripa, därför att det rör sig om ett inflytande, som sällan utövas öppet och aldrig kan riktigt mätas. Blott några allmänna konstateranden skola här göras.

Å enda sidan ha organisationerna — som tidigare framhållits — underlättat för regeringen att nå ekonomiska lösningar, tillkomna förhandlingsvägen och därefter tryggade tack vare den solidaritet, som organisationerna uppfostrat sina medlemmar till. Ofta ha dessa uppgörelser satts i kraft genom 'Dringlichkeit'-beslut, och i den mån referendumklausul förekommit har begäran om referendum ej initierats av organisationerna utan av andra grupper, som känt missnöje och som kanske dessutom reagerat mot 'diktat' av organisationerna över folkrepresentationen. Till denna harmoni mellan förbundsmyndigheterna och organisationerna har man dock kommit först efter åtskilliga vändor. Försök till uppgörelser med organisationerna gjordes visserligen långt före 1935, såsom bl. a. spannmåls-, alkohol- och tjänstemannafrågornas tjugotalshistoria omvittnar, men de ledde icke alltid till resultat; framför allt uppstodo konflikter mellan förbundsledningen och fackföreningarna. När de närmast berörda organisationerna ej stodo bakom förbunds-för-samlingens förslag — t. ex. fackförbunden vid försöket till uppmjukning av åttatimmarsdagen, trafik- och turistorganisationerna när det gällt trafikfrågor, tjänstemännen vid 'Lohnabbau' och restaurangindustrien ifråga om skärpt alkohollagstiftning — satte de in hela sin energi i nejkampanjen och triumferade vid folkomröstningarna. Alla dessa nederlag för förbundsledningen i dess strid mot organisationerna ligga i tiden före 1935. Sedan dess har intet liknande markabelt nederlag registrerats. Förbundsledningen har vis av skadorna funnit det nödvändigare än förr att såvitt möjligt nå en modus vivendi med organisationerna. Med fackföreningarna lyckades den komma på god fot först under 30-talets senare hälft, då trycket utifrån uppfordrade till nationell sammanhållning, och bryggan dem emellan blev självfallet fastare sedan socialdemokraterna blivit representerade i förbundsrådet, på samma sätt som bondepartiets inträde där mot slutet av 20-talet underlättade samarbetet mellan jordbruksorganisationerna och förbundsmyndigheterna.

I den mån referendum begärts om en uppgörelse mellan organisationerna och förbundsledningen, har utgången vid några tillfällen blivit förkrossande. Folket avvisade 1926 det av jordbrukarna förordade spannmålsmonopolet och underkände 1939 års löne- och pensionsuppgörelse med förbundspersonalen. Det har två gånger fällt 'Autotransportordningen', om vilka de berörda parterna varit ense. Även i andra fall har folket motsatt sig organisationskrav. Sålunda genomförde det mot bränneriidkarnas motstånd till sist alkohollagstiftningen och slog tio år efteråt tillbaka deras attack mot denna. Det avvisade också socialdemokraternas bäge initiativ till förmån för en ny krispolitik och 'rätt till arbete'. Åtminstone vid ett par av dessa folkomröstningar bör folkdomen tolkas såsom en principiell misstro till överenskommelser mellan staten och organisationerna. Man har med andra ord fruktat för att förbundsledningen i sina taktiska strävanden att få till stånd en

samverkan med de mäktiga sammanslutningarna offrat allmänhetens intressen. I dylika fall har referendum blivit ett instrument och folket en vädjinstans för allmänintresset mot gruppintresset.

Hur motiven än må ha växlat ha organisationerna kommit att spela en stor roll i referendumkampanjerna, ibland initiativtagande, ibland blott allmänt eller ideellt understödjande men ofta finansierande. Denna utveckling är i och för sig mycket följdriktig. Det schweiziska folkomröstningssystemet lägger iscensättandet av fakultativa referenda och folkinstitutiv — vilka utgjort nära tre fjärdedelar av alla referenda efter 1919 — i folkets händer. Såsom förut sagts ha partier i regeringsställning — nästan som om en tyst överenskommelse dem emellan existerade — merendels avstått från att själva tillgripa referendumvapnet. Att utnyttja referendum har traditionellt ankommit företrädesvis på oppositionspartier och fristående fackliga, ekonomiska eller ideella organisationer. Organisationerna ha såsom medel för 'mass communications' stått folket närmare än partierna; socialdemokraterna ha sålunda begagnat fackföreningarna och ibland även konsumentkooperationen såsom säker väg till arbetarna. Ibland har det räckt med att bilda en tillfällig, 'ad-hoc'-kommitté av intresserade personer, något som särskilt varit fallet när det gällt emotionella moraliska frågor, beträffande vilka ingen kraftigare agitation erfordrats och för vilka kyrkorna kunnat engagera sig.»

Enligt författarens mening står frågan om finansiering av kampanjerna i sammanhang med organisationernas uppträdande i referendumstriderna. Han hävdar att någon lagstiftning härom aldrig ifrågasatts. Offentlig redovisning av kampanjutgifterna förekommer icke. Det har emellertid ofta framhållits att kostnaderna stigit med anledning av den moderna propagandateknikens fordringar och väljarkårens ökning. Å andra sidan har, enligt författarens mening, radions växande roll i kampanjerna avsevärt motverkat övriga kostnadsstegringar och kanske t. o. m. förbilligat kampanjerna i jämförelse med kostnaderna för femton, tjugu år sedan.

»Enligt muntliga uppgifter från initierade beräknas kostnaderna vid ett fakultativt referendum eller ett folkinstitutiv till inemot 200.000 francs. Uppenbarligen ha dock kostnaderna vid några tillfällen — framför allt för nejsidan vid omröstningarna om 'Vermögensabgabe' och 'Kriseninitiative' — stigit till det flerdubbla. Från socialdemokraterna har det ofta gjorts gällande att pengarna flödat från borgerliga närings- eller intresseorganisationer vid sådana referenda, då ekonomiska, löne- eller trafikfrågor varit på tapeten. Från borgerligt håll har detsamma någon gång sagts om socialdemokraterna och fackföreningarna, alldeles oavsett att deras fasta organisationer ansetts äga den bästa organisationen för direkt personlig bearbetning.

Självklart spelar behovet av pengar för referendumkampanj en större roll nu för tiden än det gjorde när den direkta demokratien under 1800-talets mera idealistiska tänkande timrades upp. Organisationsväsendet har medverkat till att 'metallisera' folkomröstningsväsendet. Behovet av pengar för kampanjen har dock såtillvida haft en förmånlig sida, att det förebyggt okynnesomröstningar och verkat såsom en faktisk regulator. Uppenbart är dock att de strävanden, som ha starka organisationer bakom sig, fått lättare att våga initiera ett referendum än ideella rörelser utan starkare finansiellt underlag. Detta behöves dock ingalunda betyda att folket varit särdeles känsligt för intresseorganisationernas propaganda; tvärtom har dess misstänksamhet retats om agitationen varit alltför skrymmande

och kostsam och ofta får man det intrycket att ingen agitation varit så verkningsfull på den vanliga referendumborgaren såsom den, vilken haft sin grund i moraliska värden eller värderingar, något som kompenserat de ideella organisationernas kapitalbrist. Åtskilliga faktorer och särskilt den omständigheten att pressdiskussionen om pengarnas roll i referendumavgörandena starkt avtagit under senare år tyder likväl på att penningfrågan trots allt har inskränkta proportioner. Under de allra sista åren ha sålunda de flesta referenda väckts från grupper, som inte kunna räknas till de största eller rikaste. I varje fall har folket visat att det i sin sunda instinktiva misstro äger det bästa motmedlet mot en sådan utveckling som skulle skänka penningen en överhandtagande makt. För övrigt torde ingen agitation hur omfattande den är ha någon utsikt till framgång, om den inte från början har en viss folklig resonansbotten. Och man får aldrig förbise att många folkomröstningar visat en storartad mobilisering av personer och föreningar, som uteslutande drivna av ideella och oegennyttiga intressen velat göra sin insats i samhällets tjänst.»

Författaren övergår därefter till att belysa ett speciellt problem, som framkallats av organisationsväsendet och propagandametoderna. Det gäller främst anonymiteten i samband med personlig aktivitet vid folkomröstningar. I den mån det anförda har anknytning till propagandakampanjerna kan det vara motiverat att återge det, vilket sker i det följande.

»Man har också ställt anonymiteten i en del referendumpropaganda under debatt. Ett par belysande pressfejder skola här blott refereras. I kommentarerna efteråt funno socialdemokraterna det mycket betänkligt att folket inte ägde någon kännedom om vilka 'makter' som stodo bakom referendumaktionerna mot regleringen av förbundspersonalens tjänsteförhållanden (1939) och omorganisationen av förbundsjärnvägarna (1945). I bägge fallen hade initiativet till folkomröstningarna tagits av liberal-konservativa näringskretsar företrädesvis i Västschweiz, som organiserat lokalkommittéer och bekostat kampanjerna. I bägge fallen vände sig nejkommittéerna mot en praktiskt taget enig förbunds församling, och nejsidan kunde inte utom i enstaka fall påräkna något stöd av pressen, som tvärtom i vissa fall t. o. m. avvisade dess annonsering. Efter 1939 års folkomröstning, då nejsidan lyckades vinna en folkmajoritet för löne- och pensionsförslagets förkastande, skrev Nobs: 'Den anonyma Elefantkommittén — — — höll sig i bakgrunden. Inte något enda av referendumgeneralernas namn kände man egentligen till. Landet översvämmades i ett slag av flygblad, annonser, affischer och tidningsartiklar av anonym härkomst. Det öppnades ett artillerikrig ur maskerade ställningar. Aldrig någonsin mötte aktionskommittén upp på offentliga möten. Sorgfälligt skyddades hemligheten med penninggivarna'.

Ungefär samma karakteristik av nejsidan förekom efter 1945 års folkomröstning. Båda gångerna ville nejsidans företrädare dock bestämt avvisa förebråelsen för hemlig propaganda eller 'Buschklepperstrategi'. I det förra fallet hade 66 personer undertecknat den offentliga referendumbegäran, och aktionskommitténs arbetsutskott hade undertecknat rundskrivelser till pressen och till allmänheten om penningbidrag. Också i det senare fallet svarade nejsidan, att en rad framskjutna schweizare undertecknat det öppna referendumuppropet och att ett av flygbladen under kampanjen varit undertecknat av fyra personer. Kostnaderna för nejsidan angav kommittésekreteraren till knappa 150.000 francs, vilket denne uppskattade tre, fyra gånger lägre än jasadans; den verkliga demokratiska faran låg däri, menade sekreteraren, att jasadans kostnader till stor del bekostats av det statsägda

'Schweizerische Bundesbahnen', vars organisation folkomröstningen gällde; skattebetalarnas medel hade sålunda gått till den ena sidan i referendumstriden.»

Avslutningsvis hävdar professor Håstad i det nu refererade kapitlet, att även om referendumkanpanjer vid enstaka tillfällen varit häftiga eller — främst när det gällde »Kriseninitiative» 1935 — rent av hätska, blir ändå helhetsomdömet att själva omröstningarna alltid försiggått under utomordentlig medborgerlig disciplin. Åtminstone vid de tre omröstningar, som författaren direkt kunde studera på ort och ställe och vilka alla tillhörde de största och mest omstridda, såg han ingenting ovanligt försiggå. Röstningen skedde under största lugn och med imponerande värdighet.

Förenta Staterna

Utvecklingen fram till år 1922

Såsom nämnts utfördes på uppdrag av 1920 års folkomröstningskommitté en specialundersökning även av folkomröstningsinstitutet i Förenta Staterna (SOU 1923:8). Undersökningen verkställdes av sekreteraren i utredningen nuvarande chefredaktören Herbert Tingsten, som för uppdragets fullgörande företog en resa i Förenta Staterna i juli—oktober 1921.

Denna undersökning kompletterades sedermera på uppdrag av 1950 års folkomröstnings- och valrättsutredning av filosofie licentiaten Eric G. Öhlin (SOU 1952:9).

Som framgår av Tingstens och Öhlins redogörelser är folkomröstningsinstitutet i Förenta Staterna nästan alltid decisivt, d. v. s. slutgiltigt avgörande. De tre huvudgrupperna av statliga omröstningar är 1) obligatoriska författningsreferenda, 2) obligatoriska lagreferenda samt 3) fakultativa omröstningar, vilka anordnas på begäran av en grupp röstberättigade.

Författningsreferenda är föreskrivna i praktiskt alla delstater, medan lagreferenda inte är lika allmänt förekommande. Ur upplysningssynpunkt är emellertid de fakultativa omröstningarna av större intresse än de obligatoriska, eftersom de sistnämnda mera sällan föranleder upplysningskampanjer från parter med motsatta intressen. Sådana kampanjer är däremot vanligen förekommande vid fakultativa omröstningar.

Det fakultativa folkomröstningsinstitutet finns i 21 stater, främst i Mellanvästern och i Stilla-havs-staterna. Det saknas helt i sydstaterna och i de nordöstra staterna med undantag för Maine, Massachussetts och Maryland.

Det fakultativa folkomröstningsinstitutet har ett positivt inslag, initiativet, och ett negativt, referendum. Eftersom folkomröstning överallt är obligatorisk för författningsändringar, riktar sig det sistnämnda uteslutande mot andra legislaturbeslut, huvudsakligen lagar. Om ett fastställt minimum antal medborgare inom viss tid efter antagandet av en lag till statssekreteraren inlämnar en petition med begäran att ifrågavarande lag skall un-

derkastas folkomröstning, måste detta ske. I flertalet stater träder av legislaturen antagna lagar ej i kraft förrän denna referendumfrist utgått.

I flertalet av de »egentliga» folkomröstningsstaterna förekommer en officiell upplysningsverksamhet. Tingsten har i ovannämnda framställning lämnat en intressant redogörelse för denna verksamhet.

»Behovet att någon tid före varje omröstning bringa de frågor, som vid densamma skola framläggas, till väljarnas kännedom, har blivit allmänt erkänt. I de stater, där endast det obligatoriska referendum finnes, tillgår detta regelmässigt på så sätt, att vederbörande förslag under viss tid — vanligen tre till sex månader före omröstningen — upprepade gånger publiceras i en eller flera tidningar inom varje grevskap. I flertalet av de stater, där initiativ och referendum införts, är förfaringssättet ett annat.

I ej mindre än tretton av de egentliga referendumstaterna har man nämligen infört ett nytt system för officiell upplysning, som väsentligen skiljer sig från det tidigare vid författningsreferendum använda. Det karaktäriseras därav, att icke blott de till omröstning framlagda förslagen utan även till dessa anknutna argumentativa framställningar tillställas varje väljare. Detta nya system, som framdrivits av det ökade behov av officiell upplysning, som införandet av de nya folkomröstningsformerna medfört, omfattar i de stater, där det användes, även de äldre arterna av folkomröstning, alltså även det obligatoriska författningsreferendum.

Denna upplysningsmetod infördes först i Oregon år 1906. De huvudsakliga bestämmelserna rörande densamma äro i denna stat följande: statssekreteraren låter i god tid före varje omröstning på statens bekostnad trycka varje författnings- eller lagförslag, som vid densamma skall framläggas för folket, jämte de rubriker, under vilka dessa återfinnas på röstsedlarna. Därjämte skall han låta trycka de argument för och emot vissa förslag, som till honom inlämnas. Dylika argument kunna vid författnings- och lagreferenda inlämnas av vilken person som helst; då det däremot gäller argument för ett genom initiativ framkommet förslag, äro blott personer eller organisationer, som framfört initiativpetitionen, härtill berättigade. Kostnaderna för papperet till och tryckningen av argumenten betalas av vederbörande författare. Sedermera samlas förslagstexterna samt de inlämnade argumenten i ett särskilt häfte (publicity pamphlet), som genom statens försorg och på dess bekostnad skickas till varje väljare. Distributionen skall, då omröstningen äger rum vid allmänt val, ske minst 55 dagar före detta och verkställas genom postverkets försorg. Därjämte tillsändes varje valman ett exemplar av den röstsedel, som skall användas. Nästan ordagrant samma bestämmelser återfinnas i Arizona, South Dakota, Nebraska och Montana, dock att i den sist nämnda staten distributionen sker genom de kommunala myndigheternas försorg. I North Dakota gälla i huvudsak samma regler, dock att det här står var och en fritt att få argument rörande vilket förslag som helst publicerade. Så synes även vara fallet i Utah, där tillika är stadgat, att argumentens omfång måste vara mellan 500 och 2 000 ord. I Colorado gälla sedan 1919 liknande bestämmelser med den skillnaden, att här publikationen ej sker i ett särskilt häfte utan i pressen (en gång i två tidningar inom varje grevskap), varjämte varje argument är begränsat till 1 500 ord.»

Författaren går därefter över till att skildra förhållandena i staten Washington, i vilken det tillämpades ett system i huvudsak av samma karaktär som det i Oregon använda. Dock tillerkändes statssekreteraren en viss rätt att censurera de av meningsriktningarna inlämnade framställning-

arna, som var avsedda att ingå i den officiella upplysningsskriften, detta dock endast i den mån de innehölle personligen kränkande eller osedliga uttalanden eller kunde anses innefatta uppmaningar till brott m. m. dylikt. Besvärsmöjligheter över företagen beskärning av materialet funnes. Författaren anför i anslutning härtill följande:

»Enligt detta system tjänstgör staten alltså som redaktör och distributör av de stridande parternas argumentation. Syftet är ej att åstadkomma en objektivt hållen redogörelse för framställda förslag utan att sammanställa subjektiva, partiska synpunkter på desamma; avsikten är att garantera valmännen tillgång till framställningar av de olika parternas uppfattning. Huvudpunkterna i denna metod återfinnas även i övriga stater, där officiell upplysning blivit införd, men i dessa har man i högre grad genom offentlig medverkan sökt sörja för upplysningens effektivitet och fullständighet. Så finnas i flera stater bestämmelser, som åsyfta att garantera, att argumentation för och emot skall ges rörande alla till omröstning framlagda förslag och i anslutning härtill givas detaljerade stadganden angående författarskapet till argumenten; i dessa stater bestridas alla kostnader för upplysningen av statsverket. I Oklahoma stadgas, att argument för av legislaturen framlagda författnings- och lagförslag skola utarbetas av en gemensam kommitté av medlemmar från båda husen; en dylik kommitté skall också utarbeta argument mot genom initiativ framkomna förslag. Argument för initiativförslag och mot genom referendumbegäran underställda lagförslag skola utarbetas av en kommitté, representerande petitionärerna. När legislaturen själv framlägger ett förslag till omröstning, skall argument mot detsamma utarbetas av en kommitté, representerande de medlemmar av legislaturen, som röstat mot förslaget i fråga. Argumentens omfång får ej överstiga 2 000 ord; en fjärdedel därav får användas till kritik av motsidans argument, en för Oklahoma unik bestämmelse. Distributionen sker här genom grevskapens försorg.»

Enligt författarens mening är bestämmelserna i staten Ohio något oklara. Där synes gälla att argument för initiativförslag och mot genom referendumbegäran framlagda förslag utarbetas av i petitionen nämnda personer, medan argumenten i motsatt riktning utarbetas av representanter för myndigheterna. Omfånget för varje argument är här begränsat till blott 300 ord.

I staten California föreskrives i författningen att senatspresidenten skall utse personer, som har att argumentera för och emot till omröstning framlagda förslag. Författaren hävdar emellertid att denna bestämmelse inte alltid följes, utan att upplysningsbroschyren i åtskilliga fall blott innehåller argumentation i den ena riktningen. I denna stat skulle därjämte ej blott de föreslagna nya författnings- och lagbestämmelserna utan även tidigare gällande bestämmelser tryckas i upplysningsbroschyren. Genom kursivering skulle klargöras vilka ändringar som avses.

Bestämmelserna i staten Massachusetts, vilka författaren ansåg vara av särskilt intresse, beskrives på följande sätt:

»I själva författningen gives ett stadgande i frågan av följande lydelse: 'Statssekreteraren skall låta trycka och tillsända varje registrerad väljare inom staten texten till varje förslag, som skall underställas folkets avgörande, jämte ett exem-

plar av det legislativa utskottets utlåtande och härtill fogade reservationer, om sådana finnas, med namnen på majoritetens och minoritetens medlemmar, samt dessutom uppgift om röstetalen inom legislaturen vid röstningen om förslaget och den sammanfattning av detta, som skall uppföras på röstsedlarna; och han skall också, på sätt därom i lag stadgas, ombesörja, att andra upplysningar samt argumentation för och emot förslaget utarbetas och tillsändas väljarna.»

Författaren framhöll att det syntes vara av särskilt värde i detta stadgande, att betänkandet från det utskott, som haft vederbörande förslag under behandling, skulle tillsändas varje röstberättigad, varigenom valmännen tillförsäkrades kännedom om huvuddragen i den diskussion inom legislaturen, vilken alltid måste föregå folkomröstning i en viss fråga.

»Författningsbestämmelsen har sedermera kompletterats av en lag, vari stadgas om den privata argumentationen för och emot folket underställda frågor. Huvudstadgandet är av följande lydelse: 'De första tio undertecknarna av en initiativ- eller referendumpetition, eller en majoritet av dem, må utarbeta och hos statssekreteraren inlämna en skriven motivering, bestående av högst femhundra ord; detta skall ske högst tio dagar efter det petitionen fullbordats och överlämnats till statssekreteraren, då fråga är om en lag, och högst tio dagar efter det slutliga legislaturbeslutet, då fråga är om en författningsändring. Om ett dylikt skrivet argument inlämnas hos statssekreteraren skall han ombesörja att en registrerad väljare utarbetar och till honom inom viss av honom bestämd tid inlämnar ett argument i motsatt riktning av samma maximilängd. Alla hos statssekreteraren inlämnade argument äro underkastade offentlig uppsikt.' Att märka är, att dessa bestämmelser icke gälla av legislaturen framlagda författningsändringsförslag; beträffande dessa anses alltså återgivandet av legislaturutskottets betänkande vara tillräckligt. Ej heller garanteras argumentation i alla genom initiativ eller lagreferendum underställda frågor; det beror på initianterna till petitionen, om sådan skall förekomma. Däremot är det sörjt för att argumentationen, om sådan finnes, alltid blir tvåsidig, omfattar skäl både för och emot förslaget i fråga.»

Beträffande de särskilda bestämmelserna om upplysningsbroschyrer i de olika staterna gör författaren några korta randanmärkningar. Alltefter statsmakternas ställning till upplysningens anordnande kan man skilja på olika system:

»I vissa stater (t. ex. Oregon och Arizona) är upplysningsverksamheten av rent *frivillig* karaktär så till vida, som ombesörjandet av motiverande framställningar helt överlämnas åt det enskilda intresset. I andra stater (Oklahoma, California) är upplysningen åtminstone på papperet *obligatorisk*: varje till folkomröstning framlagt förslag *skall* åtföljas av motivering och kritik i 'the publicity pamphlet'. I en stat, Massachusetts, förekommer en mellanform, i det att, om argumentation i en riktning inlämnas från enskilt håll, statlig myndighet skall tillse, att även den motsatta ståndpunkten blir företrädd i upplysningsbroschyren. Det har till synes med rätta gjorts gällande, att dessa senare metoder i och för sig äro överlägsna den i Oregon m. fl. stater praktiserade. Den rent frivilliga metoden är ägnad att leda till och har även i praktiken lett till att argumentationen i många fall blir ensidig; vissa förslag åtföljas blott av motivering i den ena riktningen. Då staten medverkar till och delvis bekostar upplysningsverksamheten, synes det ligga i sakens natur, att denna bör vara objektiv åtminstone så till vida, att argumentationen, där sådan förekommer, skall omfatta såväl den positiva som den negativa

ståndpunkten. I direkt sammanhang med frågan om upplysningens frivilliga eller obligatoriska anordnande står frågan om författarskapet till de olika framställningarna samt frågan om vem som skall bära kostnaderna för tryckningen av dessa. Om upplysningen är av frivillig karaktär, löser sig ju frågan om författarskapet av sig själv, och det ligger nära till hands att låta de enskilda bidragsgivarna själva bekosta tryckningen av sina framställningar. Är åter upplysningen obligatorisk, blir det nödvändigt att fastställa, vilka som skola utarbeta argumenten eller utse författare till desamma, och i detta fall måste kostnaderna för upplysningen i sin helhet gäldas av statsverket».

Författaren sammanfattar därefter de allmänna synpunkterna på dessa bestämmelser vid tidpunkten för undersökningen:

»Frågan om den officiella upplysningens anordnande har bland folkomröstningsrörelsens anhängare tillerkänts en utomordentlig betydelse. Ett grundvillkor för folkomröstningsinstitutets användning anses allmänt vara, att varje valman beredes tillfälle att i god tid före omröstningen taga del av de framlagda förslagen. Detta syfte tillgodoses uppenbarligen vida säkrare genom att förslagen tillsändas varje väljare än genom annonsering i tidningarna; detta senare system utdömes allmänt såsom synnerligen ineffektivt, i synnerhet som det ofta medför favorisering av det för tillfället härskande partiets pressorgan. Metoden med argumentativa upplysningsbroschyrer har, såsom av det föregående framgått, vunnit insteg i ett stort antal stater och anses numera av referendumrörelsens förkämpar utgöra en oeftergivlig del av ett effektivt folkomröstningssystem. Genom officiell upplysning av detta slag undanröjes, menar man, i betydande grad den med folklig lagstiftning förenade olägenhet, som bristen på diskussion av de framställda förslagen innebär. Särskilt högt skattar man naturligen denna upplysningsverksamhet på de håll, där man i folkomröstningsinstitutet ser ett viktigt medel för folkets politiska uppfostran. Att denna upplysning verkligen också är ägnad att medföra betydande fördelar, torde vara alltför självklart för att här behöva närmare utvecklas; genom densamma erhåller, där den är effektivt anordnad, varje valman en sammanträngd, auktoritativ och framför allt relativt allsidig belysning av det spörsmål, vid vars avgörande han har att medverka.»

Tingsten har också sökt besvara frågan, i vad mån den officiella upplysningen direkt påverkat deltagandet i och utgången av folkomröstningarna. Han framhåller därvid inledningsvis att den officiella, argumenterande upplysningsverksamhet, som förekommer i åtskilliga stater, är det viktigaste medlet att »stimulera folkopinionen». Vid en redogörelse för denna upplysningsverksamhets beskaffenhet och betydelse bör det först erinras om att det i vissa stater var stadgat att varje förslag skulle åtföljas av argument i såväl positiv som negativ riktning, under det att i andra fall denna angelägenhet helt överlämnades åt det enskilda initiativet. Enligt författarens mening har denna skillnad visat sig vara av mycket stor betydelse. I de stater där upplysningsverksamheten var rent frivillig, hade i ett betydande antal fall argumentation helt saknats eller varit ensidig, varför den officiella upplysningen blott i mycket begränsad omfattning fyllt sitt ändamål. Det har visat sig att de av vederbörande förslags öde särskilt intresserade långt ifrån alltid valt detta medel för att påverka opinionen. I de stater, där upplysningsverksamheten var obligatorisk, har resultatet, såsom författaren påpe-

kar, naturligtvis blivit ett annat, ehuru man även här — i direkt strid mot lagens stadganden — ofta lämnat vissa förslag oargumenterade.

Rörande upplysningsbroschyrernas omfång och innehåll betonar författaren att förhållandena växlade mellan olika stater. I de stater, där någon utrymmesbegränsning icke var föreskriven, upptog argumenten stundom åtskilliga trycksidor. I regel syntes man dock anse att korta och koncentrerade uttalanden var mest ägnade att göra intryck på väljarna. Upplysningsbroschyrernas totala omfång var ofta betydande. I Oregon hade sålunda vid vissa tillfällen publikationer på över tvåhundra trycksidor distribuerats till valmännen. I allmänhet tillämpades dock ett långt mindre sidoantal. Författaren påpekar också att det är vanskligt att fälla ett generellt omdöme om den anförda argumentationens innehåll. I flertalet fall torde det emellertid kunna sägas att argumenten var utarbetade av auktoritativa personer och gav en klar och lättfattlig motivering för vederbörande ståndpunkt. Någon objektivitet åsyftades ju icke, varje inlägg var skrivet i utpräglat propagandasyfte. En oundviklig följd härav blev, såsom författaren framhåller, att missledande, någon gång påtagligt oriktiga uppgifter förekom. »Argumentationen har, med andra ord, samma förtjänster och fel som okontrollerad privat agitation över huvud». I California, där författarna utsågs av officiell myndighet och i regel valdes bland legislaturens medlemmar, stod inläggen oftast på ett mycket högt plan.

Författaren framhåller att det vore omöjligt att med någon bestämdhet avgöra i vilken grad upplysningsbroschyerna påverkat resultatet av omröstningen. Han konstaterar dock att man torde »vara ense om att upplysningsverksamheten i stort sett höjer folkets intresse och befordrar det förnuftiga bedömandet av föreliggande frågor». En jämförelse mellan stater med och utan officiell upplysning visade, enligt författaren, att »i de stater, där folkomröstningsinstitutets verkningar varit minst lyckliga, där deltagandet varit lågt eller särskiljandet mellan olika spörsmål obetydligt — såsom i Colorado, Missouri och Maine — har någon dylik upplysningsverksamhet ej förekommit. I de stater, där goda resultat uppnåtts, såsom i Oregon och California, torde detta åtminstone till någon del få tillskrivas den offentliga upplysningens inflytande».

Däremot syntes icke det förhållandet, att den offentliga upplysningen inkluderade parternas argument, ha lett till att förslagen tilldragit sig väljarnas uppmärksamhet i högre grad än andra frågor. Mellan omröstningarnas utfall och argumentationen kunde emellertid ett visst samband spåras. I de fall ensidig argumentation förekom, syntes denna ha ett icke ringa inflytande på väljarnas ställningstagande.

I anslutning till redogörelsen för sin undersökning om den officiella upplysningen framhåller professor Tingsten beträffande den rent privata agitationen, att denna vid sidan av den officiella upplysningsverksamheten tjänstgjorde som ett viktigt medel för att höja väljarnas intresse och på-

verka deras ställningstagande. Denna agitation beskrives såsom i hög grad växlande från omröstning till omröstning. Röstsiffrorna vid de olika omröstningarna påstås utgöra ett tämligen korrekt uttryck för den föregående agitationens styrka. Blott i sällsynta undantagsfall nådde denna agitation samma intensitet som vid de allmänna valen. De stora partiorganisationerna med sina oerhörda resurser och sitt inflytande över tidningspressen säges i regel utveckla en långt livligare verksamhet än de utanför partierna stående sammanslutningar, vilka uppträder som representanter för skilda sakliga ståndpunkter. Slutligen förtjänar, enligt författaren, den form av omröstningsagitation ett särskilt omnämnande, vilken består däri att tidningarna omedelbart före en omröstning, varvid ett flertal frågor framlägges, återger röstsedeln jämte en kort »rekommendation» rörande varje förslag. I Oregon lär det ha visat sig att dessa rekommendationer varit av påtaglig betydelse; läsarna av ett visst pressorgan följer i stor omfattning den vägledning, som de på detta sätt erhållit.

Även i andra avseenden lämnar professor Tingsten bidrag till belysning av frågan om upplysningsverksamhet vid folkomröstningar. I avsnittet »I vad mån föreligger en verklig opinion vid folkomröstningar?» ställes bl. a. frågan om väljarna vid ställningstagandet till ett flertal på en gång till omröstning ställda frågor förmår gallra bland förslagen, att antaga vissa och förkasta andra. Författaren slår fast att »om icke detta elementära villkor för ett förnuftigt ställningstagande föreligger, innebär det givetvis en mycket hård dom över folkets kompetens såsom lagstiftare och över folkomröstningen som ett utslag för en verklig folkmening.» Den granskning av omröstningsresultaten, som författaren utfört för att få ett svar på den uppställda frågan, visade bl. a. att vid flertalet författningsomröstningar i New York folket antingen förkastat eller antagit samtliga på en gång underställda förslag, även om dessa var utan sammanhang sinsemellan. Författaren konstaterar att den stora massan av de vid omröstningarna deltagande tydligen röstade på förslagen i klump, antingen ja eller nej, över hela linjen. Flera exempel anges också på att om mindre observerade frågor underställs folkomröstning samtidigt med att en ovanligt intresseväckande och omstridd fråga föreligger till omröstning, väljarnas inställning till denna dominerande fråga också följs vid ställningstagandet till de övriga från denna fråga helt skilda och i övrigt kanske obestridda frågorna. Särskilt anmärkningsvärt finner Tingsten det vara att majoriteterna vid sådana tillfällen varit så jämna, att tydligen blott ett fåtal väljare visat någon urskillning. Författaren konstaterar sålunda att det i många fall funnits en tendens att rösta på samma sätt i alla samtidigt underställda frågor, vilket föranleder honom att beteckna folkomröstningsinstitutets användning i dessa fall som i stort sett misslyckad.

Tingsten pekar också på en annan omständighet, som likaledes bidrar till att förrycka omröstningsresultaten och som även inverkar i negativ rikt-

ning. Det gäller den av honom konstaterade tendensen att rösta nej i frågor, beträffande vilka vederbörande valmän icke har förmåga eller vilja att bilda sig något verkligt omdöme. Författaren anför att »då man ej har reda på vad ett förslag i själva verket innebär, väljer man det säkra för det osäkra och avlämnar en nejöst». »Vid så gott som alla omröstningar finner man, även då de förelagda förslagen äro alldeles obestridda, en stundom icke obetydlig grupp nejöstande, vilkas negativism måste vara ett uttryck för bristande förmåga att bedöma vederbörande frågor».

Sammanfattningsvis anför Tingsten att de påpekade tendenserna, som äro särskilt framträdande vid obligatoriska referenda, utgör en av förklaringsgrunderna till den starka negativismen vid folkomröstningarna. Hans slutsats blir att den negativa ståndpunkten i många fall kommer att segra, icke på grund av att den omfattas av folkmajoriteten utan på grund av att den minst kvalificerade delen av valmanskåren utan urskillning röstar nej, antingen därför att ett av de samtidigt underställda förslagen äro särskilt impopulärt eller till följd av okunnighet om förslagets syfte. Detta kan anses utgöra det måhända mest betänkliga draget i folkets lagstiftningsarbete och mer än något annat förhållande bidra till att förvanska omröstningsresultaten. Till en del kan detta, enligt författarens mening, vara en följd av systemet att vid en och samma omröstning förelägga valmännen »otaliga småfrågor».

Utvecklingen åren 1922—1950

Såsom ovan nämnts har fil. lic. Öhlin lämnat en redogörelse för folkomröstningsinstitutet i Förenta Staterna efter år 1922. Härei ingår även uppgifter om den officiella upplysningsverksamheten. Författaren anger i en fotnot att några principiellt betydelsefulla ändringar av de tekniska bestämmelserna ej förekommit, sedan den här ovan återgivna av professor Tingsten utförda undersökningen gjordes, varför författaren hänvisar till densamma. Emellertid har utredningen ansett det värdefullt att i sin helhet återge det som i nämnda bilaga anföras under rubriken »Officiell upplysning»:

»I de stater, som ha obligatorisk men ej fakultativ folkomröstning, publiceras de författningsförslag och lagar, som skola underkastas omröstning, genom myndigheternas försorg ett visst antal gånger före valen i en eller flera tidningar inom varje grevskap. Flertalet av de stater, där de moderna folkomröstningsformerna finnas, ha emellertid ett annat system för väljarnas upplysning. Dettas utformning är vanligen i huvudsak följande. Statssekreteraren låter viss tid före omröstningarna trycka de författnings- och lagtexter, som skola underställas folket, jämte till honom inlämnade argument för och emot förslagen. Argumenten och förslagen utges sedan såsom broschyrer (publicity pamphlets), vilka med posten tillställas alla röstberättigade.

Den utsträckning, i vilken argument inlämnas, växlar tämligen starkt. I Colorado har detta hittills inte vid något tillfälle skett, i andra stater, såsom Oregon och

Washington, är det överväldigande flertalet förslag i upplysningsbroschyerna försedda med argument, ehuru sådana ofta endast inlämnats av förslagens anhängare, stundom blott av motståndarna. I ett par stater finnas vissa bestämmelser avsedda att garantera utarbetandet av argument såväl för som mot folkomröstningsförslag. Californias vallag stadgar sålunda, att legislaturen skall ge vissa personer i uppdrag att författa kommentarer för respektive emot förslagen. Om dessa argument icke inlämnats 150 dagar före valet (85 dagar vid initiativ och fakultativt referendum), skola väljarna genom annons i pressen uppmanas att insända dylika. Legislaturmedlemmar och personer, vilka stå som ansvariga för initiativförslag, ha härvid företräde. Dessa bestämmelser ha emellertid icke hindrat, att även i California argumentationen ofta är ofullständig. Särskilt gäller detta sådana författningsändringsförslag som tilldra sig obetydligt intresse.»

Författaren anför avslutningsvis att huvuddelen av upplysningsverksamheten och propagandan i samband med folkomröstningar bedrivs helt i privat regi. Denna verksamhet är icke föremål för annan statlig reglering än att i några stater skyldighet föreligger att redovisa kampanjkostnaderna.

För ett bedömande av upplysningsverksamheten i samband med folkomröstningar i USA är det nödvändigt att veta något om vilka grupper som utnyttjar initiativ och fakultativa referenda. Här nedan återges ur Öhlins intressanta redogörelse för folkomröstningsinstitutet i USA:

»Initiativ och fakultativt referendum infördes bl. a. som ett remedium mot legislaturernas starka beroende av vissa mäktiga intressegrupper, exempelvis bolag. Anhängarna av de nya omröstningsformerna föreställde sig, att en ständig motsättning förelåg mellan å ena sidan en rad speciella intressen, å den andra det allmännas bästa; folket skulle tillvarata detta genom begagnande av initiativ och referendum. Uppenbarligen var detta en orealistisk uppfattning; ett sådant allmänt intresse kan endast mera sällan definieras och de avgörande motsättningarna i samhället äro de som föreligga mellan skilda grupper. Användningen av initiativ och referendum har också klart belyst detta förhållande. Bakom petitionerna ha stått en mängd olika grupper representerande ofta mycket speciella intressen. De stora politiska partierna ha däremot med enstaka undantag ej begagnat initiativ eller referendum, något som i själva verket är naturligt med tanke på den brist på enhetlighet i fråga om åsikter, som utmärker dessa organisationer. Vanligtvis avhålla de sig även från officiella rekommendationer för eller emot framlagda förslag.»

Författaren framhåller dock att det någon gång kan förekomma att små partier, som företräder en enhetlig åskådning, utnyttjar initiativ och referendum. Socialistpartiet i California framlade år 1914 ett initiativ om införande av åttatimmarsdag, vilket med stor majoritet förkastades.

Öhlin fortsätter:

»Initiativ och referendum ha under de gångna decennierna använts av alla upptänkliga organisationer och sammanslutningar. För att ge en klarare uppfattning om de bevekelsegrunder, som föranleda användandet av dessa institut, är det nödvändigt att i korthet beröra de andra, för Amerika typiska metoder, varmed amerikanska organisationer söka att påverka lagstiftningen i för dem gynnsam riktning.

Som ett legislaturernas tredje hus betecknas stundom 'the lobby', d. v. s. den

halvofficiella representation, som en mängd sammanslutningar och företag av olika slag hålla i staternas huvudstäder, och som ofta är betydligt mera talrik än den lagstiftande församlingen själv. Dessa representanter, de s. k. lobbyists, ha till uppgift att tillvarata sina uppdragsgivares intressen i legislaturen genom att öva inflytande på lagstiftningens utformning. I själva verket äro åtskilliga lagförslag, som framläggas av legislaturmedlemmar, skrivna av lobbyists. Då dessa påtryckningar misslyckas, finnes möjligheten att tillgripa initiativet eller om det gäller att hindra lagstiftning, referendum. Den propagandakampanj, som då måste sättas in för att påverka valmanskåren, ställer sig visserligen mycket dyrbar, men en vunnen folkomröstning ger en total seger, medan lobbyverksamheten oftare resulterar i halva framgångar. Folkomröstningen ger allt eller intet, initiativet erbjuder en sammanslutning möjligheten att få ett lagförslag antaget i oförändrat skick utan de avsevärda justeringar, som ofta bli följden av legislaturens behandling.»

Författaren påpekar att initiativ- och referendumkampanjer kan igångsättas av för ändamålet speciellt bildade organisationer. Det märkligaste exemplet härpå utgör de väldiga folkpensionsrörelserna i California:

»Regeln är emellertid, att bakom petitionerna står någon intresseorganisation. Denna brukar emellertid inte direkt framträda som petitionär och kampanjen utföres vanligen inte under dess namn, utan en kommitté bildas för detta ändamål. Namnet på denna kommitté kan vara neutralt, 'kommittén för förslag nr 9' exempelvis, men är oftare starkt agitatoriskt, att icke säga vilseledande. Ett extremt exempel förekom i California år 1944, då den organisation, som arbetade för ett initiativförslag att legalisera hundkapplöpningar, kallade sig 'California War Veterans Committé', ett namn, som rättfärdigades därav att en liten del av inkomsterna från denna verksamhet skulle tillfalla krigsveteraner.

Bakom initiativ och referenda ha som tidigare framhållits stått nästan alla slags grupper, arbetar- och jordbrukarorganisationer, yrkessammanslutningar såsom lärarförbund, arbetsgivargrupper, vissa producenter, t. ex. margarinfabrikanter, ideella sammanslutningar såsom nykterhetssällskap, religiösa organisationer o.s.v.»

I fråga om kampanjmetoder vid folkomröstningar lämnar Öhlin följande uppgifter:

»Folkomröstningskampanjerna bedrivs i väsentliga avseenden annorlunda än valkampanjerna. De politiska partierna, vilkas huvuduppgift är att organisera de sistnämnda, hålla sig som tidigare framhållits i regel passiva gentemot folkomröstningarna. Endast för folkpensionsinitiativen i California ha uppstått företeelser i viss mån motsvarande de politiska partierna, nämligen från år till år permanent verksamma kampanjorganisationer.

Den följande framställningen av kampanjmetoder baserar sig främst på förhållandena i California, där propagandans organisation nått den högsta graden av utveckling. Likartade metoder begagnas, ehuru i mindre skala, i övriga stater med initiativ och fakultativt referendum. I de stater däremot, som blott ha obligatoriskt referendum för författningsändringar och vissa andra beslut, äro omfattande starkt organiserade kampanjer mindre vanliga.

En kampanj för eller mot ett till folkomröstning framlagt förslag inleds vanligen därmed, att en kommitté tillsättes i statens största stad med uppgift att organisera propagandan och koordinera ansträngningarna från de 'pressure groups', som samverka i frågan. Mera sällan omhänderhar en sådan 'pressure group' själv

detta arbete. Däremot bruka lokala kampanjkommittéer icke tillsättas. Om den inom staten verksamma fackföreningsorganisationen leder en kampanj, få sålunda fackföreningarnas lokalavdelningar sköta propagandan ute i landet. Centralkommitténs uppgift är att dirigera kampanjen i stort, anskaffa litteratur, talare o. s. v. Offentliga möten för allmänheten hållas icke i så stor utsträckning som vid valkampanjer. Folkomröstningsförslagens anhängare och motståndare söka i stället få tillstånd att vid olika organisationers sammankomster låta en av sina talare hålla ett anförande. Medlemmar av intresseorganisationer, som påverkas av ett folkomröstningsförslag, driva ofta en energisk personlig propaganda. Ledningen för ett bolag sänder brev till aktieägarna, läkare påverka sina patienter o. s. v. Över huvud taget delta i folkomröstningskampanjer i stor utsträckning sådana, som eljest icke äro politiskt verksamma.

'Publicity pamphlets' innehållande folkomröstningsförslagen jämte argument för och emot dessa, vilka sändas med posten till de röstberättigade, torde på senare år i varje fall i California ha minskat i betydelse jämfört med andra propaganda-medel. Annonsering i tidningar har sedan gammalt begagnats av alla i folkomröstningskampanjer deltagande grupper. Under de båda senaste decennierna har radioreklam använts i rätt stor utsträckning. Att hyra tid av radiobolagen ställer sig emellertid mycket dyrbart, varför endast kapitalstarka grupper kunna begagna detta medel. Affischer av olika slag användas i varierande utsträckning.

För mindre grupper utan egen landsomspännande organisation och utan större erfarenheter i propagandateknik erbjuder genomförandet av en effektiv folkomröstningskampanj stora svårigheter. Som en motsvarighet till de firmor, som insamla namnunderskrifter på petitioner, finnes till dessa gruppers tjänst i California ett företag benämnt 'Campaigns Inc.' med lokaler i Los Angeles och San Francisco. Det åtar sig att organisera kampanjer för och emot initiativ och referenda och driver vanligen ett halvt dussin sådana kampanjer vid varje val. Under de senaste femton åren har firman med stor framgång handhaft sextiofem olika kampanjer, av vilka emellertid en stor del icke gällt folkomröstningar utan val av kandidater till vissa poster. Till skillnad från namninsamlingsfirmorna kan den emellertid icke betraktas såsom helt opartisk. I de verkligt stora, ekonomiskt, socialt eller konstitutionellt betydelsefulla frågorna har den nämligen utnyttjats av konservativa grupper. År 1948 skötte den sålunda kampanjen mot ett av California State Federation of Labor framlagt initiativförslag till en ändring av valkretsindelningen vid val till senaten i större överensstämmelse med befolkningens fördelning. Samtidigt ledde den till seger ett av de stora järnvägsbolagen stött initiativ, som upphävde vissa säkerhetsföreskrifter angående personalstyrkan på tåg. I viss mån kan detta förhållande anses ligga i sakens natur, eftersom fackföreningar och liknande radikala sammanslutningar såsom folkpensionsgrupperna på grund av god organisation och stor medlemskader kunna utnyttja egen, till stor del frivillig arbetskraft. En kampanjfirma är en tillgång för mindre eller i varje fall icke stramt organiserade grupper av olika slag (ideella eller yrkessammanslutningar) men också — och kanske företrädesvis — för diverse kapitalintressen. Firman 'Campaigns Inc.' ägs också av en förutvarande lobbyist, vilken betraktas såsom nära lierad med den dominerande kraften i legislatures lobby, en person, vilken genom att förmedla olika intressegruppers önskemål till legislaturen skaffat sig en synnerligen inflyelserik ställning i denna. — En direkt motsvarighet till firman 'Campaigns Inc.' finnes såvitt bekant icke i någon annan stat; reklamfirmor anlitas dock i viss utsträckning liksom i California. En betydande kommersialisering utmärker folkomröstningskampanjerna liksom cirkuleringen av petitioner.»

Beträffande kampanjkostnader anför Öhlin några intressanta uppgifter från California. Han konstaterar att författningsändringar och andra förslag framlagda av legislaturen ej förorsakat några för Californias förhållanden verkligt dyrbara kampanjer. Dessa omröstningar har sällan hört till de starkt omstridda. Initiativ- och referendumkanpanjerna däremot har varit betydligt dyrbarare.

»Mest kostsamt bland initiativen var folkpensionskampanjen år 1939, av båda sidor användes då sammanlagt 996.000 dollars. Denna siffra överträffades emellertid under kampanjen före den fakultativa referendumomröstningen om skatten på kedjebutikerna (chain stores) år 1936, då av båda sidor mer än 1.200.000 dollars nedlades på kampanjutgifter. Kedjebutikernas organisation (California Retail Chain Stores Association), som ingav referendumpetitionen, använde icke mindre än 1.142.000 dollars för att besegra lagen, medan dess anhängare, 'Anti-Monopoly League', rapporterade utgifter på ej mer än 65.000 dollars.»

Det kan för fullständighetens skull nämnas att kedjebutiksskatten förkastades av folket.

Om den offentliga debatten i samband med folkomröstningar meddelar Öhlin:

»Den offentliga debatten före folkomröstningar består givetvis ej blott av den propaganda, som bedrivs av de i kampanjerna för och emot de olika folkomröstningsförslagen engagerade grupperna. Nästan alla tidningar bruka på ledande plats analysera innehållet i samtliga folket underställda frågor och härvid även ta ställning till varje särskilt förslag. Under tiden närmast före valet innehålla flertalet tidningar dagligen en med fetstil tryckt summarisk förteckning över omröstningsförslagen åtföljd av orden 'rösta ja' eller 'rösta nej'. Beträffande tendensen i ställningstagandet skall här blott konstateras, att i ekonomiska och sociala frågor den största delen av pressen ställer sig mycket avvisande mot alla radikala förslag; de senaste årens folkpensionsinitiativ ha således överallt bekämpats av flertalet stora tidningar. Vad här sagts gäller huvudsakligen de stater, där folkomröstningsinstitutet omfattar även initiativ och fakultativt referendum, i övriga stater är pressens intresse för folkomröstningarna vanligtvis betydligt mattare.

En självklar förutsättning för att en folkomröstning skall kunna anses ha något värde är att i varje fall en mycket betydande del av de röstberättigade ha någon kännedom om frågans innebörd, med andra ord att en effektiv upplysningsverksamhet bedrivs. De av statsmyndigheterna utsända 'publicity pamphlets' äro härvidlag värdefulla; mot dem kan emellertid stundom den anmärkningen riktas, att komplicerade förslag av exempelvis finansiell natur i dessa broschyrer återges blott i lagtextens form (samt i den förkortade form vari de återfinnas på röstsedeln) utan någon förklaring av innebörden. Även i de stater, där anhängare och motståndare till förslag ha rätt att i 'publicity pamphlets' få sina argument införda, utnyttjas denna långt ifrån alltid. Beträffande av legislaturen framlagda förslag föreligger för övrigt ofta nog intet organiserat motstånd. De i kampanjerna deltagande gruppernas upplysningsverksamhet är betydelsefull ehuru givetvis i högsta grad subjektivt färgad. Pressens roll är också mycket framträdande.

Särskilda organisationer finnas emellertid, vilkas huvuduppgift är väljarnas politiska fostran. Största uppmärksamhet förtjänar i detta sammanhang en i staten California verksam sammanslutning, 'Commonwealth Club of California', vilken har över 4.000 medlemmar och som bedriver upplysning i aktuella samhällliga

frågor. Andra organisationer i California och annorstädes verka i samma riktning. Den folkomröstningarna föregående offentliga debatten kan åtminstone i stater som California, Oregon och Washington sägas vara både inträngande och grundlig; de i kampanjerna engagerade organisationernas propaganda är visserligen ofta starkt demagogiskt färgad, men mera saklig upplysningsverksamhet bedrivs även.»

Utvecklingen efter år 1950

Schweiz

I den tidigare refererade utredningen beträffande folkomröstningsinstitutet i Schweiz meddelade professor Håstad att det schweiziska förbundsrådet, efter motion i nationalrådet år 1946 och efter framställning av ett nationalrådsutskott 1950, år 1951 framlagt förslag om att en objektiv upplysnings-skrift skulle utarbetas och distribueras vid folkomröstningar inom edsförbundet, såsom praxis är vid kantonala och kommunala folkomröstningar inom åtskilliga kantonen, exempelvis i Zürich och Bern.

I kantonen Zürich liksom i kommunen med samma namn — både kantonen och staden är störst i Schweiz — har denna upplysning fått form av en resonerande framställning med illustrationer och tabeller, allt i syfte att ge väljaren grundlig information. Motsvarande upplysningsmaterial i andra kantonen, exempelvis i kantonen Bern, är i mindre grad tillrättalagt för en stor läsekrets. Det utgöres endast av texten till den lag, som ställes under folkomröstning, med en viss introduktion.

Förslag om motsvarande upplysningsverksamhet i edsförbundet godkändes i juni 1951 av nationalrådet med 98 röster mot 32 men avslogs senare i september månad samma år av ständerrådet med 20 röster mot 15. Förslaget hade därmed fallit och frågan har inte senare aktualiserats. Det kan dock vara av intresse att citera från debatten i nationalrådet ett anförande av Häberlin, representant för frisinna-demokratiska partiet och förslagets främste tillskyndare:

»Och nu vill jag bemöta ytterligare en missuppfattning. Jag underskattar varken pressens eller de politiska partiernas betydelse vid folkomröstningar inom edsförbundet, men jag är av den uppfattningen att sådan saklig upplysning, som kommissionen föreslagit, är ägnad att befordra och underlätta partiernas och pressens uppgifter. Jag erinrar om att man inom pressen medger att man vid de nu tätt förekommande folkomröstningarna inte alltid är i stånd att bedriva upplysning i önskvärd omfattning med hänsyn till det tidningsutrymme, som står till buds. Jag vill också peka på att denna upplysningsverksamhet medför stora kostnader för partierna, i vilka som bekant endast en mindre del av de röstberättigade är organiserade. Emedan partierna alltid måste ta hänsyn till kostnaderna, ligger det nära till hands för dem att inte bedriva denna upplysningsverksamhet rent objektivt utan låta partiståndpunkten träda i förgrunden. Jag vill också påpeka att diskussionsmöten eller runda-bords-samtal i radio ingalunda blir överflödiga i och med införandet av denna sakliga upplysningsverksamhet. Men dessa upplysningsmedel får en sakligare och mera fruktbar karaktär, om inte den enskilde väljaren, när

han bevittnar en dylik andlig kraftmätning, är alldeles intellektuellt oförberedd utan tidigare fått tillfälle att på grund av en saklig redogörelse bilda sig ett eget omdöme. Det är alltid en brist vid dylika diskussionsmöten eller runda-bords-samtal i radio, att man utgår från att förutsättningarna för överläggningen är kända för åhörarna, vilket i de flesta fall inte alls är förhållandet.»

När förbundsrådets förslag med knapp majoritet föll i ständerrådet, trots den starka majoriteten i nationalrådet, torde detta snarare ha berott på en viss misstänksamhet från kantonernas sida, att en upplysningsverksamhet i edsförbundets regi skulle begränsa kantonernas suveränitet, än på någon principiell motvilja mot dylik upplysningsverksamhet i och för sig.

Det torde vara oriktigt att påstå att frågan om en upplysningsverksamhet i edsförbundets regi i dag tilldrar sig nämnvärt intresse i politiska kretsar i Schweiz, ehuru exempelvis Schweiziska bonde-, hantverkar- och borgarpartiet direkt uttalat sig till förmån för en sådan upplysningsverksamhet. För tanken på en av allmänna medel bekostad upplysningsverksamhet, bedriven av de båda i en folkomröstning företrädde parterna, synes man stå helt främmande. Å andra sidan är man, åtminstone på många håll, klart medveten om risken för en ökad kommersialisering av folkomröstningspropagandan i frågor, där enskilda näringsintressen kan vara starkt engagerade. I åtskilliga av de folkomröstningar, som ägt rum under tiden efter kriget, har, som även professor Håstad uppmärksammat, på den ena eller andra sidan uppträtt aktionskommittéer, bestående av privatpersoner, som tydligen företrätt mer eller mindre anonyma kapital- eller andra gruppintressen. Om dylika händelser skulle upprepas framdeles i måhända än större omfattning, torde detta, enligt vad som hävdas på åtskilliga håll i Schweiz, komma att få allvarliga konsekvenser för den schweiziska referendumdemokratien, konsekvenser som man på dessa håll klart inser. Den omständigheten att ett av rikspartierna i Schweiz, de s. k. oavhängiga, organiserats av chefen för den stora Migros-koncernen, Gottlieb Duttweiler, liksom att detta parti vid sitt livliga engagemang i åtskilliga folkomröstningar under efterkrigstiden har ett verksamt stöd i den nära anknytningen till denna mäktiga ekonomiska organisation, är också av intresse i detta sammanhang.

Beträffande radions betydelse för den politiska upplysningsverksamheten i Schweiz blir det anledning att återkomma. Så mycket kan emellertid redan nu framhållas att utredningsmannens erfarenheter från besöket i Schweiz och kontakterna med representanter för olika politiska partier därstädes bibragt honom den uppfattningen, att radion ingalunda har den betydelse för upplysningsverksamheten vid folkomröstningar, som synes framgå av Håstads redogörelse. Måhända har Håstads betonande av radions betydelse i Schweiz bidragit till 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings negativa ställningstagande i frågan om offentlig upplysning vid folkomröstningar.

Förenta Staterna

För tiden efter år 1950 har utredningen genom förmedling av Kungl. Utrikesdepartementet och Amerikanska Ambassaden i Stockholm erhållit vissa kompletterande uppgifter jämte ett antal exemplar av under efterkrigsåren använda upplysningsbroschyrer. Av dessa uppgifter synes framgå att vissa förändringar beträffande användning av officiella upplysningsbroschyrer synes ha inträffat, sedan Tingsten skrev sin redogörelse. (Öhlin kompletterar ju endast på vissa punkter Tingstens framställning.) Sådana broschyrer synes numera förekomma i följande stater: Arizona, California, Idaho, Massachusetts¹, North Dakota, Ohio, Oregon och Washington.

I Montana utsändes direkt till väljarna texten till de förslag, som står under omröstning, medan i Arkansas, Colorado, Michigan, Missouri, Nebraska och Oklahoma omröstningsförslagen jämte argument för och emot publiceras i ett antal representativa tidningar och i vissa fall även anslås i omröstningslokalerna. I South Dakota utarbetas genom justitiesekreterarens försorg en sammanfattning — på 400 ord — av ändamålet med och innebörden av varje omröstningsförslag. Redogörelsen översändes till samtliga väljare. I Maine finnes över huvud ej några bestämmelser om publicering genom det allmännas försorg av folkomröstningsförslag.²

I Utah skall enligt gällande vallag antingen en upplysningsbroschyr, innefattande även parternas argument, utsändas till samtliga väljare eller motsvarande text publiceras i minst en tidning i varje grevskap. Enligt meddelande från statssekreteraren i Utah användes i vart fall icke för närvarande systemet med upplysningsbroschyrer.

Det är regel att ett flertal folkomröstningsfrågor underställes väljarnas prövning och att detta sker samtidigt med val av statliga och kommunala befattningshavare. Även val av ledamöter av Förenta Staternas senat och representantskap kan förekomma vid samma tillfälle. En väljare har sålunda att vid samma tidpunkt ta ställning både till ett flertal omröstningsfrågor och till ett stort antal viktiga personfrågor.

I samtliga ovannämnda stater — med undantag för California — åligger det den eller dem som författar argument för och emot ett omröstningsförslag att även bestrida kostnaden för argumentens tryckning och distribution. Endast i California, där senatens president utser de personer, som skall författa argumenten — begränsade till 500 ord för vardera sidan — svarar staten för kostnaden för tryckning och distribution. Genom en ändring av Californias vallag år 1949 fastställdes att till parternas argument skall fogas en av »lagrådet» utarbetad redogörelse om högst 500 ord för om-

¹ I Massachusetts har enligt brev från statssekreteraren någon folkomröstning inte förekommit sedan år 1950.

² Ovannämnda uppgifter har delvis hämtats från en av Californias handelskammares utredningsavdelning i augusti 1950 utgiven skrift med titeln »Initiative Legislation in California», där en redogörelse lämnas även för motsvarande lagstiftning i andra stater.

röstningsförslagets konsekvenser med hänsyn till gällande lag och dess tillämpning.

Man kunde möjligen ha föreställt sig att de ovannämnda upplysningsbroschyrerna i reklamens eget hemland skulle ha utformats med utnyttjande av moderna publicitets- och reklammetoder. Så är emellertid inte alls fallet. Tvärtom har dessa broschyrer genomgående en utomordentligt anspråkslös utstyrsel. Den objektiva redogörelsen för den fråga, som är föremål för omröstning, är oftast mycket svårläst på grund av det invecklade juridiska språket. I åtskilliga fall användes dessutom nära nog oläsliga stilsorter. Detta gäller inte minst upplysningsbroschyrerna i de tre folkrikaste omröstningsstaterna: California, Ohio och Massachusetts.

Om man emellertid bortser från den i hög grad otillfredsställande typografiska utformningen och det föga populära framställningssättet, innehåller dessa redogörelser faktiskt åtskillig värdefull saklig information. De i broschyrerna införda argumenten synes i flertalet fall — även i California och Ohio — ha fått en intresseväckande, om än ofta tillspetsad formulering, det senare delvis beroende på det synnerligen begränsade utrymmet. Dessa argument synes kunna ge den vanlige läsaren en rätt god uppfattning om det väsentliga i de meningsmotsättningar, som förefinnes i en viss fråga.

I North Dakota — och möjligen även i någon annan stat — ingår argumenten för och emot ett visst omröstningsförslag i en skrift, som även innehåller argument för och emot kandidaterna till olika federala och statliga poster. Otvivelaktigt ökas härigenom broschyrens uppmärksamhetsvärde.

Det är rätt svårt att erhålla någon uppfattning om vilken vikt för den allmänna kampanjverksamheten man numera i respektive stater tillmäter dessa upplysningsbroschyrer. För en utomstående iakttagare förefaller det som om dessa enkla trycksaker borde ha rätt svårt att tilldraga sig uppmärksamhet i konkurrens med de säkerligen mera genomtänkta och raffinerade propaganda- och reklammedel, som allmänt torde utmärka den politiska verksamheten i Förenta Staterna.

Måhända har dessa broschyrer ett mera påtagligt upplysningsvärde i sådana »småstater» som Arizona, Idaho och North Dakota med mindre än 1 miljon invånare, vilka inte torde ha att uppvisa alltför komplicerade politiska konstellationer.

Genom Amerikanska Ambassaden har utredningen sökt kontakt med några amerikanska institutioner, som ägnat folkomröstningsinstitutet särskilt intresse. En av de tillfrågade, professor Harvey Walker vid Ohio State University, Department of Political Science, Columbus, anser att de ifrågasvarande broschyrerna

»är av ringa värde ur upplysningssynpunkt. I själva verket utför dagstidningarna en mera effektiv informatorisk verksamhet än upplysningsbroschyrerna. Naturligtvis förutsätter detta, antingen att dagstidningarna är objektiva eller att de är tillräckligt talrika och har tillräckligt skiftande uppfattningar för att allmänheten

skall erhålla en rättvis och utförlig framställning av argumenten för och emot i omdiskuterade frågor Jag har den känslan att upplysningsbroschyrerna i Förenta Staterna innebär en onödig kostnad.»

Mr. Richard G. Stevens, International Exchange Project, Public Administration Clearing House, Chicago, hävdar en annan uppfattning:

»Dessa broschyrer, som av vederbörande statliga regering utsändes till väljarna, är mycket värdefulla. Ehuru de ofta är skrivna på ett besvärande kanslispråk, medverkar de till att motverka de värsta överdrifterna från de 'public-relations'-experter, som engageras av olika 'pressure groups'. Väljarkåren tvingas ofta — särskilt i California — att vid ett och samma val tillfälle ta ställning till en hel rad av skiftande frågor och kan därför lätt förledas att rösta direkt mot sina egna intressen i folkomröstningsfrågor.»

Mr. Stevens framhåller vidare att han personligen skulle vara benägen att avskaffa initiativrätten och reducera användningen av folkomröstningar till ett minimum. Han är emellertid av den bestämda uppfattningen, att så länge dessa anordningar existerar är systemet med officiella upplysningsbroschyrer värdefullt.

Allmänna synpunkter på folkomröstningsinstitutet i Schweiz och Förenta Staterna

Den tidigare redogörelsen för upplysningsverksamheten i samband med folkomröstningar i Schweiz och Förenta Staterna torde ha visat på svårigheten att göra rättvisande jämförelser mellan folkomröstningsinstitutet i dessa länder och motsvarande institut i Sverige.

Hur ser man på folkomröstningsinstitutet i Schweiz? Håstad konstaterar avslutningsvis i sin redogörelse för det moderna folkomröstningsinstitutet i Schweiz:

»Det allra mest karakteristiska är dock att folkrättigheternas grundprinciper praktiskt taget aldrig längre ställas under debatt. Man kan tillfälligtvis lidelsefullt diskutera något speciellt problem inom referendumrätten, t. ex. laginitiativet, eller jämföra obligatoriska och fakultativa referendas verkningar, men ingen angriper den direkta demokratiens grundvalar. Inte ens under 30-talets frontiströrelser, trots att dessa ytterst stimulerades från diktaturländerna, vågade deras högljudda talesmän antasta den traditionella ordningen med folkets direkta medverkan i statsstyrelsen. Det är tänkbart att kritiska röster finnas, fastän de inte höras. Det kan ligga en nationell stolthet i att helhjärtat slå vakt om det direkta demokratiska statsskick, som utgjort Schweiz' märkligaste bidrag till statslivet och statskonsten i världen. Även om schweizarna erkänna de komplikationer som kunna vara förenade med folkets avgöranden, kvarstår dock det faktum att alla representativa män ej blott tillägga referendumsystemet ett stort uppbyggande värde utan även hävda att detta värde i sin omätbarhet är så betydande att det långt uppväger de oundvikliga olägenheterna.»

I Förenta Staterna torde man vara mera tveksam om folkomröstningsinstitutets värde. Där har också detta institut en betydligt mera begränsad om-

fattning än i Schweiz. I flertalet stater förekommer, som framgår av den tidigare redogörelsen, endast författningsreferendum. Lagreferendum, som torde ha större praktisk betydelse, förekommer icke så allmänt. Flertalet bestämmelser om obligatoriskt lagreferendum gäller finansiella frågor, framförallt upptagande av statslån. Detta referendum är närmast att betrakta som ett komplement till författningsreferendum. Folkomröstning på grundval av initiativrätt slutligen förekommer såsom ovan framhållits endast i ungefär 1/3 av delstaterna. Det bör också hållas i minnet att något som helst folkomröstningsförfarande inte förekommer inom den federala förvaltningen.

Folkomröstningsinstitutet torde inte vara den viktigaste formen för direkt demokrati i Förenta Staterna. Viktigare är att alla ledamöter av förbundsstatens senat och representantskap, alla guvernörer i delstaterna och alla ledamöter i deras legislaturer liksom alla mera betydelsefulla delstatliga eller kommunala funktionärer väljes genom direkta val, som genomgående kan karakteriseras såsom majoritetsval i enmansvalkretsar, oberoende av om de stora partierna formellt uppträder eller ej. Även i Schweiz förekommer för övrigt dylika direkta personval i betydligt större utsträckning än i Sverige.

Tingsten konstaterade för sin del beträffande det amerikanska folkomröstningsinstitutet:

»Det är uppenbart, att de linjer, på vilka folkomröstningsrörelsens förutsättningar i amerikanskt statsliv här tecknats, i grunden sammanlöpa i en punkt: bristande överensstämmelse mellan folkrepresentation och folkopinion. Genom legislaturernas inkompetens och korruption samt partiväsendets ensidighet har denna bristande överensstämmelse uppstått; genom de sista årtiondenas krav på positiva statsåtgärder har den vunnit ökad aktualitet och betydelse. Den moderna folkomröstningsrörelsen framstår alltså, i korthet uttryckt, från de här angivna utgångspunkterna som ett försök att skapa större kongruens mellan folkets vilja och statens handlande. Huru detta motiv för reformrörelsen närmare utformats och de olika linjer, som därav i anknytning till de relaterade huvuddragen i amerikanskt statsliv följts, skall i den följande redogörelsen för folkomröstningsdiskussionen mera detaljerat angivas.»

Och sin redogörelse för diskussionen kring de nya folkomröstningsformerna — initiativ och referendum — avslutar Tingsten med följande sammanfattning:

»Vår återblick på några av diskussionens viktigaste moment har avsett att ytterligare klargöra det framför allt karaktäristiska draget i densamma: dess koncentration kring frågan om det delstatliga representativsystemets verkningssätt. Reformvännernas kritik av den konservativa argumentationen visar bättre än något annat, i hur hög grad meningsutbytet utgått från speciellt amerikanska förhållanden, hur betydelsefulla de praktiska synpunkterna varit. Den centrala frågan har icke varit: vilka företräden och nackdelar erbjuda i och för sig de nya folkomröstningsformerna? I förgrunden har tvärtom stått spörsmålet: är det representativa systemet i de amerikanska delstaterna sådant, att nya medel för folkviljans

förverkligande äro nödvändiga? Problemet referendumdemokrati kontra representativ demokrati har i denna diskussion knappast blivit klart belyst, det har ofast setts mot bakgrunden av rådande, för de amerikanska delstaterna säregna förhållanden. Det är snarare amerikansk statspolitik än folkomröstningsfrågan i dess allmänpolitiska innebörd, som den refererade diskussionen klarlägger.»

Öhlin anser sig för sin del kunna konstatera:

»Någon ändring av det obligatoriska författningsreferendum ifrågasättes ingestades på allvar, därtill utgör detta en alltför fast etablerad institution. Diskussionen rör uteslutande de fakultativa formerna. Det synes emellertid icke sannolikt, att några avsevärda förändringar i dessas reglering komma att genomföras inom en nära framtid.»

Och i ett mera allmänt sammanhang gör Öhlin följande bedömning av det amerikanska folkomröstningsinstitutet:

»Det har av denna undersökning framgått, att folkomröstningsinstitutet i vissa amerikanska delstater utgör en synnerligen betydelsefull motvikt mot de lagstiftande församlingarna. Uppenbart är också, att folkomröstningsbestämmelsernas existens utövar ett latent inflytande på legislaturerna, vars betydelse det är svårt att uppskatta: å ena sidan kunna representationerna genomföra viss lagstiftning, som eljest väntas bli föreslagen genom initiativ, å andra sidan kan risken för en referendumbegäran avhålla dem från att anta lagar och folkets befarade negativa inställning avskräcka från framläggande av förslag i frågor, som obligatoriskt måste underställas väljarna. Den direkta lagstiftningens betydelse som folkligt kontrollmedel får härigenom ökad räckvidd.»

I ett amerikanskt standardverk på statsrättens område¹ göres följande försök till värdering av folkomröstningsinstitutets fördelar och nackdelar. Däri framhålls att följande skäl främst torde kunna anföras för initiativ och referendum:

- »1. Systemet ger väljarkåren en både positiv och negativ kontroll över legislaturen (delstatens parlament), en kontroll av vilken man länge känt behov i många stater, särskilt i dem i vilka 'politiska maskiner' eller enskilda intressen dominerat.
2. Det tenderar att stimulera det allmänna intresset för legislaturen och lagstiftningsprocessen i allmänhet.
3. Det bidrar till att minska korruptionen inom lagstiftningsmakten, emedan legislaturens beslut beträffande ett visst lagförslag inte är slutgiltigt — endast slutgiltigheten av ett sådant beslut har gjort det värt att tillgripa korrupsionsmetoder för att påverka beslutet.
4. I den mån folket får sista ordet ifråga om vad som skall bli lag, kan man lugnt minska eller helt avskaffa många existerande konstitutionella begränsningar av lagstiftningsmakten.
5. Grundlagarna kan i många fall avsevärt förkortas genom uteslutandet av paragrafer, vilka i detalj reglerar ärenden, som avsiktligt placerats utom legislaturens kompetensområde vid en tidpunkt, när det inte fanns någon sådan möjlighet, som initiativrätten och folkomröstningen innebär, att förkasta eller komplettera otillfredsställande lagstiftningsåtgärder.»

¹ Introduction to American Government av Frederic A. Ogg och P. Orman Ray 1951 New York City.

Bland vanliga invändningar mot dessa båda förfaringssätt anföres följande:

- »1. Den vanliga väljaren är ur stånd att rösta på ett intelligent sätt i lagstiftningsfrågor.
2. Systemet kan i bästa fall ge svaret ja eller nej men inte ett korrekt uttryck åt opinionen; det förutsätter att väljarna är beredda och i stånd att svara med ett onyanserat ja eller nej på varje politisk fråga som hänskjutes till dem.
3. Om dessa förfaringssätt icke förmår att väcka livligt allmänt intresse, kan de resultera i att lagar antas av en minoritet av väljarna.
4. Väljarkåren utsättes ofta för onödiga besvär och kostnader genom att den tvingas uttala sig i frågor, som, ehuru ointressanta, aktualiseras genom små organiserade gruppers aktivitet.
5. Arbetet för att erhålla tillräckligt antal namnunderskrifter för ett initiativ i en lagstiftningsfråga kan bedrivas på ett oregelmässigt eller bedrägligt sätt.
6. Där initiativrätten och folkomröstningen kan utnyttjas både för förändringar i grundlagarna och för vanlig lagstiftning, gör systemet minoriteternas fundamentala civila och politiska rättigheter beroende av tillfälliga majoriteter vid valurnan.
7. Systemet tenderar att försämra legislaturens kvalitet genom att förminska den enskilde ledamotens ansvarskänsla för vad som beslutas eller icke beslutas genom initiativrätten och folkomröstningen, emedan väljarkåren kan korrigera varje misstolkning av dess önskemål.
8. Systemet tenderar att öka den tunga och förvirrande uppgift, som redan är lagd på väljarna genom att man begär av dem att de skall, förutom att välja ett stort antal offentliga tjänstemän, också ta ställning till en hel rad av lagstiftningsförslag, som kan bli föremål för omröstning vid samma tillfälle.
9. Systemet kan missbrukas av ett minoritetsparti i legislaturen för att förhindra genomförandet av viktiga lagar, antagna av majoritetspartiet.»

Sammanfattningsvis anföres slutligen följande:

»Utrymmet tillåter inte att man detaljerat ingår på frågan huruvida vissa av dessa invändningar med samma styrka kan anföras mot såväl ett grundlagsreferendum som ett lagreferendum; eller huruvida vissa av dessa invändningar också kan anföras mot den lagstiftningsmakt, som i vanlig ordning utövas av legislaturen; eller huruvida vissa andra invändningar skulle kunna bemötas genom en förbättring av detaljerna i initiativ- och referendumförfarandet; eller genom att man undandrar vissa ärenden från initiativ- och referendumförfarandet. . . . Det förtjänar att erinras att systemet med direkt lagstiftning, sådant det nu är utformat inom vissa stater, har tillkommit huvudsakligen för att förminska inflytandet av partigångare, 'partimaskiner' och särintressen, vilka dominerat åtskilliga statliga legislature vid en eller annan tidpunkt och ofta för en lång period. Såsom ett botemedel i sådana situationer är den direkta demokratin inte ofelbar Det oaktat uppfattas den av många människor såsom det bästa medlet i närvarande tid för att förhindra åtgärder av en legislatur, vilken i stället för att ge uttryck åt folkets önskemål misstolkar dessa önskemål.»

Av vad som ovan refererats och som utförligt belysts i de år 1923 och 1950 publicerade bilagorna till de båda folkomröstningskommittéernas betänkanden med redogörelser för folkomröstningsinstitutet i Schweiz och Förenta Staterna framgår ovedersägligt att folkomröstningsinstitutet där skapats

under helt andra förutsättningar än det nu aktuella folkomröstningsinstitutet i Sverige. I båda dessa länder har folkomröstningsinstitutet i sina olika former införts såsom ett korrektiv mot av trånga klass- och näringsintressen behärskade parlamentet — i vissa delstater i USA såsom ett oundgängligt skydd mot mer eller mindre korrupta lagstiftande församlingar. Med folkomröstningsinstitutet har man både i Schweiz och USA på vissa områden avsiktligt satt det parlamentariska — eller rättare uttryckt det representativa — systemet ur spel. I konsekvens härmed är såsom redan nämnts i Schweiz och USA förekommande folkomröstningar av beslutande karaktär och i åtskilliga fall till och med obligatoriska. Rådgivande folkomröstning är där nästan helt obekant.

Må det också vara tillåtet att i detta principiella sammanhang återropa den kände danske samhällsforskaren Alf Ross. I dennes mycket uppmärksammas framställning av år 1948 med titeln »Varför demokrati?» framhålls:

»Det är det (antirepresentativa folkomröstningsinstitutet), som i praktiken är känt från folkomröstningens klassiska länder, Schweiz och USA, och vars kännetecken är, att det användes gentemot folkrepresentationen som en korrigerande eller supplerande kontroll.

Ideologiskt sett är det felaktigt att betrakta folkomröstning i denna form som det logiska fullföljandet av demokratin. Det är uttrycket för en speciell variant av demokratisk uppfattning, den direkta demokratins ideologi, mot vilken det i det föregående har framförts en rad invändningar, och som i varje fall icke är den ideologi som hittills har behärskat dansk demokratisk författningsutveckling. Det skulle därför vara oriktigt och kortsynt att införa denna ordning endast i den tron, att den betecknar det följdriktiga och naturliga fullföljandet av våra författningsprinciper.»

Och i ett mera principiellt sammanhang ger Ross en temperamentsfull men därför inte mindre väsentlig karakteristik av den »direkta demokratin», vilken inte saknar intresse både för en bedömning av folkomröstningsinstitutet i Schweiz och USA och för ett ställningstagande till frågan om behovet av en objektiv och balanserad upplysningsverksamhet vid folkomröstningar i vårt land:

»Det har tidigare påpekats, att de föreställningar om människans rationella natur och om tekniken för uppkomsten av den offentliga meningen, som förutsättes i den direkta demokratins ideologi, enligt den moderna psykologin är en rad fatala illusioner. Tron på folkviljans absoluta, rationella riktighet står i strid med masspsykologins påpekande av den roll, som känslor och dunkla drifter spelar i alla massupplevelser och som mycket lätt kan leda till ögonblickliga beslut, som står i strid med de värderingar, som folket gör i lugnare ögonblick och på längre sikt. Propagandatekniken har visat, hur det är möjligt att med lämpliga medel spela på folkets känslor som på ett instrument, suggerera det, hetsa upp det och åter dämpa ned det efter behov och önsknningar. Gentemot en hänsynslös propaganda kommer förnuft och kritik ohjälpligt till korta. Övertygelser kan fabriceras i propagandaministerier och proppas i ett försvarslöst folk. I ljuset av alla dessa fakta

är det omöjligt att upprätthålla tron på folkets instinkt som ett rättesnöre, som icke kan leda vilse.»

Med det starka folkliga intresse, som uppbär folkomröstningsinstitutet i Schweiz och flertalet delstater i USA, har man ansett sig kunna förutsätta ett aktivt valdeltagande. Det har emellertid visat sig att det faktiska valdeltagandet även vid rätt betydelsefulla folkomröstningar i dessa länder ofta varit så lågt, att man kunnat allvarligt ifrågasätta om någon klar opinion kommit till uttryck genom omröstningen. Vid de tre senaste folkomröstningarna inom edsförbundet i Schweiz, av vilka en ägde rum den 3—4 mars och de båda andra den 12—13 maj 1956 uppgick valdeltagandet till respektive 48, 51 och 51 %. Och då betraktades i vart fall en av omröstningsfrågorna vid sistnämnda tillfälle såsom en både partipolitiskt och näringspolitiskt viktig fråga¹.

Utanför Schweiz och USA har folkomröstningar på senare tid sällan förekommit, varvid utredningen bortser från den typ av folkomröstningar, som anordnats inom diktaturstater. År 1955 företogs emellertid en uppmärksammas folkomröstning beträffande Saar-områdets framtida ställning. Rätt allmänt har det hävdats såsom en svaghet att den internationella myndighet, vilken anordnade valet, underlät eller icke hade möjlighet att klart precisera frågeställningen i folkomröstningen. Både korrespondenter på platsen och andra utrikespolitiska bedömare har trots sig kunna konstatera att väljarna aldrig valde mellan de båda alternativ, som omröstningen formellt gällde, därför att man i den populära agitationen lade en helt annan innebörd i frågeställningen. Man kan åtminstone teoretiskt tänka sig att ett auktoritativt klarläggande av de båda alternativ valet gällde skulle ha minskat möjligheterna för en snedvridning av frågeställningen.

1. Följande frågor var föremål för folkomröstning:

- 1) Ett förslag från förbunds församlingen om en förlängning av pris- och hyreskontrollen intill den 31 december 1960. — Förslaget stöddes av samtliga politiska partier, i vissa fall under hänvisning till att regleringarnas konkreta konstruktion skulle komma att sakprövas vid utformningen av tillämpningslagstiftningen (4 maj).
- 2) Ett initiativ syftande att lägga frågor rörande sjöregleringskoncessioner för kraftverksändamål under referendumtvång (13 maj).
- 3) Ett finansreferendum rörande fortsatta federala subventioner till Holtzverzuikerungs AG i Ems, vilket hittills erhållit stöd dels av beredskapsskäl — företaget tillverkar bland annat motorbränsle av cellulosaspriit — dels såsom social hjälpåtgärd åt den finansiellt svaga kantonen Graubünden (13 maj).

Förstnämnda förslag antogs med stor majoritet, medan de båda senare förslagen avslogs.

Tidigare utredningars slutsatser beträffande statligt bekostad upplysning

1920 års folkomröstningsutredning

Den av Kungl. Maj:t den 22 juni 1920 tillsatta utredningen om folkomröstning diskuterade redan i sitt den 8 februari 1921 avgivna betänkande angående konsultativ folkomröstning ingående frågan om statligt bekostad upplysning. Kommittén uttalade härvid att ur principiell synpunkt utan tvivel vissa skäl talar för att folkomröstningsinstitutet bör kompletteras med något system för bibringande av officiell upplysning i de till omröstning framlagda frågorna. Med rätta betonas det ofta, enligt utredningens mening, att institutets användbarhet till väsentlig del är beroende på graden av upplysning och kunskaper hos de röstberättigade, varför det syntes kommittén uppenbart att alla tjänliga medel borde anlitas för att hos väljarna sprida den behöfliga kännedomen om de olika synpunkter, som kan anläggas på ett till omröstning framlagt spörsmål.

Kommittén deklarerade vidare att eftersom den upplysningsverksamhet, som bedrives genom pressen, den personliga agitationen och liknande, icke kan eller ens eftersträvar att vara objektiv, det i många fall utan tvivel kan vara fördelaktigt, att de röstberättigade på officiell väg erhåller en såvitt möjligt opartisk redogörelse. De anförda principiella skälen ansåg kommittén emellertid ej motivera att bestämmelser härom infördes i grundlagen. Kommittén ansåg de praktiska svårigheterna för den objektiva upplysningens ordnande vara alltför stora för att en sådan skulle kunna göras obligatorisk. Vidare ställde sig kommittén betänksam med hänsyn till de med denna verksamhet förknippade kostnaderna. Kommittén ansåg också att en viss skillnad förelåg om folkomröstningen var konsultativ eller decisiv. I det förstnämnda fallet, vilket var det aktuella, förefanns enligt kommitténs mening icke samma behov av upplysning som om det hade varit frågan om decisiv omröstning. Kommittén fann på grund av dessa skäl det lämpligast att i den föreslagna grundlagstexten icke intaga någon bestämmelse om anordnande av officiell upplysning vid folkomröstning, utan det borde stå statsmakterna fritt att i denna fråga träffa avgörande från fall till fall.

När kommittén den 28 februari 1923 avgav sitt andra betänkande — angående decisiv folkomröstning — hade den uppenbarligen icke anledning att ingå på frågan om upplysningsverksamheten, eftersom kommittén kommit till den uppfattningen, att det icke förefunnes tillräckliga skäl för att fram-

lägga förslag om införande av ett decisivt folkomröstningsinstitut. Till detta betänkande är emellertid fogade de i det föregående nämnda undersökningarna om folkomröstningsinstitutet i Förenta Staterna och Schweiz, vilka undersökningar således icke låg till grund för kommitténs i sitt betänkande år 1921 angivna ståndpunkt.

1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning

I sitt den 26 mars 1952 avgivna betänkande (SOU 1952:7) uttalade 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning att den fann det värdefullt att de röstberättigade bleve väl informerade om den framlagda frågans innebörd. Någon mera utförlig redogörelse för sin syn på detta spörsmål lämnar utredningen dock icke. Efter en summarisk redogörelse för de system för upplysningsverksamhet, som tillämpas i Schweiz och vissa amerikanska delstater, fann utredningen det amerikanska systemet mera tilltalande än det schweiziska, främst av den anledningen, att det förstnämnda i regel innebär att såväl anhängare som motståndare till förslag har rätt att själva utarbeta argument, vilka sedan införes i de av statsmedel bekostade upplysningsalstren.

Kommittén sammanfattar sin ståndpunkt i denna fråga på följande sätt:

»De här beskrivna metoderna för s. k. objektiv upplysning infördes innan radion hade tagits i bruk. Enligt utredningens uppfattning torde detta förhållande böra tillmätas icke oväsentlig vikt vid bedömandet av frågan om statlig upplysningsverksamhet bör göras obligatorisk i vårt land. Den svenska radion synes på grund av sin politiska neutralitet lämpa sig särskilt väl för att i diskussionens form låta skilda meningar komma till tals. Det torde också kunna antas att en serie program om en till omröstning framlagd fråga skulle utgöra i stort sett lika effektiv information som en till alla röstberättigade utsänd broschyr. Erfarenheterna från Schweiz och Förenta staterna tyda på att radion i dessa länder erhållit allt större betydelse för folkomröstningskampanjerna. På grund av vad som här framhållits synes det överflödigt att efter amerikanskt mönster genom statens försorg publicera argument för och emot framlagda förslag.»

Kommittén ansåg det även tveksamt, huruvida själva frågeformuleringen vid konsultativa omröstningar borde utsändas till de röstberättigade. Såsom främsta skäl för denna sin tveksamhet anför kommittén angelägenheten av att kostnaderna i samband med en folkomröstning ej får bli onödigt stora samt att man även i denna angelägenhet torde kunna räkna med radions och pressens upplysningsverksamhet. Kungörelsen om folkomröstningen skulle enligt utredningens förslag annonseras i dagstidningarna, varvid även frågeformuleringen skulle kunna anges.

Upplysningsverksamheten vid folkomröstningen i förbudsfrågan år 1922¹

Den år 1922 anordnade folkomröstningen i förbudsfrågan beslöts av riksdagen, sedan motion härom avlämnats i andra kammaren. Förslag om statligt bekostad objektiv upplysning väcktes icke i motionen och föreskrevs ej heller i det till motionen bilagda förslaget till lag om folkomröstning angående rusdrycksförbud. Vid behandlingen av motionen tog emellertid första lagutskottet upp denna fråga men konstaterade att dylik upplysning ej var erforderlig. Under debatten i riksdagen framfördes dock kravet på objektiv upplysning, som enligt förslagsställarna främst skulle bestå av utdrag från de år 1922 avgivna remissutlåtandena till 1911 års nykterhetskommittés betänkande. Utskottets linje följdes dock av riksdagen. Den upplysningsverksamhet, som föreslagits, skulle bl. a. ha motiverat ett uppskov på ett år med omröstningen, vilket ansågs olämpligt. Vidare ansågs omröstningens rådgivande karaktär icke motivera statliga åtgärder av detta slag.

Vid ifrågavarande folkomröstning utgick således icke statsmedel vare sig till direkt av staten utförd upplysningsverksamhet eller till respektive meningsriktningars verksamhet. Det kan ändock vara av intresse att något redogöra för den propaganda- och upplysningsverksamhet, som kom till stånd från de båda meningsriktningarnas sida.

Förbudssidan hade otvivelaktigt organisationsmässigt det bästa utgångsläget. Till dess förfogande stod främst ett stort antal nykterhetsorganisationer, som mer eller mindre intensivt under ett par årtionden verkat för förbud. Samarbetsorgan för dessa organisationer var Sveriges Nykterhetssällskaps Representantförsamling, till vilken var anslutna IOGT, Sveriges Blåbandsförening, Nationaltemplarorden, Nykterhetsorganisationen Verdandi, Vita Bandet och Sveriges Studerande Ungdoms Helnykterhetsförbund.

Förutom dessa organisationers insatser blev anslutningen från frikyrkorna av stor betydelse. Riksutskottet för de kristnas förbuds rörelse bildades i mars 1920. Till detta anslöt sig representanter för Evangeliska Fosterlandsstiftelsen, Svenska Missionsförbundet, Svenska Baptistsamfundet, Metodistkyrkan, Svenska Alliansmissionen, Frälsningsarmén, KFUM, KFUK, Vita Bandet och Sveriges Blåbandsförening. Även Svenska Kyrkan anslöt sig formellt till denna opinion enligt ett beslut av 1920 års kyrkomöte.

¹ Uppgifterna i detta kapitel baseras i betydande utsträckning på en av Carl-Erik Virdebrant år 1949 författad proseminarieuppsats vid Stockholms högskolas statsvetenskapliga institution.

Under 1921 tillkom en tredje samorganisation för förbudsarbetet genom att Centralrådet för Kvinnornas Förbudsarbete bildades vid en kvinnornas förbudskonferens i februari 1921. Till övervägande del kom dess representation från nykterhets- och kyrkliga organisationer, men ett antal lokala socialdemokratiska och vänstersocialistiska sammanslutningar var också representerade.

De här nämnda samorganisationerna sammanfördes i sin tur till ett samarbetsorgan benämnt Förbudsvännernas Rikskommitté, som bildades i mars 1921.

Förbudssidan kunde således räkna med ett omfattande organisatoriskt stöd. På hösten 1922 fanns det 3.270 nykterhetsföreningar och 2.959 frikyrkoförsamlingar. Frikyrko- eller nykterhetsorganisationer fanns i 1.781 kommuner, medan sådana saknades endast i 737 kommuner. Medlemsantalet i dessa organisationer torde nominellt ha närmare över- än understigit en halv miljon, men sannolikt förekom i viss utsträckning att samma personer var medlemmar i båda dessa huvudorganisationer.

Även motståndarna till förbud organiserade sin verksamhet. Detta skedde dock först i början av år 1922, då Landsföreningen för folknykterhet utan förbud (LFUF) bildades på initiativ av ett 70-tal kända personer i Stockholm. Visserligen hade tidigare funnits organisationer, som inriktade sin verksamhet mot det rådande restriktionssystemet, men dessa synes icke ha haft något mera betydelsefullt inflytande. Antiförbudsorganisationen måste därför byggas upp från grunden under själva kampanjen, och någon större omfattning fick den icke. Ett 150-tal lokalföreningar bildades, vartill kom ombud för skriftspredning och annan agitation.

Organisatoriskt var således förbudsanhängarna avsevärt bättre rustade än motståndarna till förbud. Propagandamässigt var dock förbudsanhängarnas utgångsläge besvärligt. En anslutning till deras linje innebar en brytning med en uråldrig sedvänja. LFUF var uttryck för en utbredd aversion mot förbudssträvandena, och dess numerära omfattning gav ingen uppfattning om dess styrka. Sammanslutningen stöddes av en utbredd opinion utan att stå i organisatoriskt samband med denna. Eftersom striden stod om en odeciderad mellangrupp, var utgångsläget otvivelaktigt förmånligare för LFUF än för förbudsanhängarna. För denna mellangrupp ingav sannolikt steget över till förbudssidan större betänkligheter än att bli kvar vid det redan tillämpade systemet.

Dagspressen engagerade sig i betydande utsträckning i kampanjen. Den del, som vände sig mot förbudet, var härvid ojämförligt starkast. Särskilt dominerade var den i de största städerna. Antiförbudspressen hade sålunda i Stockholm 217.400 prenumeranter mot endast 20.200 för förbudssidan. I landsorten var förhållandena något annorlunda, men med undantag för några fåtal områden var även där antiförbudspressen starkast. För landet i dess helhet hade den del av pressen, som stödde LFUF, i det närmaste

tre gånger så stor postupplaga som den förbudsvänliga pressen. Förbudsvännernas organisatoriska överlägsenhet motvägdes sålunda i betydande utsträckning av markant underlägsenhet i fråga om dagspressen, framförallt i landets folkrikaste områden.

Upplysnings- och propagandaverksamheten blev relativt omfattande. Såsom tidigare nämnts förekom ingen av staten bekostad upplysning. Den form för upplysning, som diskuterats i riksdagen, kom dock i viss utsträckning till stånd genom att remissyttrandena över nykterhetskommitténs betänkande publicerades. Flera av dem var klart gynnsamma för LFUF, varför denna organisation sammanställde dessa yttranden i en broschyr. De på så sätt framförda argumenten torde, enligt vissa iakttagares mening, ha verkat starkt ogynnsamt för förbudssidan. De båda meningsriktningarnas allmänna propaganda torde kunna betecknas som ensidig med riklig förekomst av starka överdrifter, i synnerhet mot slutet av kampanjen. Denna fick också till en del en speciell prägel genom det starka religiösa inslaget.

Beträffande agitationsverksamhetens omfattning finns endast mera preciserade uppgifter för den av förbudssidan bedrivna kampanjen. Från denna sida utgavs bl. a. 63 olika flygblad med en sammanlagd upplaga av ca 13 miljoner exemplar, 16 olika agitationsaffischer med sammanlagt ca 300.000 exemplar, agitationsbrevkort i totalt 400.000 exemplar, 320.000 brevmärken, en handbok i 4.000 exemplar samt vidare demonstrationsstandar och annan material. Förutom personal vid det centrala kansliet hade denna sida ett 30-tal länsombudsmän verksamma under en viss tid. Dessa uppgifter tyder på en relativt omfattande kampanjverksamhet.

Av de röstberättigade deltog i omröstningen 55,1 procent. För kvinnornas vidkommande var deltagandet 48,3 procent och för männens 62,6 procent. Vid omröstningen erhöll förbudsmotståndarna 50,88 procent av de avgivna rösterna, medan anhängarna av förbud erhöll 49,12 procent. Som jämförelse kan nämnas att valdeltagandet vid 1921 års val till riksdagens andra kammare, då samma rösträttsbestämmelser tillämpades, uppgick till 54,2 procent med 62,0 procent för männen och 47,2 procent för kvinnorna. Av jämförelsen framgår att deltagandet vid omröstningen i stort sett var av samma omfattning som vid samtida allmänna val.

Upplysningsverksamheten vid folkomröstningen i högertrafikfrågan år 1955

Organisationen

Folkomröstningsnämnden

I proposition 111/1955 angående folkomröstning i högertrafikfrågan föreslogs att ett anslag på 2,55 milj. kr skulle anvisas för upplysningsverksamhet vid ifrågavarande omröstning. Anslaget föreslogs uppdelat med 1 milj. kr till vardera meningsriktningen samt 550.000 kr till huvudsakligast av staten direkt utförd upplysningsverksamhet. I propositionen uttalades att bidrag till propaganda för någon tredje ståndpunkt icke borde utgå i den aktuella folkomröstningskampanjen, men departementschefen underströk att hans ställningstagande icke skulle vara prejudicerande för eventuellt kommande folkomröstningar i andra frågor. Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen.

Ansvaret för upplysningsverksamheten anförtroddes åt en av Kungl. Maj:t utsedd nämnd om tre personer, benämnd folkomröstningsnämnden. Det skulle ankomma på folkomröstningsnämnden att dels själv bedriva objektiv upplysningsverksamhet rörande ifrågasatt trafikomläggning, dels verka för att de olika åsiktsriktningarna organiserade en upplysnings- och propagandaverksamhet var och en för sin linje. I fråga om de olika meningsriktningarnas egen propagandaverksamhet hade nämnden i uppdrag att vid behov taga kontakt med befintliga organisationer, som kunde antagas vilja propagera för höger- respektive vänstertrafik, eller att verka för att intressesammanslutningar med sagda syfte skapades. Till nämndens uppgifter hörde även enligt propositionen att noga pröva, att bidragstagarna vore representativa för vederbörande meningsriktning och hade förutsättningar att på ett tillfredsställande sätt bedriva propaganda i saken. Nämnden hade vidare att fortlöpande kontrollera de statliga medlens användning.

Till nämndens förfogande ställdes en parlamentarisk kommitté, som utsågs av riksdagens talmanskonferens och bestod av 10 ledamöter med lika representation för de båda meningsriktningarna. Kommitténs uppgift angavs i propositionen vara att lämna nämnden råd i olika frågor.

Kungl. Maj:t förordnade den 27 maj 1955 ledamöter i folkomröstningsnämnden. Den kom att bestå av ett justitieråd, en statskommissarie samt chefen för Statens upplysningsbyrå, med den förstnämnda ledamoten så-

som ordförande. (Förteckning över ledamöterna i nämnden och den rådgivande kommittén återfinns i bilaga 1.) Till nämndens förfogande ställdes en sekreterare. Nämnden anlidade i övrigt den expertis, som ansågs erforderlig för vissa speciella uppgifter.

Nämnden avslutade sin verksamhet den 27 april 1956 med att till chefen för kommunikationsdepartementet överlämna en redogörelse för sin verksamhet. Av nämndens 23 sammanträden hölls tre tillsammans med den parlamentariska kommittén. Denna kommitté sammanträdde endast på nämndens initiativ.

Till nämndens uppgifter hörde, såsom framgår av det förut anförda, att taga kontakt med organisationer, som kunde tänkas vara intresserade av att propagera för vänster- respektive högertrafik, eller att taga initiativ till att dylika sammanslutningar komme till stånd. Något dylikt initiativ blev dock icke erforderligt, eftersom såväl Kommittén för högertrafikfolket som Västertrafikkommittén hade bildats, åtminstone interimistiskt, redan innan riksdagen fattade sitt beslut i frågan. En av nämndens första uppgifter blev därför att taga kontakt med dessa kommittéer, varvid dessa var för sig fick redogöra för sin konstitution. Nämnden kunde med ledning härav konstatera att de båda kommittéerna hade sådan förankring inom respektive meningsriktningar, att de kunde anses väl representativa för dessa. Dock ansåg sig nämnden närmast av formella skäl böra genom annons i Post- och Inrikes tidningar kungöra, att möjligheten att erhålla statsanslag stode öppen för sådana organisationer, som ville bedriva upplysnings- och propagandaverksamhet för någondera meningsriktningen i omröstningsfrågan och vilka vore representativa för ifrågavarande riktning. Någon anmälan från dylik organisation — utöver de redan nämnda — inkom icke före utsatt datum.

Samtidigt med att nämnden godkände ovannämnda kommittéer såsom berättigade att uppbära statsbidrag för propagandaverksamhet, föreskrev nämnden att kommittéerna skulle vara skyldiga att föra fortlöpande räkenskaper över användningen av erhållna statsbidrag samt att senast den 15 i varje månad till nämnden ingiva de för nästföregående månad förda räkenskaperna med därtill hörande verifikation. Kommittéerna hade vidare att ställa sig till efterrättelse de ytterligare kontrollföreskrifter eller föreskrifter i övrigt som av nämnden kunde komma att beslutas för erhållande av statsbidrag.

Nämnden förfor på så sätt, att den vid sammanträden med respektive kommittéer var för sig fastställde vissa allmänna principer för verksamheten. Kommittéerna presenterade då var sin plan för medlens användning. I samband härmed uttalade nämnden att avvikelser från denna plan kunde ske men att planen ändock i sina huvuddrag skulle vara att anse såsom ram för den verksamhet, vilken skulle bekostas med statsmedel.

I båda kommittéerna återfanns ett flertal riksdagsledamöter, och även

i övrigt ansågs att kommittéerna hade den förankring och representativitet, som kunde anses erforderlig för att säkerställa en insiktsfull och ansvarskännande bedömning av frågan, hur statsanslaget bäst skulle användas och hur avvägning skulle ske mellan olika åtgärder. Nämnden inskränkte sin verksamhet i detta avseende till att i huvudsak bli en kontroll med särskilt beaktande av att enskild person icke oskäligt gynnades samt att statsmedel icke användes för annat ändamål än som avsetts. Denna kontroll tillgick så, att kommittéerna vid sina medelsrekvisitioner specificerade de kostnader, vartill de begärda medlen skulle användas. I regel avsåg, såsom framgår av det föregående, varje medelsrekvisition en period av en månad. Bokföringen hos vardera kommittén granskades av en auktoriserad revisor, som direkt till nämnden avgav granskningsberättelse för varje månad. Nämndens uppgift i detta sammanhang kunde därför inskränkas — om granskningsberättelserna icke gav anledning till särskilda åtgärder — till genomgång av verifikationerna, varvid nämnden hade möjlighet att i detalj följa statsmedlens användning. Särskild expertis anlätades för att utföra stickprov beträffande reseräkningarnas tillförlitlighet.

Nämnden begärde av kommittéerna särskild redovisning för sådan materiel, som inköpts av statsmedel men ej förbrukats under kampanjen. Kommittéerna ålades att avyttra dylik materiel på sådant sätt, att största möjliga ekonomiska ersättning utvanns för densamma. De därvid inflytande intäkterna skulle användas för att bestrida sådana kostnader, för vilka eljest statsmedel kunnat utgå. Nämnden meddelade också kommittéerna att statsmedel icke finge tagas i anspråk för betalning av restaurangnotor i den mån dessa upptog kostnader för vin och spirituosa.

Nämndens kostnader av administrativ karaktär återges här nedan. Posten »revisionsarvode» avser kostnaden för den tidigare omnämnda auktoriserade revisorns granskning av räkenskaperna tillhörande kommittén för högertrafikfolket. Anledning till att denna kostnad bestreds med medel avsedda för nämndens egna kostnader var, att nämnden, när den blev informerad om att vänstertrafikkommittén låtit uppdraga åt särskild revisor att förlöpande granska kommitténs räkenskaper, anmodade kommittén för högertrafikfolket att vidtaga liknande arrangemang, vilket kommittén accepterade. Kommittén inkom emellertid sedermera med hemställan om befrielse från åtagandet att bestrida de med revisorsgranskningen förenade kostnaderna, vilka kommittén samtidigt anhöll att nämnden måtte åtaga sig. Såsom skäl härför anfördes att kommitténs kostnader kommit att uppgå till ett högre belopp än det kommittén erhållit i statsanslag. Efter att ha erhållit begärt medgivande därom av chefen för kommunikationsdepartementet åtog sig nämnden ifrågavarande kostnader till ett belopp av 1.200 kronor.

Administrativa kostnader:

Arvode, nämndens ledamöter	3.798:—
Resekostnader och traktamenten, nämndens ledamöter	32:—
Arvode, den parlamentariska kommitténs ledamöter	255:—
Resekostnader och traktamenten, den parlamentariska kommitténs ledamöter	498:96
Arvode, nämndens sekreterare	900:—
Revisionsarvode	1.200:—
Tillfälligt biträde	653:63
	Kronor 7.277:59

Såsom framgår av uppgifter i det följande, uppgick kostnaderna för tryckning och distribution av den genom nämndens försorg framställda broschyren till kronor 166.488:01. Eftersom nämndens administrativa kostnader belöpte sig på kronor 7.277:59, blev de totala kostnaderna för nämndens verksamhet kronor 173.765:60. Av det belopp på 550.000 kronor, som ställdes till förfogande för bestridandet av kostnaderna för nämndens verksamhet, förbrukades sålunda endast knappt en tredjedel. Det å anslaget kvarstående beloppet uppgår till kronor 376.234:40.

Höger- och vänsterkommittéerna

Såsom framgår av det föregående ställdes genom riksdagsbeslutet om folkomröstning i högertrafikfrågan två miljoner kr till förfogande för en av de båda meningsriktningarna var för sig bedriven upplysnings- och propagandakampanj. Anslaget skulle uppdelas med högst en miljon kr till var och en av åsiktsriktningarna. I propositionen i frågan framhölls att det vore lämpligt att ett centralt organ organiserades för vardera sidan. Det ankom på folkomröstningsnämnden att verka för att så skedde.

Centralkommittéer kom emellertid såsom redan nämnts till stånd utan att nämnden behövde ta initiativ härtill. På högersidan togs redan i slutet av april månad 1955 initiativ till bildande av *Kommittén för högertrafik-folket*. Främst synes detta initiativ ha tagits av vissa motor- och näringsorganisationer såsom Kungl. Automobil Klubben (KAK), Motormännens riksförbund (M), Motormännens helnykterhetsförbund (MHF), Sveriges automobilindustriförening, Sveriges automobilimportörförbund och Svenska vägföreningen. Men även representanter för andra organisationer och institutioner samt ett flertal enskilda riksdagsmän och andra kända personer i framskjuten ställning ingick i denna kommitté. Riksdagsledamöterna representerade samtliga demokratiska partier. Ordföranden i kommittén var tillika ordförande i Statens trafiksäkerhetsråd. I kommitténs arbetsutskott ingick däremot enbart verkställande direktörerna för KAK, M, MHF, Svenska vägföreningen och Svenska petroleuminstitutet. (Personförteckning i bilaga 1.) Detta underströk på ett markant sätt ifrågavarande motor- och nä-

ringsorganisationers engagemang till förmån för högersidan, vilket även kom till uttryck på annat sätt, bl. a. genom medverkan av anställda tjänstemän. Dessa organisationer hade även innan folkomröstning i högertrafikfrågan aktualiserades mer eller mindre energiskt verkat för en övergång till högertrafik.

Rikskommittén sökte få till stånd en viss lokal organisation, och enligt uppgift från kommittén förfogade den vid tiden för omröstningen över 494 lokalkommittéer eller lokala kontaktmän, med vilka kommittén hade direkt kontakt. I åtskilliga fall innehöll dessutom lokalkommittéerna på större orter representanter och kontaktmän för omkringliggande kommuner, utan att rikskommittén stod i direkt kontakt med dessa. Kommittén hade icke någon fast länsorganisation eller anställda länsombudsmän. Att högersidans lokala organisation icke fick större omfattning, torde till en del ha haft sin orsak i att kommittén från början räknade med att de för en trafikomläggning intresserade motororganisationernas lokalavdelningar skulle stå till förfogande.

Vänstertrafikkommittén konstituerades den 18 maj 1955. Initiativet synes här ha kommit från riksdagsmän och andra enskilda personer. Av kommitténs 22 ledamöter var icke mindre än 17 riksdagsledamöter, representerande samtliga demokratiska partier. Ingen av kommitténs ledamöter synes ha företrätt någon bestämd organisation. Såsom ordförande i såväl kommittén som dess verkställande utskott fungerade det borgarråd i Stockholm, vilken är ansvarig för huvudstadens trafikfrågor. I verkställande utskottet ingick dessutom såsom ledamöter tre riksdagsledamöter, representerande var sitt politiska parti, samt vidare direktören för Stockholms spårvägar och chefen för kommitténs kansli. (Personförteckning återfinns i bilaga 1.)

Även om kommittén formellt icke hade någon organisatorisk anknytning till några bestämda sammanslutningar, hade den ett visst moraliskt stöd av Svenska lasttrafikbilägareförbundet, Svenska transportarbetareförbundet och Svenska droskbilägareförbundet. Främst vände sig dessa organisationer mot en sådan finansiering av omläggningen, som skulle innebära ökade kostnader för bilismen. Detta kunde utnyttjas av kommittén i propagandan mot en omläggning. En av ledamöterna i styrelsen för Svenska lasttrafikbilägareförbundet var även ledamot i kommittén och dess verkställande utskott.

Kommittén byggde upp en omfattande läns- och lokalorganisation. Sålunda hade kommittén under en viss tid en ombudsman anställd i varje län samt i städerna Stockholm och Göteborg. Lokalorganisationer och kontaktmän tillskapades i betydande utsträckning bl. a. genom länsombudsmännens verksamhet. Enligt uppgift från kommittén förfogade denna vid slutet av kampanjen över ca 350 lokalkommittéer, vartill kom ca 1.600 lokalkontakter — ledare för propagandan på lokala platser — samt dessutom ca

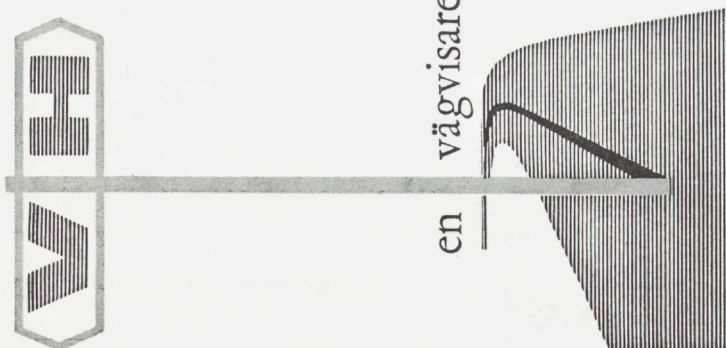
trafiken

I

svikt för tillstyrkande.

dep.

...ing.

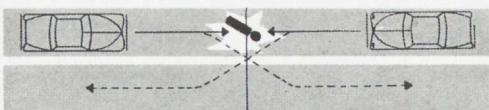


en vägvisare



C

Intresset av enhetliga internationella trafikregler anses vara huvudsälet för övergång till högertrafik.



17

Den allmänna ökningen av den internationella lastvagntrafiken började i Sverige i början av 1950-talet. Den ökade sedan snabbt under 1960-talet och har fortsatt att öka under 1970-talet. Motorfordonstrafiken över landets gränsgårdar, som räknas från förbrukningen år 1952 till år 1970, har ökat med 100 procent. Den allmänna ökningen av lastvagntrafiken i Sverige har varit betydande. Under 1970-talet har den ökat med 1,600,000 stycken lastbilar årligen. Detta innebär att det finns 1,600,000 stycken lastbilar i Sverige idag. Detta innebär också att det finns 1,600,000 stycken lastbilar i Sverige idag. Detta innebär också att det finns 1,600,000 stycken lastbilar i Sverige idag.

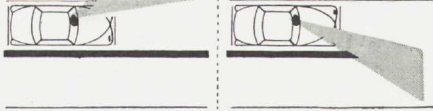
Om Sverige däremot skulle övergå till högertrafik uppträder tillfälligtvis en sådan extra risk i särskilt svår form. Under någon tid kommer ovovana och osäkerhet att finnas hos samtliga trafikanter som vant sig vid vänstertrafik. Man



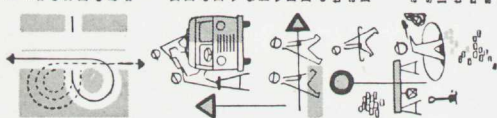
Övergång till högertrafik innebär således en tillfällig ökning av antalet trafikolyckor i övergångsskedet till förmån för en viss minskning framdeles.

[illegible]

Kommittens mening är att man överhuvud taget bör grunda en omläggning av trafiksystemet på en detalj i det nuvarande bilbeståndets konstruktion.



En överslag till högertrafik drar stora kostnader, bussar och spårvagnar måste byggas om, vägmärken och trafikplatser ändras m. m. Sammanlagt kan kostnaderna beräknas till omkring 200 miljoner kronor. Härmed menas då indirekta kostnader. Det anses att säkerligen även indirekta kostnader kommer att uppstå men att dessa icke låter beräkna sig i förväg.



De direkta kostnaderna skall huvudsakligen bestå av så kallade automobilattremedel som bensin, olja, skatter och avgifter samt av skatter och avgifter för körkort och körkortsinlämning. Det är icke tillämpligt förordna ett särskilt skatteförfarande för dessa kostnader. Det är icke tillämpligt förordna ett särskilt skatteförfarande för dessa kostnader. Det är icke tillämpligt förordna ett särskilt skatteförfarande för dessa kostnader.

200 miljoner är måhända alltid för mycket till att betala för övergång till bögtrafik. Motståndarna till förslaget om bögtrafik frambalder att det beloppet i stället skulle kunna användas till andra och nyttigare samhällsuppgifter. Närmast till hands ligger en upprustning av vägväsendet med rikshuvudvägarna såsom ett system av motorvägar med flera kortlän.

Folkomröstningen skall äga rum



SÖNDAGEN DEN OKTOBER 1955

Frågan som skall besvaras lyder:
BÖR HÖGERTRAFIK INFÖRAS PÅ
VÄGARNAS I RIKET

”Ja” betyder högertrafik på vägar och gator, ”nej” betyder vänstertrafik. Den som inte vill taga ställning till frågan kan rösta blankt. Röstsedlar finns på vallokalen.

Sök bilda Dig en åsikt
om huruvida
högertrafik bör införas

Rösta

enligt Din övertygelse

Kommer Du icke till
någon beständ uppfattning
så rösta blankt

Utgiven av folkomröstningsnämnden på statligt uppdrag

Folkomröstningsnämndens broschyr

8.000 medhjälpare till dessa kontaktmän. Enligt av kommittén lämnade uppgifter hade de allra flesta av dessa kontaktpersoner erfarenheter av politisk och organisatorisk verksamhet.

Upplysningsverksamhetens omfattning

Av staten direkt bedriven verksamhet

I proposition 111/1955 uttalades att folkomröstningsnämnden skulle utarbeta en broschyr, i vilken argumenten för och emot trafikomläggningen framfördes samt förutsättningarna vid folkomröstningen i vad avsåg finansieringen av en eventuell reform redovisades. Nämnden skulle vidare ombesörja tryckning av broschyren samt dess distribution till samtliga hushåll i landet. Broschyren skulle därjämte tillhandahållas på samtliga postanstalter i landet samt på beskickningar och konsulat i utlandet och vidare på omröstningsdagen finnas tillgänglig vid omröstningslokalerna. Slutligen uppdrogs åt nämnden att söka hos Radiotjänst utverka att en serie radioprogram i frågan anordnades.

Nämndens arbetsuppgifter beträffande upplysningsverksamheten var således tämligen exakt angivna i propositionen. Manuskript till broschyren utarbetades inom nämnden. Vid ett sammanträde den 22 juni 1955 med den parlamentariska kommittén lämnades en redogörelse från nämndens sida för principerna för broschyrens utformning samt för dess huvudsakliga innehåll. Senare översändes korrektur av broschyren till kommitténs ledamöter för kännedom.

För broschyrens teckningar och typografi anlätades särskild expertis. Statskontorets tryckeriexpedition ombesörjde vissa tryckeritekniska anordningar såsom placering av ifrågavarande tryckorder efter anbudsförfarande samt rörande val av papperskvalité o. d.

Broschyrens upplaga bestämdes till 3.300.000 exemplar. Den distribuerades enligt följande specifikation:

Såsom gruppkursband till alla hushåll inom landet	2.461.824
Tillägg med i genomsnitt 5 exemplar per utdelningspostanstalt (4.038)	20.176
Till samtliga postanstalter i riket för tillhandahållande under tiden 3—16 oktober (4.258)	300.000
Till samtliga länsstyrelser och överståthållarämbetet i Stockholms stad för tillhandahållande i omröstningslokalerna på omröstningsdagen	492.900
Till de beskickningar och konsulat som skulle ombesörja röstmottagning i utlandet	4.600
Till 180 dagstidningar	540
Reserv	19.960
Sammanlagd upplaga	3.300.000

Såsom framgår av bifogade avtryck av den statliga broschyren upptog denna inledningsvis en återgivning av omröstningsfrågans bakgrund och

dess behandling i olika instanser. Därefter anfördes de huvudsakliga argumenten för och emot en omläggning till högertrafik, varvid framställningen baserades på i officiella sammanhang framförda synpunkter. Redan i propositionen hade utsagts att kostnaderna för en omläggning år 1959 skulle angivas till 200 miljoner kr. Avslutningsvis angavs med speciell typografi den konkreta frågeställningen samt datum för omröstningen. Vidare rikta- des en allmän appell till läsaren om deltagande i valet.

Kostnaderna för framställning och distribution av broschyren framgår av följande sammanställning:

	Kronor
Tryckningskostnad	40.493:04
Teknisk expertis	550:—
Portoavgift för gruppkursband	123.091:20
Distribution av 300.000 ex. till samtliga postanstalter	2.058:77
Diverse kostnader	295:—
Summa kostnader	166.488:01

Av sammanställningen framgår att distributionskostnaderna uppgick till 75 procent av de totala kostnaderna, medan framställningskostnaderna endast motsvarade 25 procent.

Nämndens uppdrag att hos Radiotjänst söka utverka en serie radioprogram i omröstningsfrågan fullgjordes på så sätt, att nämnden vid två tillfällen hade sammanträde med representanter för Radiotjänst, varvid riktlinjerna för och omfattningen av dessa radioprogram diskuterades. Likaså upptogs denna fråga till överläggning vid nämndens sammanträden med den parlamentariska kommittén. Vid utförandet av ifrågavarande radioprogram medverkade nämndens ordförande i olika sammanhang. Programmens totala omfattning framgår av följande sammanställning.

Inslag i radio i samband med folkomröstningen 16 oktober 1955.

Dag	Sändningstid	Programmets art samt medverkande i detsamma
24/9	kl. 18.55 c:a 2 min.	Meddelande angående folkomröstningen.
25/9	kl. 18.55	Samma meddelande som 24/9.
25/9	kl. 20.15—20.30	Inför folkomröstningen 16 oktober. Orientering av justitierådet Gösta Lind.
27/9	kl. 18.45—18.55	Inför folkomröstningen. Högertrafikfolket har ordet. F. ordf. i LO Aug. Lindberg, författaren Albert Viksten samt riksdagsledamöterna Elsa Johansson och Leif Cassel.
29/9	kl. 18.45—18.55	Inför folkomröstningen. Vänstertrafikkommittén har ordet. Riksdagsledamöterna Harald Hallén och Nancy Ericsson.
1/10	kl. 18.55	Samma meddelande som 24/9.
2/10	eko 4.45 min.	Justitierådet Gösta Lind: Folkomröstningsbroschyren.

- 4/10 kl. 19.30—19.40 Inför folkomröstningen.
Landshövdingen Ruben Wagnsson talar för högertrafikfolket.
- 7/10 kl. 19.30—19.40 Inför folkomröstningen.
Borgarrådet Helge Berglund talar för vänstertrafikkommittén.
- 13/10 kl. 20.00—21.45 Höger eller vänster?
En debatt inför folkomröstningen. Deltagare: riksdagsledamöterna Gunnar Ericsson i Näs och Ragnhild Sandström samt byråchefen Erland Carbell (Högertrafikfolket); borgarrådet Helge Berglund, riksdagsledamoten Nancy Eriksson samt docenten Sander Izikowitz (Vänstertrafikkommittén).
Ordförande: Justitierådet Gösta Lind.
- 14/10 kl. 18.55 Några allmänna råd till de röstande vid söndagens folkomröstning angående högertrafiken.
c:a 2 min.
- 15/10 kl. 08.10 Samma meddelande som 14/10.
- 15/10 eko 3.30 min. Justitierådet Gösta Lind: Tips inför folkomröstningen.
- 16/10 kl. 08.10 Samma meddelande som 14/10.
- 16/10 kl. 12.40 Samma meddelande som 14/10.
- 16/10 eko 6.30 min. Intervju med överkonstapel Sanneborg, rektor Sven Nilsson och lektor Ekhult om folkomröstningen i Haparanda.
- 16/10 kl. 21.50—22.15 Kring folkomröstningen.
- 16/10 kl. 22.30—01.05 Valvaka vid gramfon.
- 17/10 eko 9.30 min. Presskommentarer till folkomröstningen.

Såsom framgår av förteckningen över programinslagen, hade de två tävlande parterna tillfälle att i två olika program om vardera 10 minuters sändningstid vända sig direkt till lyssnarna. Dessa orienterande program följdes senare av den stora debatten på 1 timma och 25 minuter. Härtill kom övriga programinslag av varierande tid och karaktär, vilka lämnade information i omröstningsfrågan eller i omröstningstekniska sammanhang och således medverkade till att aktualisera omröstningen. Totalt förekom programinslag med anknytning till folkomröstningen vid sexton olika tillfällen med en sammanlagd sändningstid av 2 timmar och 50 minuter, innan omröstningen avslutades den 16 oktober.

I specifikationen här ovan har icke hänsyn tagits till att meddelanden och uttalanden i anslutning till folkomröstningsfrågan förekom i radions nyhetstjänst under de månader som föregick folkomröstningen.

Visserligen företogs från Radiotjänsts sida inga direkta lyssnarundersökningar, men enligt den ansvarige programtjänstemannen hade man gjort den iakttagelsen, att de första 10-minutersappellerna slog bäst. I dessa fick flera röster komma till tals och vad som där yttrades kom sedan att gå igen i den följande debatten i både press och radio. Att döma av smärre observationer, såsom t. ex. frekvensen av telefonsamtal till Radiotjänst efter programmen, var dock intresset för den stora avslutande debatten påfallande litet. Det framhålls emellertid att trots att intresset för debatten omedel-

bart efter sändningen inte var särskilt markant, kan det väl tänkas att debatten hade en icke oväsentlig betydelse, när det gällde att förse väljarna med argument och stimulera till deltagande i omröstningen. Det framhålles vidare att man från Radiotjänsts sida från början räknat med att i programserien få in även några levande reportage, som i allmänhet tillmättes värde, när det gäller att väcka medborgarnas intresse för en fråga. Emellertid visade det sig förenat med betydande svårigheter att balansera sådana reportage av den anledningen, att vänstersidan icke ansågs kunna arbeta med lika tacksamt programmaterial som högersidan.

Vederbörande programtjänsteman hävdar den allmänna meningen beträffande upplysningsverksamhet i radio i samband med folkomröstningar, att denna så långt det är möjligt bör läggas på en bredare bas, gärna på bekostnad av appellbetonade inslag, som lätt får en alltför formell och officiell prägel och därigenom blir mindre attraktiva för de stora lyssnargrupperna. Det betonas dock att därmed ej någon ståndpunkt tagits till frågan huruvida en upplysningskampanj av denna typ i första hand bör vända sig till eliten av opinionsbildare eller till de breda väljarmassorna direkt.

Av kommittéerna bedriven verksamhet

Såsom framgår av det föregående ställdes 2 miljoner kr. till förfogande för de båda meningsriktningarnas upplysnings- och propagandaverksamhet, vilka var och en skulle kunna få nyttja högst hälften av detta belopp. Om kostnaderna komme att överstiga 1 miljon kr., finge vederbörande själv ansvara för finansieringen av den överskjutande delen. Om kostnaderna för den verksamhet statsanslaget avsåg att täcka däremot ej uppginge till 1 miljon kr., skulle erhållet men ej utnyttjat belopp återlevereras till statsverket. Kommittén för högertrafikfolket utnyttjade hela anslaget på 1 miljon kr., medan Vänstertrafikkommittén återlevererade kronor 22.899:08 av erhållet statsanslag.

Det stod respektive kommittéer fritt att disponera erhållet anslag för de olika reklammedel, som vederbörande fann mest lämpliga. Från nämndens sida lämnades inga föreskrifter, som i detta avseende begränsade kommittéernas frihet. Vid val av reklammedel och utstakande av riktlinjer för verksamheten nödgades kommittéerna till en del taga hänsyn till att tiden mellan riksdagens beslut om anslag till propagandaverksamheten och omröstningsdagen uppgick till endast fem månader. Då kampanjverksamheten vidare måste sättas igång någon tid före omröstningen, är det uppenbart att kommittéerna hade relativt knapp tid för förberedelser, i vart fall om man jämför med motsvarande förberedelsetid vid ett vanligt val, och att deras valfrihet beträffande användandet av olika reklammedel därmed begränsades. Till bilden hör också att de sedvanliga semestermånaderna ingick i förberedelsetiden.

HÖGERTRAFIK

är säkrare



RÖSTA
JA
16 OKTOBER

HÖGERTRAFIKFOLKET



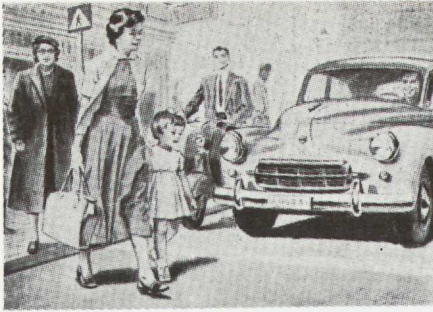
DET FINNS PENGAR NU
TILL HÖGERTRAFIKREFORMEN

HÖGERTRAFIK är tryggare

RÖSTA
JA
16 OKTOBER



Högertrafikfolket



Den som kör högertrafikreformens gemensamt 1939. Reformen är till för alla trafikslagsbetecknade bilar som kör höger.

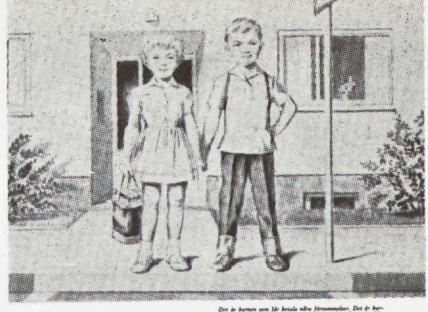
Du går tryggare... Du kör säkrare i högertrafik

Vil alla ha den trafiksystem i vilket trafiken är tryggast och säkrast. Det är den trafiksystem som är mest säker och som ger den största tryggheten för alla som kör i trafiken. Det är den trafiksystem som är mest säker och som ger den största tryggheten för alla som kör i trafiken.

Högertrafik kommer att rädda människoliv och materiella värden. När du kör i trafiken är du i fara. Du är i fara för dig själv och för andra. Du är i fara för dig själv och för andra.

Sten Lindberg
Rösta JA 16 OKTOBER

HÖGERTRAFIKFOLKET



Det är barnen som lär sig att köra högertrafik. Det är barnen som lär sig att köra högertrafik. Det är barnen som lär sig att köra högertrafik.

Säg ja till högertrafik - också för deras skull

Högertrafik gör att vi går och står tryggare. Det gör att vi går och står tryggare. Det gör att vi går och står tryggare.

OMLÄGGNINGEN
BLIR VÄL FÖRBERED
DU KAN VARA LUGN
FÖR DINA BARN

Och efter de första flyktiga veckorna - när vi har lärt oss att köra högertrafik - kommer vi att känna oss trygga och säkra. Det kommer vi att känna oss trygga och säkra.

Den som kör högertrafik kommer att rädda människoliv och materiella värden. När du kör i trafiken är du i fara. Du är i fara för dig själv och för andra. Du är i fara för dig själv och för andra.

OMLÄGGNINGEN
BLIR VÄL FÖRBERED
DU KAN VARA LUGN
FÖR DINA BARN

Och efter de första flyktiga veckorna - när vi har lärt oss att köra högertrafik - kommer vi att känna oss trygga och säkra. Det kommer vi att känna oss trygga och säkra.

Sten Lindberg
Rösta JA 16 OKTOBER

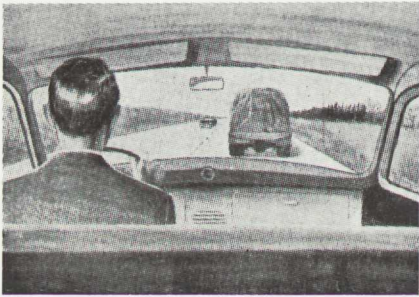
Sten Lindberg
Rösta JA 16 OKTOBER

Sten Lindberg
Rösta JA 16 OKTOBER

HÖGERTRAFIKFOLKET

HÖGERTRAFIKFOLKET

HÖGERTRAFIKFOLKET



"En bil med en av de nya trafikskyltarna i högertrafikreformens gemensamt 1939. Reformen är till för alla trafikslagsbetecknade bilar som kör höger."/>

Din bil är byggd för högertrafik

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

HÖGERTRAFIKFOLKET

HÖGERTRAFIKFOLKET

HÖGERTRAFIKFOLKET

Det finns pengar nu till högertrafikreformen

Ingen viktig socialreform kan genomföras utan kommers. Det gäller också vår lands övergång till högertrafik. Den kommer att kosta omkring 200 miljoner kronor, om den genomförs 1939. Det kommer till sakens rätt.

Högertrafikreformens är en reform som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

Högertrafikreformens är en reform som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

Högertrafikreformens är en reform som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

Högertrafikreformens är en reform som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

Högertrafikreformens är en reform som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

Högertrafikreformens är en reform som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

Högertrafikreformens är en reform som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

Högertrafikreformens är en reform som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

Högertrafikreformens är en reform som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

Högertrafikreformens är en reform som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

Högertrafikreformens är en reform som är byggd för högertrafik. En bil som är byggd för högertrafik är en bil som är byggd för högertrafik.

HÖGERTRAFIKFOLKET

HÖGERTRAFIKFOLKET

HÖGERTRAFIKFOLKET

Det blir
FEL



att titta
RÄTT

om högertrafiken införes

99 gånger kan vi kanske komma ihåg att trafiken kommer från det "andra" hållet. Men den hundrade gången faller vi tillbaka i den gamla, osäkerhets- och osäkerhets- och ser åt höger — ser en tom körbana — och säger rakt framåt en framrusande bil. Och så smäller det! En olycka, en olycka eller för en osäker, dyrbar och olycksfylld trafikomläggning. För barn och gamla blir det ännu värre. För barn i sina mest oskyddliga år tränas att se åt höger — Just här faller de in i den vanliga spår, här

för glömske de inte i sin lek och sin iver alla nya förändringar. Och de gamla, pågånget medvetna om att uppmärksamheten blir sämre och sämre, att minnet sviker, att ett helt liv inlämnade vanor kan komma att ta sin rätt — att de en dag säger ut framför ett inbromsande, gråtande fordon. Det är ett mycket stort ansvar det tar på sig som röstar för högertrafik.

RÖSTA DÄRFÖR NEJ DEN 16 OKTOBER

3 starka skäl att rösta för Vänstertrafik

Ingen förbättring ur trafiksäkerhets- synpunkt med högertrafik

En omläggning kommer att medföra ökat antal döda och skadade på vägarna

Alla parter är ense om att en omläggning till högertrafik måste medföra flera trafikolyckor under en övergångstid. Automatiska reflexreflexer, inpresade i

nerv och själ, blir "ades- digra" på vägar med fordon framrusande på "fel" sida. Den "rätt" invanda rulle- sen kan bli den sista. Det blir fel att titta rätt.

De hundratals miljonerna kan gå till betydligt nödvändigare och nyttigare saker

Det kostar minst en kvarts miljard att övergå till högertrafik. De pengarna kan sparas eller användas till bättre vägar, skenfräa järn-

vägskorningar och ökad trafiksäkerhet. Till samhällsnyttigt uppbyggnads- arbete och fortsatt fram- skridande.

RÖSTA DÄRFÖR NEJ DEN 16 OKTOBER

**Rösta för
bättre vägar
i stället**



... rösta NEJ till en tveivelaktig, dyrbar och riskabel trafikomläggning

De 250 miljoner, som en trafikomläggning (minst) kommer att kosta, blir till mycket större välgö- nelse om de t.ex. används till förbättring av våra vägar, borttagande av dödsfall, till viadukter i stället för riskabla järnvägskorningar, kurvor med fri sikt, cykel- och gångbanor. En trafikomläggning kommer att medföra en

stark ökning av antalet olyckor och icke minst kommer barn och äldre att drabbas. Och slutligen; högertrafikens påstådda fördelar uppvägs mer än väl av vänstertrafikens bättre vägsäkerhet, hänsynstullare passering av glände och cyklende, avstigning åt trottoarsidan, litet- tär mörkerkörning, mindre bländningsrisk osv.

**rösta
NEJ** den 16 okt.



Då är det för sent



- att rösta NEJ!

Det är så "framgångsrika" och moderna att tala om högertrafikens "fördelar" och att se ned på vänstertrafiken, tror att den i väsentliga avseenden har obestridliga fördelar. Men det framgångsrika och moderna kanske hälsar bort den dag man själ- la vänta till de olyckor omställningen drar med sig. Att se ett barn bekymmerskt nära sig kör- banan. Hur det är gammal vana ser mot höger. Fin- ner vägen fri — och säger rakt ut framför en

bromsande, gråtande bil. Och de gamla, som har det svårt redan nu. Hur många av dem kommer inte en trafikomläggning att drabba. Då är det för sent att säga — "hade jag wnt det här, hade jag aldrig röstat ja". Då är det för sent att säga NEJ. Då är det för sent att förhindra en trafikomläggning som drar med sig otaliga olyckor kostar hundratals miljoner kostar hundratals miljoner förbättring ur trafiksynpunkt

RÖSTA DÄRFÖR NEJ DEN 16 OKTOBER



Kommittéerna synes icke ha träffat andra inbördes överenskommelser rörande kampanjens utförande än att den utåtriktade verksamheten skulle starta tidigast den 1 september samt vidare angående en viss fördelning av kommersiella affischplatser på större orter.

Kommittéernas användning av erhållna medel framgår av följande sammanställning:

Vänstertrafikkommitténs och Kommitténs för högertrafik till folkomröstningsnämnden redovisade kostnader.

(i avrundade antal kronor)

	Vänstertrafik- kommittén	Kommittén för högertrafikfolket
<i>Kansli- och publicitetsavdelning</i>		
Personal, löner, arvoden	47 000	52 000
Administration	27 500	
Övriga kostnader	40 300	33 500
	114 900	85 500
<i>Läns- och lokalorganisation</i>		
Arvoden	88 300	22 000
Resor och traktamenten	44 500	39 100
Konferenser och möten	55 100	25 000
Lokal annonsering, affischering, expedition m.m.	81 000	137 600
	269 000	224 600
<i>Riksannonsering</i>		
Dagspress	128 600	306 600
Vecko- och fackpress	43 300	114 000
	171 900	421 600
<i>Riksaffischering</i>	70 900	122 200
<i>Film</i>	29 200	41 500
<i>Trycksaker</i>		
Tryckkostnader m. m.	189 500	72 500
Distribution	130 100	27 400
	319 600	100 000
<i>Övriga reklammedel</i>	6 500	10 100
	981 900	1 005 500
Avdrag å utgifterna för inkomster av rabatter, grammofonskivor och räntor	4 800	—
	977 100	
Återlevererat till statskontoret	22 900	—
	1 000 000	1 000 000
Erhållet statsanslag	—	5 500
Att bestrida av egna medel		

Vänstersidan använde sig av fyra olika slags trycksaker, varav tre för massspridning. Av dessa distribuerades en — »Information» — såsom allmänt gruppkursband till alla hushåll i landet med en upplaga av 2,5 miljoner exemplar. De två övriga trycksakerna för massspridning hade upplagor på 130.000 respektive 200.000 exemplar och distribuerades huvudsakligast genom kontaktmän och andra aktiva personer. En av dessa trycksaker var avsedd som svar på en av högersidan tidigare utgiven broschyr och spreds först under sista veckan före omröstningen.

Högersidans allmänna trycksak — »Den 16 oktober» — distribuerades så-

som gruppkursband till alla hushåll i städerna samt dessutom i vissa fall till landsbygdshushåll genom lokalkommittéernas försorg. Dess upplaga var 1,6 miljoner exemplar. Därutöver utgav högersidan två olika flygblad i upplagor om 100.000 respektive 10.000 exemplar samt brevmärken i en sammanlagd upplaga av 700.000 exemplar.

Högersidan satsade inte mindre än ca 420.000 kr. på annonsering, medan vänstersidan använde ca 170.000 kr. för detta reklammedel. Högersidans annonsering omfattade nio olika kampanjannonser med publicering enligt följande:

Rikspress	6—7 införanden
Lokalpress, 20.000 exemplar och däröver	6 »
» 4.000—20.000 exemplar	2 »
Populärpress, 15 tidningar	1—2 »
Fackpress, 9 motortidningar	1—2 »
» 14 fackförbundstidningar	1—3 »
» 4 politiska ungdomstidningar	2 »
» 7 övriga tidningar	1 »

Annonseringen från vänstersidan omfattade fem olika annonsenheter. Annonser infördes i samtliga dagstidningar med en upplaga av 4.000 exemplar eller därutöver. Dessutom utfördes en begränsad veckopressannonsering samt viss ytterligare annonsering i de största storstadstidningarna. Från båda sidor förekom viss lokal annonsering.

Vardera sidan framställde fyra affischer i olika format. Den sammanlagda upplagan var för vänstersidan 82.000 exemplar och för högersidan 167.000 exemplar. Vänstersidan anlätade huvudsakligast sina lokala kontaktmän för affischering på lokala affischtavlor och arbetsplatser, medan högersidan med utnyttjande av cirka 22.000 kommersiella affischplatser delvis synes ha använt en annan metod. Ett uppmärksammat inslag utgjorde vänstersidans abonnemang av reklam på baksidan av Stockholms stads ca 700 bussar under den sista 14-dagarsperioden före omröstningen, särskilt som detta reklammedel därmed fick sin premiär.

Högersidans filmprogram omfattade två annonsfilmer med vardera 70 sekunders speltid, vilka visades i annonsfilmkedjor till en sammanlagd tid motsvarande ca 600 visningsveckor, vartill kom ca 2.500 visningar i samband med kampanjen »Ansvar och nykterhet» jämte en del lokala visningar. Även vänstersidan använde sig av annonsfilm, som visades på ca 500 biografier under en tid av sex veckor. Härutöver förekom ca 2.500 filmvisningar på arbetsplatser och vid föreningsmöten. Även vänstersidans film visades vid av »Ansvar och nykterhet» anordnade möten.

Kostnaderna för lokalorganisationen uppvisar ingen markant skillnad, även om vänstersidans ligger några tiotusental kronor högre. Emellertid torde man kunna konstatera en väsentlig olikhet i uppläggnings av denna verksamhet. Vänstersidan anställde redan vid verksamhetens början sär-

skilda länsombudsmän, som bl. a. hade till uppgift att organisera lokala stödjepunkter genom bildande av lokalkommittéer, anskaffande av lokala kontaktmän o. dyl. Konsekvenserna härav återspeglas i att personalkostnaderna blev avsevärt högre än högersidans. Antalet lokalkommittéer och lokala kontaktmän kom också att väsentligt överstiga vad högersidan i detta avseende åstadkom. Genom länsombudsmännen fick vänstersidan ett fastare grepp över sin lokala verksamhet, vilket torde ha främjat effektiviteten.

Intressant är att högersidan redovisar avsevärt högre kostnader för lokala arrangemang och lokal annonsering. Detta kan ha berott på att högersidan saknade fast länsorganisation men också på att man icke vid verksamhetens början i samma utsträckning som vänstersidan uppgjorde en detaljerad budget för medlens användning för olika delar av verksamheten. Vid en dylik jämförelse kan man emellertid inte bortse från att högersidans lokalkommittéer kan ha haft en mera omfattande verksamhet än vänstersidans. Vidare har kommittéernas uppdelning av kostnaderna på olika delposter icke skett efter alldeles likartade linjer, vilket delvis försvårar jämförelser av detta slag. Beträffande huvudposterna föreligger däremot inte samma oklarhet, varför de konstateranden, som här ovan gjorts angående skillnaderna ifråga om utnyttjandet av olika reklammedel och vägar för påverkan av opinionen, torde vara realistiska.

Sammanfattningsvis kan ytterligare om de båda kommittéernas kampanjverksamhet framhållas följande.

Enligt utredningens mening bör uppmärksammas att upplysnings- och propagandaverksamheten, trots en viss differentiering med användande av flertalet av de reklammedel, som står till förfogande för kampanjer av detta slag, blev av betydligt mindre omfattning än vad som vanligtvis förekommer vid allmänna val. Sålunda kom film till användning i förhållandevis liten utsträckning. Även spridningen av trycksaker var mindre omfattande. Båda kommittéerna hade således vardera endast en trycksak, som systematiskt spreds till en större del av medborgarna. Vänstersidan hade härvid den största upplagan med distribution till alla landets hushåll, medan högersidan inskränkte distributionen av sin masstrycksak till i första hand alla hushåll i städerna. Vid allmänna val brukar spridningen av trycksaker vara avsevärt mera omfattande.

Erfarenheten visar också betydelsen av en effektiv lokalorganisation. Såsom redan nämnts vidtog vänstersidan från första början åtgärder för att bygga upp en omfattande verksamhet med lokalkommittéer och andra lokala stödjepunkter. Man lyckades också få till stånd en förhållandevis imponerande organisationsapparat, trots den relativt knappa tiden. Högersidan räknade däremot från början i viss utsträckning med att vissa redan befintliga lokalorganisationer skulle aktivt medverka i kampanjen, vilket emellertid i många fall visade sig vara ett orealistiskt antagande. Nödvän-

digheten av att åstadkomma en för kampanjen speciellt uppbyggd organisationsapparat framstod mera uppenbar efter kampanjen än före densamma.

Av naturliga skäl är det svårt att bedöma kampanjerna ur kvalitativ synpunkt. Emellertid synes det vara en allmänt utbredd uppfattning, att kampanjernas upplysande effekt inte var helt tillfredsställande. En viss oklarhet synes ha stått kvar hos medborgarna rörande betydande delar av det problemkomplex, vari omröstningsfrågan ingick. Till en del kan detta återföras på att man i det betänkande, som framlades av 1954 års kommitté för utredning om högertrafik, icke tillräckligt tydligt redogjorde för de ekonomiska och trafiktekniska förutsättningarna för en omläggning. Även propositionen 111/1955 kom att inrymma en viss oklarhet. Främst gällde detta frågan om sättet för finansieringen av omläggningen, men även i viss mån preciseringen av själva frågeställningen.

Vid en bedömning av parternas propagandaverksamhet kan man icke heller underlåta att erinra om att denna i viss utsträckning kom att få en starkt känslomässig prägel. Detta gäller kanske främst en del av radioprogrammen, men även för en del av innehållet i trycksakerna samt för vissa affischer torde detta omdöme vara berättigat. I första hand torde omdömet gälla vänstersidan. Sannolikt är dock att det mera känsloladdade innehållet i vänsterns propaganda icke var utan effekt.

Pressens medverkan

Helt naturligt kom dagspressen att på sitt sätt aktualisera problemställningarna vid trafikomröstningen. För att kunna närmare belysa omfattningen och inriktningen av pressens engagemang har utredningen gjort en sammanställning av det material Statens upplysningsbyrå ställt till dess förfogande. Materialet omfattar 530 olika klipp från 124 dagstidningar och avser tiden den 1 augusti—16 oktober. Statens upplysningsbyrå har tillgång till ca 175 tidningar, men om en och samma artikel införes i mer än en tidning, klippes den i regel endast en gång, vilket till en del begränsar möjligheterna att få en bild av publicitetens omfattning. Undersökningen kan således icke göra anspråk på fullständighet, vilket också framgår av en jämförelse med totala antalet tidningar i landet. Tidningsutgivareföreningens matrikel upptar nämligen sammanlagt 236 dagstidningar. Emellertid torde en betydande del av dessa vara s. k. avläggare, i vilka eventuella redaktionella artiklar samt reportage o. d. är av samma innehåll som i huvudtidningen. Andra åter kan ha karaktären av annonsblad eller eljest icke ha någon opinionsbildande betydelse i allmänna frågor. Man torde därför kunna utgå ifrån att undersökningen omfattar de dagstidningar i landet, vilka var av betydelse för opinionsbildningen i omröstningsfrågan.

Utredningen har icke utfört någon sovring av det material den erhållit,

varför detta omfattar allt det som av Statens upplysningsbyrå observerats i denna fråga under ifrågavarande tid, dock med ovan angivna reservation att en och samma artikel, som införes i mer än en tidning, blott klipptes vid ett tillfälle. I materialet ingår ledare, redaktionella kommentarer, artiklar, insändare, reportage, enkäter o. d.

Ifrågavarande tidningars inställning till omröstningsfrågan har kunnat anges med ledning av ledare och redaktionella kommentarer. Resultatet av denna gruppindelning visar att 60 av tidningarna mer eller mindre utpräglat uttalade sig för en omläggning till högertrafik, medan 17 tog ställning till förmån för vänstertrafikens bibehållande och 12 intog en i stort sett neutral ståndpunkt. Denna gruppering omfattar således 89 av tidningarna. I de övriga 35 tidningarna har — enligt tillgängligt material — endast förekommit reportage och liknande material, varför någon viss inställning från tidningen såsom sådan icke kunnat preciseras. Närmast till hands ligger att hänföra dessa tidningar till den neutrala gruppen.

Emellertid vore det otillfredsställande att söka klarlägga tidningarnas insats till förmån för den ena eller den andra sidan endast på grundval av ledare och redaktionella kommentarer. Reportage och enkäter, som slås upp på ett framträdande sätt, har i regel större läsfrekvens än det material, som införs på den s. k. ledarsidan. Detsamma gäller insändarna, vilka ingalunda saknar opinionsbildande betydelse. Undersökningen har därför utsträckts till att omfatta även denna del av tidningarnas material.

Rörande reportagen kan rent allmänt konstateras att dessa i regel var väl balanserade. Oftast fick representanter för båda meningsriktningarna framföra sina argument, varvid den typografiska utformningen var i stort sett likartad. Reportagen från de provkörningar med högertrafik, som förekom på enstaka platser, var i regel positiva för högersidan. Någon större allmän betydelse torde dock dessa reportage ej ha haft, eftersom de var ganska sparsamt förekommande. En del reportage hade enkätkaraktär på så sätt att några representanter för »mannen på gatan» utfrågades om sin inställning och motiven för densamma. Dessa inslag var i regel neutrala så till vida att lika många fick uttala sig för vänster- respektive högertrafik. Däremot visade de intervjuundersökningar av större eller mindre omfattning, som utfördes av några tidningar och i vissa fall även av någon organisation eller institution, tämligen genomgående klar vänstertendens, i det att majoriteten av de tillfrågade uttalade sig för ett bibehållande av vänstertrafiken. Det är emellertid ovisst vilken effekt detta kan ha haft på opinionen.

Insändarna visade en viss övervikt för vänstersidan. Av 303 insändare argumenterade 165 för vänstertrafik, medan 108 insändare stödde högersidan. Insändarna till förmån för vänstersidan syntes vara i majoritet även i de tidningar, som på sina ledarsidor argumenterade till förmån för en övergång till högertrafik.

Sammanfattningsvis kan om resultatet av undersökningen sägas att dagstidningarna visserligen i sina ledare och redaktionella kommentarer till alldeles övervägande del tog ställning för en övergång till högertrafik, men att detta i betydande utsträckning balanserades av annat material, som antingen var neutralt eller till övervägande del argumenterade till förmån för ett bibehållande av vänstertrafiken.

Folkomröstningens resultat

I förutsättningarna för folkomröstningen angavs att icke endast ja- eller nej-röster kunde avgivas utan att röstande, som icke önskade ta ställning till frågan om höger- eller vänstertrafik, ägde att avlämna blank röstsedel.

Vid omröstningen den 16 oktober 1955 avlämnades sammanlagt 2.581.687 giltiga röstsedlar. Av dessa var 400.061 ja-sedlar, 2.139.996 nej-sedlar och 41.630 blanka sedlar. Av antalet giltiga röstsedlar utgjorde således 15,5 procent ja-, 82,9 procent nej- och 1,6 procent blanka sedlar.

Någon officiell siffra på antalet röstberättigade finns ej. Inom Statistiska centralbyrån har emellertid antalet överslagsmässigt beräknats med utgångspunkt från antalet röstberättigade vid 1954 års kommunala val. Enligt denna beräkning skulle vid folkomröstningen ha funnits omkring 4.866.100 röstberättigade. Antalet giltiga sedlar utgjorde 53 procent av detta uppskattade antal röstberättigade. Som jämförelse kan nämnas att valdeltagandet såväl vid 1952 års riksdagsval som vid 1954 års kommunala val uppgick till 79,1 procent av antalet röstberättigade. I samband med redogörelsen för folkomröstningen i förbudsfrågan år 1922 har omnämnts, att deltagandet vid denna omröstning uppgick till 55,1 procent av de röstberättigade, vilket i stort sett motsvarade deltagandet i samtida allmänna val. Deltagandet i 1955 års folkomröstning var således något lägre än vid 1922 års omröstning.

Intervjuundersökningar i samband med folkomröstningen i högertrafikfrågan

Undersökningens planläggning

Statistiska centralbyråns utredningsinstitut utarbetade under vintern och sommaren 1955 förslag till en undersökning rörande den statliga upplysningsverksamheten och opinionsbildningen i högertrafikfrågan inför folkomröstningen.

Undersökningen skulle ske med hjälp av intervjuer vid tre tillfällen, nämligen dels på våren, medan diskussionen ännu hade en mycket begränsad omfattning, dels i början av september, innan upplysningsverksamheten kommit igång i någon större utsträckning, och dels vid tiden för folkomröstningen. Intervjuerna borde ske inom ett och samma urval av personer vid samtliga tillfällen. Sistnämnda tillvägagångssätt hade vissa både undersökningsmetodiska och praktiskt-kostnadsmässiga fördelar framför att använda olika urval. Den metodiska fördelen ligger framför allt däri att man kan jämföra svaren vid de olika intervjutillfällena individ för individ. Man får härigenom möjlighet att konstatera vilka intervjupersoner, som under mellantiden exempelvis blivit bättre informerade respektive ändrat sin inställning, och att studera hur dessa förändringar hänger samman inbördes och med vad ifrågavarande personer uppfattat av upplysningsverksamheten.

Metoden har å andra sidan också vissa nackdelar. Bl. a. riskerar man att själva det förhållandet att en person tidigare intervjuats, påverkar hans sätt att svara vid den senare intervjun. Den första intervjun kan exempelvis ha väckt hans intresse för det problem som behandlades och leda till att han under mellantiden uppmärksammar information och åsiktsyttringar mer än han eljest skulle ha gjort. För att man skulle få möjlighet att bedöma inverkan av denna felkälla skulle den senare intervjuomgången vid sidan om det urval som intervjuats i september omfatta ytterligare ett urval av intervjupersoner, jämförbart med det tidigare urvalet.

Den praktiska och kostnadsmässiga fördelen med att använda samma urval låg däri att intervjuarbetet kunde samordnas med en annan undersökning, för vilket fältarbetet skulle utföras vid ifrågavarande tidpunkter och där metoden med upprepade intervjuer inom samma urval skulle komma till användning. Denna samordning, varigenom intervjukostnaderna nedbringades högst väsentligt, var i själva verket en förutsättning för att undersökningen skulle komma till utförande.

Förslagen till uppläggning och till frågeformulär för de olika intervjuomgångarna godkändes av utredningsmannen.¹ Ett urval av intervjupersoner, representerande hela befolkningen över 15 års ålder, skulle intervjuas under våren samt i september och i oktober. Såsom framgår av redovisningen av urvalet av intervjupersoner (tab. 3.1 sid 62) uppgick urvalet till 1.842 personer vid våromgången, 919 personer vid septemberomgången samt 1.378 personer i oktober. Enligt det slutliga uppdraget skulle bearbetningen av intervjumaterialen av kostnadsskäl begränsas till de uppgifter, som hade direkt betydelse för en kartläggning av informations- och opinionsläget vid de tre undersökningstillfällena var för sig. Bearbetningen har skett i samråd med utredningsmannen och utredningens sekreterare.

Frågeställningar

Undersökningens huvuduppgift är att så långt möjligt belysa den statligt bekostade upplysningsverksamhetens betydelse för opinionsbildningen. Detta skall ske genom att jämföra vissa drag hos opinionen dels innan frågan om folkomröstning avgjorts, dels vid början och slutet av den period, under vilken upplysningsverksamheten ägde rum. Jämförelsen gäller framför allt allmänhetens kännedom om anförda argument vid de olika tidpunkterna. En annan jämförelse gäller den utsträckning i vilken allmänheten vid tillfällena ifråga tillmätte olika argument avgörande betydelse. En tredje jämförelse gäller den utsträckning i vilken allmänheten vid dessa tillfällen var beredd att på tillfrågan deklarerat en standpunkt för respektive emot högertrafiken. Dessa jämförelser skall kompletteras med uppgifter om räckvidden av upplysningsverksamheten, d. v. s. i vilken utsträckning allmänheten hade nåtts, respektive var medveten om att den nåtts av upplysningsverksamheten.

Det är uppenbarligen icke möjligt att med detta tillvägagångssätt påvisa vilken inverkan upplysningsverksamheten haft på opinionen. Inte heller är det möjligt att konstatera om och på vilket sätt opinionen skulle ha förändrat sig under denna tid, om den statliga insatsen uteblivit, och därför inte heller vilken andel av de faktiska förändringarna, som kan tillskrivas denna verksamhet. Uppgifterna om de faktiska opinionsförskjutningarna och om upplysningsverksamhetens räckvidd kan däremot ge en uppfattning om inom vilka gränser upplysningsverksamhetens effekt rimligen kan antas ha legat. Undersökningen kan med andra ord ge material för en bedömning av storleksordningen av verksamhetens inverkan på opinionen.²

¹ Förteckning över frågor, som ställdes vid intervjuundersökningen och bearbetats för utredningen, återfinnes i bilaga 2.

² För att det skulle ha varit möjligt att utnyttja folkomröstningen i högertrafikfrågan för att konstatera i vilken utsträckning och med vilka medel man från statligt håll kunde påverka informationsnivån, hade den statligt bekostade upplysningsverksamheten åtminstone delvis måst läggas upp som ett vetenskapligt experiment, där användningen av olika informationsmedel varierades och kombinerades exempelvis inom olika geografiska områden, samtidigt som effekten på informationsnivån studerades.

Vid sidan om denna uppgift skall undersökningen ge underlag för bedömningen av två andra frågor. Till skillnad från den ovannämnda, som gäller ett sakförhållande — upplysningens effekt — är dessa närmast politiska bedömningsfrågor. Den ena gäller: var allmänheten vid olika tidpunkter *före* kampanjen informerad och beredd att deklarerat en ståndpunkt i högertrafikfrågan i en utsträckning som anses tillfredsställande? Frågan kan också formuleras: Var upplysningsverksamheten behövlig eller ej? Den andra frågan gäller: Var allmänheten *efter* kampanjen informerad och beredd att deklarerat en ståndpunkt i en utsträckning som kan anses tillfredsställande? Eller med andra ord: Hade en effektivare upplysningskampanj varit behövlig? Vilken informationsgrad, respektive vilken beredvillighet hos allmänheten att deklarerat en ståndpunkt, som bör anses tillfredsställande, faller självfallet utanför utredningsinstitutets kompetensområde att avgöra. Det är en politisk värderingsfråga. Undersökningens uppgift är att visa, hur informerad allmänheten var och i vilken utsträckning den var beredd att deklarerat en ståndpunkt vid de olika undersöknings-tillfällena.

Undersökningens genomförande och materialets beskaffenhet

Urvalet av intervjupersoner

Intervjuerna skedde samtidigt med intervjuerna för en annan undersökning, som avsåg att studera förändringarna i alkoholkonsumtionen under övergångsskedet kring motbokens avskaffande den 1 oktober 1955. Då det främsta intresset vid den nämnda undersökningen riktades mot den manliga befolkningen och mot de yngre åldrarna, överrepresenterades bland intervjupersonerna männen jämfört med kvinnorna och de yngre åldersgrupper jämfört med de äldre.

Urvalet skedde på följande sätt. Som primära urvalsenheter användes Statistiska centralbyråns basurval av intervjuområden. Inom dessa drogs ett första personurval ur stommarna till mantalslängderna för 1955. Urvalet begränsades till personer födda 1939 eller tidigare. Varje sådan person hade i princip samma sannolikhet att befinna sig i detta urval.

Detta urval delades upp på män och kvinnor i tre åldersgrupper, nämligen födda 1930—39, 1910—29, och 1909 och tidigare. I den yngsta åldersgruppen bibehölls samtliga uttagna män och varannan kvinna. Inom den mellersta åldersgruppen, födda 1910—29, uttogs för det slutliga urvalet var tredje man och var sjätte kvinna och i den äldsta åldersgruppen var sjätte man och var tolfte kvinna. Detta slutliga urval, som intervjuades under våren, bestod av 1842 personer.

För intervjuomgången i september halverades vårens urval inom varje köns- och åldersgrupp för sig. Septemberurvalet omfattade därmed (efter frånräkning av dem som avlidit under mellantiden) 919 personer.

Vid oktoberomgången bestod urvalet dels av samma personer som ingick i urvalet för septemberomgången, dels hälften av återstoden från vårens urval eller sammanlagt 1378 personer.

Tab. 3.1. Antal intervjupersoner fördelade efter kön och ålder.

	Män i åldern			Kvinnor i åldern			Samtliga
	15—25 år	25—45 år	över 45 år	15—25 år	25—45 år	över 45 år	
Våren	539	427	249	277	214	136	1 842
September	268	216	121	140	107	67	919
Oktober	404	320	185	209	160	100	1 378

Fältarbetet

Vid vårundersökningen genomfördes fältarbetet i två etapper, den ena i mars och den andra i maj. Vid septemberomgången utfördes flertalet intervjuer under tiden 29 augusti—19 september. Enstaka återstående intervjuer utfördes fram till slutet av månaden. Oktoberomgången påbörjades den 9 oktober; enstaka intervjuer hade dock gjorts dagarna närmast dessförinnan. För intervju under tiden fram till och med den 16 oktober (dagen för folkomröstningen) uttogs en tredjedel av urvalet, närmare bestämt halva septemberurvalet. Halveringen hade gjorts på sådant sätt att de båda delarna skulle bli statistiskt likvärdiga. Den andra hälften jämte de som inte ingick i septemberurvalet reserverades för intervju fr. o. m. den 17 oktober; i enstaka fall utfördes intervjun av praktiska eller ekonomiska skäl före denna dag. Intervjuarbetet var i huvudsak avslutat den 1 november.

Intervjuerna utfördes av utredningsinstitutets ordinarie utbildade lokalombud, som för varje intervjuomgång fått en speciell, utförlig skriftlig instruktion och genomfört en träningsintervju.

Tillförlitlighet

Vid undersökningar av det slag det här är frågan om har man att räkna med flera olika slags felkällor: bristfälligheter i urvalet, bortfall av intervjupersoner, felsvar av intervjupersonerna, felmarkeringar av intervjuarna osv.

Urvalen har gjorts så att systematiska snedvridningar skall vara uteslutna. Varje stickprov är emellertid bestämt av slumpen inom vissa sannolikhetsgränser. Ett procenttal, beräknat på ett stickprov, avviker mer eller mindre från det procenttal man skulle erhålla, om man undersökte hela den befolkning som stickprovet representerar. För ett procenttal i närheten av 50 % har slumpfelsmarginalen vid septemberundersökningen, räknat på hela urvalet, uppskattats till omkring 4 ½ %. Det innebär att det är

omkring en chans på tjugo att det procenttal som erhöles vid septemberundersökningen skall avvika mer än $4\frac{1}{2}$ procentenheter från det man skulle erhålla om man undersökte hela befolkningen över 15 år. Häremot svarar en marginal på drygt 3 % för vårurvalet och drygt $3\frac{1}{2}$ % för oktoberurvalet. För den del av oktoberurvalet som intervjuades efter folkomröstningen kan man räkna med en slumpfelmarginal av samma storleksordning som för septemberurvalet. För ett procenttal i närheten av 10 % (eller 90 %) har slumpfelmarginalen uppskattats till omkring 3 %, vilket motsvaras av drygt 2 % för vårurvalet. För hela oktoberurvalet motsvaras detta av knappt $2\frac{1}{2}$ %. För procenttal räknade på mindre grupper är slumpfelmarginalerna ofta betydligt vidare.

Bortfallet av intervjupersoner uppgick vid vårens intervjuomgång till 5 % av urvalet, vid septemberomgången till 6 % och vid oktoberomgången till 7 %. Efter uppräknig med hänsyn till urvalsfraktion uppgick det till respektive 6 %, 8 % och 9 %.

Tab. 3.2. Bortfallet (i procent) inom olika köns- och åldersgrupper.

	Män i åldern				Kvinnor i åldern				Samtliga
	15—25 år	25—45 år	över 45 år	S:a	15—25 år	25—45 år	över 45 år	S:a	
Våren	6	4	6	5	1	3	12	7	6
September	6	5	10	7	6	2	13	8	8
Oktober	6	4	12	8	5	6	17	11	9

Ett bortfall av intervjupersoner medför alltid en ökad osäkerhetsmarginal kring erhållna medeltal, procenttal osv, framför allt på grund av risken för en systematisk snedvridning. Omkring en fjärdedel av bortfallet utgjordes sålunda av personer som av ombudet, av anhöriga eller av anstaltspersonal bedömdes vara ur stånd att besvara intervjufrågorna. Man kan förmoda att dessa personer inte nåddes av den statliga upplysningsverksamheten, att de var föga informerade och att de i mindre utsträckning än andra hade tagit ställning till högertrafikfrågan. Därmed kan man också förmoda att verksamhetens räckvidd hade framstått som en aning mindre och informationsnivån och andelen som tagit ställning en aning lägre, om uppgifter härom hade förelegat även för bortfallet.

Felsvar

Felaktiga uppgifter i intervjuformulären kan bero bl. a. på missförstånd mellan intervjupersonen och intervjuaren, på minnesfel el. dyl. hos intervjupersonen, på en önskan hos denne att ge det svar som han tror skall tillfredsställa intervjuaren, på en önskan av annan anledning att vilseleda eller på felmarkering av intervjuaren.

Det har givetvis eftersträfvats att formulera frågorna så tydligt och lättfattligt och att redigera formuläret så att svarsmarkeringen underlättades för intervjuaren. Någon kontroll på i vilken utsträckning fel genom missförstånd eller felmarkeringar kan ha förekommit har man dock inte.

Såsom framhålles i det följande kan minnesfel hos intervjupersonerna ha bidragit till att radioappellernas räckvidd kommit att framstå för stor: en del intervjupersoner kan ha misstagit de tidigare radioappellerna för de efterfrågade. (Eftersom vi med att en person »nåts» av ett visst upplysnings- eller propagandamedel betecknar att vederbörande erinrar sig ha fått eller läst trycksaken respektive hört radioprogrammet ifråga, kan »glömska» i övrigt i detta sammanhang inte betraktas som en felkälla).

En önskan att framstå i en bättre dager inför intervjuaren kan ha förekommit som felkälla vid flera av intervjuens frågor, exempelvis beträffande folkomröstningsnämndens broschyr och radioprogrammen samt beträffande deltagande (respektive avsikten att delta) i omröstningen, däremot knappast vid de frågor som avser att belysa informationsnivån. Som närmare beröres i det följande kan man förmoda, att ett antal intervjupersoner felaktigt uppgivit att de röstat. Det kan emellertid vara av intresse att notera att röstfördelningen bland dem som sade sig ha röstat stämmer väl med den faktiska röstfördelningen vid folkomröstningen (tab. 3.3).

Tab. 3.3. Röstfördelningen enligt undersökningen och i verkligheten.

	Enligt undersök- ningen %	I verklig- heten %
Röstade:		
för vänstertrafik	81,9	82,9
för högertrafik	16,0	15,5
blankt	1,1	1,6
Vill ej svara	1,1	.
Summa	100	100

Effekten av upprepade intervjuer

Som inledningsvis framhölls riskerar man, när man använder metoden med upprepade intervjuer, att en persons sätt att svara påverkas av en tidigare intervju. En viss möjlighet att bedöma storleksordningen av en sådan effekt föreligger därigenom att vid oktoberomgången en tredjedel av urvalet bestod av personer som inte hade ingått i septemberomgångens urval. En effekt av det slag som antytts borde bl. a. visa sig däri att detta delurval (kontrollurvalet) i mindre utsträckning än de som ingick i septemberurvalet nåtts av upplysningen och propagandan och vore sämre informerad än

dess. Vissa differenser i denna riktning visar sig även vid en jämförelse. De är emellertid inte genomgående och inte statistiskt säkerställda.

Inom kontrollurvalet erinrade sig 36 % att de fått eller läst någon angiven trycksak mot 41 % inom de delurval som intervjuats i september. Ifråga om radioprogrammen går skillnaden åt motsatt håll: 55 mot 52 % (jämförelsen görs här endast med det ena av delurvalen från september, nämligen det som uttagits för intervju efter folkomröstningen). På frågan »Kommer Ni ihåg några skäl, som har anförts ...?» nämnde intervjupersonerna i kontrollurvalet i genomsnitt 3,3 skäl mot 3,5 inom de övriga delurvalen. Denna skillnad faller helt på vänsterargumenten; antalet högerargument är detsamma inom de båda grupperna. På frågan om kostnaderna för en omläggning faller svaren inom kontrollgruppen till 34 % inom intervallet 180—319 milj. kr mot 37 % inom de övriga delurvalen. Beträffande trafiksidan i de fyra länderna är kontrollurvalet däremot bättre informerat än de övriga. De gjorda jämförelserna kan sägas tyda på att metoden med upprepade intervjuer kan ha haft någon tendens att överskatta höjningen av informationsnivån från september till oktober. Däremot kan de inte sägas bevisa att en sådan tendens faktiskt förelåg.

Även en annan iakttagelse förtjänar att nämnas i detta sammanhang. Såsom närmare refereras å sid. 79 och följande, var det många intervjupersoner som vid ett intervjutillfälle icke kunde erinra sig vilken uppfattning i högertrafikfrågan de gett uttryck åt vid närmast föregående intervju. Detta synes tala mot att den tidigare intervjun gjort något starkare intryck på dem.

Upplysningsverksamhetens räckvidd

Med den statliga upplysningsverksamheten förstås den information, som utförts såväl direkt av folkomröstningsnämnden framför allt med hjälp av dess broschyr som av ja- och nej-sidans organisationer. Dessa organisationer bedrev sin verksamhet huvudsakligen med hjälp av affischer, trycksaker för massdistribution och reklamfilmer samt genom framträdanden i radio. Som tidigare nämnts utgav vänstersidan »Information inför folkomröstningen den 16 oktober» i en upplaga av 2,5 miljoner exemplar för distribution såsom gruppkursband till samtliga hushåll i riket jämte kompletterande trycksaker i en upplaga av 330.000 exemplar. Högersidan utgav »Den 16 oktober. Aktuell information inför högertrafikomröstningen den 16 oktober 1955» i en upplaga av 1,6 miljoner exemplar för distribution såsom gruppkursband till samtliga hushåll i städerna samt dessutom trycksaker med en upplaga av 110.000 exemplar. Vardera sidan framträdde med två tiominutersprogram i radio — högersidan den 27 september och 4 oktober och vänstersidan den 29 september och 7 oktober. Båda sidorna framträdde slutligen i en radiodebatt den 13 oktober.

Undersökningen har icke omfattat några försök att fastställa hur den upplysning och propaganda, som spritts med dessa olika medel, fördelat sig efter innehåll, exempelvis information om kostnader, om tekniska förhållanden, om kända personers ställningstaganden, vädjanden till olika värden o. s. v. Inte heller har något försök gjorts att konstatera hur många personer som faktiskt nåtts av de olika upplysnings- och propagandamedlen. Det material som anskaffats för att belysa verksamhetens räckvidd består enbart av intervjusvar avsedda att visa hur många personer, som vid intervjutillfället kunde erinra sig ha fått eller läst olika trycksaker respektive lyssnat på de olika radioprogrammen. I fråga om radioprogrammen begränsades uppgifterna till de båda senare tiominutersprogrammen och till debatten. Från affischer och övrig verksamhet bortsågs helt vid intervjuerna.

Den procentuella andelen intervjupersoner som sade sig ha fått eller läst de olika trycksakerna respektive lyssnat på radioprogrammen framgår av tab. 4.1.

Tab. 4.1. De olika upplysnings- och propagandavägarna nådde var för sig endast en minoritet.

Fått, läst respektive hört:	Procent
Folkomröstningsnämndens broschyr	28
Vänstersidans trycksak	16
Högersidans trycksak	12
Vänstersidans radioappell den 7 oktober	26
Högersidans radioappell den 4 oktober	24
Radiodebatten den 13 oktober (helt eller delvis) ...	44

När man bedömer siffrorna i tabellen, bör man besinna att de i viss mån har olika innebörd för de olika redovisade upplysningsmedlen. För att en intervjuperson skulle räknas bland dem som nåtts av vänster- eller högersidans trycksaker, räckte det inte att vederbörande bejakade frågan om han fått eller läst någon sådan; han måste också kunna ange någon viss trycksak. Förutom de i tabellen redovisade sade sig 20 % av de intervjuade ha fått eller läst någon trycksak för vänster- eller högersidan utan att kunna ange vad det var för trycksak. Ifråga om radioprogrammen — liksom ifråga om folkomröstningsnämndens broschyr — ställdes inget motsvarande krav. Vad beträffar de båda efterfrågade radioappellerna kan ett annat förhållande ha bidragit till en osäkerhet hos de intervjuade. En del intervjupersoner kan ha förväxlat radioprogrammen den 4 respektive den 7 oktober med de tidigare i stort sett likartade programmen, som inte efterfrågades i intervjun.

Intervjuarbetet påbörjades redan den 9 oktober, och omkring en fjärdedel av intervjuerna hade genomförts, innan de intervjuade hade haft möj-

lighet att lyssna på radiodebatten. Den i tabellen angivna siffran, 44 %, hänför sig därför till de delar av urvalet, som uttagits för intervju efter den 16 oktober. Av dem uppgav sig 23 % ha hört hela debatten och 21 % en del av debatten.

Medan de olika upplysnings- och propagandamedlen tydligen inte var för sig nådde mer än en minoritet av befolkningen, nådde de tillsammans en majoritet eller närmare bestämt 68 %. Det erinras om att urvalet av intervjupersoner representerade befolkningen över 15 år. Bland de röstberättigade var andelen, som nåtts på någon av vägarna, ännu något större eller 70 %.

Av de intervjuade nåddes 15 % enbart av någon (angiven) trycksak, 28 % nåddes enbart av något av (de efterfrågade) radioprogrammen, medan 25 % nåddes både av trycksak och radioprogram. Sammanlagt nådde alltså trycksakerna 40 % av intervjupersonerna; räknar man med dem som sade sig ha fått eller läst någon trycksak men inte kunde ange någon, når man upp till 60 %. De efterfrågade radioprogrammen nådde sammanlagt 53 %. Man kan ur tabellen utläsa en tendens, om än inte särskilt stark, för trycksakerna och radioprogrammen att nå samma personer. Det kan nämnas att bland radiolyssnarna 46 % nåddes av någon trycksak mot 33 % bland dem som inte lyssnat på något radioprogram.

Tab. 4.2. I relativt stor utsträckning samma personer nåddes av trycksakerna som av radioprogrammen.

Fått, läst respektive hört:	Procent
Enbart trycksak	15
Enbart radioprogram	28
Både trycksak och radioprogram	25
Trycksak och/eller radioprogram	68

Upplysnings- och propagandamedlens räckvidd växlade påtagligt mellan olika befolkningsgrupper. Männen nåddes i större utsträckning än kvinnorna. Jämför man de olika åldersgrupperna i tab. 4.3, finner man att den yngsta gruppen (15—25 år) nåddes betydligt mindre än de båda äldre. Ser man på de båda upplysnings- och propagandavägarna var för sig, tyder tabellen på att de båda vägarna hade olika effektivitet inom de båda äldre åldersgrupperna — trots den tendens, som nyss kunde konstateras, för trycksakerna och radion att nå samma personer. Trycksakerna nådde sin största spridning inom den mellersta åldersgruppen (25—45 år), medan radioprogrammen åtnjöt sin största publikfrekvens inom den äldsta gruppen (över 45 år). Förhållandet framträder både bland män och kvinnor,

men antalet intervjupersoner inom den äldsta gruppen är för litet för att det skall kunna anses statistiskt säkerställt.

Tab. 4.3. Upplysnings- och propagandamedlen hade olika räckvidd inom olika åldersgrupper och bland män och kvinnor.

	Män i åldern				Kvinnor i åldern			
	15—25	25—45	över	Samtl.	15—25	25—45	över	Samtl.
	år	år	45 år		år	år	45 år	
Fått eller läst trycksak	35	52	40	44	28	48	28	36
Hört radioprogram	41	58	74	62	36	44	49	45
<i>Trycksak och/eller radioprogram</i>	<i>59</i>	<i>80</i>	<i>82</i>	<i>77</i>	<i>51</i>	<i>64</i>	<i>58</i>	<i>59</i>

Samma förhållande — att trycksaker och radio skilde sig inbördes ifråga om sin räckvidd inom olika befolkningsgrupper — framträder än tydligare om man grupperar intervjupersonerna efter utbildningsnivå. Andelen personer som fått eller läst trycksaker stiger avsevärt, när man följer den översta raden i tab. 4.4 från den lägsta utbildningsnivån till den högsta. Där emot var andelen som lyssnat på radioprogrammen densamma inom alla utbildningsgrupperna.

Tab. 4.4. Ju högre utbildningsnivå, dess större andel som fått eller läst någon trycksak.

	Endast folkskola %	Utbildning utöver folk- skola, dock ej realexa- mensnivå %	Realexamen och motsva- rande %	Gymna- sienivå och högre %
Fått eller läst trycksak	35	45	47	68
Hört radioprogram	53	52	56	55
<i>Trycksak och/eller radioprogram</i>	<i>65</i>	<i>72</i>	<i>75</i>	<i>81</i>

Grupperar man intervjupersonerna efter den typ av samhälle, där de är bosatta, visar sig ingen skillnad ifråga om de båda propagandamedlens räckvidd, vare sig mellan landsbygd och tätorter eller mellan tätorter av olika storlek.

Vid den undersökning som utfördes under våren 1955 visade det sig att körkortsinnehavare intresserade sig för högertrafikfrågan mer än körkortslösa. Man skulle då också vänta sig att de i relativt hög grad skulle utsätta sig för upplysnings- och propagandaverksamheten. Tab. 4.5 visar att så var fallet ifråga om trycksaker.

Tab. 4.5. Körkortsinnehavare nåddes i något större utsträckning än andra av upplysningen och propagandan.

	Har körkort för bil %	Saknar körkort %
Fått eller läst trycksak	50	29
Hört radioprogram	55	53
Trycksak och/eller radioprogram	77	64

Även andra jämförelser tyder på att det rådde ett samband mellan intresset för högertrafikfrågan å ena sidan och den utsträckning i vilken man tog del av upplysningen och propagandan å andra sidan. Bland dem som vid tiden för folkomröstningen hade tagit ställning i högertrafikfrågan hade 70 % nåtts antingen av någon trycksak eller av något radioprogram. Bland de övriga var andelen endast 38 %. Jämför man dem som deltog i omröstningen med dem som inte deltog, finner man att bland de förra 77 % nåddes av upplysningen och propagandan mot 58 % bland de senare. Därmed är dock ej frågan besvarad huruvida det intresse, som tog sig uttryck i ett ställningstagande respektive deltagande i omröstningen, hade väckts av den upplysning och propaganda man blivit föremål för eller huruvida detta intresse förelåg redan tidigare och bidrog till att man lade märke till trycksakerna och lyssnade på radioprogrammen.

Tab. 4.6 slutligen tyder på en tendens att i första hand utsätta sig för den egna sidans propaganda. Denna tendens synes dock inte vara särskilt stark. Även här kan man resa frågan om orsak och verkan. Inte heller den frågan kan besvaras utan att tidsföljden mellan ställningstagandet och propagandan studeras.

Tab. 4.6. Vardera sidans anhängare nåddes i något större utsträckning av den egna sidans propaganda än av motsidans.

Fått, läst respektive hört:	Vänster- anhäng- are %	Höger- anhäng- are %
Vänstersidans trycksak	17	16
Högersidans trycksak	10	15
Vänstersidans radioappell	29	18
Högersidans radioappell	26	22

Informationsnivån

Informationsnivåns förändringar studeras på grund av två slag av uppgifter, nämligen dels vilka argument för vänster- respektive högertrafik man kände till vid de olika intervjutillfällena och dels vad man föreställde sig att en omläggning till högertrafik skulle kosta.

Intervjupersonerna ställdes vid de båda senare undersökningstillfällena inför frågorna: »Kommer Ni ihåg vilka skäl som har anförts för att ha kvar vänstertrafiken?» och »Kommer Ni ihåg vilka skäl som har anförts för högertrafik?» Sedan de tillfrågats om sin egen inställning, ställdes de — förutsatt att de tagit ståndpunkt för endera sidan — inför frågan: »Varför bör Sverige enligt Er mening ha vänstertrafik (högertrafik)?» Frågorna hade förekommit vid vårens undersökning med praktiskt taget identisk formulering.

Varje skäl som en intervjuperson nämnde, vare sig som svar på de förstnämnda frågorna eller som motivering för sin egen åsikt, räknades in bland de skäl varmed hans informationsnivå karakteriseras. Dessa skäl betecknas i fortsättningen som hans »kända skäl».

Vidare ställdes följande fråga vid båda undersökningstillfällena: »Antag att Sverige övergår till högertrafik inom ett par år. Hur stor tror Ni att kostnaden totalt kommer att bli?» Vid vårens undersökning förekom samma fråga, blott med den skillnaden att tidpunkten där angivits till 1956.

Informationsnivåns förändring

På det hela taget kände man till fler skäl — såväl för vänster- som för högertrafik — vid tiden för folkomröstningen än vid upplysningskampanjens början (tab. 5.1). I september nämndes som argument för vänstertrafiken framför allt kostnaderna för en omläggning och den befarade ökningen i olycksfrekvensen. Det var också framför allt dessa båda argument som i oktober hade ökat i frekvens.

Kostnadsskäl anfördes i september av 71 % och i oktober av 80 %. Flerparten av dem som anförde kostnadsskäl framhöll endast att en omläggning skulle bli alltför dyrbar. Argumentet att pengarna i första hand borde användas att förbättra vägarna nämndes i oktober av 8 % mot endast 2 % i september. Argumentet från högersidan, att kostnaderna komme att stiga ju längre man dröjer med omläggningsen, förekom i 11 % av intervjuerna i oktober mot 8 % i september.

De som anförde *olycksrisken* som argument för vänstertrafiken ökade från 69 till 80 % av de intervjuade. En stigande andel av dem framhöll särskilt risken för barn och gamla: 51 % i oktober mot 30 % i september. De som ej preciserade olycksrisken minskade samtidigt från 39 till 29 %. På högersidan var det vanligaste motargumentet att en omläggning skulle minska riskerna på längre sikt. Detta skäl ökade från 14 % i september till 25 % i oktober.

Bland högerskålen dominerade den *internationella* synpunkten med långt avstånd över övriga argument. En viss ökning kan noteras också här: från 71 till 77 %. De båda invändningar mot den internationella synpunkten som förekom bland vänsterargumenten gick samtidigt tillbaka i frekvens, nämligen dels hänvisningen till att Sverige inte var ensamt om att ha vänstertrafik och dels till att vänstertrafiken inte utgjorde något hinder för trafiken över gränserna.

Argumentet att det svenska *fordonsbeståndet* lämpar sig bäst för högertrafik — med vänsterstyrda bilar ger högertrafik bättre sikt vid omkörning än vänstertrafik — nämndes i oktober av 35 % av de intervjuade mot 24 % i september. Motsvarande argument på vänstersidan — att vänstertrafik med vänsterstyrda bilar ger bättre sikt över vägkanten — nämndes endast av 7 % mot 5 % i september.

Tab. 5.1. Kännedomen om framförda skäl ökade från september till oktober.

	September %	Oktober %
<i>Skäl för vänstertrafik:</i>		
England m. fl. länder har vänstertrafik	11	6
Vänstertrafik inget hinder för turismen: lätt att ställa om	13	10
Olycksrisken vid övergången, särskilt för barn och gamla	30	51
Olycksrisken vid övergången (opreciserat för vilka)	39	29
Dyrbart (att bygga om trafikleder, fordon)	71	79
Pengarna behövs till vägarna	2	8
Besvärliga trafikförhållanden medan ombyggnaden av trafikleder och fordon pågår	9	8
Mycket måste byggas om (opreciserat)	4	4
Rattens placering: bättre sikt över vägkanten	5	7
Rattens placering: lättare komma i och ur bilen (för föraren)	1	3
Har alltid haft vänstertrafik; bra som det är	42	42
Övrigt	2	6
<i>Skäl för högertrafik:</i>		
De flesta länder har högertrafik. Bra med enhetliga trafikregler. Underlättar, minskar riskerna för turister och för internationell landsvägstrafik överhuvud	71	77
Mindre olyckor på längre sikt	14	25
Olycksrisken vid övergången inte så stor; lätt att lära om ...	2	2
Olycksrisken vid övergången inte så stor; folk kör försiktigare första tiden	2	4
Bilbeståndet och biltrafiken över gränserna kommer att öka så mycket att en omläggning till högertrafik blir nödvändig förr eller senare	9	12
Kostnaderna kommer att stiga ju längre man dröjer med en omläggning	8	11
Rattens placering: bättre sikt vid omkörning, bilarna byggda för högertrafik	24	35
Övrigt	1	1

Allmänna hänvisningar till att vi »alltid haft vänstertrafik» eller till att det är »bra som det är» förekom vid 42 % av intervjuerna lika i september och oktober. Sådana påpekanden har icke betraktats som uttryck för erhållen information och har därför i fortsättningen icke räknats som skäl.

Ett enkelt sammanfattande uttryck för kännedomen om de framförda argumenten utgör det antal skäl som intervjupersonen nämnt. I genomsnitt per intervjuad ökade detta antal från 3,3 i september till 3,9 i oktober. I september kunde 7 % av de intervjuade inte på tillfrågan nämna något skäl vare sig för höger- eller vänstertrafik. Den andelen hade i oktober krympt till endast 2 %. Det kan nämnas att andelen av dem, som i september endast kunde ange skäl — ett eller flera — för endera sidan, uppgick till 17 %. I oktober hade denna andel sjunkit till 9 %.

Ökningen i det genomsnittliga antalet kända skäl fördelade sig ungefär lika på vänster- och högerskäl. Vänsterskäl ökade från 1,9 till 2,2 och högerskäl från 1,3 till 1,7.

Tab. 5.2. Antalet kända skäl ökades ganska likformigt.

Antal kända skäl	September %	Oktober %
Intet skäl	7	2
Ett skäl	9	5
Två skäl	14	11
Tre skäl	21	20
Fyra skäl	21	23
Fem skäl	10	14
Sex skäl	5	9
Sju eller flera skäl	4	6
Uppgift saknas	9	10
Summa	100	100
Genomsnittligt antal skäl	3,3	3,9
Därav för vänstertrafik	1,9	2,2
» » högertrafik	1,3	1,7

Ju fler dagliga tidningar intervjupersonerna uppgett att de brukar läsa, dess flera skäl kände de till i september. Detta framgår av tab. 5.3. Ökningen till oktober i antalet kända skäl var emellertid icke större bland dem som läser fler tidningar än bland dem som läser färre. Snarare antyder siffrorna en viss utjämning. En sådan vore naturlig, eftersom informationen speciellt under denna tid väsentligen skett på andra vägar än genom dagstidningarna.

Tab. 5.3. Kännedomen om skälen ökar inte mer bland dem som läser flera dagstidningar än bland dem som läser färre.

Läser dagligen	Antal kända skäl	
	September	Oktober
En tidning	2,9	3,4
Två tidningar	3,4	4,1
Tre eller flera tidningar	3,8	4,1

I föregående avsnitt framgick att körkortsinnehavare i större utsträckning än andra nåddes av upplysningen och propagandan. Tab. 5.4 visar att de också kände till flera skäl än de som saknar körkort.

Tab. 5.4. Kännedomen om skälen ökade ungefär lika mycket bland körkortslösa som bland körkortsinnehavare.

	Antal kända skäl	
	September	Oktober
Körkortsinnehavare	4,0	4,5
Icke körkortsinnehavare	2,9	3,5

I det föregående har som mått på en persons kännedom om förekommande argument använts antalet av de skäl han eller hon nämnt som svar på frågorna om vilka skäl han kommer ihåg och på frågan om varför vårt land enligt intervjupersonens egen mening bör ha vänster- respektive högertrafik. Om personen inte tagit ställning för någondera sidan, ställdes givetvis inte den sistnämnda frågan. Eftersom den andel av intervjupersonerna som tagit ställning ökade från september till oktober, ökade också den andel som ställdes inför denna fråga. Redan denna omständighet borde således bidra till att det genomsnittliga antalet skäl per intervjuperson skulle stiga från den förra intervjuomgången till den senare. För att kontrollera den eventuella inverkan av denna felkälla har antalet skäl som nämndes som svar på enbart de första frågorna sammanställts. Antalen är som man kunde vänta något lägre än de ovan redovisade men ger i allt väsentligt samma bild av utvecklingen. Vänsterskälen ökade från 1,6 till 1,8, högerskälen från 1,2 till 1,6 och sammanlagda antalet nämnda skäl således från 2,8 till 3,4.

På frågan om vad en omläggning skulle komma att kosta svarade många med ett intervall, exempelvis 200—250 milj. kr. Vid beräkningen av sva-rens procentuella fördelning i tab. 5.5 har i sådana fall båda de angivna beloppen medtagits men vardera beloppet blott tilldelats halv vikt.

Ett uttryck för den högre informationsnivån vid tiden för folkomröstningen är att andelen vet-inte-svar minskade från 48 % i september till 28 % i oktober. Andelen svar som faller inom intervallet 180—319 milj. kr. steg samtidigt från 19 % till 36 %. Trots en allmän dragning mot högre belopp var det i oktober alltså 7 % som angav belopp under 17 milj. kr.

Informationsnivåns förändringar från våren till september

Betraktar man svaren på de första frågorna (»Kommer Ni ihåg några skäl som har anförts . . .?») vid de tre intervjuomgångarna, finner man att de

Tab. 5.5. Kännedomen om kostnaderna ökade snabbare från september till oktober än från våren till september.

Milj. kronor	Våren %	September %	Oktober %
0—16	12	6	7
17—79	9	6	2
80—179	7	7	3
180—219	4	9	13
220—279	3	4	15
280—319	3	6	8
320—479	2	4	7
480—879	3	5	11
880 och däröver	2	3	3
Några hundra, flera hundra miljoner ...	7	1	4
Vet inte	55	48	28
Summa	100	100	100

tre argument, som var de vanligaste vid de senare tidpunkterna, dominerade redan under våren. De gällde på vänstersidan kostnaderna och olycksrisken vid en övergång och på högersidan trafiken över gränserna. Alla tre argumenten ökade mycket starkt från våren till september och fortsatte, som nämnts, att stiga fram till oktober. Hänvisningen till olycksrisken, som på våren överträffades i frekvens av kostnadssynpunkten, steg något mera än de övriga fram till september. Den starkaste ökningen i frekvens visar hänvisningen till den speciella olycksrisken för barn och gamla. Den synpunkten förekom under våren i blott några få procent av svaren på denna fråga och hade i september stigit till 24 % och i oktober till 44 %. I övrigt var det endast högerargumentet om rattens placering som förekom i nämnvärd utsträckning.

Kännedomen om de beräknade kostnaderna för en omläggning ökade inte lika starkt fram till september som under den tid upplysningsverksamheten pågick. Svarsfördelningen från vårens undersökning återfinns i tab. 5.5. Procenten vet-inte-svar var då 55 mot 48 i september men hade i oktober sjunkit till 28. Andelen svar inom intervallet 180—319 milj. kr uppgick till 10 % mot 19 % i september och 36 % i oktober. Det är sålunda tydligt att kännedomen om kostnaderna ökade avsevärt mer under perioden från förra delen av september fram till tiden för folkomröstningen än under den längre perioden från mars respektive maj till september. Skillnaden i utvecklingstakt blir särskilt markant om man beaktar periodernas olika längd.

Informationsläget i oktober

Av det föregående har bl. a. framgått att nära 90 % av de intervjuade kunde nämna åtminstone något skäl för vardera vänster- och högersidan.

Det kan nämnas att 57 % kunde nämna alla de tre vanligaste skälen (olycksrisken och kostnaderna på vänstersidan och den internationella trafiken på högersidan). Räknar man bland huvudskälen med det näst vanligaste högerskålet, det som rör rattens placering, var det 24 % som nämnde alla fyra. På frågan om kostnaderna för en omläggning föll drygt en tredjedel av svaren inom intervallet 180—319 milj. kr.

Ytterligare en fråga avsåg att belysa informationsnivån i oktober. Den löd: »Vet Ni om det är vänster- eller högertrafik i följande länder: Norge, Finland, England, Tyskland?» Den procentuella andelen rätta svar visas i tab. 5.6.

Tab. 5.6. »Vet Ni om det är vänster- eller högertrafik i följande länder?»

Land	Procent rätta svar
Norge	92
Finland	82
England	82
Tyskland	88
Samtliga länder	69

Var de som nåtts av upplysningen och propagandan bättre informerade än de som inte nåtts av den? Tab. 5.7 jämför de båda grupperna. Till den förra gruppen räknas de som uppgav antingen att de fått eller läst en trycksak, som de kunde ange, eller att de lyssnat till något av de efterfrågade radioprogrammen. Den mellangrupp, som sade att de fått eller läst någon trycksak men inte kunde ange vilken, är utesluten ur tabellen.

Tydligt var informationsnivån högre bland dem som nåddes av upplysningsverksamheten än bland dem som inte nåddes. Självfallet kan man inte härav dra några slutsatser om effekten. Å ena sidan är det möjligt att de som nåddes av verksamheten redan tidigare intresserat sig för frågan och att de båda grupperna därför skilde sig i utgångsläget. Det har framgått att andelen, som nåddes av verksamheten, var större på högre utbildningsnivåer än på lägre. Kanske var höjningen i informationsnivån från september till oktober lika stor i båda grupperna. Man kan inte ens utesluta att den var större bland dem som inte nåddes av upplysningen än bland dem som nåddes av den. Å andra sidan kan man räkna med att upplysningens verkliga räckvidd inte begränsade sig till dem som uppgav att de mottagit den. Den kan ha nått betydligt längre indirekt, genom förmedling av dem som mottagit den direkt, och detta mera ju mera den bidrog till att stimulera diskussionen man och man emellan.

Tab. 5.7. De som nåddes av upplysningen och propagandan var något bättre informerade vid tiden för folkomröstningen än de som ej nåddes av den.

	Har nåtts av upplysning o. propa- ganda	Har ej nåtts av upplys- ning o. pro- paganda
Genomsnittligt antal kända skäl ...	4,2	3,3
Procent som angav kostnaden inom 180—319 milj. kr.	38	32
Procent som vet trafiksidan i 4 länder	74	60

Förskjutningar i åsiktsläget

I föregående kapitel redovisades vissa data avsedda att belysa hur kunskapsunderlaget för ställningstagandet förändrades under den tid den statliga upplysningsverksamheten pågick. Kunskapsunderlaget vid de båda undersökningstillfällena beskrivs i termer av kännedomen om framförda argument och föreställningarna om kostnaderna för en omläggning. Följande avsnitt skall visa åsiktsförskjutningarna under samma tid. Detta skall ske dels ur synpunkten av anslutningen till endera sidan — eller till en neutral ståndpunkt — och dels ur synpunkten av den vikt som tillmättes de anförda argumenten. När det här är frågan om argument, är det sålunda icke längre kännedomen om dem, som är av intresse, utan de värderingar de representerar: Vilka argument bland dem som intervjupersonerna kände till var mest värdeladdade i den meningen att de av vederbörande uppfattades som avgörande?

Motiveringen för den egna ståndpunkten

Frågan om vilket av skälen för den egna ståndpunkten, som intervjupersonen ansåg viktigast, ställdes till alla som tagit position för endera sidan. Tab. 6.1 visar hur dessa intervjupersoner fördelade sig på de olika anförda skälen vid de båda senare intervjutillfällena. Hänvisningen till olycksrisken vid en övergång dominerade redan i september. Den ökade avsevärt i frekvens fram till oktoberundersökningen: från 24 % till 34 %, d. v. s. betydligt mer än kännedomen om detta argument. I all synnerhet ökade hänvisningen till den speciella risken för barn och gamla: från 10 % till 21 %. Motiveringar av typen »Vi har alltid haft vänstertrafik» och »Bra som det är» gavs i september av 20 % av de tillfrågade. Näst olycksrisken vid en omläggning utgjorde de den vanligaste typen av motivering. I oktober hade den sjunkit till 17 %, d. v. s. var sålunda icke längre vanligare än kostnads-synpunkten.

Bland högeranhängarna dominerade hänvisningen till den internationella trafiken. Någon inbördes förskjutning mellan motiveringarna kommer inte till synes på denna sida.

Tab. 6.1. Olycksrisken vid en omläggning tillmättes avgörande vikt i än större utsträckning i oktober än i september.

Viktigaste skäl för den egna ståndpunkten	September %	Oktober %
<i>Vänsteranhängare:</i>		
Olycksrisken vid övergången, särskilt för barn och gamla ...	10	21
Olycksrisken vid övergången (opreciserat för vilka)	14	13
Dyrbart (att bygga om trafikleder, fordon)	15	15
Har alltid haft vänstertrafik; bra som det är	20	17
Övrigt	4	5
Ej svarat	2	3
<i>Högeranhängare:</i>		
De flesta länder har högertrafik. Bra med enhetliga trafikregler. Underlättar, minskar riskerna för turister och internationell landsvägstrafik överhuvud	13	11
Mindre olyckor på längre sikt	3	2
Rattens placering: bättre sikt vid omkörning, bilarna byggda för högertrafik	3	3
Övrigt	2	2
Ej svarat	1	1
<i>Ej tagit ställning</i>	13	6
Summa	100	100

Ställningstagande

Vid vårens undersökning deklarerade 80 % av de intervjuade sin anslutning till endera sidan. På frågan »Vad är Er personliga mening: Bör Sverige ha vänster- eller högertrafik?» svarade 7 % att det inte spelade någon roll och 13 % att de inte var beredda att ta ställning till frågan. Vid intervjuerna i september var 87 % beredda att taga ställning för antingen höger- eller vänstersidan. De »neutrala» (de som svarade: spelar ingen roll) uppgick nu till 5 % och de som inte var »beredda att ta ställning» till 8 %. Vid oktoberintervjuerna hade 94 % tagit ställning. I de övriga 6 procenten ingår bl. a. de som uppgav att de röstat blankt eller att de ämnade rösta blankt. Siffrorna i tab. 6.2 skiljer sig från de här nämnda, eftersom tabellen avser hela urvalet av intervjupersoner och sålunda inkluderar även dem som ej kunnat intervjuas.

Kvinnorna var i september något mindre villiga än männen att deklarera en ståndpunkt, men denna skillnad hade i oktober i stort sett utjämnats (tab. 6.3). Jämför man de tre åldersgrupperna finner man de lägsta procentalen för »ingen åsikt» (neutrala och obestämda) i september inom den mellersta åldersgruppen (25—45 år), i oktober däremot inom den äldsta ålders-

Tab. 6.2. Allt fler tog ställning — för vänstertrafik.

	Våren %	September %	Oktober %
Vänstertrafik	54	60	67
Högertrafik	22	20	18
Ingen åsikt	18	12	5
Ej svarat	6	8	10
Summa	100	100	100

gruppen (över 45 år). Det bör påpekas att tabellen redovisar endast dem som kunde intervjuas vid de båda tillfällena. Hade tabellen inkluderat bortfallet av intervjupersoner, hade jämförelsen förmodligen utfallit mindre gynnsamt för den äldsta gruppen. Bortfallet inom denna grupp består nämligen till relativt stor del av personer, som kan antas vara ur stånd att ta ställning till frågor av detta slag.

Tab. 6.3. Äldre, i synnerhet kvinnor, bestämde sig sent — för vänstertrafik.

	15—25 år		25—45 år		Över 45 år		Samtliga	
	Sept.	Okt.	Sept.	Okt.	Sept.	Okt.	Sept.	Okt.
<i>Män</i>								
Vänstertrafik	52	55	55	61	75	82	63	68
Högertrafik	34	35	36	35	15	17	27	27
Ingen åsikt	14	9	8	4	10	2	10	4
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Kvinnor</i>								
Vänstertrafik	59	68	67	73	70	87	67	78
Högertrafik	29	25	24	20	7	7	18	16
Ingen åsikt	12	7	9	7	23	6	15	6
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100

Åsiktsfördelningen

Vid vårintervjuerna anslöt sig 57 % av de intervjuade (54 % av hela urvalet) till vänstersidan. I september hade andelen stigit till 65 % och i oktober till 73 %. Högeranhängarna minskade samtidigt i antal men inte i motsvarande grad. Av samtliga intervjuade utgjorde de 23 % på våren, 22 % i september och 20 % i oktober. Vänsteranhängarnas tillskott kom tydligen till större delen från de obestämnda och de neutrala.

Detta förhållande kan studeras i tab. 6.3 för män och kvinnor och olika åldersklasser. Tabellen upptar endast dem som intervjuades både i september och oktober. Vänsteranhängarna hade vid båda tillfällena absolut majoritet inom alla grupperna. Den andel som höll på högertrafik var emellertid avsevärt större bland männen än bland kvinnorna och likaså betydligt större inom de båda yngre åldersgrupperna än inom den äldsta. Bland

männen höll sig denna andel oförändrad mellan september och oktober. Bland kvinnorna sjönk den något. De som tog ställning från september till oktober utgjordes till en förhållandevis stor del av äldre personer och i all synnerhet äldre kvinnor. De anslöt sig också i största utsträckning till vänstersidan.

Tab. 6.4. Individuella åsiktsförändringar från våren till september.

September	Våren			
	Vänster- trafik	Höger- trafik	Ingen åsikt	Summa
Vänstertrafik	52	4	10	65
Högertrafik	3	17	2	22
Ingen åsikt	4	2	7	13
Summa	58	23	19	100

Bakom siffrorna över den totala förskjutningen döljer sig förskjutningar i olika riktningar, vilka delvis tar ut varandra. De var dock av relativt obetydlig omfattning, såsom framgår av tab. 6.4—6.5. Det kan nämnas att sammanlagt omkring 6 % av de intervjuade bytte sida mellan våren och september och omkring 5 % mellan september och oktober.

Tab. 6.5. Individuella åsiktsförändringar från september till oktober.

Oktober	September			
	Vänster- trafik	Höger- trafik	Ingen åsikt	Summa
Vänstertrafik	62	3	8	73
Högertrafik	2	18	1	21
Ingen åsikt	1	1	4	6
Summa	65	22	13	100

Medvetande om åsiktsändring

Vid både september- och oktoberintervjuerna förekom frågor som avsåg att visa vilka inflytanden som intervjupersonerna tillskrev en eventuell ändring i uppfattningen. De föregicks vid båda tillfällena av följande fråga: »Kommer Ni ihåg ifall Ni hade tagit ställning när vi intervjuade Er förra gången och om Ni i så fall var för vänster- eller för högertrafik eller om Ni tyckte att det gjorde detsamma?» Genom att jämföra svaren på denna fråga

med den uppfattning som faktiskt hade noterats vid det tidigare intervju-tillfället, kunde konstateras i vilken utsträckning intervjupersonerna korrekt erinrade sig sin uppfattning vid en tidigare tidpunkt och hur medvetna de var om en eventuell ståndpunktsändring.

Uppgifterna om den egna tidigare uppfattningen visade sig i rätt stor utsträckning bristfälliga. I september sade 10 % och i oktober 3 %, att de inte kunde erinra sig vad de hade svarat vid föregående intervju. Bland dem som i september uppgav sig som vänsteranhängare var i oktober 6 % okunniga om detta. Bland dem som uppgav sig som högeranhängare i september hade 9 % glömt det i oktober.

Av dem som enligt intervjuarens anteckningar tidigare hade angivit en annan uppfattning än vid den aktuella intervjun, var i september 65 % och i oktober 57 % inte medvetna om det. Denna andel var helt naturligt större bland dem som övergått från en neutral uppfattning (»Spelar ingen roll») eller från en obestämd uppfattning (»Inte beredd att ta ställning») än bland dem som övergått från endera sidan (tab. 6.6). Men även bland dem som bytt sida var endast drygt hälften medvetna om att de vid den tidigare intervjun hade uttalat sin anslutning till den motsatta sidan.

Även om detta till någon del kan bero på svårighet att erinra sig *tidpunkten* för den tidigare intervjun i förhållande till ståndpunktsändringen, ligger det nära till hands att tolka förhållandet så, att en viss del av dem som

Tab. 6.6. Uppgifter om uppfattning vid tidigare tidpunkt i stor utsträckning otillförlitliga.

	Uppgav att de:			Summa
	bibehållit sin stånd- punkt	förändrat sin stånd- punkt	inte minns sin stånd- punkt vid tidigare in- tervjuer	
<i>September</i>				
Personer som sedan våren faktiskt:				
bibehållit sin ståndpunkt	91	3	7	100
bytt ståndpunkt ¹	29	59	12	100
tagit ståndpunkt ²	62	21	17	100
upphört att ha ståndpunkt ²	31	46	23	100
Övriga	53	14	33	100
<i>Oktober</i>				
Personer som sedan september fak- tiskt:				
bibehållit sin ståndpunkt	96	2	2	100
bytt ståndpunkt ¹	44	53	3	100
tagit ståndpunkt ²	64	28	8	100
upphört att ha ståndpunkt ²	8	90	2	100
Övriga	19	44	37	100

¹ Från vänster till höger eller från höger till vänster.

² För endera sidan.

vid intervjuerna anslöt sig till höger- eller vänstersidan, gjorde detta utan någon bestämd uppfattning och närmast slumpmässigt. Man bör inom en sådan grupp finna förhållandevis många, som ger olika svar vid olika intervjutillfällen, och man kan också vänta att de i rätt stor utsträckning skall vara omedvetna om detta.

Uppfattning om orsaker till åsiktsförändring

De som uppgav att de vid föregående intervjutillfälle haft en annan uppfattning än vid den pågående intervjun, ställdes inför frågan: »Vad har kommit Er att ändra uppfattning?» Samtidigt överlämnade intervjuaren ett kort med en rad svarsalternativ. Alternativen var desamma vid båda tillfällena, frånsett att vid oktoberintervjun »Folkomröstningsnämndens broschyr, En vägvisare» samt »Annan trycksak» tillfogats.

Tab. 6.7 redovisar dem som faktiskt gav olika svar beträffande sin uppfattning vid de olika intervjutillfällena och som var medvetna om att de gjort det. Svarsfördelningen vid de båda undersökningstillfällena skiljer sig i huvudsak däri att radion — som man kunde vänta — nämndes betydligt oftare i oktober än i september, medan förtroendet för personer som uttalat sig offentligt nämndes mindre ofta. Vid båda tillfällena hänvisade inemot 40 % till att de läst något i dagspressen eller i någon tidskrift. Det kan inte uteslutas att denna grupp i oktober kan inrymma personer som i själva verket åsyftade någon av vänster- eller högersidans »tidningar». Omkring en fjärdedel av de svarande hänvisade vid båda tillfällena till inflytande från familjemedlemmar eller bekanta.

Tab. 6.7. »Vad har kommit Er att ändra uppfattning?»

	September			Oktober		
	Samtliga	Därav som ändrat uppfattning till		Samtliga	Därav som ändrat uppfattning till	
		vänster- sidan	höger- sidan		vänster- sidan	höger- sidan
	%	%	%	%	%	%
Folkomröstningsnämndens broschyr	.	.	.	—	—	—
Annan trycksak	.	.	.	2	3	—
Tidning, tidskrift	37	28	76	38	42	64
Radioprogram	11	10	22	20	29	6
Familjemedlem, bekant ...	23	18	47	27	22	76
Förtroendet för personer, som uttalat sig offentligt	24	14	38	15	24	12
Kommit på det själv	22	45	4	11	13	21
Övrigt	—	—	—	6	4	18
Vet inte	6	—	—	17	19	—
Ej svarat	17	10	—	18	6	3

I tabellen redovisas för sig de personer, vilkas åsiktsändring inneburit att de anslutit sig till endera sidan. I gruppen »samtliga» ingår dessutom de, som övergått från endera sidan till neutral (»Spelar ingen roll») eller obestämd (»Inte beredd att ta ställning») uppfattning, samt de som övergått från den ena av de sistnämnda uppfattningarna till den andra. Det bör påpekas att den grupp som övergått till högersidan är mycket liten och att de siffror som redovisas för den har betydande slumpfelsmarginaler.

Det förefaller ändå att vara av ett visst intresse att notera att dags- och tidskriftspressen nämndes så mycket oftare av dem som gick åt höger än av dem som gick åt vänster och att samma förhållande gäller för familjemedlemmar och bekanta; vidare att både radion och de offentliga personerna från att i september ha nämnts övervägande bland dem som övergick till högersidan i oktober var betydligt vanligare bland dem som gick till vänstersidan.

Deltagandet i folkomröstningen

Om den statliga upplysningen och propagandan inverkat på deltagandet i omröstningen, har det rimligen skett därigenom att den spritt kännedom om att det skulle bli en folkomröstning och stimulerat intresset för sakfrågan och diskussionen man och man emellan.

Ännu under förra delen av september var kännedomen om folkomröstningen bristfällig. Drygt 60 % av de intervjuade kände till att det skulle bli en folkomröstning medan omkring 40 % visste att den skulle äga rum i oktober och 25 % vilken dag. Vid tiden kring folkomröstningen var det 4 % som inte kunde ange rätt datum.

I september sade 67 % av de röstberättigade intervjupersonerna att de säkert skulle delta i omröstningen medan 16 % svarade att de »säkert inte» eller »knappast» komme att delta. Under våren var motsvarande tal 70 % respektive 12 %. Enligt officiella beräkningar deltog faktiskt i omröstningen 53 % av den röstberättigade befolkningen. Bland de intervjuade som tillfrågades efter den 16 oktober svarade emellertid 64 % att de röstat. Även om man tar hänsyn till att en del av bortfallet utgjordes av personer som inte kan antas ha röstat, är avvikelserna från procenttalet för hela riket större än vad som kan antas vara orsakat av slumpfel i urvalet av intervjupersoner. Den torde bero på att många intervjupersoner, som utblivit från omröstningen, inte velat vidgå detta för intervjuaren — ett förhållande som är känt från andra undersökningar — möjligen också på att de tidigare intervjuerna stimulerat en del intervjupersoner till att delta som eljest inte skulle ha gjort det.

Nära 20 % av de röstberättigade ansåg det olämpligt med folkomröstning i högertrafikfrågan. Man skulle möjligen kunna vänta sig ett principiellt motstånd inom denna grupp mot att delta i omröstningen. En viss

skillnad i deltagandet (enligt egna uppgifter) föreligger också för den ifrågavarande gruppen, men skillnaden är inte särskilt betydande: 58 % mot 66 % bland de övriga.

Vilken vikt man lade vid högertrafikfrågan tycks ha haft en viss betydelse åtminstone för avsikten att delta. Bland dem som enligt septemberintervjuerna ansåg det mycket viktigt, vilket avgörande som träffades, uppgav 76 % att de säkert komme att delta mot 54 % bland dem som inte tyckte att det spelade så stor roll. I den förra gruppen uppgav 9 % att de inte ämnade rösta mot 23 % inom den senare gruppen.

Att avgöra i vilken utsträckning den statliga upplysningsverksamheten stimulerade intresset för omröstningen låter sig inte göra. I fortsättningen skall endast redovisas en jämförelse mellan dem som deltog och dem som inte deltog i omröstningen (enligt de egna uppgifterna). Jämförelsen gäller dels i vilken utsträckning man nåtts av den statliga upplysningen och propagandan, dels informationsnivån och dels slutligen hur säker man ansåg sig vara på att ens egen uppfattning var den riktiga.

Tab. 7.1. De som deltog i omröstningen hade nåtts av upplysningen och propagandan i större utsträckning än de som inte deltog.

Fått, läst respektive hört	Deltog i folkomr. %	Deltog ej i folkomr. %
Trycksak	50	24
Radioprogram	62	45
Trycksak och/eller radioprogram ...	77	58

Enligt tab. 7.1 hade de som uppgav att de deltagit i omröstningen i större utsträckning nåtts av den statliga upplysningen och propagandan än de övriga.

Deltagarna var också bättre informerade än de övriga såtillvida som de kände fler argument.

Däremot skiljer de båda grupperna sig inte beträffande den andel som angav kostnaderna för en omläggning till mellan 180 och 320 milj. kr. Procenten vet-inte-svar var dock mindre bland deltagarna än bland de andra. Vidare var andelen större bland deltagarna än bland de icke deltagande, som kände till »trafiksidan» i de fyra länder som efterfrågades.

Slutligen skall nämnas, att 62 % av deltagarna i omröstningen förklarade att de var alldeles säkra på att deras uppfattning var den riktiga. Bland dem som inte röstade men som hade tagit ställning för endera sidan, var motsvarande andel endast 40 %. De som sade sig vara »något tveksam-

ma» eller »mycket tveksamma» utgjorde 12 % bland de röstande mot 19 % bland de övriga.

Tab. 7.2. De som deltog i folkomröstningen var åtminstone delvis bättre informerade än de som inte deltog.

	Deltog i folkomr.	Deltog ej i folkomr.
Genomsnittligt antal kända skäl ...	4,0	3,4
Procent, som angav kostnaderna inom intervallet 180—319 milj. kr.	35	35
Procent vet-inte-svar beträffande kostnaden för en omläggning ...	25	34
Procent, som vet trafiksidan i fyra länder	77	65

Folkomröstningsinstitutets tillämpningsområde

Avgränsningar i det vilande grundlagsförslaget

För en bedömning av behovet av upplysningsverksamhet kan det vara angeläget att närmare klargöra vilka frågor som kan bli föremål för folkomröstning och vilka som är undantagna.

Enligt det av 1954 års riksdag antagna nu vilande grundlagsförslaget om folkomröstning må omröstning ej beslutas i:

- frågor som icke kan prövas av riksdagen;
- frågor vilka berör riksstatens reglerande;
- frågor rörande överenskommelse med främmande makt; samt
- på riksdagen ankommande val.

Ej heller må enligt grundlagsförslaget folkomröstning äga rum i det fall att riksdagens båda kamrar med hänsyn till ärendets beskaffenhet finner dess avgörande icke kunna utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på folkomröstning.

Rörande frågor, som ej kan prövas av riksdagen, kan erinras om vad som är stadgat i regeringsformens § 90, enligt vilken riksdagen icke kan — annat än i vissa i grundlagarna bokstavligen angivna undantagsfall — upptaga till överläggning eller prövning frågor om ämbets- och tjänstemäns till- och avsättande, regerings- och domaremakternas beslut, resolutioner och utslag, enskilda medborgares och korporationers förhållanden eller verkställighet av någon lag, författning eller inrättning. Det förefaller knappast troligt att frågor som faller under denna undantagsbestämmelse kan komma att aktualiseras i folkomröstningssammanhang.

Undantagsbestämmelsen om på riksdagen ankommande val torde icke fordra någon kommentar.

Däremot är den bestämmelse, varigenom undantages överenskommelse med främmande makt från de frågor, som kan bli föremål för folkomröstning, inte alldeles klar till sin innebörd. Särskilt under tiden efter det senaste världskriget har uppkommit en rad av internationella organisationer. En del av dessa står i mer eller mindre direkt anslutning till Förenta Nationerna. Konstitutionsformerna är varierande. Här kan t. ex. nämnas UNESCO (Förenta Nationernas Organisation för Undervisning, Vetenskap och Kultur), OEEC (Organisationen för Europeiskt Ekonomiskt Samarbete), ECE (Ekonomiska Kommissionen för Europa), FAO (Förenta Nationernas

Livsmedels- och Jordbruksorganisation), EPU (Europeiska Betalningsunionen), CECA (Kol- och Stålunionen), Europarådet, Nordiska Rådet och NATO (Atlantpaksorganisationen).

Vid ett närmare studium visar det sig att anslutning till eller utträde ur någon av de ifrågavarande organisationerna icke med en bokstavlig tolkning av regeringsformen nödvändigtvis är att betrakta såsom överenskomelse med främmande makt. Sålunda skulle man teoretiskt kunna tänka sig att en riksdagsminoritet skulle kunna besluta om folkomröstning i frågan om anslutning till någon dylik organisation. Det är väl inte heller alldeles uteslutet att frågan om anslutning till eller utträde ur någon av dessa organisationer i ett visst läge skulle kunna bli en politisk stridsfråga, där en riksdagsminoritet kunde ha intresse av att vädja direkt till folkopinionen.

Till »frågor som berör riksstatens reglerande» hör alla frågor avseende drifts- eller kapitalbudgeten. 1950 års budgeträttskommitté konstaterade i sitt betänkande (SOU 1954:40) att innebörden av riksstatens nuvarande uppställning måste anses vara att genom riksstatens fastställande anslag ställes till förfogande dels för Konungen och dels för Riksgäldskontoret samt att beräkning verkställs av de medel, som må tagas i anspråk dels av Konungen och dels av Riksgäldskontoret. Rörande frågan om tilläggsstater under löpande statsregleringsår anförde kommittén att statsregleringen kan sägas vara fullbordad först i och med budgetårets slut. Anordningen med tilläggsstater är visserligen icke reglerad i regeringsformen, men enligt nämnda kommittés uppfattning synes dock tilläggsstaterna få räknas till »riksstatens reglerande».

1950 års valsäts- och folkomröstningsutredning preciserade i sitt tidigare omnämnda betänkande (SOU 1952:7) de frågor, som berör riksstatens reglerande, till att gälla frågor, vilka enligt riksdagsordningens § 58 ej får uppskjutas till annan session.

I proposition 193/1954 uttalade departementschefen att enligt budgeträttslig uppfattning innefattas i formuleringen frågor som berör riksstatens reglerande alla sådana i den löpande eller närmast följande budgeten ingående frågor rörande statens inkomster och utgifter, som kan bli föremål för gemensam votering mellan riksdagens båda kamrar. Med denna definition inneslutes tydligen i begreppet frågor som berör riksstatens reglerande — förutom frågor som avser utgifter ifrågavarande budgetår — även alla bevilningsfrågor.

Vid riksdagsbehandlingen år 1954 av grundlagsförslaget i folkomröstningsfrågor framhöll professor Herlitz att han ansåg departementschefens motivering utgöra en överraskande utläggning av uttrycket frågor vilka berör riksstatens reglerande. Enligt Herlitz skulle nämligen frågor av bevilningskaraktär kunna uppskjutas till riksdagens höstsession. Han åberopade att vid 1954 års riksdag behandlingen av en viss bevilningsfråga hade uppskjutits till höstsessionen.

Redogörelsen här ovan beträffande olika meningar i frågan om innebörden av begreppet »frågor som berör riksstatens reglerande» avser ingalunda att vara fullständig utan utgör endast en exemplifiering till den diskussion som på sistone förts i frågan.

Ehuru utredningen är medveten om att en avgränsning av de frågor, som kan bli föremål för folkomröstning, icke i och för sig ingår i utredningens uppdrag, vill utredningen icke uraktlåta att fästa uppmärksamhet vid att motstridiga uppfattningar synes föreligga om vilka frågor som berör »riksstatens reglerande». Det får anses vara ett lagstiftarnas intresse att i görigaste mån förebygga att tvist uppkommer i en till folkomröstning aktuell fråga, huruvida frågan enligt grundlagens bestämmelser kan bli föremål för folkomröstning. I en sådan diskussion kan lätt påståenden om godtycklighet eller taktiska överväganden komma att verka irriterande och förrycka diskussionen i sakfrågan.

Utöver de mera preciserade avgränsningar, vilka diskuterats i det föregående, innehåller det vilande grundlagsförslaget en avgränsning av helt annan karaktär. Det gäller frågor av sådan beskaffenhet att deras avgörande icke utan avsevärt men kan uppskjutas i avvidan på folkomröstning. Det torde komma att erbjuda betydande svårigheter att avgöra, huruvida denna undantagsbestämmelse har relevans i viss fråga. Till det frågekomplex, som här är av särskilt intresse, hör hastigt uppkommande konjunktur- och krispolitiska frågor. Sådana frågor har under de senaste decennierna vid upprepade tillfällen aktualiserats.

Avgränsningen i det svenska grundlagsförslaget synes ha sin förebild i den s. k. »Dringlichkeit»-klausulen i Schweiz. En närmare redogörelse för tillämpningen av denna klausul torde därför ha sitt givna intresse.

I den tidigare omnämnda av professor Håstad utförda undersökningen angående folkomröstningsinstitutet i Schweiz framhålles att schweizarna själva aldrig menat att folkomröstningsinstitutet under alla förhållanden kan tillämpas hinderslöst.

»Dringlichkeit-institutet fick redan 1874 sin plats i författningen, avseende allmänt förbindande förbundsbeslut, och för fullmaktssystemet eller nödrätten existerade redan före 1874 vissa prejudikat, även om dessa hade en i praktiken begränsad räckvidd. Det ligger också i sakens natur att tidskrävande och kanske söndrande folkomröstningar rörande vitala försvars- eller folkförsörjningsfrågor inte kunna anordnas i tider, då kriget rasar runt gränserna och själva landets oberoende står på spel. Än otänkbarare vore detta om Schweiz självt droges in i ett krig. Likaså har fullmaktssystemet inte kunnat avhysas omedelbart sedan ett krig slutat; kriget har bägge gångerna avlösts av efterkrigssvårigheter, och det har inte varit tänkbart att den mångfald krisförfattningar, som tillkommit fullmaktsvägen, med ett slag kunnat upphävas eller ersättas med nya lagar genom beslut via folkmakten».

Författaren konstaterar emellertid att »Dringlichkeit»-systemet tidvis använts på ett så extensivt sätt, att det gått långt över ramen för författning-

ens bestämmelser, i det att »Dringlichkeit» tagits i bruk både för avvikelser från författningen och för ändringar av lagar, trots att dess tillämpningsområde skall vara begränsat till allmänt förbindande förbundsbeslut. De många och långa uppskoven med utlysning av folkomröstningar har liksom »gröpat ur» folkets rättigheter i avseende på författningsinitiativ. Författaren frågar sig därför, varför man i Schweiz, med hänsyn inte minst till rättssäkerhetens intressen, avstått från att försöka underkasta fullmaktsväsendet eller nödrätten en sådan konstitutionell reglering, att förbundsmyndigheterna även under krig och vid kriser blir bundna inom vissa rättskrankor. Missnöjet med »Dringlichkeit»-klausulens tillämpning ledde också till seger för ett initiativ år 1949 med den uppfordrande parollen »Återgång till direkt demokrati», varigenom referendurrättigheterna tillförsäkrades avsevärt förstärkta garantier. Förbundsmyndigheterna har dock även efter 1949 både nödrätten och »Dringlichkeit»-rätten i princip i behåll, ehuru med snäv tidsbegränsning. För närvarande gäller sålunda att vid »Dringlichkeit»-beslut fakultativt referendum kan begäras efteråt. I så fall träder beslutet efter ett år ur kraft, såvitt det inte dessförinnan godkänts av folket. Ett nödrättsbeslut återigen, som inte stöder sig på författningen, måste inom ett år obligatoriskt föreläggas folket och kan inte förnyas, därest det inte före årsfristens utgång godkänts av såväl folket som kantonerna.

Författaren menar emellertid att de restriktioner, som förbunds församlingen mot sin vilja insnörts i genom utgången av 1949 års folkomröstning, näppeligen erbjuder en nöjaktig lösning och fortsätter:

»Och vad nödrätten beträffar ligger det något på en gång äventyrligt och resig-nativt i den tydligen i Schweiz allmänt hyllade satsen, att denna rätt enligt sa-kens natur ej skulle kunna normeras utan måste vara obegränsat tänjbar alltefter de oförutsebara omständigheternas krav, allt på förbundsledningens eget ansvar.»

Håstad anser sig kunna sammanfatta erfarenheterna från inskränk-ningarna i folkomröstningsinstitutet i Schweiz på följande sätt:

»Ju vidsträcktare referendurrättigheterna äro utformade, desto större är be-hovet av undantagsregler i tider av yttre fara eller inre kris. Den starka beto-ningen av de ekonomiska och finansiella frågorna, i och med uppkomsten av den nutida välfärds- och socialstaten, understryker än starkare detta behov. Trots folkrättigheternas djupa förankring i schweizisk ideologi råder en tämligen sam-stämmig uppfattning om att den direkta demokratin ej kan vara ett självändamål utan i vissa lägen måste tåla inskränkningar. Denna uppfattning har i främsta rummet förfäktats av de statsrättsliga 'kronjuristerna' och av den ansvariga för-bundsledningen själv; trots öppna konflikter eller dovt missnöje har den också de facto accepterats av folket, d. v. s. av dess från tid till annan växlande majo-ritet. Å andra sidan har Schweiz ännu inte löst det i och för sig svåra spörsmålet, hur de oundgängliga undantagsreglerna skola bäst utformas för att hindra god-tyckligt intrång på folkets rätt till medverkan i statsstyrelsen eller borge för den offentliga rättens helgd.»

Utredningen har funnit angeläget att referera denna av professor Håstad utförda analys av problematiken kring inskränkningarna i folkomröst-

ningsinstitutet i Schweiz, eftersom den torde ha intresse i den svenska diskussionen.

Samma problem har tilldragit sig uppmärksamhet i den amerikanska diskussionen. I flertalet stater har, såsom framgår av Tingstens och Öhlins redogörelser, legislaturerna rätt att från referendum undanta lagar, vilka som formuleringen med vissa variationer lyder »är omedelbart nödvändiga för allmän ordning, säkerhet och hälsa».

Ur Öhlins redogörelse citeras:

»I några stater, Michigan, Missouri, Montana, New Mexico och Washington, få beslut att begagna denna s. k. 'emergency clause' fattas av legislaturen med enkel majoritet, i Arizona, California, Maine och Oklahoma fordras däremot två tredjedels majoritet av medlemmarna i folkrepresentationens båda hus. I Utah äro alla lagar, som antas med två tredjedels majoritet automatiskt undantagna från referendum, och någon förklaring om deras brådskande natur behöver ej avges. I denna stat kan således referendum begäras blott mot lagar, som äro starkt omstridda inom legislaturen.

Begreppet 'lagar omedelbart nödvändiga för allmän ordning, säkerhet och hälsa' är tämligen vagt. Det säger sig självt, att ett dylikt stadgande lätt kan missbrukas, och av denna orsak infördes de ovan refererade bestämmelserna angående kvalificerad majoritet. Även andra restriktioner finnas emellertid. I flera stater, bland annat California, måste sålunda beslut att undanta en lag från referendum förses med en motivering, vilken skall införas i en särskild paragraf i vederbörande lag. Dessutom få i flera stater vissa slag av beslut ej förses med 'emergency clause'. I Oregon får klausulen icke användas vid beslut om beskattning och skattefrihet, och i California kunna lagar angående 'upprättande eller avskaffande av något ämbete eller ändring i någon ämbetsmans lön, tjänstgöringstid eller plikter eller beviljande av koncessioner eller särskilda rättigheter eller omskapande av någon fast rättighet' icke undantas från referendum.»

»I några stater, Arkansas, Maryland, Massachusetts, North Dakota och Nebraska finnes en 'emergency clause', vars begagnande blott medför, att lagarna träda i kraft omedelbart men däremot icke hindrar referendumbegäran.»

Öhlin påvisar hur i ett par stater, där legislaturen kunnat undanta lagar från referendum, denna rätt utnyttjats utomordentligt extensivt och det fakulliva referenduminstitutets betydelse härigenom reducerats.

Där begagnande av 'emergency clause' blott medför omedelbart ikraftträdande, bortfaller enligt Öhlin dessa möjligheter till missbruk. Å andra sidan är det, framhåller han, uppenbarligen förenat med vissa olägenheter att redan ikraftträdde lagar skall kunna upphävas genom folkomröstning.

Det kan i detta sammanhang vara värdefullt att uppmärksamma att det i det svenska folkomröstningsinstitutet finns en motsvarighet till initiativrätten i Schweiz, i det att en minoritet av riksdagens ledamöter, bestående av minst 50 ledamöter i första kammaren och minst 77 ledamöter i andra kammaren, kan besluta om folkomröstning mot riksdagsmajoritetens och regeringens önskan. Men frågan är därmed icke avgjord. I den svenska riksdagen ankommer det i ett dylikt fall i första hand på den fungerande talmannen i vardera kammaren att med beaktande av grundlagens bestämmel-

ser avgöra, huruvida förslag om folkomröstning kan ställas under proposition. Om kammarens majoritet är enig med talmannen om att vägra upptaga förslaget om folkomröstning till överläggning, är därmed frågan huruvida folkomröstning kan tillgripas eller ej avgjord, oberoende av medkammarens beslut. Skulle kammarens majoritet ha en från talmannen avvikande uppfattning i procedurfrågan, hänskjutes denna till konstitutionsutskottet, där på sedvanligt sätt majoritetsbeslut fattas.

Av väsentlig betydelse för den aktuella diskussionen om vilka frågor, som kan tänkas bli föremål för folkomröstning, är att det vilande grundlagsförslaget endast avser rådgivande folkomröstning, vilket bör beaktas vid jämförelser med förhållandena i Schweiz och Förenta Staterna, där folkomröstningen så gott som undantagslöst är beslutande. Det är därför tveksamt om de undantagsbestämmelser i det vilande grundlagsförslaget, för vilka ovan redogjorts, kommer att ha relevans vid den praktiska tillämpningen. Det ligger i sakens natur att man till rådgivande folkomröstning i första hand upptar principfrågor. Ehuru lagstiftarna genom att undanta frågor rörande riksstatens reglerande tydligen varit angelägna att helt undanta exempelvis budget- och skattefrågor från folkomröstning, torde detta inte innebära att principerna för skattesystemets utformning eller andra frågor av väsentlig betydelse för statsfinanserna på längre sikt skulle kunna undantagas från möjligheten att bli föremål för folkomröstning. Otvivelaktigt skulle exempelvis ett förslag om avskaffande av kvarlåtenskapsskatten under innevarande eller nästföljande budgetår betraktas såsom en fråga rörande riksstatens reglerande. Om däremot förslag skulle framställas om rådgivande folkomröstning beträffande principerna för arvsbeskattningen utan att man i förslaget ingår på några detaljer eller uttalar sig om tidpunkten för en ifrågasatt förändring, vore det inte utan vidare klart att ett förslag om folkomröstning skulle kunna avvisas med hänvisning till nämnda grundlagsbestämmelse. Samma torde gälla även beträffande andra förslag om folkomröstning, t. ex. om en ändrad avvägning mellan direkta och indirekta skatter eller om ändrad utformning av företagsbeskattningen, såvitt förslagen ej avsåge konkreta avgöranden i samband med statsregleringen.

De modifikationer i tillämpningen av grundlagsförslagets undantagsbestämmelser, som betingas av omröstningsinstitutets rådgivande karaktär, får sannolikt också betydelse för undantagsbestämmelsen rörande överenskommelser med främmande makt. Även på detta område kan man nämligen tänka sig att förslag väckes om folkomröstning, innebärande principiella ställningstaganden, vilka formellt icke påverkar konkreta överenskommelser med främmande makt och sålunda icke kan avvisas med hänvisning till grundlagen.

När det gäller undantagsbestämmelsen rörande frågor, som icke utan avsevärt men kan uppskjutas i avvidan på folkomröstning, torde likaledes det

förhållandet att det är fråga om rådgivande folkomröstning icke vara utan betydelse för bestämmelsens praktiska tillämpning. Man kan förmoda att enighet kan vara för handen om att ett konjunkturpolitiskt eller av en viss krissituation betingat ingripande icke lämpligen bör bli föremål för folkomröstning med hänsyn till den tidsutdräkt, som är förenad med en omröstning. Däremot torde undantagsbestämmelsen näppeligen kunna åberopas mot ett förslag om att principerna för avvägningen mellan olika åtgärder av detta slag skall ställas under folkomröstning. Om folkomröstning anordnas i en sådan principfråga ungefär samtidigt med eller ej alltför lång tid efter det att det konkreta ingripandet beslutats, kan folkomröstningen komma att få inverkan på det redan fattade beslutet. Tidsfaktorn kan inte heller rimligen tillmätas någon betydelse om förslag framlägges att till folkomröstning hänskjuta frågan om upphävande av en lag.

Framställningen här ovan har icke i första hand åsyftat att ge svar på frågan, i vilka fall folkomröstning skall kunna äga rum, utan endast att rikta uppmärksamheten på de oklarheter, som synes föreligga i dessa för folkomröstningsinstitutet väsentliga avseenden. Så mycket torde i vart fall vara klart att de formella möjligheterna att avvisa ett förslag om folkomröstning icke låter sig preciseras endast genom en hänvisning till de undantagsbestämmelser, som finnes intagna i det nu vilande grundlagsförslaget.

Behovet av upplysning vid folkomröstningar

Utredningens utgångsläge

Såsom redan anförts i kapitel II ställde sig 1920 års folkomröstningskommitté i princip klart positiv till statligt bekostad upplysning vid folkomröstningar. Kommittén ansåg att alla tjänliga medel borde anlitas för att hos väljarna sprida den behövliga kännedomen om de olika synpunkter, som kan anläggas på en till omröstning framlagd fråga. De praktiska svårigheterna för bedrivande av en objektiv upplysning fann emellertid kommittén alltför stora för att en sådan skulle kunna göras obligatorisk. Med beaktande även av kostnaderna samt av att den föreslagna lagen endast avsåg rådgivande folkomröstning, ansåg kommittén att det borde stå statsmakterna fritt att från fall till fall avgöra frågan om statligt bekostad upplysningsverksamhet.

I förarbetena till det nu vilande förslaget till grundlagsändring har frågan om upplysningsverksamhet i samband med folkomröstning diskuterats. Såsom framgår av det föregående, upptog 1950 års folkomröstnings- och valsättskommitté frågan till behandling, ehuru någon mera ingående analys ej utfördes. Kommittén stannade för att man i detta avseende kunde räkna med att radion och pressen skulle komma att medverka i så stor utsträckning, att några särskilda åtgärder från statens sida i detta syfte icke vore erforderliga.

I proposition nr 193/1954 uttalade föredragande departementschefen en mot kommittén avvikande uppfattning genom att deklarerat, att han ansåg det vara statens ofrånkomliga skyldighet att tillse att medborgarna bleve allsidigt och i erforderlig utsträckning informerade om de frågor, beträffande vilka staten begär att medborgarna skall yttra sig. Departementschefen framhöll att radion härvidlag visserligen kunde spela en stor roll, men att därutöver måste krävas en viss skriftlig upplysningsverksamhet i form av broschyrer, annonser och affischer samt, om så ansåges nödvändigt, även andra upplysningsformer. Det angavs i propositionen att vid varje folkomröstning ett statligt anslag borde ställas till förfogande för upplysningsverksamhet. Anslagets storlek kunde icke bestämmas utan närmare utredning, men det framhölls att man måste räkna med betydande belopp, icke minst med hänsyn till att anslag borde utgå såväl till en av staten själv bedriven upplysningsverksamhet som till de olika meningsriktningarna, inklusive den riktning som vill främja en kompromisslinje.

Det kan i detta sammanhang nämnas att det i motionerna II:488/1954 under-
tecknad av hrr Håstad, Ohlin och Hjalmarsson samt I:382/1954 under-
tecknad av hrr Bergvall, Ewerlöf och Ohlon med förslag till rådgivande
folkomröstning om införande av beslutande folkomröstning framhölls att
»folket före det av oss begärda referendum borde erhålla en saklig, koncis
och klar redogörelse för dels det decisiva referendums innebörd och dels
huvudargumenten för och emot detta referendumsystem.»

Såsom framgår av redogörelsen för folkomröstningen i högertrafikfrågan
beslöt riksdagen om anslag till upplysningsverksamhet dels med 2 miljoner
kronor till parternas verksamhet, dels med 550.000 kronor till en av staten
direkt utförd objektiv upplysning. Vid riksdagsbehandlingen av denna fråga
rådde i stort sett enighet om det sistnämnda anslaget, medan meningarna
var mera delade beträffande anslaget till parternas verksamhet.

Det åligger utredningen att enligt givna direktiv undersöka hur en stat-
ligt bekostad upplysningsverksamhet skall komma till utförande. Utred-
ningen har likväl ansett det befogat att utan åsidosättande av det således
givna utgångsläget närmare diskutera motiven för en sådan verksamhet,
främst med hänsyn till nödvändigheten av att klargöra hur omfattande
denna verksamhet bör vara och i vilka former den lämpligen skall bedrivas.

Utan att taga ställning till folkomröstningsinstitutets värde eller tillämp-
lighet i olika frågor vill utredningen i detta sammanhang inledningsvis
fästa uppmärksamhet vid att i vårt land föga erfarenhet vunnits av folk-
omröstningsinstitutet. En viss skepsis — på sina håll vitt utbredd — före-
ligger gentemot tillvägagångssättet att rycka ut konkreta sakfrågor ur sitt
sammanhang och avgöra dem genom s. k. direkt demokrati. Den representa-
tiva demokratin har i Sverige utan egentliga meningsmotsättningar kom-
mit att helt ersätta den omedelbara demokratin i offentliga sammanhang,
i den begränsade utsträckning en sådan tidigare förekommit.

»Påverkad» eller »opåverkad» opinion

Ingen torde kunna förutsäga, huruvida utpräglade partipolitiska frågor
mera allmänt kommer att underställas folkomröstning. Utredningen, som
i det följande återkommer till denna fråga, anser att man måste räkna med
att folkomröstning kan komma att anordnas i frågor, som icke varit före-
mål för klargörande diskussion i samband med allmänna val eller i annat
sammanhang uppmärksammas i den offentliga debatten. Redan i detta
förhållande finnes ett motiv för en relativt omfattande informationsverk-
samhet i syfte att ge medborgarna möjlighet att bilda sig en välgrundad in-
ställning till den aktuella frågan.

Emellertid har i den allmänna diskussionen — även vid riksdagsdebatter
— i frågan huruvida statsanslag bör utgå till upplysningsverksamhet vid
folkomröstning gjorts gällande, att man vid en folkomröstning vill ha ett

spontant utslag av den »kärnsunda» folkmeningen. Härmed menas sannolikt en omedelbar, av yttre krafter icke påverkad och således oförvillad uppfattning, som medborgarna till äventyrs kan ha i den fråga det gäller. I första ögonblicket kan det måhända förefalla vara ett uttryck för verklig demokrati att ge omröstningen en prägel av spontan opinionsyttring. Men man kan ifrågasätta om det verkligen är behövt att söka utröna denna spontana och »kärnsunda» inställning genom en folkomröstning. Närmare till hands borde i så fall ligga att genom statistiska opinionsmätningar ernå ett representativt uttryck för denna typ av folkmening. En folkomröstning kommer under alla förhållanden att föregås av olika försök till opinionspåverkan, vilket utesluter möjligheten att med den metoden få fram den »oförvillade» folkmeningen. En opinionsmätning kan däremot företagas utan någon offentlig uppmärksamhet, och dess resultat kommer således att vara ett mera adekvat uttryck för en opåverkad opinion.

Det bör i detta sammanhang beaktas att syftet med en opinionsmätning, antingen den utföres för kommersiellt bruk eller i någon ideell eller ekonomisk förenings regi, vanligtvis är att dess resultat skall bilda underlag för en planerad *påverkan* av opinionen. En rådgivande folkomröstning har däremot icke detta syfte, eftersom man vid en sådan avser att rätta statsmakternas ställningstagande efter opinionen.

Den allvarligaste och helt avgörande invändningen mot tanken att ens eftersträva ett utslag av den »kärnsunda» uppfattningen måste dock vara, att man genom en folkomröstning önskar få ett utslag av en upplyst och väl informerad opinion. Det är väl ett både rationellt och i äkta mening demokratiskt krav att röstningsresultatet skall härröra från en insiktsfull bedömning från medborgarnas sida.

En fråga är aldrig helt isolerad från andra frågor. Även om man till omröstning tar i och för sig enkla frågor, kommer dessa ändå att stå i ett visst samband med andra samhällsfrågor. Om sålunda skall beaktas de konsekvenser en viss lösning av frågan får på andra områden, försvårar detta ett ställningstagande. Högertrafikfrågan exemplifierar detta förhållande. Många ansåg visserligen att just denna fråga lämpade sig för folkomröstning, därför att det skulle vara tämligen enkelt att svara ja eller nej. Sannolikt var detta en riktig bedömning. När det ändå blev uppenbart att ett ställningstagande i denna fråga kunde få betydande konsekvenser bl. a. för avvägningen av investeringarna mellan olika väsentliga samhällseliga behov, vilken är särskilt vanskelig i rådande sysselsättningsläge, visar detta egentligen endast hur svårt det är att finna någon samhällsfråga, som på grund av sin okomplicerade natur skulle vara särskilt lämpad för folkomröstning.

Man torde sålunda få utgå ifrån att de frågor, som kan bli föremål för folkomröstning, kommer att vara mer eller mindre komplicerade och ha nära samband med andra frågor på måhända vitt skilda samhällsområden. Under sådana förhållanden är det svårt att förstå vad man skulle ha för

nytta och vägledning av en spontan men oinformerad opinionsyttring, om en sådan över huvud taget skulle vara möjlig att få fram. Långt värdefullare måste det vara att få ett uttalande av en opinion, som bibringats ett visst mått av upplysning om konsekvenserna av det ena eller andra svaret.

I diskussionen om folkomröstningsinstitutets utvidgning har såsom motiv för en sådan åtgärd bl. a. framhållits att de diskussioner, som vid varje omröstningstillfälle föres i sakfrågan, på längre sikt inverkar folkuppfostrande genom att medborgarna undan för undan bibringas insikter i de olika omröstningsfrågorna. Även dessa synpunkter synes tala för en allsidig och objektiv upplysningsverksamhet.

I demokratins väsen ligger att de politiska partierna och andra organisationer och korporationer med mer eller mindre utpräglade samhällseliga intressen söker bibringa både sina medlemmar och en bredare allmänhet upplysning i aktuella samhällsfrågor i syfte att påverka medborgarnas inställning i för partiet respektive korporationen gynnsam riktning. Utan denna ständiga upplysningstjänst från dessa sammanslutningars sida skulle demokratin knappast kunna fungera såsom samhällsform. En allsidig information belysande den aktuella frågans beskaffenhet och dess relationer till andra frågor och samhällsområden måste således anses vara en positiv faktor, möjliggörande ett mera genomtänkt ställningstagande från medborgarnas sida.

Kan organisationer, företag och enskilda förväntas engagera sig för upplysningsverksamheten?

De politiska partierna

Inför frågan vilka befintliga organisationer, som kan förväntas engagera sig såsom parts- och opinionsorgan i en folkomröstningskampanj, tänker man i första hand på de politiska partierna. Den hittills förda debatten i olika frågor i samband med folkomröstningsinstitutets utformning har till väsentlig del haft politisk karaktär. I de fall ett ställningstagande till detta institut varit påkallat, har detta ställningstagande i regel skett efter sedvanliga partigrupperingar. Under de senaste valrörelserna har därjämte denna fråga varit föremål för åtskillig debatt, varvid vissa skillnader i partiernas inställning kunnat konstateras. Man skulle således av dessa omständigheter kunna dra slutsatsen, att politiskt kontroversiella frågor skulle kunna bli föremål för folkomröstning och att partierna således skulle finna angeläget att engagera sig för en opinionsbildning vid folkomröstningar.

Den tidigare analysen av grundlagsförslagets undantagsbestämmelser ger föga ledning för ett bedömande av huruvida frågor av utpräglad partipolitisk natur kommer att bli undantagna från folkomröstning. Från riksdags-

debatten i denna fråga år 1952, då motioner i frågan väckts, kan anföras några uttalanden från företrädare för skilda partier.

Sålunda framhöll hr Håstad:

»Vi har stirrat oss blinda på att det endast skulle kunna vara partierna, som komme att begära referendum, att folkomröstningssystemet endast skulle bli ett medel i oppositionens hand. Jag skulle tro att det lika ofta kan bli tal om grupperingar inom riksdagen, som skär rätt igenom partierna, låt oss säga i nykterhetsfrågan eller i frågan om statskyrkan eller liknande.» (AK 23:52).

Högerledaren hr Hjalmarsson gjorde en liknande bedömning:

»Det är möjligt att linjerna i en folkomröstning i huvudsak skulle följa parti-linjerna, men det är långt ifrån säkert att de alltid kommer att göra det. Under alla förhållanden ökar den beslutande folkomröstningen medborgarnas oberoende i förhållande till partiorganisationerna.» (AK 23:67).

Ordföranden i konstitutionsutskottet hr Halléns bedömning var mindre nyanserad:

»Jag är nog barnslig att verkligen tro att det som skall kunna bli föremål för folkomröstning är huvudsakligen opolitiska frågor.» (AK 23:69).

I riksdagsdebatten med anledning av propositionen om folkomröstning i högertrafikfrågan till 1955 års riksdag yttrade hr Bergvall följande:

»Om man kommer till en folkomröstning i politiska frågor — jag talar närmast om sådana, ehuru jag är villig att tro att flertalet av de frågor, som blir föremål för folkomröstning, inte kommer att vara politiskt kontroversiella — har socialdemokratin ...» (FK 37:82).

Dessa uttalanden tyder på att i vart fall åtskilliga inflytelserika riksdagsmän räknat med att klart partiskiljande frågor inte skulle komma att dominera bland de frågor som kan bli föremål för folkomröstning. Från riksdagsdebatten i frågan om anslag till upplysningsverksamhet vid folkomröstningen i högertrafikfrågan gjordes uttalanden av delvis annan innebörd. Hos motståndarna till det då föreliggande förslaget fanns en tendens att betona, att även partiskiljande frågor skulle kunna bli föremål för folkomröstning, varvid man vände sig mot att statligt bekostad upplysningsverksamhet skulle komma i fråga även i dylika fall. Även från regeringshåll framhölls — om än inte med samma skärpa — att folkomröstning i politiska frågor var tänkbar.

Någon bestämd gräns mellan partiskiljande och icke partiskiljande frågor kan svårigen uppdragas. I vilken utsträckning partierna kan komma att engagera sig är omöjligt att förutse. Ett parti kan vara tämligen homogent i sin inställning till en fråga och därför kunna helt och fullt engagera sig för en viss lösning, medan inom något eller några av de andra partierna något särskilt intresse för frågan kanske icke är tillfinnandes eller meningarna går så starkt isär, att ett klart ställningstagande från vederbörande partis sida icke blir möjligt.

Emellertid är det inte uteslutet att klart partiskiljande frågor med lika intensivt engagemang från flera parter kan komma att tagas upp till folk-

omröstning. Grupperingarna kan t. ex. bli å ena sidan ett eller flera regeringspartier och å andra sidan en minoritetsgrupp i riksdagen. Under sådana förhållanden kan det förefalla som om båda sidorna skulle vara väl organiserade och ha en apparat färdig för propaganda- och upplysningsverksamheten, i vilket fall omröstningskampanjen skulle ta formen av en sedvanlig valkampanj.

Vissa omständigheter förtjänar emellertid att här beaktas. Den politiska verksamheten bygger i betydande omfattning på frivilliga, oavlönade insatser. Samtliga partier torde under varje tidsperiod få räkna med en viss övre gräns för sin verksamhet just med hänsyn till knappheten på frivilliga insatser.

Det är tveksamt om alla de frivilliga krafter, som mobiliseras i en valrörelse, skulle ställa sig till förfogande även vid folkomröstningar, som måste förutsättas inträffa mellan valen. Å andra sidan kan man befara att de frivilliga insatserna vid de allmänna valen kan komma att minska till följd av engagemang vid omröstningskampanjer. Om man icke i samma utsträckning som hittills skulle kunna räkna med frivilliga krafter i den sålunda vidgade verksamheten, återstår knappast annat alternativ för partierna än att i motsvarande grad anlita anställd arbetskraft. Härmed inträder en tendens till ökad »professionalisering» av partiverksamheten. Även om en sådan tendens ur demokratisk synpunkt inte under alla förhållanden behöver inge betänkligheter, torde det dock finnas skäl för att — i den utsträckning det är möjligt — vidtaga åtgärder som motverkar en alltför markerad utveckling i denna riktning. Lekmannainflytandet har alltid tillmätts stort värde i den svenska styrelseformen, vilket då bör gälla även den verksamhet som föranledes av folkomröstningar.

Det är icke heller oväsentligt att beakta att partiernas verksamhet sedan decennier tillbaka bedrivits med en viss tidsrytm. Det är numera hävdvunnet att allmänna val förekommer endast vartannat år, vilket i hög grad bestämmer partiernas arbetssätt. Om partierna under eljest valfritt år skulle tvingas till omfattande verksamhet i en eller flera folkomröstningskampanjer, får man räkna med både arbetsmässiga och finansiella vanskligheter. Partiernas långsiktiga ekonomiska planering är självklart också inrättad efter den rytm, som betingas av allmänna val vartannat år. Det torde vara riktigt att räkna med att partiernas möjligheter att finansiera en upplysnings- och propagandakampanj av tillfredsställande omfattning i samband med folkomröstningar är i hög grad begränsade, även där omröstningsfrågans politiska karaktär i och för sig skulle göra ett kraftfullt engagemang önskvärt ur vederbörande partis egen synpunkt.

I den mån partiernas hittillsvarande resurser, medlemsavgifter, bidrag och frivilliga arbetsinsatser, inte skulle visa sig tillräckliga för både valrörelser och dessemellan förekommande folkomröstningskampanjer, förelig-

ger även risk för att vissa grupper av väljare — liksom även företag och organisationer — vilka förfogar över stora tillgångar och vilka har betydande ekonomiska intressen att bevaka i en fråga som är föremål för folkomröstning, kan komma att öva ett otillbörligt stort inflytande på opinionsbildningen.

På vissa håll i USA har man, såsom redan anförts, börjat tillämpa ett system, som skulle kunna tänkas vinna insteg även i vårt land, om det bleve nödvändigt att i allt större utsträckning »professionalisera» kampanjarbetet i samband med folkomröstningar och valkampanjer. Det angivna systemet går ut på att reklamföretag specialiserar sig på att utföra omröstningskampanjer, oavsett de frågor som står under omröstning. Dessa företag bygger för detta ändamål upp organisationer med lokala stödjepunkter och inriktar sin propagandaapparat just på dylik kampanjverksamhet. Ett sådant företag kan till och med, som i det föregående nämnts, vid skilda tillfällen verka för rakt motsatta intressen.

De omständigheter, som här anförts, talar för att även i folkomröstningsfrågor av politisk karaktär de enskilda partiernas engagemang kan komma att starkt variera med hänsyn dels till det sakliga intresse ett visst parti kan ha av folkomröstningsfrågans utgång, dels av partiets möjligheter att finansiera en sådan verksamhet.

I anslutning till den här förda diskussionen kan det vara av intresse att nämna att man i Schweiz förutsätter såsom självklart, att de politiska partierna skall ta ställning i varje folkomröstningsfråga inom edsförbundet, inom kantonerna eller inom de enskilda kommunerna — oberoende av frågans sakliga innebörd eller vikt. Folkomröstningarna i Schweiz är därför ofta lika »politiserade» som de allmänna valen, såvitt inte, som ibland händer, samtliga partier eller flertalet av dessa är ense i viss folkomröstningsfråga. I det fall ett politiskt parti avstår från att tillkännage sin ståndpunkt i en sådan fråga och lämnar frihet åt den enskilde partimedlemmen att rösta efter sitt eget omdöme, betraktas detta såsom ett svaghetstecken både av partiledningen och partiets anhängare.

Andra organisationer

Det förde vara svårt att ha någon bestämd uppfattning om huruvida det i andra frågor, som inte alls eller endast till mindre del är politiskt betonade, kommer att finnas redan existerande organisationer med uppenbart intresse av utgången av en aktuell omröstningsfråga. I vissa fall kan sådana organisationer helt saknas, i andra kan en mer eller mindre starkt organiserad gruppbildning finnas på den ena sidan, medan för den andra sidans vidkommande organisation helt saknas eller är mindre lämpad för uppgiften. Vid folkomröstningen i högertrafikfrågan saknade vänstersidan ursprungligen varje organisation.

För belysning av denna fråga kan man söka föreställa sig de situationer, som skulle uppkomma inför folkomröstningar i exempelvis nykterhetsfrågan, frågan om införande av republik, frågan om kyrkans skiljande från staten, abortfrågan eller frågan om graden av humanitet i fångvården. Skillnaden i utgångsläge för de båda parterna i en folkomröstning åskådliggöres också, om man gör det tankeexperimentet att den på 1930-talet så livligt diskuterade frågan om »tredje mans rätt» skulle ha underställts folkomröstning. I detta fall bottnade problematiken just i det förhållandet, att vissa grupper var starkt organiserade, och att de aktioner dessa utförde just i kraft av sin organisation skapade problem och olägenheter för andra grupper, som inte var engagerade eller som saknade organisation i detta sammanhang. Därest någon fråga i anslutning till »tredje mans rätt» ställts under folkomröstning, hade uppenbarligen den ena sidan varit starkt organiserad, medan den andra befunnit sig i helt motsatt situation. Självklart skulle en på enskild väg bekostad propaganda- och upplysningsverksamhet, bedriven utifrån så vitt skilda utgångslägen beträffande stöd från och utnyttjande av redan befintliga organisationer, bli ensidig.

För samtliga ovan anförda exempel på folkomröstningsfrågor gäller helt allmänt att de olika meningsriktningarnas organisatoriska resurser sannolikt icke skulle balansera varandra. Ett dylikt förhållande kan icke anses tillfredsställande.

Givetvis kan frågor bli föremål för folkomröstning, i vilka relativt starka organisationer finns på båda sidorna. Det skulle kunna gälla tvistefrågor mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer, mellan renodlade producent- och konsumentintressen eller mellan konkurrerande näringsintressen. Frågor av detta slag avgörs understundom genom politiska beslut. Sålunda har arbetstids- och semesterfrågor reglerats genom lagstiftning, liksom hyresregleringen tillkommit på denna väg. Emellertid är det svårt att tänka sig en faktisk situation, där en dylik tvistefråga, av den anledningen att den inte kunnat lösas genom direkta förhandlingar mellan de berörda parterna, skulle göras till föremål för folkomröstning genom beslut i riksdagen av en majoritet eller en härför kvalificerad minoritet. Det är heller inte troligt att någon av de stora intresseorganisationerna, såsom de utövar sin verksamhet i dagens samhälle, skulle vara benägna att animera till folkomröstning i någon dess egen intressefråga, vilket i allmänhet torde vara förutsättningen för att en folkomröstning skulle komma till stånd. Skulle mot förmodan folkomröstning anordnas i en fråga av detta slag, kan det trots förekomsten av relativt starka organisationer på ömse sidor ändock finnas motiv för att en av dessa oberoende upplysningsverksamhet kommer till utförande. Frågor av antytt slag är i regel synnerligen komplicerade och sträcker sina verkningar till flera viktiga samhällsområden.

Enskilda företag och personer

Oavsett om det vid ett folkomröstningstillfälle redan tidigare finns en verksam partsorganisation eller om en sådan bildas enbart i syfte att utöva verksamhet i anslutning till omröstningen, kan verksamheten antagas till en del bli finansierad med anslag från intresserade enskilda personer, företag och korporationer. Av väsentlig betydelse är emellertid i vilken utsträckning dylika anslag kan komma att utgå. I och för sig är det självklart fullt legalt för både enskilda och företag att ekonomiskt stödja en meningsriktning för att därmed söka påverka omröstningsresultatet. Det gäller vid såväl folkomröstningar som allmänna val. Emellertid finns det starkt återhållande faktorer, som kan komma att påverka en eljest förefintlig beredvillighet att lämna ekonomiskt stöd. Företag som står i direkt kontakt med en stor konsumerande allmänhet torde ta större risker, om de engagerar sig i en omröstningsfråga, än vad andra företag skulle behöva göra. Vid bedömningen av denna fråga bör nämligen beaktas, att den allmänna opinionen kan komma att känna en viss aversion mot företag, som lämnar ekonomiskt stöd i en kampanj i en fråga, av vars utgång företaget anses ha ett rent kommersiellt intresse. Den uppmärksamhet, som den av ett stort antal försäkringsföretag år 1945 organiserade »Engelbrektskampanjen» till stöd för enskild företagsamhet tilldrog sig, torde ännu vara i gott minne. En med stora resurser insatt kampanj av de privata engelska livförsäkringsbolagen mot ett av Labour Party för något år sedan framlagt förslag till »nationalisering» av folkförsäkringsverksamheten väckte stort uppseende och åtskillig irritation även bland sådana grupper, som ansåg förslaget mindre välbetänkt.

I frågor som inte direkt berör ett visst företag och där utgången visserligen är betydelefull för företaget men icke av sådan räckvidd, att företaget genom öppet redovisade bidrag vill riskera sin good-will hos en del av sin kundkrets, kan de ekonomiska resurserna för ifrågavarande parts verksamhet bli otillräckliga. I andra fall kan visserligen bidrag lämnas men på olika sätt hållas hemliga, vilket kan ge medborgarna en känsla av att mer eller mindre ljusskygga krafter är i rörelse. Genom att motståndarna ensidigt betonas denna omständighet, kan informationen i den sakfråga, som står under omröstning, bli mindre tillfredsställande. Ett dylikt förhållande är icke ägnat att öka referenduminstitutets effektivitet och anseende.

Man kan invända att denna komplikation kan uppkomma även vid de allmänna valen. Frågan är emellertid om inte vid omröstningar i enskilda frågor allmänhetens krav på att få veta hur den ena eller den andra sidan finansierar sin kampanj blir större än vid allmänna val, främst av den anledningen att man kan räkna med befintligheten av omedelbara kommersiella intressen på ett eller flera håll för en viss utgång av omröstningen. Exempelvis kan i nykterhetsfrågor bryggerierna antagas ha ett bestämt intresse av att påverka opinionen utan att vilja öppet redovisa detta. Er-

farenheter från folkomröstningskampanjer i såväl USA som Schweiz visar att frågan om vem som finansierar en viss verksamhet tenderar att tilldraga sig stort intresse i dylika kampanjer.

Partifinansieringssakkunniga har i sitt betänkande om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering (SOU 1951:56) ingående diskuterat de komplikationer, som kan befaras bli följden av en offentlig redovisning av anslag till opinionspåverkan vid allmänna val. Det säges i betänkandet vara ett känt förhållande att mången avstår från att lämna bidrag till en insamling, därest vederbörandes namn skall offentliggöras. Detta ansågs särskilt gälla bidrag till politisk verksamhet. Såsom exempel pekas i betänkandet på den utsatta ställning, som köpmännen befinner sig i. Enligt de sakkunnigas mening får man icke bortse från att vissa risker för trakasserier och förföljelser från meningsmotståndare kan vara förbundna med ett eventuellt offentliggörande av bidragsgivare till politisk verksamhet.

Dessa risker kan visserligen sägas ha aktualitet endast om offentliggörande sker av bidragsgivarna. De sakkunniga diskuterade därför, huruvida offentliggörande skulle ske eller ej. Men i princip uppstår samma komplikation, om *risk* för bekantgörande föreligger. Såsom anförts i det föregående torde man i vissa fall kunna räkna med att kravet på att få veta vem som finansierar en viss propagandaverksamhet kan komma att bli avsevärt starkare i en folkomröstningsfråga, än vad fallet är vid de allmänna valen. Därmed skulle partifinansieringssakkunnigas uttalade farhågor kunna bli en realitet.

Partifinansieringssakkunniga påpekade också en annan omständighet, som har relevans beträffande förhållandena vid en folkomröstning. Ett offentliggörande av bidragsgivarna kan leda till olika verkningar för olika partier. Ett parti, som till huvudsaklig del bygger sin finansiering på medlemsavgifter, skulle vara mindre känsligt för en offentlig redovisning än ett parti, som för sin verksamhet är beroende av bidrag från företag och enskilda. Denna omständighet bör också beaktas i samband med folkomröstningar.

Den omständigheten att företag eller enskilda, som skulle vilja ge bidrag till den ena eller andra parten i en folkomröstning, icke får betrakta bidraget såsom avdragsgill kostnad i sin deklaration, torde ytterligare begränsa bidragen från dessa kategorier.

Radions medverkan

I det föregående har framhållits att de organisatoriska och finansiella förutsättningarna för en allsidig upplysnings- och propagandaverksamhet vid folkomröstningar är ytterst osäkra. Garanti för att vid en folkomröstning organisationer och enskilda utan vidare kan anses beredda att be-

kosta och organisera en informationsverksamhet av tillfredsställande omfattning finns icke. Ej heller kan man utgå ifrån att en eventuell upplysnings- och propagandaverksamhet blir balanserad så tillvida att båda parter kan anses jämställda i detta avseende.

1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning, som ansåg att en viss upplysningsverksamhet borde garanteras i samband med folkomröstning, förordade härvid att i första hand radion skulle utnyttjas för »en serie program» omkring omröstningsfrågan.

Vid riksdagsbehandlingen av proposition 111/1955 rörande folkomröstning i högertrafikfrågan betonade flera talare radions betydelse för spridandet av upplysning i frågan. De ansåg att den erforderliga upplysningsverksamheten huvudsakligast skulle kunna ske via radion. Sålunda framförde hr Håstad den ³²⁴meningen, att »fyra, fem bra, sakliga, upplysande radiodiskussioner» är effektivare i upplysningsarbetet än vad som kan presteras med andra medel på andra vägar. Hr Håstad sträckte sig t. o. m. så långt att han förordade en mycket omfattande upplysningsverksamhet via radion: »Behövs det kan vi få flera sådana diskussioner i veckan.»

Vid denna positiva värdering av radion såsom medel för upplysningsverksamhet har man bl. a. utgått ifrån att det finns relativt många radioinnehavare samt att det regelmässigt varit stor lyssnarfrekvens vid politiska debatter i radion. År 1954 redovisade Telestyrelsen 2.390.000 radiolicenser. Enligt Generalpoststyrelsens uppgifter fanns det vid samma tid 2.412.000 hushåll i landet. Vid jämförelse mellan antalet radiolicenser och antalet hushåll måste dock beaktas att det för radio, som användes utanför bostaden, erfordras särskild licens. Härav följer att från här angivna antal radiolicenser måste dragas de licenser, som avser radio i bil, båt eller på kontor eller annan arbetsplats lika väl som inneboendes egna radioapparater. Antalet sådana licenser kan icke exakt anges men kan uppskattas till 2—300.000. Med radion såsom medel vid upplysningsverksamheten kan man således teoretiskt räkna med att nå cirka 90 % av hushållen.

Vid en diskussion av radions betydelse måste man i första hand beakta å ena sidan lyssnarfrekvensen och å andra sidan frågan om hur mycket lyssnarna tillgodogör sig av innehållet i radioprogrammen. Här kan hänvisas till en tidskriftsartikel¹, vari en redogörelse lämnas för en vid Göteborgs universitets statsvetenskapliga institution utförd intervjuundersökning i samband med valkampanjen inför 1954 års kommunalval.

Det resultat, som återges i nedanstående tabell, baseras helt på intervjuer utförda i Göteborgs-området. Antalet intervjuade personer var 276, vilket är ett relativt litet antal. Urvalet anses ändå vara någorlunda representativt.

De intervjuades egen bedömning av de olika propagandamedlens räckvidd framgår av följande tabell, som anger hur stor andel av de intervjuade

¹ Bo Särilvik: Valrörelsen och väljarna. Tiden nr 6. 1955.

som ansett sig ha fått mest upplysningar om valdiskussionen från respektive källor:

Radio	49 procent
Tidningar	38 »
Broschyrer	2 »
Privata diskussioner	14 »

Lyssnarintresset för de politiska debatter och frågestunder, som utsändes i radio under valrörelsen, redovisas i följande tabell:

Radioprogram	Datum	Procent lyssnare		
		hela programmet	en del av programmet	sammanlagt
Kvinnodebatt	10/8	8	6	14
Bostadsdebatt	16/8	12	9	21
Intervju med Tage Erlander	23/8	24	13	37
» » Bertil Ohlin	25/8	26	14	40
Jordbruksdebatt	27/8	15	10	25
Intervju med Jarl Hjalmarsson	30/8	25	12	37
» » Hilding Hagberg	1/9	30	14	44
» » Gunnar Hedlund	3/9	24	9	33
Skattedeбат	6/9	26	18	44
Lokal valdebatt i Göteborg	12/9	23	17	40
Partiledardebat	17/9	¹ 40	² 18	58

¹ Hela eller större delen av debatten

² Mindre del av debatten

Antalet avlyssnade program varierade starkt. En uppdelning i fyra olika grupper i fråga om intensitet i lyssnandet på de olika programmen visar följande:

Antal avlyssnade program	Procent av de tillfrågade
0	17
1— 3	36
4— 6	23
7—11	24
Summa	100

Av dessa uppgifter framgår således att 17 procent av de intervjuade icke lyssnade på något program och att 36 procent lyssnade till högst tre program medan minst sju program nådde fram till 24 procent av de tillfrågade.

Enligt den refererade undersökningen tilldrog sig partiledardebatten det största intresset, medan sakdebatterna var minst avlyssnade. Att partiledardebatten tilldrar sig betydligt större intresse än andra valprogram i radio

bestyrkes också av andra undersökningar. Sålunda kan nämnas att intresset för partiledardebatten i valrörelsen 1948 var synnerligen starkt enligt en av Svenska Gallupinstitutet utförd undersökning. I sin helhet åhördes denna debatt under de två första timmarna — kl. 20—22 — av 60 procent av de tillfrågade, medan 16 procent hörde åtminstone något av den. För den del av debatten, som följde efter kl. 22.30, var intresset påtagligt lägre. Under denna tid åhördes hela diskussionen av 27 procent medan 9 procent hörde det mesta och 9 procent endast en del.

Det relativt stora intresse, som således i regel visas program med medverkan av partiledarna, även om betydande skillnader kan föreligga vid val av olika karaktär, hänger sannolikt samman med att deltagarna i en sådan debatt är kända förgrundspersoner, till vilka lyssnarna i regel har en utpräglat känslomässig — positiv eller negativ — inställning. Samma förhållande torde knappast kunna påräknas, i varje fall inte i samma utsträckning, vid folkomröstningar i allmänhet. Men även om så skulle vara förhållandet, kan dessa förgrundspersoner knappast uppträda i radio under en och samma kampanj mer än högst en eller ett par gånger och således knappast kunna medverka i »en serie radioprogram». Härtill kommer att denna medverkan i huvudsak torde böra begränsas till den stora »generaldebatten», vilken regelmässigt hålles endast ett par, tre dagar före omröstningsdagen. Det kan icke vara tillfredsställande att först vid ett så sent stadium bibringa flertalet medborgare den önskade upplysningen.

Enligt den intervjuundersökning Statistiska centralbyråns utredningsinstitut utfört för utredningens räkning — närmare redovisad i kapitel V — var lyssnarfrekvensen för de mest framträdande radioprogrammen i samband med kampanjen i högertrafikfrågan icke särskilt stor. Av de tillfrågade röstberättigade hade 26 procent lyssnat till vänstersidans radioappell den 7 oktober, 24 procent till högersidans appell den 4 oktober och 44 procent till den avslutande radiodebatten den 13 oktober, av vilka dock 21 procent hört endast en del av diskussionen. Av de tillfrågade röstberättigade hade 53 procent lyssnat på någon del av något radioprogram. För männens vidkommande var procenttalet 62 och för kvinnornas 45.

Eventuella radiodebatter i samband med folkomröstningar torde bli av speciellt slag. I icke utpräglat partipolitiska frågor är sannolikt icke samma allmänna intresse att påräkna, som det vilket kommer till uttryck vid de allmänna valen, vilket bestyrkes av Statistiska centralbyråns intervjuundersökning. Intresset vid folkomröstningar torde ofta bli mindre emotionellt laddat. Icke heller torde så attraktiva talarkrafter som vid partiledarnas medverkan i valprogrammen i allmänhet kunna påräknas vid radioprogram i samband med folkomröstningar. De här ovan angivna uppgifterna om lyssnarfrekvensen vid radioprogrammen i högertrafikfrågan bekräftar detta. Dessa radioprogram torde snarast kunna jämföras med de sakdebatter, som förekom vid 1954 års val och som återfanns i tabellen här

ovan. För dessa var lyssnarfrekvensen avsevärt lägre än vid partiledarbatten. Visserligen uppvisar skattedebatten en relativt hög lyssnarfrekvens, men skattefrågorna intager självklart en central position i politiska sammanhang. Det är knappast troligt att ett liknande intresse kan påräknas för folkomröstningsfrågor i allmänhet. Detta antagande bestyrkes av att endast 19 procent av de tillfrågade hade lyssnat till hela den inte fullt 1½ timme långa högertrafikdebatten och ytterligare endast 18 procent till en del av denna.

Ytterligare en omständighet bör beaktas i detta sammanhang, nämligen att det är osäkert vilken vikt man skall tillmäta den kategori lyssnare, som uppger sig ha hört endast en del av ett visst program. Bland dessa kan finnas en grupp, som på grund av andra engagemang är förhindrad att höra hela programmet. Är det emellertid inte antagligt att avsevärt flera avbryter lyssnandet, måhända efter en relativt kort tid, på grund av bristande intresse? Försiktigheten bjuder kanske därför att man här räknar främst med dem som avlyssnar hela programmet.

Vid varje diskussion om radions utnyttjande i upplysningsverksamheten bör man ta hänsyn till att radioverksamheten måste bedrivas enligt sina förutsättningar. Ehuru Radiotjänst är ett monopolföretag, är det klart utsagt i gällande instruktion att radion intager en helt självständig ställning gentemot statsmakterna i allmänhet och gentemot enskilda myndigheter. Man kan således inte utan vidare räkna med att radion står till förfogande för alla de upplysande föredrag, paroller och diskussioner, som man från riksdagens eller enskilda intressegruppers sida skulle vilja göra anspråk på. Om man för den vid en folkomröstning erforderliga upplysningsverksamheten räknar med ett så intensivt utnyttjande av radion som från flera håll förordats i diskussionerna i frågan, riskerar man en kollision mellan intresset av denna särskilda upplysningsverksamhet och de allmänna radiomässiga synpunkterna.

Visserligen medför införandet av dubbelprogrammen ökade möjligheter att bereda utrymme för programinslag av ifrågavarande karaktär. Men å andra sidan kan detta leda till att personer, som nu vanemässigt avlyssnar flertalet radioprogram och därmed i stor utsträckning även här berörda program utan att därmed ådagalägga något egentligt intresse, genom dubbelprogram får möjlighet att välja andra, lättare program.

Det finns anledning att uppmärksamma även en annan omständighet, som är ägnad att påverka bedömningen av radion som medel för informationsverksamhet. Genom radion kan endast förmedlas hörselintryck till lyssnaren. Härav följer en viss begränsning av den effekt, som kan förväntas bli uppnådd med en informationsverksamhet via radion. För en information, som nödvändigtvis till icke oväsentlig del måste bygga på sifferuppgifter eller åskådliggöra mer eller mindre komplicerade sammanhang, förefaller radions möjligheter vara i hög grad begränsade. Siffermaterial,

statistiska sammanställningar o. dyl. överföres lämpligast genom synintryck, men detta är icke möjligt via radion, eftersom man knappast kan tänka sig att i någon större utsträckning använda den metodik med särskilda handböcker och kompletterande text, vilken tillämpas av skolradion. Televisionen förefaller att i detta avseende ha större förutsättningar. Ett utnyttjande av televisionen i syfte att nå en väsentlig del av folket med en upplysningsverksamhet skulle emellertid för ansenlig tid framåt ge en långt ifrån tillfredsställande effekt med hänsyn till den ringa förekomsten av televisionsapparater. Enligt uppgift från industrihåll kan antalet televisionsapparater vid mitten av år 1956 uppskattas till ca 15.000 fördelade med huvudparten i Stockholms- och Malmö-områdena samt en mindre del i Göteborgs-området. Det torde vara svårt att med någon högre grad av säkerhet angiva hur stort antal televisionsapparater, som kommer att vara i bruk exempelvis vid mitten av 1960-talet. Troligen är det alltför optimistiskt att räkna med att flertalet medborgare eller ens en betydande minoritet av dessa vid denna tidpunkt skulle kunna regelbundet nås genom televisionssändningar.

I detta sammanhang kan det vara av intresse att redovisa vissa erfarenheter av användningen av radio (och television) för politisk upplysningsverksamhet i de typiska folkomröstningsnationerna Schweiz och USA.

Schweiz

I sina kontakter med politiker samt representanter för den schweiziska radion bibragtes utredningsmannen den uppfattningen, att radion icke synes spela samma roll för den politiska upplysningsverksamheten i detta land som i Sverige. Sålunda förekommer inte ens i samband med de allmänna valen till edsförbundets parlament några radiodiskussioner eller andra program av politisk karaktär. Däremot förekommer inte så sällan att s. k. runda-bords-samtal i aktuella politiska eller andra samhällsliga frågor anordnas mellan valtillfällena. Så sker också vid viktigare folkomröstningar inom edsförbundet. Man undviker dock att ge dessa diskussioner en alltför markant politisk prägel, även i frågor där de politiska partierna är direkt engagerade. Sålunda är det på intet sätt självklart att de stora politiska partiernas ordförande eller huvudföreträdare i parlamentet deltar i dessa runda-bords-samtal. Från radions sida vänder man sig icke till de politiska partierna såsom sådana med begäran om deltagare utan engagerar på eget initiativ enskilda personer, som anses företräda en i den aktuella frågan tillräckligt betydelsefull opinion. Dessa diskussioner pågår för övrigt endast en relativt kort tid, inte ens en hel timma, varför ingendera parten får möjlighet att ingå på mera principiella eller djupgående resonemang. Med dessa radiodebatter åsyftar man inte heller att ge någon grundläggande politisk eller saklig information, utan uppgiften är väl snar-

rare att för en stor lyssnarskara aktualisera ett intressant frågekomplex eller att ge ett prov på den politiska eller ekonomiska debatten ute hos folket.

Redan av vad som här anförts torde det vara klart att behovet av saklig upplysningsverksamhet från de politiska partiernas eller från enskilda intressegruppers sida icke i någon avsevärd grad minskat genom radions engagemang i dylika frågor. Utredningsmannen fann icke heller något stöd för den av professor Håstad i den tidigare åberopade redogörelsen hävdade uppfattningen, att kostnaderna för folkomröstningskampanjer i Schweiz numera skulle vara lägre än tidigare på grund av radions mellankomst. Tvärtom hade man den uppfattningen att varje ny propagandakampanj tenderar att bli dyrare än närmast föregående av motsvarande omfattning.

Förenta Staterna

För den politiska upplysningsverksamheten och propagandan i USA har radion och på 1950-talet även televisionen kommit att spela en mycket stor roll. Utredningen har därför sökt komplettera de uppgifter, som återfinnes i de tidigare refererade utredningarna avseende förhållandena i USA, genom direkta förfrågningar i detta land. Den federala myndigheten för radio- och televisionsfrågor, Federal Communications Commission i Washington D. C., har beträffande radions och televisionens användning vid folkomröstningar i olika delstater uttalat följande:

»Det är inte fråga om annat än att sändningstid i radio och television utnyttjas i samband med folkomröstningar och att i vissa fall sådan sändningstid betalas av berörda grupper, medan i andra fall tid ställes fritt till förfogande såsom 'public service'.

Vad gäller användning av television i förbindelse med politiska val blir det i stigande grad uppenbart, att de politiska partierna i USA är medvetna om betydelsen av detta kommunikationsmedel.»

Genom kompletterande förfrågningar bl. a. rörande förhållandena i de ur folkomröstningssynpunkt viktiga delstaterna California och Oregon har utredningen erfarit att den övervägande politiska upplysningsverksamheten i radio och television i dessa stater och med all säkerhet även i övriga delstater förekommer i samband med personval — val av president, val av senatorer och representantskapsledamöter, val av delstaternas guvernörer och andra delstatliga eller kommunala representanter och ämbetsmän.

Det är också symptomatiskt att de federala myndigheterna noga reglerat under vilka förhållanden kandidater till olika poster kan påräkna att få uppträda i radio och television, medan däremot några sådana regler över huvud taget icke utfärdats för diskussioner i sakfrågor och därmed icke heller för folkomröstningskampanjer. Rent principiellt gäller att ingen kandidat till något ämbete kan kräva att erhålla tid i ett radio- eller televisionsprogram, oberoende av om han betalar eller ej. Om en station ställer tid — betald eller icke — till förfogande för en kandidat, är den emellertid

tvungen att ge dennes medkandidater samma formella möjligheter. Tidigare hände det att man ställde sådan tid gratis till förfogande i »public-service»-program även inför förestående val. Numera sker detta sällan, därför att man från vederbörande stationers sida är angelägen om att icke komma i den situationen att man tvingas ställa sådan tid till förfogande för alla tänkbara kandidater. Eftersom denna formella rätt tillkommer enskilda personer och icke partierna såsom sådana, kan man inte utan vidare begränsa denna rätt till de två stora partiernas representanter eller över huvud taget till partirepresentanter.

Beträffande California gäller:

»I de flesta fall ställer radiostationerna tid till förfogande för politiska kandidater på kommersiell basis, dvs. till den avgift, som i allmänhet erlägges för förhyrning av programtid. I vissa fall ställer stationerna sådan tid till förfogande såsom 'public service', dvs. utan avgift.

Mera sällan ställer stationerna tid till förfogande för federala eller statliga myndigheter eller för ledare av politiska partier eller kampanjkommittéer för spridande av upplysning i allmänna politiska frågor, i lagstiftningsfrågor eller i folkomröstningsfrågor.

Om emellertid en politisk fråga eller ett lagförslag tilldrar sig stort allmänt intresse, brukar stationerna ofta anordna egna program, vanligen i form av rundabords-samtal, för att belysa frågan. I sådana fall inbjuder stationen ansvariga representanter från båda — eller alla — sidor som diskussionsdeltagare. Sådana program sändes på stationens egen bekostnad. De affärsföretag, som förhyr programtid, lämnar däremot sällan, om ens någonsin, utrymme i sina program för politisk upplysningsverksamhet. Om de i något fall skulle ställa dylik tid till förfogande, vore de därmed skyldiga att lämna motsvarande tid till varje politisk meningsmotståndare, som skulle göra framställning härom.

Politiska kandidater, partier och förslagsställare i lagstiftningsfrågor tillmäter användningen av radio och television stort värde. Ehuru allmänheten uppskattar sådana program, uppnår dessa inte lika stor lyssnarfrekvens som rena underhållningsprogram.

Radio- och televisionstationerna betraktar politisk upplysningsverksamhet såsom en betydelsefull och nödvändig 'public service'. I allmänhet utkräver de emellertid avgift för dem som använder sådan tid, för att alla skall behandlas på ett rättvist sätt, såsom lagen kräver. Att ställa tid gratis till förfogande och samtidigt fylla lagens formella krav skulle vara praktiskt omöjligt.

Vad här ovan sagts gäller utsändningar till förmån för politiska kandidater eller avseende sådana politiska frågor, som kan bli föremål för lagstiftning.

Andra frågor av kontroversiell natur brukar behandlas på samma sätt genom att man i radio eller television söker ge en allsidig information genom medverkan från personer, som representerar olika sidor i tvistefrågan. Radiostationerna är emellertid inte genom lag ålagda att ställa tid till förfogande för dylika frågor. Efter eget bedömande brukar emellertid stationerna ofta anordna program i kontroversiella frågor såsom en form av 'public service'. Denna typ av program är sällan avgiftsbelagd.»¹

¹ Citerat ur brev till Svenska Generalkonsulatet i San Francisco, närmast avseende radiostationen KPIX i San Francisco.

Beträffande förhållandena i Oregon kan följande anses vara av intresse:

»Radio- och televisionstationerna i Oregon delar sin tid i två avdelningar: 'opolitisk tid' och 'politisk tid'. De anser att den 'politiska tiden' normalt börjar med det datum, när en person som kandiderar till viss politisk befattning, senast kan inlämna sin ansökan. Under 'politisk tid' ställer stationerna aldrig tid gratis till förfogande för politiska kandidater eller politiska partier. Under 'icke politisk tid' lämnar stationerna upplysning i viktigare samhällsfrågor, såsom en form av public service, även om talaren skulle inta en framskjuten politisk ställning, exempelvis såsom guvernör. Stationerna i Oregon ställer också tid gratis till förfogande för olika statsdepartement, såsom jordbruksdepartementet för jordbruksfrågor etc.»

»Radio- och televisionsbolagen i Oregon brukar icke på eget initiativ medverka vid spridandet av upplysningar beträffande val eller lagförslag. Icke heller affärsföretag, som förhyr annonstid i radio eller television, ställer sin tid till förfogande för sådan upplysningstjänst. Under 'politisk tid' kan dock dylika affärsföretag avstå från sin tid, så att ett politiskt parti eller en politisk kandidat kan använda deras tid. Men kandidaten eller partiet betalar avgiften härför.»¹

Det framhålles vidare att radiostationerna inte anser denna typ av upplysningsverksamhet särskilt värdefull ur radiosynpunkt, men att de anser sig ha en viss skyldighet att medverka i sådan upplysningsverksamhet såsom »public service». Deras vägran eller oförmåga att medverka i dylik upplysningsverksamhet skulle kunna förorsaka svårigheter hos Federal Communications Commission, när deras koncessionsansökan årligen förnyas.

Uppenbart har man i Förenta Staterna haft större anledning än annorstädes i världen att försöka bedöma effekten av olika propagandamedel både i den rena affärsverksamheten och i den politiska upplysningsverksamheten. Ehuru det otvivelaktigt vid vissa tidpunkter funnits en benägenhet hos »upplysningsexpertisen» att framhäva ett nyss tillkommet upplysningsmedel på alla andras bekostnad, har ståndpunkterna snart stabiliserats, så att man med tillbörlig respekt för det nyaste upplysningsmedlet markerat värdet av de tidigare befintliga medlen.

Under 1920-talet och början av 1930-talet kom radion att tillmätas stor vikt i upplysningsverksamheten. En hel rad av vetenskapliga och praktiska undersökningar visade emellertid, att radions utnyttjande i upplysnings- och propagandaverksamhet icke reducerade pressens eller den politiska upplysningslitteraturens betydelse.

Professor Paul F. Lazarsfeld vid Columbia-universitetet i New York, som torde vara en av de främsta experterna inom det område av sociologin, som sysslar med olika former för kommunikation människor emellan, har i en uppmärksammas framställning² ställt mot varandra radions och det tryckta ordets möjligheter att förmedla idéer.

¹ Uppgifterna lämnade till Generalkonsulatet i San Francisco, närmast avseende radiostationen KPOJ i Portland.

² Radio and the Printed Page. An Introduction to the Study of Radio and Its Role in the Communication of Ideas av Paul F. Lazarsfeld. New York 1940.

»Pedagogen och den socialvetenskaplige forskaren kommer helt naturligt att hävda att radion, hur värdefull den än må vara såsom ett nytt medel att förmedla idéer, aldrig kommer att inverka hindrande på de fortsatta strävandena att befordra ett ökat läsande. Åtskilliga argument . . . kan anföras till stöd för en sådan ståndpunkt. Ett är radions naturliga begränsning i ämnesvalet. Frågor över en viss svårighetsnivå kan inte studeras i radio med samma framgång som genom det tryckta ordet. Även om den som förmedlar tryckt material når färre människor än han skulle kunna nå genom radio, kommer han att finna sin publik oftare tillgänglig och under mera varierande omständigheter. Dessutom har läsandet den förmågan — vilken radion uppenbarligen saknar — att stapla lager på lager av tankar och upplysningar i det allmänna medvetandet. Efter att ha läst en enkel text i ett visst ämne, kan läsaren övergå till mera komplicerade detaljer. Det finns ingen gräns för möjligheterna att successivt öka graden av förståelse på det tryckta ordets område. Radion, som har att räkna med en ständigt växlande åhörarkrets, kan aldrig komma särskilt långt utöver en grund av enkel och elementär meddelelse.»

När sedermera televisionen började sitt segertåg i USA under och framförallt efter det andra världskriget, trodde man på många håll att denna skulle ersätta alla andra upplysningsmedel. Otvivelaktigt förhåller det sig så att televisionen ger de politiska förgrundsfigurerna möjlighet att föra ut sina argument i de vidaste kretsar och med en slagkraft, som tidigare varit okänd. Men radions roll är därmed ingalunda utspeland såsom upplysnings- och propagandamedel. Och tidningsledaren, annonsen, broschyren och affischen är alltså viktiga medel i den politiska upplysningsverksamheten i USA.

En intressant framställning av televisionens möjligheter i den politiska upplysningsverksamhetens och propagandans tjänst lämnas i en helt nyligen utkommen skrift med titeln *Television and Presidential Politics* av Charles A. H. Thomson vid Brookings Institution, Washington D. C. 1956.

»Som varje politiker väl känner till stöder olika propagandamedel varandra. Vad man ser i television läser man ofta om i tidningar och tidskrifter med ökat intresse och ökad upplysningsverkan. Tidningarna ger sina läsare möjlighet att senare fånga upp vad de har försummat i televisionen.»

»Radion är alltså av stort värde. Med över 100 miljoner apparater i bruk är den alltså det mest omfattande kommunikationsmedlet . . . Anföranden gör sig bättre i radio än i television . . . Och det finns situationer, där lyssnarens fria visuella fantasi är en mera värdefull politisk tillgång än den måhända restriktiva och distraherande effekten av televisionens kameraglimtar.»

»I samma mån radion förlorar mark i tävlan med televisionen såsom ett annonsmedel, kan radion bli frigjord för mera ansvarsfull och fantasifylld användning. Radion spelar i dag en växande roll i lokala samhällsfrågor. När detta skrives, förefaller det som om radion håller sin plats i annonsörernas reklambudgets och i propagandisternas intresse, emedan den alltså är det medel, som har den största utbredningen.»

»Till och med de mest betydelsefulla politiska uttalanden i television når endast en begränsad åhörarskara. Ingen som planerar politisk upplysningsverksamhet kan nöja sig med att lita helt på detta medel, i förhoppning om att andra medel skall automatiskt kompensera för denna otvetydiga brist. Televisionen in-

tar sin plats vid sidan av andra upplysningsmedel — radio, dagstidningar, tidsskrifter, affischer, cirkulärbrev, samtal och politiska möten — som också påverkar det politiska skeendet. En ömsesidig förstärkning av effekten genom användandet av olika medel kommer snarare att eftersträvas av politikerna än en koncentration av upplysningsverksamheten till ett enda medel.»

Det är att märka att de stora politiska televisionsarrangemangen i USA inte utgöres av framträdanden av presidenten eller andra politiska förgrundsfigurer utan av de båda partikonventen, som sammanträder några månader före presidentvalet och där republikanernas, respektive demokraternas presidentkandidat utses. Inte heller är det de mer eller mindre tungt vägande politiska deklarationerna vid de båda partikonventen, som utgör huvudnumren i dessa televisionsprogram, utan det är de ofta mycket dramatiska diskussionerna i kommittéer, i korridorer och i den stora sammanträdessalen, där striden föres om vem som skall bli presidentkandidat. Till det attraktiva ur televisionens synpunkt kommer naturligtvis också de för en utomstående iakttagare smått barnsliga och ibland till och med löjliga upptågen under konventens sammanträden, där den ena eller andra delegationen — kanske under en kvart eller t. o. m. en halvtimme — genom hurrarop och allsköns oljud demonstrerar för sin speciella kandidat. Det är litet svårt att föreställa sig att ett nomineringsmöte på Stockholms arbetarekommun eller en diskussion vid Sveriges Socialdemokratiska Arbetarpartis kongress eller motsvarande evenemang inom andra partier skulle kunna ge ens en bråkdel av det intressanta televisionsmaterial, som de amerikanska partikonventen erbjuder. Men bortsett från alla sådana jämförelser finns det ingen anledning att underskatta televisionens betydelse och möjligheter att i framtiden även i Sverige ge sin publik både intresseväckande och sakligt värdefull information i aktuella frågor.

Men slutsatsen av de amerikanska erfarenheterna torde ändå vara obestridlig: intet nytt propagandamedel, inte radion och inte heller televisionen reducerar i väsentlig grad behovet av upplysningsverksamhet i de hävdvunna formerna. En enhällig amerikansk erfarenhet både bland samhällsvetenskapliga forskare och bland de stora affärskoncernernas opinionsexpeter kan åberopas för denna uppfattning.

Skall man dra någon slutsats för Sveriges räkning av vad som hänt i Förenta Staterna på detta område, torde det vara att radion knappast kommer att spela någon huvudroll i den politiska upplysningsverksamheten, kanske främst av det skälet att den uteslutande vädjar till ett av våra sinnen, nämligen hörseln, och att därmed dess möjligheter både till faktisk information och till övertygande argumentation är begränsad. Man måste tydligen också räkna med att lyssnarnas intresse för allvarigare programpunkter endast kan uppehållas under relativt kort tid. Om man å andra sidan försöker åstadkomma en i och för sig värdefull omväxling genom radiodis-

kussioner med ett flertal talare, riskerar man att lyssnaren får svårt att skilja de olika deltagarna åt och att diskussionen därför kommer att lämna ett rätt förvirrat intryck. Med all säkerhet erbjuder den av professor Håstad och åtskilliga andra ifrågasatta åtgärden att anordna en hel serie av radioföredrag eller radiodiskussioner i aktuella politiska frågor, antingen det gäller allmänna val eller folkomröstningar, ingen praktisk lösning av problemet. I stället måste man nog vid upplysningsverksamheten i radio, såsom radions egen expertis framhåller, inrikta sig på ett fåtal relativt korta men intensiva programpunkter i form av reportage, intervjuer och koncentrerade debatter. Men då bör man i ärlighetens namn medge att man därmed avstår från att genom radion ge den stora allmänheten en grundläggande saklig information i en viss politisk eller samhällelig fråga. Det är ambitiöst nog om man genom radion kan åstadkomma en viss stegring av intresset för ett val eller för en folkomröstning.

Om och när televisionen i Sverige får sådan utbredning, att den blir bekvämt tillgänglig i det stora flertalet hem, har man anledning räkna med att den skall lämna värdefull medverkan i den allmänna politiska och samhällelige upplysningsverksamheten, även i samband med folkomröstningar. Emellertid är det sannolikt orealistiskt att anta att televisionen kommer att göra andra medel för upplysningen överflödiga.

Det anförda torde således göra klart, att en allsidig och ingående information, som är avsedd att nå så många som möjligt av de röstberättigade vid en folkomröstning, icke kan bygga enbart på ett utnyttjande av radion — eller televisionen. Radion är visserligen ett mycket värdefullt medel vid utförandet av informationsverksamhet av här avsett slag, men den har sina naturliga begränsningar.

Pressens medverkan

Med hänsyn till samlad upplaga och allmän inriktning fyller dagspressen en betydelsefull funktion för den fortlöpande informationen i skilda samhällsfrågor. I pressen behandlas dylikt material på olika sätt: i ledare, reportage och artiklar av olika slag. Visserligen beaktas vid redigeringen det nyhetsvärde materialet ifråga kan ha, men eftersom nyhetsvärdet för olika frågekomplex varierar från tid till annan, kommer dagspressen att på något längre sikt täcka väsentliga samhällsområden och belysa de problem som där finns. Allmänheten bibringas således genom dagspressens insatser i betydande utsträckning vidgade insikter i samhällsfrågorna.

Vid allmänna val är praktiskt taget hela den svenska dagspressen engagerad. I första hand kommer detta till uttryck i de direkta politiska kommentarerna på ledarsidan. Men även genom artiklar och uttalanden av kända politiker likaväl som genom referat av politiska tal och möten aktualiseras frågeställningarna samt partiernas inställning till dessa. Intet parti anser

det dock tillräckligt med den upplysnings- och propagandaverksamhet, som förekommer i de dagstidningar, vilka stöder partiet. Detta gäller även de partier som har en förhållandevis väl spridd press. Pressens insats blir sålunda endast ett komplement till respektive partis allmänna ansträngningar att vinna anslutning till sin meningsriktning.

Vid en diskussion om upplysningsverksamheten vid folkomröstningar bör beaktas att de frågor, som kan komma att bli föremål för omröstningar, inte alltid är av sådan karaktär, att man utan vidare kan räkna med en mera omfattande information genom dagspressen. För pressens engagemang får det anses vara avgörande, om en fråga har nyhetsvärde. Är detta inte fallet kan man möjligtvis räkna med en eller annan tidningsledare men knappast med den allsidiga behandling av frågan genom artiklar och reportage, vilken skulle vara önskvärd ur informationssynpunkt.

Frågan om pressens betydelse för opinionsbildningen är ofta föremål för diskussion, men det förefaller svårt att ge ett bestämt svar på denna fråga. Många olika faktorer inverkar i dessa sammanhang. I en del frågor är meningsriktningarna relativt fast förankrade i traditioner och sociala bindningar. I andra åter kan man räkna med ett förhållandevis stort läsarskikt, som icke har någon bestämd ståndpunkt och som lättare kan påverkas. Av betydelse är också frågornas emotionella karaktär.

I högertrafikfrågan förelåg, såsom framgår av den särskilda redogörelsen, viss övervikt för högersidan inom dagspressen. Visserligen visar de undersökningar utredningen utfört att övervikten för högersidan på tidningarnas ledaravdelningar i någon mån kan ha balanserats av annat material. I den mån reportage, enkäter och insändare läses i större utsträckning än ledaravdelningen, torde effekten av dagspressens samlade insats inte ha vägt över så markant till förmån för högersidan, som man i förstone var benägen att anta. Otvivelaktigt förekom under kampanjtiden en icke obetydlig förskjutning i opinionen till förmån för vänstersidan. Det synes vara svårt att finna något samband mellan denna förskjutning i opinionsbildningen och dagspressens behandling av högertrafikfrågan.

Emellertid är det icke tillrådligt att från detta enstaka omröstningstillfälle dra några bestämda slutsatser om vad pressen kan betyda i helt andra frågor, exempelvis i mera utpräglade intressefrågor. Man måste emellertid räkna med möjligheten av att i en viss fråga huvudparten av tidningarna engagerar sig på den ena sidan. Slumpen skulle kunna avgöra om dagspressens upplysningsverksamhet blir allsidig eller ej, vilket icke kan anses vara tillfredsställande ur informationssynpunkt.

Vid sidan av dagspressen spelar numera de stora intresseorganisationernas vecko- och månadstidskrifter en betydelsefull roll såsom opinionsbildare även i allmänna frågor. Vad här sagts om principerna för dagspressens redigering gäller i stora delar även för denna press, som också har att beakta innehållets aktualitetsvärde. En förutsättning för ett mera aktivt en-

gagemang från dessa tidskrifters sida i en omröstningsfråga torde vara att respektive organisationer anser det motiverat att medverka.

Man skall i detta sammanhang inte helt bortse från den roll den mera förströelsebetonade veckopressen kan komma att spela i dessa sammanhang. Inom en viss del av denna press har på sistone kunnat förmärkas en ökad benägenhet att i form av kåserande artiklar eller reportage behandla aktuella samhällsföreteelser. I och för sig är detta tacknämligt, men man kan inte räkna med att denna press skall ha ambitioner att ge en folkomröstningsfråga en allsidig belysning. Den upplysningsverksamhet veckopressen kan komma att utöva i folkomröstningsfrågor kan sålunda inte gärna göra behovet av statligt bekostad upplysningsverksamhet mindre.

Slutsatser

De nu anförda omständigheterna talar för att man inte kan räkna med att upplysnings- och propagandaverksamheten vid folkomröstningar kommer att på ett tillfredsställande sätt finansieras genom enskildas insatser. Möjligheterna att skapa erforderlig kontakt med medborgarna kan visa sig vara mycket skiftande för de båda parter, som vid en folkomröstning står emot varandra. Med hänsyn till önskvärdheten av en allsidig upplysning är detta otillfredsställande.

Ej heller torde det vara realistiskt att räkna med att pressens, radions och televisionens medverkan i varje omröstningsfråga skall kunna bli av sådan omfattning och karaktär, att en erforderlig upplysning kommer till stånd endast med hjälp av dessa medel.

De av Statistiska Centralbyråns utredningsinstitut på utredningens uppdrag utförda intervjuundersökningarna — redovisade i kapitel V — visar, att informationsgraden hos de intervjuade steg under tiden fram till omröstningsdagen, att insikten ökade i den fråga, som var föremål för omröstning och att slutligen — sannolikt såsom en följd av den ökade informationen — allt fler bestämde sig för ett ställningstagande för eller emot i omröstningsfrågan. Undersökningen visar vidare att de olika media, som kom till användning i upplysnings- och propagandaverksamheten, till en del kompletterade varandra. Inte mindre än drygt hälften av dem, som avlyssnade något av de tre dominerande radioprogrammen i anslutning till omröstningen, nåddes ej av någon av de dominerande trycksakerna. Å andra sidan nådde trycksakerna fram till en tredjedel av dem, som icke erhöll information i frågan genom radioprogrammen.

Utredningen anser att det finns skäl antaga att såväl den av folkomröstningsnämnden direkt bedrivna upplysningsverksamheten som den verksamhet, de båda parterna bedrev, direkt och indirekt påverkade den utveckling, som ägde rum beträffande dels informationsnivåns förändring och ståndpunktstagandet. Undersökningen synes också bekräfta det rimliga

antagandet att ett visst samband föreligger mellan å ena sidan upplysningsverksamhetens intensitet och å andra sidan graden av insikt och förmåga till konkret ställningstagande. Enligt utredningens mening var dock såväl nämndens som de båda parternas verksamhet av otillräcklig omfattning för att säkerställa ett sakligt grundat ställningstagande från majoriteten av de röstberättigade. Det i jämförelse med närmast föregående allmänna val relativt låga röstdeltagandet kan sannolikt återföras på denna begränsade upplysningsverksamhet.

För att ernå en ur allmänt demokratisk och medborgerlig synpunkt önskvärd garanti för att upplysnings- och propagandaverksamheten vid varje folkomröstning blir allsidig och av tillfredsställande omfattning — endast under denna förutsättning kan resultatet av omröstningen anses ha förankring i en insiktsfull bedömning från de röstandes sida — synes det sålunda nödvändigt att staten påtager sig en betydande del av kostnaderna härför. Omfattningen och formerna för en med statsmedel bekostad upplysningsverksamhet diskuteras i det följande, varvid kommer att beaktas vad här anförts rörande motiven för verksamheten och de särskilda omständigheter, som kan antagas vara för handen.

Den statligt bekostade upplysningsverksamheten

Av staten bedriven upplysningsverksamhet

Tidigare har i olika sammanhang understrukits värdet av en allsidig upplysningsverksamhet i de frågor, som kan bli föremål för folkomröstning. För att få garanti för att en sådan verksamhet kommer till stånd synes det utredningen erforderligt med statliga anslag av viss omfattning dels för en upplysningsverksamhet i statens regi och dels för en sådan verksamhet utförd av de olika meningsriktningarna.

Den av staten själv utförda informationen bör kunna begränsas till en broschyr. Det kan råda delade meningar om hur denna broschyr skall utformas och distribueras. Vid de sammanträden, som utredningen hållit med folkomröstningsnämnden och dess rådgivande parlamentariska kommitté, har olika meningar framkommit, främst rörande vem som skulle svara för innehållet i broschyren. Frågan har närmast gällt om folkomröstningsnämnden eller partsorganisationerna skulle presentera de olika argument i sakfrågan, vilka borde beaktas vid omröstningen. Vidare har med nämnden och kommittén diskuterats broschyrens tekniska utformning och sättet för dess distribution till medborgarna.

Enligt utredningens mening kan, oavsett vilken fråga som är föremål för folkomröstning, vissa allmänna regler angivas rörande innehåll och utförande av en av staten utgiven broschyr. Skall man eftersträva att ge broschyren i stort sett samma utförande som de broschyrer, vilka de olika parterna i en kampanj sedvanligtvis utger? För att kunna besvara den frågan måste man göra klart för sig skillnaderna i utgångsläge för parterna och för staten. Parterna har att var och en på sitt sätt propagera för sin meningsriktning, medan staten skall sträva efter att lämna en neutral framställning av fakta i den aktuella frågan. Parterna kan därför på ett helt annat sätt än staten göra sin propaganda intresseväckande och tillspetsad, för att inte säga dramatisk. En statlig upplysningsskrift måste däremot bli balanserad och strikt objektiv, vilket i allmänhet icke ger samma möjligheter till en fängslande framställning.

En statlig broschyr, som inte behöver efterbilda parternas sätt att presentera argumenten, bör givas ett värdigt och sobert utförande. Papper och typografi skall vara av hög kvalitet. Om dessa riktlinjer följs, får den statliga broschyren en annan karaktär än parternas motsvarande broschyrer.

Den får sitt eget »ansikte», vilket torde vara en förutsättning för att den skall kunna framgångsrikt konkurrera om medborgarnas intresse med övriga i kampanjen ingående trycksaker. Som exempel på av statliga myndigheter utgivna trycksaker av god kvalitet, innehållsmässigt och typografiskt, avsedda för distribution till en stor allmänhet, kan här nämnas: »Om kriget kommer», utgiven av Civilförsvarsstyrelsen år 1952 i en upplaga av 2,8 milj. samt vissa meddelanden från Televerket, vilket regelbundet utdelas till de abonnenter, som beröres av omläggningar i telegraf- och telefontrafiken. Måhända kan i sammanhanget också nämnas tryckalster från den av staten och arbetsmarknadens huvudorganisationer gemensamma verksamheten i »Ekonomisk Information», vilka organ senast utgivit broschyren »Ekonomisk Rapport 1956».

Kostnaderna för en broschyr i ett mera förnämligt utförande blir självfallet avsevärt större än för t. ex. en trycksak av den relativt enkla typ, som folkomröstningsnämnden utgav i högertrafikfrågan. Men dessa ökade kostnader måste ses mot bakgrunden av det större läsvärde en mera påkostad broschyr får och den större upplysningseffekt som därigenom vinnas. Det kan också förtjäna beaktande att staten oavsett broschyrens utförande såsom fast utgift har de rätt betydande kostnaderna för distributionen. Det kan därför vara ekonomiskt fördelaktigt att ta en högre kostnad för broschyrens framställning, om man därigenom når en större effekt med densamma.

Broschyren kan utarbetas efter olika principer. Ett sätt är att någon offentlig myndighet ansvarar för en ingress, vari en redogörelse lämnas för omröstningsfrågans tidigare behandling i t. ex. offentlig utredning, remissinstanser och riksdag. Presentationen av argumenten för och emot skulle däremot kunna utföras av de båda meningsriktningarna. Vardera parten skulle få förfoga över lika stort utrymme. Detta tillvägagångssätt har, såsom framgår av tidigare redogörelse, tillämpats i vissa amerikanska delstater och även på sina håll förordats i den svenska diskussionen i denna fråga. Emellertid har detta system vissa svagheter. Om parternas argument föres in i den statliga broschyren, får dessa lätt en auktoritativ prägel, vilket kan verka vilseledande, särskilt för det fall tillförlitligheten av vissa argument är diskutabel. Inför en risk av detta slag kan krav komma att resas att staten vid redigeringen av broschyren skall granska eller överarbeta de bidrag, som parterna levererat, i syfte att hålla argumentationen på ett högt plan. Ett tillmötesgående av detta krav skulle kunna resultera i något slags censur och parternas medverkan därigenom göras illusorisk. Sannolikt skulle det också uppstå svårigheter att ge broschyren en från övrigt i kampanjen ingående material avvikande karaktär, vilket eljest — såsom tidigare framhållits — måste anses önskvärt.

Ett annat alternativ är att det i villkoren för statsbidrag till de båda meningsriktningarna skulle stipuleras, att båda parter skulle till alla hus-

håll i landet distribuera en trycksak av en viss omfattning. Förutom respektive parter egen argumentation skulle i denna trycksak kunna ingå ett budskap från staten till de röstberättigade av ungefär samma innehåll, som angavs för ingressen till den version av en statlig broschyr, vilken omnämndes i föregående stycke. Därest detta alternativ tillämpades, skulle ingen statlig broschyr utgivas. I kampanjen skulle då endast förekomma det material, som följde av de båda parternas verksamhet. Ett statligt av objektivitet och allsidighet präglat inslag skulle sålunda ej alls förekomma. Därjämte skulle risk för missförstånd föreligga genom att den statliga, objektiva ingressen skulle kunna ge läsaren anledning antaga att trycksakens övriga innehåll, vilket endast skulle innehålla argument för den ena parten, auktoriserats såsom objektiv information. Ett tillämpande av detta system skulle även i viss utsträckning binda parterna vid ett visst tekniskt utförande av sin propaganda; full valfrihet skulle inte föreligga i frågan huruvida disponibla medel skulle användas för utgivande av en på ifrågavarande sätt distribuerad trycksak eller användas för en på annat sätt utförd propaganda.

Om icke något av de nämnda alternativen kan anses tillfredsställande återstår knappast någon annan möjlighet än att staten — i de former man finner ändamålsenliga — själv svarar för hela innehållet i ifrågavarande broschyr. Självfallet kan det vara förenat med svårigheter att opartiskt beskriva den problematik, som är förbunden med en omröstningsfråga. Måhända skulle dessa svårigheter kunna lättare övervinnas, om man icke använde sig av den »resonerande» och sammanhängande redogörelse för de olika argumenten, vilken tillämpades i folkomröstningsnämndens broschyr i högertrafikfrågan, utan ginge in för en annan redigeringsprincip. De mest utpräglade argumenten för och emot skulle t. ex. kunna uppställas punktvis å motstående sidor i broschyren och på så sätt balansera varandra. Utredningen har dock inte ansett möjligt eller ens lämpligt att föreskriva någon viss metod, giltig i alla sammanhang, för redigeringen av den statliga upplysningsbroschyren vid folkomröstningar. Det torde finnas olika acceptabla sätt att redigera en dylik broschyr så att den blir både opartisk och intresseväckande. En folder av det slag folkomröstningsnämnden utgav ger härvid avsevärt mindre möjligheter än den här föreslagna mera omfattande broschyren, vilket bör beaktas vid diskussionen i denna fråga.

En objektiv och balanserad återgivning av de båda sidornas argumentation bör enligt utredningens mening kunna åstadkommas utan anlitan av respektive parter medverkan på det sätt som antytts i de båda förstnämnda alternativen, vilket icke utesluter att man under hand rådgör med parterna vid utformningen av texten. Om staten själv ansvarar för innehållet i broschyren, kan detta också givas den allsidighet, som måste anses värdefull. Erfarenheterna från kampanjen i högertrafikfrågan visar att det

kan vara befogat att belysa de konsekvenser av olika slag den ena eller andra lösningen av frågan kan antagas medföra. I varje fall måste man i den statliga, opartiska broschyren ingående klargöra den aktuella frågans samband med andra väsentliga samhällsfrågor.

En broschyr av det slag som här nämnts bör, förutom upplysning i själva sakfrågan, innehålla omröstningstekniska uppgifter till allmän vägledning för de röstande. Det bör vara av värde att bibringa de röstberättigade en allmän orientering om själva tillvägagångssättet vid t. ex. »äkta-make-röstning» och röstning på annan ort, förfaringssättet för erhållande av röstlängdsutdrag o. d. Vidare bör rösträttsbestämmelser och andra med själva röstningsförfarandet sammanhängande frågor klargöras.

Vad ovan anförts talar för att en statlig broschyr måste bli relativt omfattande. Under inga förhållanden är det lämpligt att begränsa den i samma utsträckning, som skedde vid upplysningsverksamheten i högertrafikfrågan. Härav följer, såsom redan framhållits, att kostnaderna måste bli avsevärt större än vid detta tillfälle. Enligt de beräkningar utredningen låtit utföra kan en broschyr av den omfattning som här skisserats samt utförd på det sätt, som är erforderligt med hänsyn till önskvärdheten att få en hög läsfrekvens, komma att dra en framställningskostnad av ca 420.000 kronor — med 16 sidor — samt ca 720.000 kronor — med 32 sidor. Upplagan har här beräknats till 5 miljoner exemplar. Upplagans storlek är emellertid beroende av den distributionsform man väljer. Såsom framgår av det följande föreslår utredningen att varje röstberättigad person skall erhålla broschyren, vilket nödvändiggör en upplaga på 5 miljoner exemplar.

Distributionen kan ske på flera olika sätt. Folkomröstningsnämnden använde sig vid omröstningen i högertrafikfrågan av postens gruppkorband I, vilket innebar att trycksaken utdelades såsom adresslös försändelse till samtliga hushåll i landet. Antalet hushåll, som med denna distributionsform skulle nås med informationen, kan f. n. angivas till i runt tal 2,5 miljoner. Kostnaden härför uppgår i dagens läge till omkring 125.000 kronor. Emellertid är denna distributionsform icke helt tillfredsställande. Sålunda inkluderas icke de personer, som saknar eget hushåll, t. ex. inneboende. Vidare utdelas endast ett exemplar till varje hushåll, medan antalet röstberättigade hushållsmedlemmar i regel är flera, vilket kan leda till att den enskilde hushållsmedlemmen, ehuru informationen kommit hushållet såsom sådant tillhanda, ändock icke kommit i kontakt med densamma. Dessutom har det visat sig att man med denna distribution icke har full garanti för att alla hushåll nås med densamma. Hur stor procent av de röstberättigade som av sistnämnda anledning skulle undanhållas en statlig broschyr kan knappast fastställas, men man måste räkna med detta »svinn» såsom en realitet. Givetvis kan man genom utläggning av broschyren på t. ex. postanstalterna göra den mera lättillgänglig, även om man inte heller därmed erhåller full garanti för att den kommer alla dem den vederbör tillhanda.

Den enda fullt effektiva distributionsformen, om man vill nå alla röstberättigade, är att utnyttja folkbokföringsregistret och adressera broschyren såsom en försändelse till varje röstberättigad. I proposition 193/1954 nämndes denna möjlighet såsom ett exempel. I de tidigare refererade motionerna av hrr Håstad, Ohlin och Hjalmarsson (II:488/1954) samt av hrr Bergvall, Ewerlöf och Ohlon (I:382/1954) angående rådgivande folkomröstning om införande av beslutande folkomröstning föreslogs att denna form för spridande av upplysning skulle tillämpas vid den föreslagna omröstningen.

Tekniskt är detta förfaringssätt möjligt. Folkbokföringen har »tryckande register» över de röstberättigade i varje län samt dessutom speciellt för Stockholm, Göteborg och Malmö. Kostnader och tid för tryckning blir delvis beroende av vid vilken tidpunkt denna skall utföras. Att märka är dock att dessa register i stor utsträckning är utnyttjade för olika ändamål under vissa tider, särskilt då under tiden oktober—december varje år samt februari—maj under de år allmänna val äger rum. Vid andra tider än de här angivna kan man räkna med att adresstryckningen kan klaras på 3—4 veckor. Låt oss anta att omröstning skulle äga rum vid samma tidpunkt under året — mitten av oktober — som skedde 1955 i högertrafikfrågan och att man skulle önska att den statliga broschyren distribuerades till allmänheten senast två veckor före omröstningen. Detta innebär att adresstryckningen skulle behöva påbörjas omkring den 1 september, även om hela upplagan inte nödvändigtvis behövde levereras från tryckeriet vid denna tidpunkt. Om man utgår från såsom normalt att man helt utnyttjar den längsta tidsfristen om 6 månader från det att riksdagen fattar beslut om folkomröstning intill dess denna äger rum, skulle 3 ½—4 månader stå till förfogande för framställning av manuskript, redigering av detsamma och korrekturläsning. Enligt utredningens mening är denna tid fullt tillräcklig.

De kostnader som följer med denna distributionsform blir väsentligt större än om allmänt grupporsband utnyttjas. Om varje röstberättigad skall erhålla en broschyr, måste, såsom ovan nämnts, upplagan fastställas till ca 5 miljoner exemplar. Framställning av 5 miljoner exemplar av den broschyr det är fråga om kan beräknas kosta alternativt 420.000 kronor eller 720.000 kronor, beroende på om broschyren skall omfatta 16 eller 32 sidor. Adresstryckningen medför sannolikt en kostnad av omkring 70.000 kronor. Härtill kommer kostnader för porto, som vid användande av masskorsband utgör 8 öre per exemplar — mot 5 öre per exemplar vid allmänt grupporsband — och för 5 miljoner exemplar således 400.000 kronor.

Kostnaderna för tryckning och distribution av en broschyr på 16 sidor kan på de grunder här angivits beräknas till 890.000 kronor och för en broschyr på 32 sidor till 1.290.000 kronor. Härtill kommer vissa administrativa kostnader, vilka kan beräknas till ca 25.000 kronor. De sammanlagda kostnaderna för den av staten direkt utförda upplysningsverksamheten bör

sålunda — vid nu gällande prisnivå — beräknas till 915.000 kronor alternativt 1.315.000 kronor.

Trots kostnaderna vill utredningen med hänsyn till önskvärdheten av att varje röstberättigad erhåller den statliga broschyren föreslå, att denna sändes personligen till varje röstberättigad medborgare.

Av ja- och nej-sidorna bedriven upplysningsverksamhet

Såsom i det föregående framhållits kan man inte räkna med att det vid folkomröstningar i allmänhet kommer att finnas i förväg organiserade gruppbildningar på båda sidor.

I de fall organisationer kommer till stånd uteslutande i syfte att utföra verksamhet för en åsiktsriktning vid en folkomröstning, är det inte givet eller ens troligt att de har erforderliga ekonomiska resurser för att kunna utföra en omfattande kampanj. Det har i olika sammanhang anförts att man i så fall skulle kunna lita till radions och pressens medverkan och att detta skulle vara tillfyllest.

Såsom i ett tidigare avsnitt utvecklats har radion och pressen förvisso möjligheter att fylla viktiga funktioner i en informationsverksamhet även vid folkomröstningar. Förutsättningen härför är att denna upplysningsverksamhet kan inpassas såsom ett naturligt led i radions och pressens orienterande och nyhetsförmedlande uppgifter. Däri ligger emellertid också en betydande begränsning.

Vid all reklamverksamhet strävar man efter att med användning av olika reklammedel få den största effekten. De olika medlen kompletterar varandra. Samspelet dem emellan ökar effekten av vart enskilt medels utnyttjande. De politiska partierna arbetar under valkampanjerna efter denna princip i avsikt att täcka hela »marknaden». Detsamma gäller den kommersiella reklamen. Den brett utförda och med statliga medel bekostade kampanjen »Ansvar och nykterhet» använde sig av samtliga konventionella reklam- och propagandamedel. Erfarenheterna från de länder, där man har kommersiell reklam i radio och television, visar att affärsverksamheten trots denna möjlighet ändock utnyttjar även övriga reklammedel i minst lika stor utsträckning som tidigare. Motivet härför är uppenbarligen att man vill nå så många människor som möjligt och därför eftersträvar den kompletterande effekt, som samverkan mellan olika reklammedel skänker.

Även om utredningen tillmäter den här ovan föreslagna statliga broschyren ett betydande värde, kan denna inte träda i stället för en av parterna samtidigt utförd propaganda- och upplysningsverksamhet. En dylik verksamhet kan, som tidigare framhållits, på ett särskilt intresseväckande sätt stimulera till deltagande i omröstningen, vilket får anses värdefullt. Ett livligt intresse med åtföljande högt röstdeltagande från dem som anslutit sig

till de olika ståndpunkterna i en fråga höjer självfallet referenduminstitutets värde.

Vid en folkomröstningskampanj bör man göra det möjligt för parterna att åtminstone i viss omfattning utnyttja samtliga de reklammedel och propagandametoder, som sedvanligt kommer till användning vid de allmänna valen. Varje propagandamedel har sina företräden framför andra. Det är därför dålig ekonomi att satsa förhållandevis mycket på ett enda medel. Först när man har ekonomiska resurser att använda samtliga, får man de differentierade möjligheter som erfordras för att kunna tränga ut till olika befolkningsgrupper samt för att kunna åskådliggöra de aktuella problemlösningarnas olika verkningar och innebörd.

Sambandet mellan en röstningskampanjs intensitet och röstdeltagandet illustreras av högertrafikomröstningen. Denna röstningskampanj fick på grund av otillräckliga ekonomiska och personella resurser en i förhållande till vanliga valkampanjer begränsad omfattning. Röstdeltagandet i högertrafikfrågan uppgick till 2/3 av deltagandet vid de senaste allmänna valen. Av kommentarerna att döma hade man emellertid ganska allmänt räknat med ett ännu lägre deltagande i folkomröstningen i högertrafikfrågan än vad faktiskt blev fallet. De av Statistiska centralbyråns utredningsinstitut på annat ställe återgivna undersökningarna visar beträffande förskjutningarna i opinionen att intresset för den aktuella frågan stegrades under tiden fram till omröstningsdagen, vilket till en del måste ha haft ett samband med det förhållandet, att de båda sidornas kampanjer satte in med någon egentlig styrka först under veckorna närmast omröstningen.

Ett visst förhållande torde regelmässigt finnas mellan graden av intensitet i den kampanj, som föregår ett val eller en omröstning, och röstdeltagandet. Utifrån denna omständighet synes det angeläget att för framtiden säkerställa att kampanjer av åtminstone en viss minimiomfattning kommer till stånd.

Det är helt naturligt svårt att precisera kostnaderna för en sådan brett utförd kampanj som här angivits. Visserligen kan man som måttstock ta partiernas valkampanjer, men riktigt relevant är detta icke. Vid ett allmänt val kan en mångfald olika frågor stå i centrum för intresset, och det gäller för partierna att argumentera i samtliga frågor. Detta leder till en mera vittomfattande kampanj än vad som vanligtvis kan förväntas bli fallet vid en folkomröstning i en enda fråga. Men såsom tidigare anförts, kan även ganska komplicerade frågor komma upp till folkomröstning, och i så fall torde kampanjerna icke komma att avvika särskilt mycket från dem som utföres vid allmänna val.

Partifinansieringssakkunniga har i sitt här tidigare omnämnda betänkande redovisat partiernas utgifter under åren 1948 och 1949. Det förstnämnda året förekom som bekant val till riksdagens andra kammare, medan det andra året var fritt från allmänna val. De högre kostnader, som partierna

redovisar under år 1948, kan i sin helhet hänföras till direkta merkostnader för valrörelsen. Dessa merkostnader under år 1948 redovisas i nedanstående uppställning:

Högerpartiet	2.700.000
Bondeförbundet	827.000
Folkpartiet	3.097.000
Socialdemokraterna	2.069.000
Kommunisterna	887.000
	9.580.000

Av dessa uppgifter framgår i första hand att partierna under 1948 tillsammans hade kostnader, som översteg kostnaderna under år 1949 med närmare 10 miljoner kronor. I detta sammanhang torde det emellertid finnas anledning att observera att samtliga partier även under ett icke valår har sin organisationsapparat intakt och således icke behöver låta kostnaderna för skapandet av en sådan belasta valkampanjen. För parterna i en folkomröstning kan situationen vara en helt annan. Betydande kostnader kan vara förenade med uppbyggandet av en läns- och lokalorganisation. Att märka är också att partiernas fast anställda funktionärer i regel icke är flera till antalet under ett valår än under ett annat år. Parterna i en folkomröstning måste däremot räkna med särskilda kostnader för hel- och deltidsanställda funktionärer. Likaså bör beaktas att de lokala organisationernas kostnader sannolikt icke kunnat komma med i hela sin omfattning i de här ovan återgivna kostnaderna för partierna. Vid en bedömning av vad kostnaderna för en hela riket omfattande kampanj nu skulle uppgå till bör vidare hänsyn tagas till att den allmänna prisnivån sedan 1948 stigit med ca 40 procent.

Enligt det vilande grundlagsförslaget om folkomröstning skall omröstning hållas inom sex månader efter det att riksdagen beslutat därom. Detta ger enligt utredningens mening en relativt kort tid till förberedelser för en riksomfattande, rikt differentierad kampanj. Speciellt blir så fallet när parterna icke kan stödja sig på redan befintliga organisationer utan måste skapa en helt ny organisation inte bara i toppen utan även lokalt. Tidsnöden kan göra särskilda kostnader nödvändiga. Denna kan leda till att vissa åtgärder måste forceras fram medförande större kostnader än vad eljest skulle vara fallet. Möjligt är också att man blir benägen att ersätta ett eljest önskvärt propagandamedel med sådana, som kräver kortare förberedelsetid men som ställer sig dyrare. Sålunda kan man bli tvungen att söka »kompensera» sig med ökad annonsering, trots att detta kan dra förhållandevis höga kostnader. Tidsnöden kan också göra det nödvändigt att lösa ut andra beställare för att kunna placera annonser i vissa veckotidningar. Anskaffning av papper för trycksaker och affischer med kort varsel kan också kräva särskilda kostnader.

Till en del skulle olägenheterna med en relativt kort förberedelsetid kun-

na motverkas, om beslut om folkomröstning fattas vid riksdagens höst-session och omröstning sålunda skulle kunna ske t. ex. i maj månad. När förberedelse skall utföras delvis under sommartid, som sedvanligt är semestertid, uppstår ytterligare svårigheter. Utredningen finner det dock svårt att bedöma i vilken utsträckning beslut om folkomröstning kan förväntas ske under riksdagens vår- respektive höstsession.

När utredningen sökt att bedöma vilket belopp som skulle vara erforderligt för att möjliggöra för de båda meningsriktningarna att bedriva en effektiv upplysningsverksamhet, har utredningen delvis utgått ifrån de ovan anförda merkostnaderna till de politiska partierna under ett valår. Om man räknar med att vardera parten vid en folkomröstning måste bedriva en upplysningsverksamhet, som icke alltför mycket skiljer sig från den verksamhet som bedrivs av ett parti vid ett vanligt valtillfälle, synes man behöva räkna med ett anslag av cirka 2 milj. kr. för vardera parten — räknat i 1948 års penningvärde. (För de tre största partierna uppgick såsom ovan nämnts merkostnaderna för år 1948 till: folkpartiet 3,1 milj. kr., högerpartiet 2,7 milj. kr. och socialdemokraterna 2,1 milj. kr. varvid, såsom redan framhållits, kostnaderna för den kontinuerliga verksamheten ej medräknats.) I och för sig skulle sålunda med hänsyn till de förändrade prisförhållandena en justering av beloppet till 2,8 milj. följa som en konsekvens av detta betraktelsesätt. Utredningen har emellertid stannat för att föreslå ett belopp av 2,5 milj. till vardera parten såsom ett normalbelopp vid nuvarande prisnivå.

Det torde icke vara riktigt att vid bestämmandet av de belopp, som bör ställas till meningsriktningarnas förfogande, utgå från anslagen i samband med folkomröstningen i högertrafikfrågan år 1955. Dessa belopp var klart otillräckliga för en tillräckligt brett upplagd upplysningsverksamhet, var- till kommer att denna omröstningsfråga i och för sig måste betraktas såsom föga representativ med hänsyn till sin relativt okomplicerade innebörd.

De av utredningen föreslagna beloppen ansluter sig väl till departementschefens uttalande i direktiven, att han räknade med att kostnaderna för en något så när effektiv statlig upplysningsverksamhet skulle komma att uppgå till 3 å 5 miljoner för varje omröstning.

Inte endast en ja- och en nej-sida

Såsom framgår av direktiven för utredningen har departementschefen ifrågasatt att anslag skulle kunna utgå inte bara till en ja- och en nej-sida utan även till dem som vill främja en kompromisslinje eller som av någon anledning anser att man ej kan eller bör taga bestämd ståndpunkt i den väckta frågan i just den framställda formen. Det torde enligt utredningen kunna anses konsekvent att även tilldela en mellangrupp, som motsätter sig ett odifferentierat ställningstagande för eller emot i en fråga, anslag för att

möjliggöra för denna meningsriktning att vinna anslutning från medborgarnas sida till sin åsikt. Denna grupp kan vara alltför liten för att förhindra att folkomröstning i en viss fråga beslutas, men det är inte självklart att gruppen därmed skall frångå den möjligheten att på samma sätt som ja- och nejgrupperna verka för sin mening.

Visserligen kan den invändningen riktas mot en sådan uppfattning, att denna neutrala ståndpunkt ofta torde ha i stort sett sammanfallande intressen med den ena gruppen i en aktuell folkomröstningsfråga. Om man räknar med att en fråga i regel bringas under folkomröstning genom initiativ från en bestämd åsiktsriktning och mera sällan genom ett samfällt initiativ från två grupper med motsatta uppfattningar i sakfrågan, skulle man kunna riskera att den riksdagsgrupp, som motsätter sig förslag om folkomröstning — den kan utgöras av en minoritet inom riksdagen men också av en »otillräcklig» majoritet — delar upp sig i exempelvis en nej-grupp och en neutral grupp i syfte att för sitt negativa intresse i sakfrågan få utnyttja inte endast det vanliga partsanslaget utan också ett eventuellt anslag till en neutral grupp.

Det kan dock föreligga en väsentlig saklig skillnad mellan den neutrala gruppen och nej-gruppen. (Den grupp som är motståndare till ett förslag om folkomröstning kan naturligtvis, beroende på omröstningsfrågans formulering, också uppträda som ja-grupp). Nej-gruppen kan motsätta sig varje ändring i den sakfråga, som aktualiserats, medan den neutrala gruppen kan vara positiv till en ändring. Det karakteristiska för denna sistnämnda grupp kan vara att den inte motsätter sig en lösning av den aktuella frågan men att den anser att frågan är så intimt förbunden med andra frågor, att den inte kan lösas isolerad och att väljarna av denna anledning bör överlåta åt riksdagen, som beslutar i alla dessa förbundna frågor, att lösa hela frågekomplexet i ett sammanhang. Man kan nämligen riskera att om en viss fråga göres till föremål för folkomröstning, av vars resultat riksdagen sedan känner sig bunden, och därmed ryckes ut ur sitt större sammanhang, riksdagens möjligheter att lösa övriga i problemkomplexet ingående frågor på ett ändamålsenligt sätt därmed reduceras. Omröstningsresultatet i en viss fråga kan således påverka lösningen av även andra frågor, vilka formellt icke ställts under omröstning och om vilkas innebörd varken ja- eller nej-sidan har något direkt intresse av att lämna information. Det skulle då bli den neutrala gruppens främsta uppgift att för medborgarna klargöra omröstningsfrågans komplicerade natur och dess relationer till andra frågor i syfte att vinna anslutning till sin principiella ståndpunkt, att frågan inte lämpligen bör avgöras genom folkomröstning utan prövas i sitt större sammanhang av en obunden riksdag. För denna strävan skulle således en neutral grupp med samma motivering som ja- och nej-sidorna kunna göra anspråk på statsanslag för upplysningsverksamhet.

Det förefaller emellertid vara rätt svårt att ange några generella regler för hur eller när anslag skall ställas till förfogande för den neutrala gruppen. I detta sammanhang torde det vara tillräckligt med ett principuttalande från riksdagens sida att anslag kan utgå till en neutral grupp, därest en sådan är representerad i riksdagen av minst hälften av det antal riksdagsledamöter, som enligt det vilande grundlagsförslaget är erforderligt för att en riksdagsminoritet skall kunna besluta om en folkomröstning. Endast i undantagsfall torde situationen i en omröstningsfråga vara sådan, att ett intresse av denna omfattning för en neutral ståndpunkt kan uppbådas bland riksdagens ledamöter. Kan emellertid i någon fråga ett så starkt intresse manifesteras för denna ståndpunkt, är det också naturligt att statsanslag utgår, förslagsvis med hälften av det belopp som ställes till ja- respektive nej-partens förfogande.

Fasta regler för statens medverkan vid upplysningsverksamheten

De beräkningar, som i det föregående redovisats rörande den önskvärda omfattningen av en kampanj vid folkomröstning, utmynnar i att ett belopp av minst 5 miljoner kronor måtte få disponeras för stöd åt parternas propaganda och upplysning samt att mellan 0,9 och 1,3 miljoner kr. bör beräknas för den av staten själv utförda informationsverksamheten. Om det därtill förefinnes en för erhållande av statsmedel enligt här ovan angivna grunder kvalificerad neutral grupp, tillkommer ett ytterligare behov av 1,25 miljoner kr.

Enligt utredningens mening finns det starka skäl för att fixera ett minimibelopp, som vid varje folkomröstning skall stå till förfogande för upplysningsverksamhet. Visserligen kan det sägas att denna fråga lämpligen borde prövas från fall till fall. Alla frågor är icke lika komplicerade, och följaktligen skulle det icke krävas lika stora ansträngningar för att lämna information i olika frågor. Även om det kan finnas ett visst underlag för en sådan uppfattning, är nog det faktiska förhållandet att nästan varje fråga, som skulle kunna bringas under folkomröstning, är mer komplicerad än vad man i förstone skulle kunna förledas att tro. Detta spörsmål har tidigare ingående diskuterats. Härtill kommer att en kampanj, som också tidigare framhållits, bör göras differentierad och ha en viss minimiomfattning för att kunna fylla sitt syfte.

Det torde för övrigt även kunna hävdas att en fråga bör hänskjutas till folkomröstning, endast om den är av väsentlig betydelse. Det är då också rimligt att ett icke alltför obetydligt belopp anvisas för att skapa underlag för ett välinformerat ställningstagande från medborgarnas sida. Att ställa lättillgänglig information till förfogande för dem som man avkräver ett personligt ståndpunktstagande kan betraktas som en naturlig skyldighet för statsmakterna, då folkomröstning anordnas. Måhända skulle man även våga

hävda att det vore till viss fördel, om en eventuell benägenhet att igångsätta okynnesomröstningar dämpas genom att man därmed automatiskt åsamkar statskassan en viss utgift.

Det enligt utredningens mening avgörande argumentet för att statsmakterna skall så långt det är möjligt i förväg fixera det belopp, som bör utgå till ifrågavarande verksamhet, är av principiell karaktär. Enligt det vilande grundförslaget skall en minoritet i riksdagen bestående av 77 ledamöter i andra kammaren och 50 ledamöter i första kammaren kunna besluta om folkomröstning. Däremot erfordras majoritet i vanlig ordning beträffande beslut huruvida anslag skall utgå till den upplysnings- och propagandaverksamhet, som eventuellt skall utföras vid omröstningen. Detta kan leda till komplikationer, som det finns skäl att i görligaste mån söka förebygga. Det vore knappast rimligt och skulle ej stå i god överensstämmelse med andan i grundlagsbestämmelsen om rätt för en minoritet att anordna folkomröstning, ifall majoriteten godtyckligt kunde variera det belopp, som i det enskilda fallet skall utgå för upplysningsverksamhet. Det skulle då kunna befaras att riksdagsmajoritetens ställningstagande komme att påverkas av osakliga överväganden, så att ett obetydligt belopp ansloges, om samma majoritet räknade med att dess ståndpunkt skulle gynnas av ett lågt röstdeltagande, medan ett större belopp skulle anvisas endast om majoriteten ansåge att en omfattande upplysnings- och propagandaverksamhet skulle främja dess egen ståndpunkt. En dylik ordning vore påtagligen lika litet önskvärd som det motsatta förhållandet, att vid avsaknad av upplysningsanslag folkomröstning skulle komma att med förkärlek begäras av sådana minoriteter, som kunde dra fördel av antingen överlägsen tillgång till kontakt- och propagandainstrument eller av en allmänt låg grad av upplysning och uppmärksamhet kring en framställd folkomröstningsfråga.

Utredningen är medveten om att riksdagen inte kan avstå från sin rätt att i varje särskilt fall besluta om storleken av det anslag, som skall utgå för upplysningsverksamhet. Det torde inte vara möjligt att föreskriva att ett visst belopp under alla förhållanden skall utgå, bl. a. med hänsyn till eventuella prisförändringar. Som framgår av det följande föreslår utredningen att vissa bestämmelser om anordnande av upplysningsverksamhet vid folkomröstning skall inflyta i lag. Genom det föreslagna stadgandet fastslås att i samband med folkomröstning skall på statsverkets bekostnad anordnas upplysningsverksamhet i syfte att bereda de röstberättigade möjlighet till grundat ställningstagande i de frågor som framlägges vid omröstningen. I detta syfte skall en statlig upplysningsbroschyr utgivas samt bidrag lämnas till främjande av enskild upplysningsverksamhet. Genomföres utredningens förslag på denna punkt, torde därmed garanti ha vunnits för att tillräckliga anslag för upplysningsverksamhet verkligen ställas till förfogande.

Upplysningsverksamhetens organisation

Folkomröstningsnämnd

Såsom framgår av redogörelsen för de organisatoriska åtgärderna i samband med upplysnings- och propagandaverksamheten vid folkomröstningen i högertrafikfrågan, utsågs vid detta tillfälle en särskild nämnd, folkomröstningsnämnden. Denna hade till uppgift, dels att utföra egen upplysningsverksamhet i den omfattning, som föreskrivits i riksdagens beslut, dels att verka för att de olika åsiktsriktningarna organiserade var sin verksamhet och dels slutligen att på de båda parterna fördela det för detta ändamål meddelade anslaget, liksom att fortlöpande utöva viss granskning av medlens användning. Nämndens sammansättning får ses mot denna bakgrund. Såsom tidigare nämnts bestod den av ett justitieråd såsom ordförande, en statskommissarie med speciell sakkunskap beträffande medelsfördelande och kontrollerande verksamhet samt chefen för statens upplysningbyrå, vilken sistnämnde var att anse såsom sakkunnig ifråga om statlig upplysning. Riksdagens talmanskonferens utsåg samtidigt en parlamentarisk kommitté med huvudsakligen rådgivande karaktär. Den parlamentariska kommitténs uppgifter synes emellertid ha varit så starkt begränsade, att kommittén knappast haft tillfälle att utöva något mera betydande inflytande på verksamheten.

Det synes vara riktigt att, i anslutning till vad som tidigare framhållits, uppfatta det svenska folkomröstningsinstitutet både i dess nuvarande och blivande utformning — i motsats till dessa institut i Schweiz och USA — såsom ett komplement till och utflöde av riksdagens verksamhet. Utifrån denna grunduppfattning framstår det som naturligt, att riksdagen utövar ett avgörande inflytande över den statliga upplysningsverksamheten vid folkomröstningar, både i fråga om innehållet i en statlig upplysningsbroschyr och beträffande organisationen i stort av den med statsmedel bekostade upplysningsverksamhet, som förutsättes komma att bedrivas av de olika meningsriktningarna.

Även med denna utgångspunkt kan olika alternativ för den lämpligaste framtida organisationen av huvudmannaskapet för den statliga upplysningsverksamheten föras fram. Härvid kan alternativet med en uppdelning av de två huvuduppgifterna — den upplysande samt den medelsfördelande och kontrollerande — förtjäna att uppmärksammas. I proposition 193/1954 angående grundlagsändring uttalades, att handhavandet av anslaget för upplysningsverksamheten förslagsvis kunde anförtros en av riksdagen tillsatt nämnd, vilken även skulle få till uppgift att behandla övriga frågor rörande den statliga upplysningsverksamheten. Det förutsattes dock att detta spörsmål sedermera skulle bli föremål för närmare utredning. Under de överläggningar, som utredningen haft i denna fråga med olika parter och organ, har bekräftats, att det i trafikomröstningen prövade systemet med

en relativt stor parlamentarisk kommitté, vilkens uppgifter var av helt rådgivande art, icke erbjuder en fullgod lösning av frågan om riksdagens inflytande på denna verksamhet.

Särskilt när det gäller att utforma en statlig broschyr torde det vara förenat med betydande svårigheter att arbeta med en så stor församling, som nämnden och kommittén tillsammans skulle ha utgjort. Det förefaller vara ett bättre alternativ att knyta ett fåtal riksdagsmän direkt till det organ, som har att ansvara för verksamheten. Utredningen har stannat för att föreslå att en folkomröstningsnämnd utses vid varje omröstningstillfälle, bestående av fyra riksdagsledamöter, valda av talmanskonferensen och representerande de båda meningsriktningarna i riksdagen, samt en opartisk ordförande, vilken senare förordnas av Kungl. Maj:t. Uppträder en tillräckligt representativ neutral grupp, bör denna erhålla företrädare i nämnden, som i så fall skulle komma att bestå av sju ledamöter. Den av Kungl. Maj:t utsedde ledamoten bör vara en — såvitt det är bekant — i den aktuella omröstningsfrågan opartisk person, som äger synnerligt förtroende och anseende inom skilda samhällsgrupper och som dessutom om möjligt är förtrogen med publicistisk verksamhet. Nämnden skall ansvara för att avsedd upplysningsverksamhet utföres på sätt, som föreskrivits antingen i lagstiftning eller i särskild instruktion. Nämnden bör vara oförhindrad att till sig knyta erforderlig expertis i den sakfråga, som är föremål för omröstning.

En dylik nämnd bör emellertid icke erhålla lika omfattande arbetsuppgifter som folkomröstningsnämnden i trafikomröstningsfrågan. Den medelsfördelande och kontrollerande uppgiften torde sålunda kunna anförtros åt statskontoret. En liknande funktion utövade statskontoret ifråga om kampanjen »Ansvar och nykterhet». Upplysningsverksamheten vid en folkomröstningskampanj torde i mycket bli av liknande karaktär. Det bör dock ankomma på Kungl. Maj:t att utfärda generella riktlinjer för i vilka former och för vilka ändamål partsanslag vid folkomröstningar skall kunna utdelas samt för hur anslagen skall kunna redovisas. Detta befriar dock icke nämnden från uppgiften att i stort övervaka att principerna för fördelningen iakttagas och att medlen användes för avsett ändamål.

Nämndens verksamhet för utgivande av en statlig broschyr skulle vara slutförd i och med avlämnandet av manus, lay-out och bildmaterial. Nämnden fastställer upplagan. Ansvar för tryckning och distribution skulle därefter övertagas av statskontorets tryckeriexpedition. Tryckeriintendenten i statskontoret torde för övrigt som adjungerad ledamot på nämndens initiativ kunna delta i folkomröstningsnämndens arbete i vad avser förarbetet för broschyren.

Genom den sålunda av utredningen förordade organisationen för utförande av den statligt bekostade upplysningsverksamheten, kan redan befintliga statliga organ utföra en väsentlig del av de mera arbetskrävande och

rutinmässiga uppgifterna. Då det är ovisst i vilken utsträckning omröstningar kan komma att aktualiseras, synes något permanent organ ej böra upprättas.

Med hänsyn till den befarade tidsnöden för upplysningsverksamhetens planläggning är det angeläget att erforderliga åtgärder vidtages utan onödig tidsutdräkt. Särskilda svårigheter skulle i detta avseende kunna uppstå, om vid varje tillfälle ett helt nytt organ skulle skapas. Om däremot såsom här ovan föreslagits en redan befintlig institution ansvarar för vissa delar av verksamheten, kan vissa preliminära dispositioner i förväg vidtagas, och olägenheterna med tidsnöden motverkas. Dessa omständigheter synes utredningen tala för den anordning, som här förordats.

Meningsriktningarnas organisation

I uppgifterna för den folkomröstningsnämnd, som fungerade vid omröstningen i högertrafikfrågan, ingick bl. a. att verka för att de olika åsiktsriktningarna skulle organisera sig. I praktiken behövde nämnden emellertid ej vidtaga några särskilda åtgärder i detta syfte, alldenstund kommittéer hade konstituerats både på vänster- och högersidan redan innan nämnden blev i tillfälle att ta något initiativ i denna riktning.

Frågan är emellertid om den statliga organisation, som enligt utredningens mening måste finnas i en eller annan form vid varje framtida folkomröstning, behöver ha denna skyldighet att vid behov ta initiativet till bildande av partsorganisationer. Man kan väl hävda att om inte berörda åsiktsriktningar på båda sidor själva tar initiativet till skapandet av partsorganisationer, kan det ur samhällssynpunkt knappast anses så angeläget att organisationer kommer till stånd, att särskilda åtgärder behöver vidtagas härför. Intensiteten i motsättningarna får under sådana omständigheter anses vara ringa, och någon större vikt kan frågan därför rimligen inte ha. Nu torde en sådan situation svårligen kunna uppkomma. Har folkomröstning i en fråga beslutats i grundlagsenlig ordning, förutsätter detta nästan med naturnödvändighet att vissa någorlunda klara ideella eller andra intressegrupperingar redan föreligger.

Fråga uppkommer hur man skall förfara om flera organisationer var för sig verkar inom samma åsiktsriktning. Ur vissa synpunkter synes det önskvärt att endast en organisation för vardera åsiktsriktningen auktoriseras såsom ansvarig för den med statsmedel bedrivna upplysningsverksamheten. Härigenom skulle det bli möjligt för respektive kommittéer att i förväg göra sina dispositioner med hänsyn till det belopp man kan räkna med att erhålla i form av statsbidrag. Ett dylikt förfaringsätt är knappast möjligt om det medelsfördelande organet måste räkna med eventualiteten att ytterligare någon organisation senare gör anspråk på bidrag. Medel måste i så fall reserveras för denna eventualitet och planeringen av berörda åsiktsrikt-

nings kampanj försvåras. Konsekvensen kan kanske t. o. m. bli att den del av det totala anslaget, som är avsett för meningsriktningen ifråga, icke kan komma att utnyttjas helt.

Helt uteslutet är dock inte att man i en viss fråga anser naturligt att fördela anslaget till upplysningsverksamhet till två grupper på samma sida, vilka till äventyrs har helt skilda motiv för sin gemensamma ståndpunkt och även i övrigt saknar all samhörighet men som samtidigt anmäler sig som partsorganisationer. Man kan t. ex. tänka sig att frikyrkliga och profana intressen skulle vid en folkomröstning i frågan om kyrkans skiljande från staten trots gemensam målsättning önska operera på helt skilda linjer. På denna punkt bör den i varje särskilt fall utsedda folkomröstningsnämnden få fria händer.

Vissa fasta riktlinjer bör uppställas för parternas organisering av kampanjverksamheten. Skall över huvud taget ansvaret för denna verksamhet kunna tagas av vilken organisation som än bildas för ändamålet eller oavsett vem som än tager initiativet till denna? Såsom framgått av det anförda kan man i många frågor — kanske t. o. m. i flertalet av dem — icke räkna med att det på båda sidor finns i förväg färdiga organisationer, som kan anses lämpliga att svara för kampanjverksamheten. Det blir i dessa fall nödvändigt att skapa en tillfällig organisation. Ur samhälls synpunkt kan det icke betraktas såsom oväsentligt på vilket sätt detta sker. Initiativet kan tagas av en eller flera organisationer, som anser det motiverat att engagera sig men som vill bredda basen genom samverkan med andra organisationer eller enskilda. Enskilda personer kan också tänkas ta liknande initiativ. Uteslutet är emellertid icke att även företag med ett direkt kommersiellt intresse av att en kampanj utföres kan komma att finna det angeläget att en organisation tillskapas i syfte att utföra kampanjverksamhet. Det kan gälla företag med ett direkt intresse av ett visst resultat av omröstningen, men det kan också vara reklamföretag, som i första hand har intresse av att en kampanj kommer till stånd och att företaget ifråga härvid engageras som producent. I och för sig kan alla dessa intressen vara legitima. Syftet med de olika initiativen kan i samtliga fall anses vara att organisera och utföra en kampanj. Emellertid torde man med en fullständig frihet härutinnan kunna riskera en viss icke önskvärd inriktning av kampanjverksamheten.

En annan lösning, som bättre överensstämmer med den av utredningen hävdade principiella uppfattningen om riksdagens omedelbara ansvar för den statligt bekostade upplysningsverksamheten, skulle vara att föreskriva att de partsorganisationer, som har att svara för respektive åsiktsriktningars kampanjverksamhet, skall bildas inom de vid riksdagsbehandlingen framkomna grupperingarna. Varje fråga som blir föremål för folkomröstning kan förutsättas bli diskuterad i riksdagen i samband med att beslut om folkomröstning fattas. Härvid torde meningsbrytningar komma till

stånd i själva sakfrågan, varvid två grupper utkristalliseras med klart ställningstagande för »ja» eller för »nej» — eventuellt även en neutral grupp. På dessa grupper skulle det sedan lämpligen kunna ankomma att svara för konstituering av de centralkommittéer, som erfordras för att leda respektive meningsriktningars kampanjverksamhet. De kommittéer, som på detta sätt kommer till stånd, bör ha ett dominerande parlamentariskt inslag. Ifrågasätts kan om folkomröstningsnämndens partsledamöter inte bör obligatoriskt ingå i ledningarna för respektive partsorganisationer.

Genom att på det sätt, som här nämnts, skapa garantier för en stark parlamentarisk förankring för kampanjkommittéerna, uppnås flera fördelar. Ur allmän synpunkt skulle det kunna riktas kritik mot att statsmedel ställs till förfogande för en upplysnings- och propagandaverksamhet, utförd på initiativ av enskilda personer, företag eller sammanslutningar, som av den ena eller andra anledningen kan ha ett kommersiellt intresse av upplysningsverksamheten. Om de för verksamheten ansvariga kommittéerna tillkommer på initiativ av riksdagsledamöter och dessutom får ett dominerande parlamentariskt inslag, torde risken av dylik kritik eller misstänksamhet i väsentlig utsträckning undanröjas. Dessutom har otvivelaktigt de i organisationsverksamhet i regel väl förfarna riksdagsledamöterna förutsättningar att bedöma hur statsmedlen lämpligast bör disponeras. En viss garanti för att de anslagna medlen icke användes i annat syfte än det avsedda, nämligen att så effektivt som möjligt delgiva medborgarna argument och synpunkter i sakfrågan, torde därvid också enligt dessa riktlinjer kunna påräknas. Denna omständighet underlättar också den statliga kontrollen av medelsanvändningen. I vart fall skulle under sådana förhållanden kontrollen icke behöva bli lika rigorös, som måhända eljest skulle bli fallet.

Vad här anförts beträffande meningsriktningarnas organisering av kampanjkommittéer bör äga tillämplighet även i de fall en neutral grupp kan förekomma i dessa sammanhang.

Regler för statligt bekostad upplysningsverksamhet bör intagas i den tilltänkta lagen om folkomröstning

Såsom tidigare omnämnts behandlade 1920 års folkomröstningsutredning frågan om statlig upplysningsverksamhet vid folkomröstningar. Med åberopande av såväl praktiska skäl som kostnadsskäl och med hänvisning till folkomröstningens rådgivande karaktär fann kommittén icke lämpligt att i den föreslagna grundlagstexten intaga någon bestämmelse om anordnande av officiell upplysning vid folkomröstning. Det borde enligt kommittén stå statsmakterna fritt att i denna fråga träffa avgörande från fall till fall. Detta torde få tydas så att kommittén inte ansett uteslutet att införa bestämmelser om statlig upplysningsverksamhet i grundlagstexten. Tillräcklig an-

ledning synes emellertid icke föreligga att ge bestämmelser av ifrågavarande slag grundlags karaktär.

Däremot synes det både av principiella och praktiska skäl angeläget att intaga vissa grundläggande bestämmelser om anordnande av upplysningsverksamhet vid folkomröstningar i den lag om folkomröstning, som avses komplettera grundlagsbestämmelserna i ämnet. Det kan erinras om att vid 1955 års omröstning angående högertrafik den statliga upplysningsverksamheten i samband med omröstningen omnämndes i den då föreliggande lagen. Förslag till folkomröstningslag torde komma att föreläggas 1957 års riksdag samtidigt med slutligt antagande av det vilande grundlagsförslaget.

Utredningen föreslår i anslutning till vad i det föregående anförts att i den blivande lagen om folkomröstning införes en bestämmelse av följande innehåll:

§

I samband med folkomröstning skall på statsverkets bekostnad anordnas upplysningsverksamhet i syfte att bereda de röstberättigade möjlighet till grundat ställningstagande i de frågor som framläggas vid omröstningen.

Vid beslut om folkomröstning skall för sagda ändamål tillsättas en nämnd (folkomröstningsnämnd), bestående av ordförande och ytterligare fyra eller sex ledamöter. Ordförande förordnas av Kungl. Maj:t. Övriga ledamöter utses i den ordning riksdagen bestämmer, varvid tillses att skilda uppfattningar i det ämne som beröres av omröstningen såvitt möjligt bliva företrädade inom nämnden.

Genom nämndens försorg skall tillhandahållas de röstberättigade en tryckt redogörelse för ändamålet med omröstningen och de frågor som därvid skola besvaras. Redogörelsen skall även innehålla upplysning om ärendets tidigare behandling, om de skäl som kunna anföras för och emot olika ställningstaganden samt om förhållanden i övrigt, vilka äga betydelse för ett insiktsfullt bedömande i saken, jämte anvisning angående förfarandet vid röstningen. Nämnden skall vidare övervaka att anslag, som efter vad nedan sägs beviljats för enskild upplysningsverksamhet, kommer organisationer å ömse sidor tillgodo och användes för avsett ändamål.

Till främjande av enskild upplysningsverksamhet vid folkomröstning skall av anslag, som ställes till Kungl. Maj:ts förfogande, utgå bidrag till organisationer, vilka kunna anses företräda någon vid omröstningen förekommande åsiktsriktning. Bidrag skall i lika mån utgå till organisationer å motsatta sidor. I den mån anslag därför beviljats, må jämväl lämnas bidrag till organisation företrädande uppfattningen att framställd fråga icke bör besvaras med vare sig ja eller nej.

Sammanfattning av utredningens förslag

Utredningen har ansett det angeläget att inledningsvis närmare redogöra för upplysningsverksamheten i samband med folkomröstningar i Schweiz och Förenta Staterna. Härvid har i första hand refererats eller direkt återgivits vad av 1920 års folkomröstningskommitté och 1950 års folkomröstnings- och valsättskommitté föranstaltade undersökningar redovisat. Utredningen har på olika sätt sökt komplettera dessa utredningar med egna undersökningar företrädesvis rörande utvecklingen under senare år. De samlade erfarenheterna från ifrågavarande länder synes, enligt utredningens mening, tala för att en relativt omfattande upplysningsverksamhet bör komma till utförande vid varje folkomröstning.

Vidare har utredningen låtit uppdraga åt Statistiska Centralbyråns utredningsinstitut att utföra en omfattande intervjuundersökning vid tre olika tidpunkter i anslutning till 1955 års folkomröstning i högertrafikfrågan. Resultatet av undersökningen visar att medborgarna i stigande grad bibringades ökad insikt i den fråga, som var föremål för omröstning, vilket, enligt utredningens mening, direkt eller indirekt till en del kan återföras på den av staten bekostade upplysningsverksamheten, trots att denna icke var av den omfattning som hade varit önskvärd. Genom undersökningen har behovet av en allsidig och förhållandevis omfattande upplysningsverksamhet vid folkomröstningar ytterligare markerats.

Utan att ingå på någon närmare analys diskuterar utredningen folkomröstningsinstitutets tillämpningsområde i enlighet med det vilande grundlagsförslaget. Ehuru utredningen anser sig kunna konstatera en viss oklarhet beträffande avgränsningen av de frågor, som kan bli föremål för folkomröstning, anser den sig dock kunna antaga att även komplicerade samhällsekonomiska frågor kan komma att aktualiseras vid folkomröstning. Behovet av en omfattande upplysningsverksamhet synes därför utredningen högst påtagligt.

Utredningen har vidare diskuterat i vilken utsträckning politiska partier, organisationer, företag och enskilda kan förväntas engagera sig för ifrågavarande upplysningsverksamhet. Härvid anser sig utredningen kunna konstatera att tillräckliga garantier icke föreligger för, att en på sådant sätt åstadkommen upplysning får den omfattning och allsidighet, som bör eftersträvas.

Med stöd av de nämnda utländska iakttagelserna och erfarenheterna från

1955 års folkomröstning samt på grundval av sin bedömning att en av partier, organisationer eller andra eventuellt bedriven upplysningsverksamhet inte kan antagas bli av tillfredsställande omfattning och allsidighet konstaterar utredningen såsom i allra högsta grad angeläget, att staten påtager sig en betydande del av kostnaderna för upplysnings- och propagandaverksamheten i samband med folkomröstningar.

Den statligt bekostade verksamheten bör dels bestå i en av staten själv utförd objektiv upplysning, dels i av de olika meningsriktningarna bedriven kampanjverksamhet. Den direkta statliga upplysningsverksamheten föreslås ske i form av att en 16- eller 32-sidig broschyr tillställs samtliga vid omröstningen röstberättigade, vilket kan ske genom utnyttjande av folkbokföringens s. k. tryckande register. Antalet röstberättigade uppgår för närvarande till ca 5 miljoner. Kostnaderna för denna upplysning blir delvis beroende av broschyrens sidantal. Enligt av utredningen inhämtade uppgifter kan tryckningskostnaderna vid en upplaga på 5 miljoner exemplar för närvarande beräknas till 420.000 kronor, om sidantalet är 16, samt till 720.000 kronor vid 32 sidor. Distributionen till samtliga röstberättigade föreslås ske genom masskorsband med en kostnad av 8 öre per exemplar och således totalt 400.000 kronor. Kostnaden för adresstryckningen beräknas uppgå till ca 70.000 kronor. Vidare bör upptagas ett belopp på 25.000 kronor för täckande av vissa administrativa kostnader. De sammanlagda kostnaderna för den av staten direkt utförda upplysningsverksamheten uppgår sålunda enligt utredningens förslag till 915.000 kronor alternativt 1.315.000 kronor.

Utredningen förutsätter att de olika meningsriktningarna vid varje folkomröstning organiserar kampanjkommittéer. Till dessa kommittéers verksamhet föreslås att statsanslag skall utgå i sådan omfattning att det blir möjligt för kommittéerna att med anlitande av sedvanliga upplysnings- och propagandamedel utföra en kampanj av erforderlig omfattning. Med ledning av de politiska partiernas kostnader vid allmänna val samt de kostnader höger- respektive vänstersidan hade för sin verksamhet i samband med folkomröstningen i högertrafikfrågan föreslår utredningen, att vardera ja- och nej-sidan erhåller ett statsanslag på 2,5 miljoner kronor.

Utredningen anser att under viss förutsättning även en eventuell neutral grupp bör erhålla anslag för sin verksamhet. Denna förutsättning angives vara att den neutrala gruppens representation i riksdagen motsvarar minst hälften av det antal riksdagsledamöter, som enligt det vilande grundlagsförslaget är erforderligt för att en riksdagsminoritet skall kunna besluta om en folkomröstning. Uppfyller en neutral grupp detta villkor bör den erhålla ett statsanslag motsvarande hälften av det belopp, som ställes till ja- respektive nej-sidans förfogande.

Finnes neutral grupp, som enligt dessa grunder är kvalificerad att erhålla statsanslag, kommer det totala anslaget till meningsriktningarnas

kampanjverksamhet enligt utredningens förslag att uppgå till 6,25 miljoner kronor.

Utredningen hävdar den uppfattningen att det svenska folkomröstningsinstitutet är att betrakta såsom ett komplement till och utflöde av riksdagens verksamhet. Utifrån denna grunduppfattning framstår det för utredningen naturligt att riksdagen utövar ett avgörande inflytande över den statliga upplysningsverksamheten vid folkomröstningar både ifråga om innehållet i en statlig upplysningsbroschyr och beträffande den med statsmedel bekostade upplysningsverksamhet, som förutsättes komma att bedrivas av de olika meningsriktningarna. Utredningen föreslår därför att en folkomröstningsnämnd utses vid varje omröstningstillfälle — således ej en permanent nämnd — bestående av fyra riksdagsledamöter, valda av talmanskonferensen och representerande de båda meningsriktningarna i riksdagen, samt en opartisk ordförande, vilken förordnas av Kungl. Maj:t. Uppträder en tillräckligt representativ neutral grupp, som erhåller statsmedel för sin kampanjverksamhet, bör denna grupp erhålla företrädare i nämnden, som i så fall skulle komma att bestå av sju ledamöter. Den av Kungl. Maj:t utsedde ledamoten bör äga synnerligt förtroende och anseende inom skilda samhällsgrupper samt dessutom om möjligt vara förtrogen med publicistisk verksamhet.

Nämnden skall ansvara för att tidigare nämnda objektiva broschyr får det utförande och innehåll som avsetts. Statskontorets tryckeriexpedition föreslås få i uppgift att ansvara för tryckning och distribution av broschyren.

Uppgiften att fördela till förfogande ställt statsanslag till de olika meningsriktningarna föreslås anförtrodd åt statskontoret, som har att handla efter de närmare riktlinjer, som kan komma att utfärdas av Kungl. Maj:t. Erforderlig kontrollerande verksamhet bör även ankomma på ämbetsverket ifråga. På folkomröstningsnämnden bör det ankomma att i stort övervaka att principerna för fördelningen iakttages och att medlen användes för avsett ändamål.

I linje med den uttalade principen att verksamheten organisatoriskt bör anknytas till riksdagen föreslår utredningen, att de partsorganisationer, som skall ansvara för respektive åsiktsriktningars kampanjverksamhet, skall bildas inom de vid riksdagsbehandlingen framkomna grupperingarna. Hinder bör emellertid ej möta att till respektive organisationer knyta även andra intresserade personer eller organisationer.

Utredningen föreslår slutligen att vissa grundläggande bestämmelser om anordnande av upplysningsverksamhet vid folkomröstningar intages i blivande lag om folkomröstning.

Personförteckning

Av chefen för kommunikationsdepartementet förordnade ledamöter i folkomröstningsnämnden:

Justitierådet Gösta Lind, ordförande,
Statskommissarien Lasse Lundh, och
Redaktören Kurt Walles.
samt såsom sekreterare Karl Frithiofson.

Av riksdagens talmanskonferens valda ledamöter i den parlamentariska kommitté, som hade till uppgift att lämna folkomröstningsnämnden råd i olika frågor beträffande upplysningsverksamheten:

Riksdagsledamoten Olof Nilsson, AK, (s)
» John Lundberg, AK, (s)
» Einar Asp, AK, (s)
» Gustaf Heüman, FK, (s)
» Gunnar Ericsson, AK, (bf)
» Gustaf Elofsson, FK, (bf)
» Bengt Sjölin, AK, (fp)
» Per Johnsson, AK, (fp)
» Elis Håstad, AK, (h)
» Jöns Nilsson, AK, (h)

Förteckning över ledamöterna i Kommittén för högertrafikfolket och Vänstertrafikkommittén.

Högersidan

Förre ordföranden i LO August Lindberg, ordförande,
Riksdagsledamoten Holger Adolfson, (bf)
» John Bergvall, (fp)
» G. Emanuel Birke, (h)
» C. W. Carlsson, (fp)
» Leif Cassel, (h)
» Carl Christenson, (fp)
» Rolf Edberg, (s)
» Gunnar Ericsson, (bf)
» J. F. Grym, (s)
» Erik L. Hagberg, (h)
» B. Ivar Jansson, (s)
» Harald Larsson, (bf)
» Nils H. Theodor Larsson, (bf)
» Axel E. Svensson, (s)
» Ragnhild Sandström, (fp)

Direktören Nils Ahlgren, Motormännens Riksförbund

» Rune Andreasson, Motorförarnas Helykterhelsförbund

Landshövdingen Frithiof Domö

Direktören Gösta L. Ellhammar, Sveriges Automobilindustriförening

Sekreteraren Sven Gerentz, Näringslivets Trafikdelegation

Förre generaldirektören Axel Gjöres

Direktören Sten Hagardt, Kungl. Automobil Klubben

» Göran Hedin, Svenska Turisttrafikförbundet

Rektorn Walter E. Holmstedt, ordf. i Cykel- och Mopedfrämjandet

Förre landshövdingen Malte Jacobsson, ordf. i Svenska Vägföreningen

Direktören Rolf af Klintberg, Svenska Petroleum Institutet

Fru Marianne Melin, ordf. i Stockholms Kvinnliga Bilkår

Herr Einar Norrman, andre ordf. i LO

Direktören Benkt Rosenquist, Sveriges Automobilhandlareförbund

Direktören Gustaf Settergren, Sveriges Industriförbund

» Arnold Torell, Svenska Vägföreningen

» Erland Uddgren, Sveriges Automobilimportörförbund

Landshövdingen Ruben Wagnsson, IOGT m. fl.

Arbetsutskottet utgjordes av direktörerna Arnold Torell, ordförande, Nils Ahlgren, Rune Andréasson, Sten Hagardt och Rolf af Klintberg samt sekreteraren Jonas Gawell.

Vänstersidan

Borgarrådet Helge Berglund, ordförande

Riksdagsledamoten Abel Andersson, (s)

» Einar Asp, (s)

» Einar Eriksson, (s)

» Nancy Eriksson, (s)

» David Hall, (s)

» Fridolf Jansson, (bf)

» Per Johnsson, (fp)

» Erik Severin, (s)

» Tekla Torbrink, (s)

» Sven Vigelsbo, (bf)

» Harald Andersson, (bf)

» Gustaf Elofsson, (bf)

» Hjalmar Gustafsson, (s)

» Gustaf Heüman, (s)

» Carl Erik Johansson, (s)

» Jöns Nilsson, (h)

» Patrik Svensson, (s)

Direktören Hans von Heland och

Sekreteraren Lars Hempel

Verkställande utskottet utgjordes av borgarrådet Helge Berglund, ordförande, riksdagsmännen Einar Asp, Harald Andersson, Jöns Nilsson, direktören i AB Stockholms spårvägar Hans von Heland och sekreteraren Lars Hempel.

Förteckning över frågor

ställda vid den intervjuundersökning, som för utredningens räkning utförts av statistiska centralbyråns utredningsinstitut. Förteckningen omfattar endast frågor som bearbetats för utredningen. (Ip står för intervjuperson.)

Intervjuomgången våren 1955

1. Man diskuterar för närvarande, om vi ska ha vänster- eller högertrafik i Sverige. Skäl har anförts för det ena och för det andra systemet. Kommer Ni ihåg några skäl, som anförts för vänstertrafik?
2. Kommer Ni ihåg några skäl, som anförts för högertrafik?
3. Vad är Er personliga mening: bör Sverige ha vänster- eller högertrafik?
4. *Om vänstertrafik:*
Varför bör enligt Er mening Sverige ha vänstertrafik? (Om Ip nämner mer än ett skäl.) Vilket är det viktigaste skälet?
5. *Om högertrafik:*
Varför bör enligt Er mening Sverige ha högertrafik? (Om Ip nämner mer än ett skäl.) Vilket är det viktigaste skälet?
6. Antag att Sverige övergår till högertrafik 1956. Hur stor tror Ni kostnaden totalt kommer att bli?
7. Har Ni själv körkort?

Intervjuomgången i september 1955

1. Man diskuterar ju om vi ska ha vänster- eller högertrafik. Skäl har anförts för det ena och för det andra systemet. Kommer Ni ihåg några skäl som har anförts för att ha kvar vänstertrafiken?
2. Kommer Ni ihåg några skäl som har anförts för högertrafik?
3. Vad är Er personliga mening: bör Sverige ha vänster- eller högertrafik?
4. *Om vänstertrafik:*
Varför bör Sverige enligt Er mening ha vänstertrafik?
5. *Om Ip nämner mer än ett skäl:*
Vilket är det viktigaste skälet?
6. *Om högertrafik:*
Varför bör Sverige enligt Er mening ha högertrafik?
7. *Om Ip nämner mer än ett skäl:*
Vilket är det viktigaste skälet?
8. Antag att Sverige övergår till högertrafik inom ett par år. Hur stor tror Ni kostnaden totalt kommer att bli?
9. Det har varit tal om att det skulle bli folkomröstning om vänster- eller högertrafiken. Vet Ni om det är bestämt ifall det skall bli folkomröstning?
10. *Om det skall bli folkomröstning:*
Känner Ni till när folkomröstningen skall ske?
11. *Till alla Ip:*
Anser Ni det lämpligt eller olämpligt att ha folkomröstning om den här frågan?

12. *Till personer födda 1933 och tidigare:*

Kommer Ni att delta i folkomröstningen eller inte?

13. Kommer Ni ihåg ifall Ni hade tagit ställning när vi intervjuade Er i våras, och om Ni i så fall var för vänster- eller för högertrafik eller om Ni tyckte att det gjorde detsamma?

14. *Om Ip ändrat inställning sedan våren:*

Vad har kommit Er att ändra uppfattning? (Ip får kort)

Skulle Ni vilja läsa igenom det här kortet och säga vilka saker som har varit av betydelse för Er del?

Något jag läst i dagspressen

Något jag läst i en tidskrift

Något jag hört i radio

Familjemedlem (eller fästman, -mö) har övertygat mig

Bekanta har övertygat mig

Förtroendet för de personer som har uttalat sig offentligt för vänstertrafik

Förtroendet för de personer som har uttalat sig offentligt för högertrafik

*Intervjuomgången i oktober 1955*1. *Om intervju 16 oktober eller tidigare:*

Känner Ni till när folkomröstningen om vänster- eller högertrafik äger rum?

Om intervju 17 oktober eller senare:

Känner Ni till när folkomröstningen om vänster- eller högertrafik ägde rum?

2. Anser Ni det lämpligt eller olämpligt med en folkomröstning i den här frågan?

3. Kommer Ni ihåg vilka skäl som har anförts för att ha kvar vänstertrafiken?

4. Kommer Ni ihåg vilka skäl som har anförts för högertrafik?

5. *Till röstberättigade dvs. födda 1933 och tidigare:**16 oktober eller tidigare:*

Kommer Ni att delta i folkomröstningen eller inte?

17 oktober eller senare:

Deltog Ni i folkomröstningen?

Om Ip kommer att delta eller deltog:

Kommer Ni att rösta (röstade Ni) på vänstertrafiken eller på högertrafiken?

Om Ip inte kommer att delta eller inte deltog:

Vad är Er personliga mening: bör Sverige ha vänster- eller högertrafik?

6. *Till icke röstberättigade dvs. födda 1934 och senare:*

Vad är Er personliga mening: bör Sverige ha vänster- eller högertrafik?

7. *Om vänstertrafik eller högertrafik:*

Hur säker är Ni på att Er uppfattning är den riktiga? Är Ni alldeles säker, ganska säker, något tveksam eller mycket tveksam?

8. Vet Ni om det är vänster- eller högertrafik i följande länder? Norge, Finland, England, Tyskland.

9. Antag att Sverige övergår till högertrafik inom ett par år. Hur stor tror Ni kostnaden totalt kommer att bli?

10. Både vänsteranhängare och högeranhängare har ju gjort propaganda bland annat genom trycksaker. Har Ni fått eller läst några trycksaker för vänstertrafiken?

Om ja:

Vad för trycksaker?

11. Har Ni fått eller läst någon trycksak för högertrafiken?

Om ja: •

Vad för trycksaker?

12. *Om Ip inte redan nämnt folkomröstningsnämndens broschyr:*

Har Ni fått eller läst folkomröstningsnämndens broschyr: En vägvisare?

13. Hörde Ni på radiodebatten om vänster- eller högertrafiken, torsdagen den 13 oktober?

14. Hörde Ni på appellen från högersidan i radio, tisdagen den 4 oktober?

15. Hörde Ni på appellen från vänstersidan, fredagen den 7 oktober?

16. Kommer Ni ihåg ifall Ni hade tagit ställning när vi intervjuade Er förra gången, och om Ni i så fall var för vänster- eller högertrafik eller om Ni tyckte att det gjorde detsamma?

17. *Om Ip ändrat inställning:*

Vad har kommit Er att ändra uppfattning? (Ip får kort)

Skulle Ni vilja läsa igenom det här kortet och säga vilka saker som varit av betydelse för Er del?

Folkomröstningsnämndens broschyr: En vägvisare

Annan trycksak. Vilken?

Något jag läst i dagspressen

Något jag läst i en tidskrift

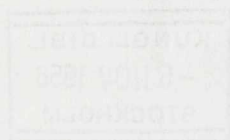
Något jag hört i radio

Familjemedlem (eller fästman, -mö) har övertygat mig

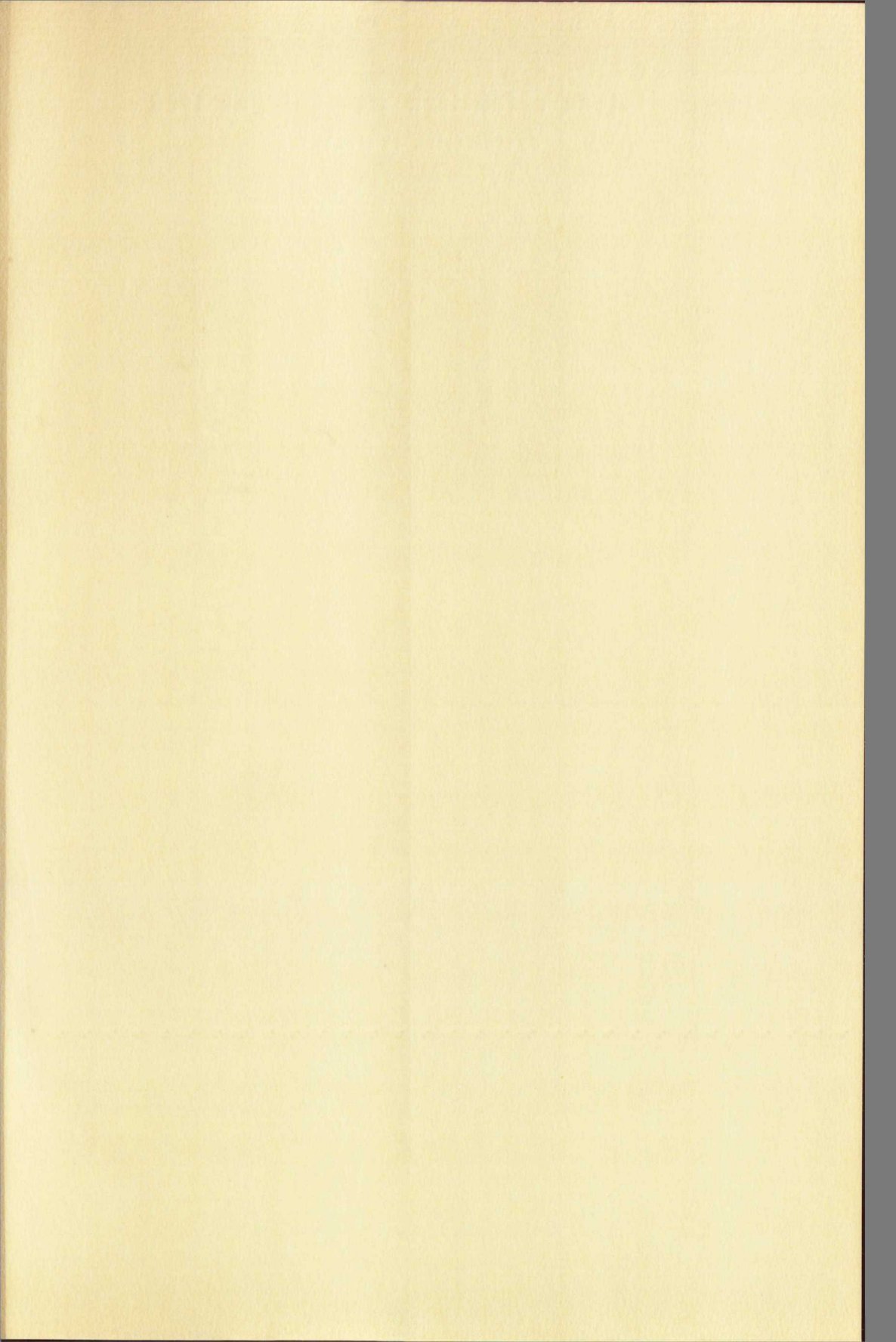
Bekanta har övertygat mig

Förtroendet för de personer som har uttalat sig offentligt för vänstertrafiken

Förtroendet för de personer som har uttalat sig offentligt för högertrafiken



KUNGL. BIBL.
- 5 NOV 1956
STOCKHOLM



Statens offentliga utredningar 1956

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Upphovsmannarätt till litterära och konstnärliga verk. [25]
Rådhusrätts sammansättning i brottmål. [28]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Upplysningsverksamhet vid folkomröstningar. [35]

Kommunalförvaltning.

Städernas donationsjord. [7]
Kommunalförbund och indelningsändringar. [19]

Statens och kommunernas finansväsen.

Förenklad statsbidragsgivning. [8]
Tulltaxa. Förslag av 1952 års tulltaxekommitté. 1. Allmänna synpunkter. [14] 2. Detaljmotivering. [15]
3. Taxan. [16]
Vissa ändringar i nöjesbeskattningen m. m. [23]

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Aldringstvård. [1]
Statsägda aktiebolag i Sverige. [6]
Pennyvärdeundersökningen. 3. Investeringsverksamhet och sparande. Balansproblem på lång och kort sikt. [10]
Utredningen om kortare arbetstid. [20]. Bilagor [21]
Statsägda företag i utlandet. [24]
Remissyttranden [31]
Hemmen och samhällsplaneringen. [32]

Hälsa- och sjukvård.

Betänkande med förslag till sjukhuslag m. m. [27]
Lag om rätt att utöva läkekonsten. [29]
Kliniska utbildningsplatser för blivande läkare. [34]

Allmänt näringsväsen.

Frågan om fortsatt samarbete mellan staten och TGO i LKAB. [9]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar

Fiskhandeln i Sverige. [2]
Statens stöd åt växtförädlungen m. m. [4]
Fiskeområde. [17]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Skogsindustrins utbyggnad. [33]

Industri.

Atomenergien. [11]

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. [5]

Bank, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Restaurering av Uppsala domkyrka. [3]
Bihang till kyrkohandboken. [12]
Konstbildningen i Sverige. [13]
Seminarieorganisationen. 1. [18]
Alternativt aftonsångsritual. [22]
Byggnadsminnen. [26]
Prästvalsag. [30]

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.