

Folkomröstningar för fördjupad demokrati

Om jag ska nämna någon politiker som fått mig att fundera på frågan om folkomröstningar, så skulle jag svara Birgitta Dahl. För några år sedan såg jag henne uppenbart besvärad inför TV-kameran, när hon fick frågan om det kunde bli aktuellt med en ny folkomröstning om energipolitiken. Varför vore det så fel nu, om det var så rätt något år tidigare, envisades programledaren.

Av Andres Küng

Folkomröstningar ingår inte i det svenska styrelsesättet, var den dåvarande energiministerns förstahandssvar. I andra hand svarade hon att energipolitiken var så framgångsrik att det inte behövdes någon folkomröstning om den.

Folkomröstningar bör inte få förekomma i Sverige, därför att de inte förekommer i Sverige. Så löd tillspetsat fru Dahls argument. Genom sitt argumentationssätt missade Birgitta Dahl i mitt tycke en grundläggande poäng, nämligen att det svenska statskicket alltid har utvecklats och kommer att fortsätta att utvecklas. Frågan är bara i vilken riktning?

Inget nytt

Diskussionen om folkomröstningar är ingalunda ny i Sverige. Frågan om beslutande folkomröstningar togs upp i riksdagen av den liberale ledaren Karl Staff redan 1908. Men när folkomröstningar äntligen infördes var det till följd av förbudsfrågan.

Både anhängare och motståndare till förbudstanken ena-

des om att begära folkomröstning. Efter motioner från liberalt, socialdemokratiskt och vänstersocialistiskt håll ställde sig riksdagen bakom folkomröstningen i förbudsfrågan i augusti 1922.

Sedan dröjde det ända till andra världskriget, innan kravet på folkomröstning fick förnyad aktualitet i större omfattning. Folkpartiet och dåvarande höger yrkade i partimotioner 1953 på möjlighet till fler folkomröstningar. Konstitutionsutskottet höll med om att detta skulle kunna öka det folkliga engagemanget i samhällliga angelägenheter. Det skulle enligt utskottet ytterligare befästa vårt demokratiska samhällsskick.

Utskottet nöjde sig dock med att föreslå rådgivande i stället för beslutande folkomröstningar. Även detta försiktiga förslag avvisades av riksdagen 1960, på grund av motståndet från dåvarande koalitionsbröderna socialdemokraterna och bondeförbundet (numera centerpartiet). Några år tidigare hade folket "röstat fel" i folkomröstningen om högertrafik.

Författningsutredningen föreslog i sitt betänkande 1963 att folkomröstningar skulle kunna anordnas i samband med riksdagsval. Sådana omröstningar skulle bara få gälla vilande beslut om grundlagsändring. Minst 1/3 av riksdagens ledamöter måste enligt utredningen ställa sig bakom en sådan begäran om folkomröstning.

Också i förarbetena till vår nuvarande regeringsform diskuterades möjligheten till beslutande folkomröstningar. Regeringsformen kom dock bara att innehålla bestämmelser om rådgivande omröstningar. Grundlagsberedningens ma-

joritet ansåg inte att en riksdagsminoritet - än mindre en grupp av enskilda medborgare - skulle kunna tillåtas att kräva folkomröstning.

Dåligt rykte

Just i Sverige har nog folkomröstningen som metod fått oförtjänt dåligt rykte på grund av de folkomröstningar vi haft efter kriget. 1955 års folkomröstning lär ha varit ett försök från dåvarande finansminister Sköld att stoppa - eller åtminstone förhåla - införandet av högertrafiken. Och inte lär den folkliga respekten för folkomröstningar ha ökat av att folkviljan i detta fall inte respekterades av politikerna. Men den bristande respekten för en rådgivande folkomröstning kan knappast tjäna som argument mot beslutande folkomröstningar.

1980 års omröstning om kärnkraften bidrog inte heller till att öka entusiasmen för folkomröstningar - vare sig bland allmänhet eller politiker. Bland annat därför att folket efter partitaktiskt trixande i den högre skolan ställdes inför tre jäså-alternativ snarare än ett tydligt ja respektive nej-alternativ. Men perverterad praktik i samband med gårdagens folkomröstningar borde inte vara något argument mot teori och möjlig praktik i samband med morgondagens folkomröstningar.

För att förhindra att folkomröstningar leder till beslut som kränker enskilda människors grundläggande fri- och rättigheter, kan man bygga ut rättighetskatalogen i vår grundlag. Vi kan också göra oss delaktiga i europeisk rätt genom att ge Europakonventionen om mänskliga rättigheter grundlags-

eller åtminstone vanlig lags - kraft i vårt eget land.

Petréns förslag

I Sverige har beslutande folk- omröstningar hittills bara kommit i fråga om vissa vilande grundlagsändringar. En del debattörer, inte minst min företrädare som MRR-ordförande Gustaf Petré, har hävdade att i ett demokratiskt samhälle borde medborgarna ges möjlighet att tillkännage vad de anser också i andra frågor - och detta på ett sätt som direkt kan påverka politiken. Detta ter sig särskilt angeläget med tanke på att partierna vid val tillfället inte kunnat ta ställning till alla frågor som under valperioden visar sig vara viktiga och kräva beslut.

Gustaf Petré och en av de nuvarande styrelsemedlemmarna i Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige, Ulf Brunfelter, ingick i en grupp av privatpersoner som för några år sedan utformade ett förslag till "folkomröstningar på svenska". Det återfinns i skriften "En ny grundlag" (nr 1:1988 i skriftserien MOU = Medborgarnas Offentliga Utredningar) som utgavs av Timbro förlag.

För Gustaf Petré var folk- omröstningar viktiga framför allt som ett folkligt kontrollinstrument i lagstiftningsfrågor. I vår nuvarande grundlag - i 8 kap 15 par RF - anges att folkomröstning om vilande grundlagsförslag kan anordnas om minst 1/3 av riksdagens ledamöter så kräver. Enligt Petré borde det räcka med att 1/10 av riksdagsledamöterna krävde en sådan omröstning, för att den skulle anordnas.

Petré ville framför allt vidga användningsområdet för folk- omröstningar, så att det blir ett reguljärt instrument i kontroversiella lagstiftningsfrågor. Hans tanke var att det skulle räcka med 1/3 av riksdagsledamöterna för att hänskjuta lag-

stiftningsärende till folkomröstning. På så sätt skulle det folkliga inflytandet över lagstiftningen stärkas.

Riksdagsmajoriteten skulle inte frestas att göra sig till herre över folkviljan utan förblir dess trogne tjänare. Om opinionen visade att riksdagsmajoriteten var på väg att fjärma sig från folkviljan, skulle lagar inte tvingas igenom mot riksdagsminoritetens och folkmajoritetens motstånd. Möjligheten till folkomröstning skulle i sig bidra till att hejda tveksamheter med konstitutionell räckvidd.

I Petréns med fleras förslag fanns möjligheten till s k folkinitiativ, dock bara som ett kontrollinstrument i lagstiftningsfrågor. Han förordade alltså inte folklig rätt att kräva olika åtgärder av riksdagen. Nya frågor hänvisades till den representativa demokratins sedvanliga sätt att fungera.

Orsaken till denna begränsning av den folkliga initiativrätten var att de sannolika följderna av olika lagförslag måste vara så väl utredda att förslagen behöver förberedas inom den representativa demokratins ram. Ett fullständigt folkinitiativ kunde enligt honom leda till att folket röstar för alla populära statsutgifter och mot alla impopulära statsinkomster, så att det uppstår ett ohanterligt underskott i statsfinanserna.

Folkinitiativ skulle enligt Petré kunna tillåtas om minst 100 000 röstberättigade medborgare så begär. Det är en storleksordning som även andra angivit.

Vanliga invändningar

Låt mig kort ta upp några av de vanligaste invändningarna mot folkomröstningar, framför allt mot beslutande folkomröstningar.

Genom åren har jag diskuterat folkomröstningar med po-

litiker i olika länder och läger. De flesta har spontant värt sig mot tanken på beslutande folkomröstningar, åtminstone i länder där sådana ännu inte finns.

Ett vanligt argument har varit att folket inte har tillräckliga insikter och förmåga till översikt för att rösta rätt. Tillfälliga starkt känslomässiga opinioner kan enligt kritikerna få orimligt stor genomslagskraft vid folkomröstningar. Medborgarna skulle säga ja till höjda barnbidrag och pensioner, men nej till höjda skatter osv.

Men för det första, hur många ledamöter i riksdag och kommunfullmäktige kan, med handen på hjärtat, påstå att de alltid har tillräcklig överblick och kunskap att fatta de beslut de måste?

För det andra, styrs inte valda politiker också av känslor - och är det alltid fel?

För det tredje, om man anser att medborgarna är tillräckligt mogna för att rösta i riksdags- och kommunalval, varför skulle de då vara mindre mogna att ta ställning vid folkomröstningar? Eller omvänt, om man anser att folket inte är tillräckligt moget för att rösta i folkomröstningar, vad är det då egentligen som säger att medborgarna bör få delta i så svåra angelägenheter som allmänna val?

Ett andra argument är att folkomröstningar försvårar och fördröjer beslutsfattande. Det är riktigt på sätt och vis, men här finns en målkonflikt. Frågan är om inte det folkliga inflytandet ibland kan vara av lika stort - eller möjligen ännu större - värde än effektiviteten i den offentliga maktutövningen i lagstiftningsåtgärder.

Det är inte säkert att alla snabbt tillkomna lagar blir bättre än de lagar som skulle stiftas i något långsammare tempo. När det gäller brådskande fall av fara eller nationellt nödläge måste dock i varje system finnas möjlighet till snabba beslut.

Ett tredje argument mot folk-omröstningar gäller att "fel" intressen skulle gynnas av dem. Det är sålunda troligt att de kollektiva löntagarfonderna och engångsskatten på pensioner inte hade kunnat genomföras, om folket fått säga sin mening i beslutande folkomröstningar.

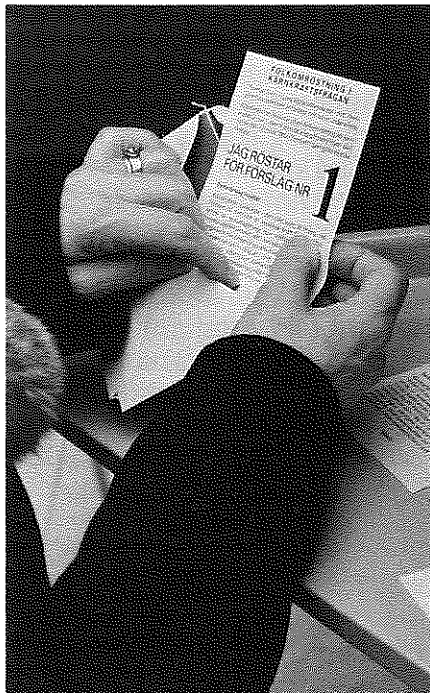


Foto: Pekka Närvä / SvP

Om det varit "fel" eller "rätt" må var och en själv avgöra.

Litet intresse

Ett fjärde argument är att valdeltagandet i länder med folkomröstning brukar vara ganska lågt. I "folkomröstningarnas förlovade land" Schweiz, brukar deltagandet ligga kring 40%. Om det ska anses vara lågt eller högt är en åsikt som var och en må ha.

Att deltagandet i folkomröstningar ibland är lägre än i allmänna val är inget, principiellt avgörande argument mot folkomröstningar, lika lite som vi brukar hävda att ett lågt valdeltagande är ett argument mot fria val i länder där valdeltagandet är lågt.

Så länge alla medborgare har rätt att på lagstadgat sätt delta i

folkomröstningar, ligger det egentligen inget odemokratiskt i att bara de intresserade går och röstar medan de ointresserade stannar hemma. Vi brukar inte tvinga soffliggare att gå till svenska valurnor heller - även om de flesta skulle vilja att även soffliggarna röstade, särskilt förstas om de röstade på samma parti som man själv.

För att minska riskerna för att en aktiv minoritet topp rider den stora, passiva majoriteten kan man kräva att minst 100 000 medborgare måste stödja ett folkinitiativ, att initiativtagarna måste få flest röster i omröstningen samt att en viss andel av alla röstberättigade ska rösta mot att den misshagliga lagen genomförs. I Petréns med fleras förslag sattes den senare andelen till minst 30%. Så kan man garantera att folkomröstningarnas utslag är rimligt representativa för folkviljan.

Ett femte argument mot folkomröstningar avser att det är svårt att avgränsa de områden av samhällslivet som får göras till föremål för folkomröstningar. I princip bör folkomröstningar göras om allt som kan förekomma som lagstiftningsärenden i riksdagen.

Ett sjätte argument är att det kan vara svårt att sammanfatta en stor och svår samhällsfråga i en enkel folkomröstningsfråga. Särskilt 1980 års energiomröstning aktualiserade detta spörsmål, eftersom väljarna inte gavs möjlighet att följa det bibliska rådet att låta sitt tal bestå av ett tydligt ja eller nej.

I de fall folkomröstningen gäller antagande av en ny lag gäller frågan rimligen om den av riksdagen antagna lagen ska stadfästas av folket genom omröstning eller ej. Frågan bör också kunna gälla om del av lag skall verkställas.

De praktiska frågorna kring folkomröstningar, däribland formuleringen av frågorna, kan handhas av en författningsdom-

stol. Dess huvuduppgifter skulle vara att granska att regering och riksdag följer grundlagen och andra lagar samt att de medborgerliga fri- och rättigheterna respekteras, men en sådan domstol skulle även kunna pröva om de lagliga förutsättningarna för folkomröstning är uppfyllda och i så fall bestämma tidpunkt och formulering för omröstningen. Om man inte vill inrätta en särskild författningsdomstol kan de ovan nämnda befogenheterna övertas av ett reformerat lagråd eller konstitutionsutskott.

Rådgivande folkomröstningar

Ett sjunde argument går ut på att rådgivande folkomröstningar rymmer mindre risker än beslutande. Synsättet bottnar i samma slags bristande förtroende för medborgarna, som argumentet att folket - eller åtminstone stor del av folket - överhuvudtaget inte är moget att fatta beslut genom sådana omröstningar.

Som redan noterats har Sveriges riksdag hittills godtagit beslutande folkomröstningar om vilande grundlagsändringar. I övrigt tillåts bara rådgivande folkomröstningar - och detta bara ifall en majoritet av riksdagens ledamöter stiftar en särskild lag därom. Men det ligger något diskutabelt i själva tanken att folkomröstningar bara ska vara rådgivande.

Riksdag eller kommunfullmäktige kan ju knappast gå emot folkets i omröstning uttalade vilja utan risker för den representativa demokratins anseende - och då ligger det nära till hands att göra folkomröstningar beslutande från början. Sedan riksdagen beslutat att godta beslutande folkomröstningar i så viktiga ärenden som grundlagsfrågor ter sig argumenten mot folkomröstningar gällande grundläggande lagar ännu svagare. □