

Motion till riksdagen

1988/89:K216

av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c)

Utredning om bestämmelserna om folkomröstning

Inledning

Den svenska demokratin är i allt väsentligt representativ. Med detta menar man, att folket i val utser representanter som under en avgränsad tidsperiod tillerkänns rätten att besluta i frågor som rör de allmänna angelägenheterna.

Folkomröstning eller referendum är en form av direkt demokrati. Medborgarna bestämmer utan några mellanled vad som skall gälla i en särskild fråga. Ur strikt principiell synpunkt är folkomröstningen den "renaste" formen av demokrati.

I ett historiskt och globalt perspektiv är det lätt att slå fast att den representativa demokratin är det helt dominerande sättet att förverkliga folkviljan i stater som överhuvudtaget har demokratiska styrelseskick.

Men direkt demokrati föreskrivs i många författningar. Den största praktiska betydelsen har folkomröstningar i Schweiz och i delstater i USA. Även i andra stater används då och då folkomröstningar. Som exempel kan nämnas att ställningstagandena i EG-frågan föranlett folkomröstningar i Danmark och Norge.

I denna motion uppehåller vi oss endast vid de regler som gäller för folkomröstningarna i vårt land och för riket som helhet. Frågan saknar inte aktualitet. Vi har noterat att såväl under föregående mandatperiod som under den nu påbörjade har förslag om folkomröstningar framförts i riksdagen.

Riksdagsupplösning och extra val brukar ibland förordas som en bättre metod än folkomröstning för att lösa tvister i påträngande viktiga politiska sakfrågor. Så är det inte enligt vår mening.

Även om ett extra val framtvings av motsättningar i en speciell avgränsad fråga, som kommer att dominera valrörelsen, så har den nyvalda församlingen att handlägga alla frågor. Extra val blir således ur saklig synpunkt vilseledande för väljarna. I en folkomröstning är det den i omröstningen aktuella frågan som gäller och omröstningen behöver inte påverka den politiska maktfördelningen i övrigt i riksdagen.

Vi vill i detta sammanhang påminna om, att vi även på andra grunder än de som här berörs, i motioner till riksdagen kritiserat upplösning sinstitutet. Det är således enligt vår mening t.ex. helt inadekvat att regeringen kan besluta om riksdagsupplösning och extra val. Denna befogenhet bör, om institutet skall finnas kvar, ligga hos riksdagen själv.

Det bästa sättet att låta medborgarna ta ställning direkt i viktiga

tvistefrågor är således att anordna folkomröstning. Information och debatt inför en folkomröstning koncentreras till den fråga som omröstningen verkligen gäller. Utöver att ge medborgarna direkt beslutanderätt kan folkomröstningsinstitutet fungera som ett skydd för minoritetens åsikter och rättigheter.

Mot. 1988/89
K216

Nuvarande regler om folkomröstning

Gällande författning innehåller bestämmelser dels om beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor, dels om rådgivande folkomröstning.

Särskild möjlighet till folkomröstning i grundlagsfrågor infördes så sent som 1980 i författningen. De villkor som skall gälla är direkt föreskrivna i regeringsformen. Vad som här är av särskilt intresse är att en minoritet i riksdagen bestående av en tredjedel av ledamöterna kan genomdriva en folkomröstning. Vidare är att märka att folkomröstningen skall gälla ett av riksdagen som vilande antaget förslag om ändring av grundlag. Därmed undanröjs tvivel om eller tvister kring vad omröstningen skall avse. Omröstningen är beslutande.

Bestämmelserna har varit i kraft en förhållandevis kort tid och någon folkomröstning i grundlagsfrågor har hittills inte genomförts. Det innebär dock inte att reglerna varit utan betydelse. De utgör ett hinder mot att en riksdagsmajoritet ändrar grundlagen om en betydande minoritet i riksdagen motsätter sig detta. Minoriteten kan driva frågan till folkomröstning. Vid åtminstone ett tillfälle har hot om detta förekommit. En effekt av bestämmelserna är således att det krävs en bred enighet i riksdagen om grundlagsändringar.

De bestämmelser i författningen som gäller rådgivande folkomröstning är mycket kortfattade och ger inga regler utöver stadgandet att föreskrifter om rådgivande folkomröstning skall meddelas genom lag. Det är således formellt riksdagen som med enkel majoritet bestämmer om folkomröstning skall komma till stånd och vad den skall gälla.

Rådgivande folkomröstning har kunnat anordnas sedan 1922. Sådana omröstningar har hållits fyra gånger: 1922 (rusdrycksfrågan), 1955 (högertrafikfrågan), 1957 (ATP-frågan) och 1980 (kärnkraftsfrågan).

Problem med rådgivande folkomröstningar

Erfarenheterna visar att systemet med rådgivande folkomröstning är behäftat med allvarliga brister. Frågeformuleringen vållar problem. Formellt är det riksdagsmajoriteten som bestämmer. I realiteten blir det nödvändigt med förhandlingar så snart det sakområde omröstningen berör är kontroversiellt mellan partierna. Risken är stor att de frågeformuleringar som skall gälla bestäms utifrån taktiska överväganden. Resultatet kan bli flera olika alternativ.

Så var det i ATP-omröstningen 1957 och i kärnkraftsomröstningen 1980. I extremfall kan man tänka sig lika många alternativ som det finns partier i riksdagen. Omröstningar där det föreligger flera olika alternativ försvårar det ställningstagande väljarna skall göra.

Andra svårigheter uppkommer vid tolkningen av omröstningsresultatet.

När flera alternativ förekommer och inget av dessa uppnår majoritet uppstår osäkerhet om vilka slutsatser man skall dra av omröstningen. Inte minst den debatt som vidtog efter kärnkraftsomröstningen 1980 visar detta. Olika meningar kvarstår fortfarande om innebörden av denna omröstning.

Formellt är omröstningarna enbart rådgivande. Riksdagen kan således fatta vilka beslut som helst i den fråga omröstningen gällt. Av väljarna torde dock omröstningen uppfattas som bindande. Särskilt uppenbart blir detta om partierna inför omröstningen förklarar att omröstningsresultatet skall respekteras. Den kan således ifrågasättas om det är meningsfullt att ha omröstningarna som rådgivande. När flera alternativ förekommer kan det dock vara svårt att avgöra vad som är omröstningsresultat, även om viljan skulle vara god.

En reformering av folkomröstningsinstitutet angelägen

Folkomröstningar kan aldrig bli en ersättning för det representativa systemet. Men de kan vara ett värdefullt komplement. Det finns frågor som är av sådan karaktär att det är väl befogat att låta väljarna direkt i en omröstning fälla avgörandet.

Rådgivande folkomröstning har förekommit fyra gånger. Tre av dessa har ägt rum under efterkrigstiden, den senaste 1980. Som nämnts inledningsvis förekommer då och då nya krav i riksdagen på folkomröstning. Institutet kan således även framdeles komma att vara ett viktigt inslag i vårt politiska liv, vilket vi anser att det bör vara.

Det är således angeläget att folkomröstningsinstitutet har en sådan utformning att det kan tillämpas på ett sätt som är meningsfullt och som väcker tilltro hos allmänheten.

Någon mera genomgripande översyn av folkomröstningsinstitutet har inte gjorts sedan början av 50-talet. Vi har tidigare från centerpartiet krävt att de erfarenheter vi nu har av folkomröstningar i vårt land och i vår omvärld sammanställs och utvärderas och får utgöra en grund för en reformering av de regler som framdeles skall gälla. Vi vidhåller och upprepar detta krav. En översyn bör således komma till stånd. En parlamentarisk utredning bör få i uppdrag att genomföra denna uppgift.

Målsättningen för utredningen bör vara att lägga fram förslag om nya regler som undanröjer de brister som nu finns och som vi kortfattat berört ovan. Vad som måste övervägas är bl.a. att göra de nu rådgivande omröstningarna beslutande, att ge en riksdagsminoritet rätt att få en folkomröstning till stånd samt att tillskapa en ordning som gör att flera olika alternativ inte kan förekomma i samma omröstning.

En modell kan vara att anknyta till de regler som nu gäller för beslutande omröstningar i grundlagsfrågor. En fördel med den ordningen är att omröstningen skall ske efter det att riksdagen tagit preliminär ställning i sakfrågan. Väljarna får därmed möjlighet att säga ja eller nej till ett distinkt utformat förslag. Någon tvekan om vad omröstningen gäller uppkommer inte och inte heller några svårigheter att tolka utfallet.

I den allmänna debatten har framförts krav på s.k. folkinitiativ, d.v.s. rätt för ett i författningen angivet antal medborgare att få till stånd folkomröst-

ning. En sådan rätt förekommer och praktiseras i t.ex. Schweiz och USA. Metoden har den givna fördelen att en medborgaropinion utanför representationen och de etablerade partierna kan ta initiativ.

Mot. 1988/89
K216

Nackdelar med detta system är att frågeställningarna kan vara oklara, att flera alternativ kan förekomma och att det är mera svårförenligt med ett parlamentariskt styrelsesätt. Även detta alternativ bör dock prövas av den utredning vi förordar.

Hemställan

Med hänvisning till vad som anförts i motionen hemställer vi
att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att i enlighet med vad som anges i motionen utvärdera erfarenheterna av rådgivande folkomröstningar samt att framlägga förslag om nya regler för folkomröstningar.

Stockholm den 18 januari 1989

Bertil Fiskesjö (c)

Bengt Kindbom (c)

Ingbritt Irhammar (c)

Stina Eliasson (c)

Rosa Östh (c)

Ingvar Karlsson (c)
i Bengtsfors

Martin Olsson (c)

Anders Svärd (c)

Birger Andersson (c)

Karin Starrin (c)