DET SCHWEIZISKE REFERENDUMSDEMOKRATI

Af prof. dr. jur. HANS HUBER, Bern.

I Schweiz er i modsætning til De forenede Stater den tanke ikke særlig fremtrædende, at de politiske fællesanliggender ikke bør være genstand for folkeafstemninger, og at der gennem forfatningen også er pålagt befolkningen og folkets repræsentanter uoverstigelige skranker til fordel for mindretal, ja endog til fordel for den enkelte. Ganske vist kender vi også til garantier for fundamentale rettigheder og en forskel mellem forfatning og lov, men i forbundets dvs. centralstatens og kantonernes dvs. enkeltstaternes forfatninger er folkets og forbundsforsamlingens to kamres stilling dog højt hævet over de nævnte to institutioner. En revision af forfatningerne er ikke vanskeliggjort for at sikre dem og deres naturretlige indhold varighed, men er tværtimod blevet gjort lettere for at gøre det muligt for befolkningen stadig at tilpasse dem til nye behov og ønskede „fremskridt". Vi konstaterer således, at virkeliggørelsen af demokratiet i Schweiz til dels er sket på bekostning af konstitutionalismen. Det schweiziske demokrati har også, bortset fra referendumet, en let plebiscitær karakter.

Som institution er referendumet langt fra den eneste grundpille i det schweiziske demokrati. Lige så vigtige er f. eks. kommunernes autonomi og selvstændige forvaltning. Herved er ikke blot betydelige fællesopgaver og områder af det offentlige liv blevet unddraget statens indflydelse, men det umiddelbare demokrati er også blevet udbygget på en sådan måde, at kantonerne og forbundet kan drage nytte deraf. I kommunerne kommer demokratiet nærmere ind på selve livet og har mere modstandskraft overfor bureaukratiet, dér findes også flere tillidshverv, og borgeren kan udnytte sit kendskab og sin indsigt i kommissioner og i kommunerådet eller ved valgurnen. Dér gælder også den menneskelige personlighed mere i sammenligning med det politiske parti og den organiserede interessegruppe. Kommunen er for den voksne schweizer et centrum for statsborgerlig skoling. Det må nemlig ikke glemmes, at i kommunerne skal de stemmeberettigede som helhed ikke blot træffe afgørelse om nye love og lovrevisioner, men også om talrige administrationsanliggender f. eks. om det årlige budget, om anlæg af en vej, om udvidelse af den tvungne folkeskole med et år osv. De større bykommuner løber ganske vist den risiko, at deres administration på grund af deres størrelse og mangfoldighed må organiseres bureaukratisk og derfor ikke længere adskiller sig meget fra den statslige forvaltning. Endvidere er kommunerne ifølge deres natur i de anliggender, der er overdraget dem af staten som en ren og skær decentralisationsforanstaltning, mindre selvstændige end indenfor deres eget autonomiområde.

Edsforbundets opbygning som forbundsstat er ikke blot en historisk rest af de små samfunds forbund, som dannedes i slutningen af middelalderen. Den tjener heller ikke blot regionalismen som i De forenede Stater. Den betyder tværtimod i første række en uafviselig nødvendig beskyttelse af de tre eller fire sprog- og kulturstammer. Selv om der også findes fire flersprogede kantoner, så er de enkelte sproggrupper dog ikke minoriteter, men derimod herrer og mestre i deres kantoner. Men desuden har den statslige organisations føderative struktur den samme værdi som det kommunale selvstyre: I kantonerne er demokratiet, som her tildels er udformet som forsamlingsdemokrati — der eksisterer blandt de 25 kantoner endnu fem, som afholder den såkaldte „Landsgemeinde" — mere rodfæstet og funktionsdygtigt end i forbundsstaten. Talrige institutioner måtte først stå deres prøve i kantonerne, før forbundsstaten kunne indføre dem. Således vil det formodentlig også gå med kvindernes valgret, som ganske vist hidtil heller ikke i kantonerne har vundet særlig tilslutning hos mændene. En forklaring — ikke den eneste — på at kvinderne i Schweiz ikke har valgret, ligger bl. a. netop deri, at flertallet af mændene skal bifalde dette ved folkeafstemning, mens i udlandet overalt det mere „oplyste" parlamentsflertal var tilstrækkeligt. I kantonerne og endda i kommunerne må derfor også de politikere og statsmænd først vinde deres sporer og skaffe sig en position, som senere ønsker at indtræde i en af forbundets øverste myndigheder. Dette er også en bemærkelsesværdig side af den schweiziske stats tit nævnte opbygning „nedefra og opefter".

Det er bedre ikke at betegne en stat, i hvilken viljesdannelsen er underkastet referendumet, som et umiddelbart demokrati, men derimod snarere som et halvvejs direkte demokrati. Sådan fastslås det med rette i den franske og den anglo-amerikanske statslære. I Schweiz roser vi os derimod ofte af at have virkeliggjort det umiddelbare demokrati takket være referendumet. En folkets afgørelse blandt de tilstedeværende, som i forsamlingsdemokratiet i den klassiske oldtids græske bystater, er retsligt og psykologisk noget andet — navnlig når der forud for afstemningen går en debat — end en hemmelig afstemning. Her har borgeren kun mulighed for at sige ja eller nej, men ikke for at stille ændringsforslag eller for at udtrykke sin vilje i form af en subsidiær afstemning. I referendumsdemokratiet ligger udformningen af indholdet ikke hos folket, men derimod hos den repræsentative myndighed. Vi kan derfor uden overdreven indskrænkning betegne referendumsdemokratiet som et repræsentativt demokrati med folkets medvirken ved lovgivningen i form af en slags veto. I hvert fald står referendumsdemokratiet det repræsentative demokrati nærmere end oldtidens forsamlingsdemokrati. Det er derfor heller ikke tilfældigt, at repræsentationsprincipet og midlet dertil, folkevalget, i referendumsdemokratiet har beholdt en næsten lige så stor betydning som i det repræsentative demokrati. At ideen om repræsentation (af hele folket) har lidt skade ved forholdstalsvalgmåden, som er blevet indført ved valg til det schweiziske nationalråd i 1919, er en anden sag.

Referendumet er sandsynligvis uforeneligt med det parlamentariske regeringssystem. I Weimarrepubliken f. eks. viste en kombination af disse to former sig ikke at være levedygtig; men referendumet egner sig slet ikke for en stor

stat. Har man et parlamentarisk regeringssystem, så bæres regeringen oppe af det parlamentsflertal, som er fremkommet ved valgene, men den bliver omvendt også — i det mindste ved topartisystemet — toneangivende i flertalspartiet og dets parlamentsgruppe. Folket er kun kaldet til medvirken ved dannelsen af den offentlige mening og ved nyvalg, periodisk eller efter en opløsning af parlamentet; ved nyvalg udtaler det sig ganske vist også indirekte med hensyn til bestemte sager, idet det foretrækker det ene eller andet partis kandidater. Folkeafstemningen om love kunne under parlamentets valgperiode gennemkrydse systemets spil i hvert fald i det tilfælde, hvor folkets afgørelse falder anderledes ud end parlamentsflertallets. I Schweiz har man netop gang på gang gjort denne erfaring: De stemmeberettigede træffer hyppigt en anden afgørelse om en lov end flertallet i nationalrådet (og „Ständerat" dvs. kantonernes råd). Dette fænomen skal i reglen ikke forklares sådan, at borgerne har ændret deres mening siden sidste valg, men derved, at de i almindelighed ved valget forholder sig konservativt og atter skænker deres tillid til sådanne mænd og partier, hvis afgørelse om love de absolut ikke altid billiger. Nu har imidlertid det parlamentariske regeringssystem i Schweiz altid været ukendt, og det endda selv der, hvor til tider to partier har afløst hinanden i regeringen. Det var også en af grundene til, at referendumet i det 19. århundrede kunne indføres først i kantonerne og derpå i forbundet uden omvæltninger i statens struktur. Den parlamentariske regering ville iøvrigt dog vel også kræve, at der bestod et, omend måske kun republikansk-dekorativt, statsoverhoved, som i hvert tilfælde i det mindste skulle give ordre til regeringsdannelsen. Et sådant mangler i Schweiz såvel i forbundet som i kantonerne; intetsteds består ved siden af den som kollegialregering udformede udøvende magt yderligere en enkeltmyndighed som statsoverhoved eller præsident.

En ny forbundsforfatning eller en revision af den bestående forbundsforfatning gennem en ændring af paragraffer eller indføjelse af sådanne kræver, at et flertal af folket og kantonerne vedtager den ved folkeafstemning. Den forfatningsgivende magt beror altså hos folket (og enkeltstaterne). Vi er i Schweiz vant til også at benævne dette indvilligelseskrav referendum, og da der under alle omstændigheder skal finde en folkeafstemning sted, kalder vi det for „obligatorisk referendum". Men denne folkets medvirken ved grundlovsdannelsen er idag forlængst ikke mere noget særkende for Schweiz; den franske republiks forfatning af 13. oktober 1946 er således også blevet underkastet en godkendelse gennem „Corps électoral des citoyens français" og er ved revisionen ifølge § 90 under bestemte forudsætninger atter underkastet referendum.

Det fakultative referendum er i Schweiz også anvendeligt på de traktater med fremmede magter, som afsluttes for et længere tidsrum end 15 år eller på ubestemt tid. Dette referendum er først blevet indført i 1921; det har vundet tilslutning, fordi Schweizerne i forvejen havde været utilfredse med de forpligtelser, som forbundsforsamlingen havde indgået overfor Tyskland og Italien ved oprettelsen af Gotthardbanen. Der er dog siden da kun blevet gjort brug af det een gang, nemlig overfor den såkaldte zoneoverenskomst med Frankrig, hvilken i tilslutning til fredstraktaten i Versailles i 1919 byen Geneves gamle toldprivilegier skulle fjernes eller nedsættes; denne overenskomst er blevet forkastet ved

folkafstemning, og da Frankrig bagefter gik til en eensidig ophævelse af disse privilegier, opstod der en international konflikt, som til sidst afgjordes ved, at den internationale domstol i Haag afsagde en for Schweiz gunstig kendelse. Anvendelsen af referendum'et overfor traktater må af forskellige grunde anses for at være problematisk, De stemmeberettigede er i almindelighed ikke tilstrækkeligt velbevandret i udenrigspolitik, og de kan næppe heller overtage ansvaret for afgørelser af denne art. Yderligere bliver en stats muligheder for at afslutte traktater faktisk skadet, hvis den må løbe den risiko, at aftaler med andre stater, som er kommet i stand efter besværlige forhandlinger, tilsidst bliver afvist af dens egen befolkning. I Schweiz plejer man at sige, at de bliver „bachab geschickt" (= sejlet i sænk); med en sådan stat indlader andre sig ikke oftere i traktatforhandlinger. I Schweiz har man siden 1921 omgået disse vanskeligheder derved, at man enten afsluttede traktaterne for et tidsrum mindre end 15 år eller optog opsigelsesklausuler deri, således at referendum'et blev udelukket. Endvidere mildnes det problematiske ved traktatreferendum'et derved, at den neutrale småstat holder sig udenfor storpolitik og indblanding i andres stridigheder. Således savner de fleste traktater et udpræget politisk indhold og har en mere teknisk karakter, navnlig da der heller ikke bliver sluttet nogen alliancer, som jo overhovedet udenrigspolitiken træder stærkt tilbage for indenrigspolitiken. Schweiz' indtræden i Folkeforbundet i 1920 var underkastet det obligatoriske referendum. Man havde antaget, at dette i betragtning af den indskrænkning af neutraliteten, som havde været forbundet dermed — Schweiz' forpligtelse til deltagelse ikke i militære, men i det mindste i økonomiske sanktioner imod fredsbrydende stater — skulle behandles som en revision af forbundsforfatningen. Der er hidtil endnu ikke foretaget noget forsøg på at indtræde som medlem af De forenede Nationer. Bortset fra alle andre vanskeligheder kan det ikke antages, at det schweiziske folk i en afstemning ville godkende et sådant medlemsskab, hvis dette medførte, at der måtte gives afkald på neutraliteten, eller at denne måtte indskrænkes; der hersker også en vis mistillid med hensyn til magtkoncentrationen i sikkerhedsrådet og imod „De fem Store"s vetoret.

I kantonerne eksisterer der ved siden af lovreferendum'et for det meste også et administrationsreferendum i form af et referendum overfor udgifterne. Financielle ydelser, der finder sted eengang for alle eller er tilbagevendende, og som ikke allerede i form af en lov er blevet besluttet af folket, må, såfremt de når en bestemt højde, enten altid eller, når et bestemt antal borgere forlanger dette, ved en indsamling af underskrifter bringes til folkeafstemning. I centralstaten eksisterer dette finansreferendum ikke; det ville her hindre staten alt for meget i opfyldelsen af visse fælles opgaver og måske også forfordele enkelte egne af landet. Ofte kræver de stemmeberettigede dog ad anden vej af myndighederne i forbundet en større sparsommelighed, således navnlig når der ved lov foreslås oprettelse af nye embeder.

Det egentlige referendum i forbundsstaten er derfor lovreferendum'et. Inden 90 dage efter en af forbundsforsamlingen besluttet lovs fremsættelse kan der gribes til referendum om denne. Mindst 30.000 stemmeberettigede borgere kan gøre dette gennem deres underskrift. Underskrifterne må afgives i opholdskom-

munerne og anerkendes af disses styrelser. Kommer et sådant referendum i stand, så udskriver forbundsrådet, regeringen, folkeafstemningen. Denne finder altid sted en lørdag eftermiddag og søndag. Afgørelsen træffes af det simple flertal i hele landet; kantonernes flertal er i modsætning til ved forfatningsrevisionerne ikke nødvendigt. Stemmeberettiget er de mandlige schweizerborgere fra deres fyldte 20. år, forsåvidt stemmeretten ikke er blevet dem frataget af en særlig grund (f. eks. på grund af sindssygdom, vanærende straffe, selvforskyldt insolvens). For at samle det nødvendige antal underskrifter, kræves der en vis organisation og visse financielle midler. I modsætning til de engelske og amerikanske valg består der ingen statslige kontrolbestemmelser angående disses størrelse og tilvejebringelse. Stærke interessegrupper har derfor lettere ved at bringe et referendum i stand end de, som forsvarer ideelle standpunkter. En vis materialisme i referendumssystemet lader sig derfor ikke bestride. På den anden side er et mindste antal underskrifter på 30.000 i forhold til et samlet vælgerantal på mere end 1 million lavt ansat, således at det ikke er gjort altfor svært også for de mindre stærke at benytte referendum.

Indtil 1949 kunne forbundsforsamlingen unddrage en lovanordning referendum'et derved, at man gav den form af en forbundsbeslutning og erklærede den som hastende. Hertil krævedes der ganske vist et kvalificeret flertal i begge kamre, og at disse forbundsbeslutninger skulle tidsbegrænses. Da disse hastebeslutninger navnlig under den økonomiske krise i trediverne blev ret hyppigt brugt og tildels også misbrugt, opstod der imidlertid utilfredshed, og i 1949 er et folkeinitiativ (folket kan selv også med mindst 50.000 underskrifter indgive begæring om revision af forbundsforfatningen) blevet vedtaget, efter hvilket haste-erklæringen ikke mere tillader at udelukke referendum'et bortset fra, hvor det drejer sig om anvendelse af den egentlige nødret. Når forbundsforsamlingen idag erklærer en i form af en forbundsbeslutning udstedt lovanordning som hastende, så betyder dette i reglen nu kun, at den kan træde i kraft straks; men den skal igen sættes ud af kraft inden et år, dersom der indgives referendum imod den og den bliver forkastet ved folkeafstemning, eller hvis folkeafstemningen af myndighederne ikke bliver rettidigt udskrevet. Denne af borgerne og kantonerne i 1949 godkendte folkebegæring kaldtes „initiativ til en tilbagevenden til det direkte demokrati". Det havde åbenbart til formål at hindre forbundsforsamlingen i at udelukke referendumet ved lovgivningen, og det blev båret frem af en stærk mistillid fra de stemmeberettigedes side. Men den nye ordning driver sikkert referendumdemokratiet til dets yderste grænser, navnlig da den også forudser folkets medvirken ved anvendelse af nødretten.

Under den anden verdenskrig gav forbundsforsamlingen forbundsrådet overordentlige fuldmagter uden at have udtrykkelig bemyndigelse dertil i forfatningen. I henhold til disse fuldmagter har forbundsrådet længe efter 1945 udstedt talløse nødforordninger. De var underkastet en vis, men ikke meget intensiv kontrol gennem parlamentariske kommissioner og gennem kamrene selv. De havde tjent til at beskytte edsforbundets uafhængighed og neutralitet samt dets sikkerhed, som særlig på grund af det nationalsocialistiske Tysklands og dets sydlige forbundsfællers omringning af Schweiz havde været stærkt truet, og yderligere skulle de sikre landets forsyninger med de nødvendige varer. Schwei-

zerne har forholdsvis let båret denne forbundsrådets nødret, det såkaldte „forfatningsmæssige diktatur", selvom fuldmagterne også i enkelte tilfælde blev misbrugt, thi det skortede ikke på forståelse af deres nødvendighed og lovlighed. Men efter krigen krævede man atter indskrænkning af nødretten og genindførelse af den demokratiske referendumslovgivning. Dog er dette krav lettere at stille end at virkeliggøre, for forbundsforsamlingen kan ikke til stadighed træde sammen, når medlemmernes mandat ikke skal gøres til deres hovederhverv. Følgerne af en nødretstilstand, sådan som vi havde den i ca. 10 år, kan ikke så let ophæves, fordi den har frembragt visse varige ændringer i retsordenen, i det økonomiske liv, i den politiske struktur og også i vor forstand og vort hjerte.

Jeg har allerede omtalt, at den schweiziske borger ved valgene ofte opfører sig anderledes end ved referendumsafstemningerne om bestemte spørgsmål. Ved valgene er han konservativ og fremkalder så at sige aldrig et „skred" i nationalrådets sammensætning eller i de kantonale store råd. Forholdstalsvalgmetoden giver ham jo, trods muligheden for at kumulere (fordobling af stemmeværdien for en bestemt kandidat) og for at panachere (stemmeafgivelse for kandidater fra forskellige partier) heller ikke mange vigespor for personlig afgørelse. Ved referendumsafstemningen føler han sig derimod fri og gør også rigelig brug af denne frihed. Således sker det ofte, at et lovforslag bliver forkastet stik imod næsten alle partiers anbefaling. Ja, det er for det meste formålsløst for tilhængerne af et lovforslag (og for myndighederne) at udfolde en altfor stor propaganda, for de stemmeberettigede er ikke modtagelige for stærk påvirkning, men bliver endda mistroiske: „Det må da være en dårlig sag, når der skal kostes så meget på den." Demagogien i afstemningskampen mangler ikke helt, men den er i reglen tålelig, særlig da det store flertal har bevaret en sikker følelse af, at den er forkastelig. Ganske vist findes der et forholdsvis stort antal personer, der rent vanemæssigt siger nej, og som man altid må regne med. De bidrager til, at lovreferendum'et har en bevarende, ja mange gange endda en negativ karakter. Man må imidlertid ikke overdrive dette fænomens betydning. Ikke ufarlig for referendum'et er den moderne lovgivnings komplicerede natur. Af og til stemmer større grupper nej af harme over ikke at kunne forstå lovforslaget. Men der er dog også mange eksempler på statsborgerligt sindelag og dannelse. Ofte lykkes det også at reducere et lovudkast, dvs. diskussionerne for og imod, til nogle få bestemte spørgsmål. I maj 1949 forkastedes f. eks. ved stemmeflertal en forbundslov om en bedre udbygning af tuberkulosebekæmpelsen, som bl. a. forudså at gøre en skærmbilledgennemlysning obligatorisk. Den medicinske formålstjenlighed af en almindelig periodisk gennemlysning og skærmbilledoptagelser var blandt fagfolk blevet stærkt omdisputeret inden afstemningen. Men også i de jævnere og fattigere folkelag rekruteredes der mange negativt indstillede vælgere: arbejdere frygtede, at en nu helbredt tuberkulose, hvorom der endnu fandtes en skærmbilledoptagelse, kunne blive en hindring ved ansøgning om en ny stilling, da folk som bekendt er overtroiske med hensyn til smittefare. Det er gentagne gange hændt, at et lovforslag om et nyt emne i første og eventuelt også i anden omgang er blevet afslået, for så ved en senere afstemning at blive vedtaget med en ubetydelig ændring. I et sådant tilfælde

er man let tilbøjelig til at bebrejde befolkningen dette og sige, at det kunne være lykkedes allerede i første omgang, hvis den havde vist mere forståelse for sagen. En bonde stemmer virkelig mange gange først med et nej, fordi han netop er utilfreds med at have haft en dårlig høst, eller en håndværker, fordi han lider under skattetrykket. Alligevel kan selv denne usaglighed i vælgernes stillingtagen ikke dække over, at referendum'et har sin eksistensberettigelse endda som ren og skær ventil. Det tillader borgeren at „reagere af", og mange gange er det heller ikke så ufordelagtigt, når en lov lader vente lidt på sig. I England må man jo også vente to år, før Underhuset kan sætte sig ud over Overhusets modstand. Alligevel er det naturligvis en stor tilfredsstillelse, når, hvad der da også stadig sker, et lovforslag på grund af det store flertals indsigt i det fælles bedste allerede vedtages i første omgang.

I sommeren 1947 er den schweiziske forbundsforfatning blevet revideret gennem optagelse af de nye erhvervsøkonomiske paragraffer. Derved blev der skabt grundlag for statslig indblanding dvs. for visse afvigelser fra erhvervsfriheden og den frie konkurrence. Navnlig skal erhvervsgrene og erhverv, som er truet i deres eksistens, kunne beskyttes af staten. En af de nye forfatningsparagraffer foreskriver imidlertid, at sådanne bestemmelser kun må fastsættes i form af referendumspligtige love. Dette betyder en væsentlig indskrænkning i denne begrænsning af den økonomiske liberalisme. Selvom man hidtil endnu ikke har turdet vove at udtale nogen afsluttende dom, kan det dog allerede antydes, at folkeflertallet i referendumsafstemningerne i reglen indtager en liberalistisk holdning; erhvervsliberalismen synes altså at blive beskyttet af de stemmende borgere. Samtidig betyder referendum en vis begrænsning af erhvervsorganisationernes magt, som, selv om det af og til sker modvilligt, må finde sig deri og ikke altid kan omgå den ved „privat lovgivning". Dog er der her endnu et uløst problem. Hvis indgreb i det hele taget skal legaliseres, således som det er sket i 1947, kan det ikke uden videre siges, at retten hertil skal ligge hos folkeflertallet, for de erhvervsgrene og erhverv, som har brug for beskyttelse, er politisk set altid minoriteter, og beskyttelsen af deres eksistens skulle ikke udelukkende være afhængig af, hvor mange interessemodstandere flertallet tæller.

I almindelighed kan man dog tilskrive det schweiziske lovreferendum en positiv virkning. Det løsner politiske og økonomiske forpligtelser og understreger den personlige afgørelse, som ofte hverken savner sagkundskab eller almennytte. Som følge af at den voldsomme propaganda er relativ virkningsløs, formår det også nogenlunde at frigøre den politiske kamp om lovgivningen for magtindflydelse. Yderligere viser det sig som den individuelle friheds forbundsfælle. Men en „eksportartikel" er det naturligvis ikke. I andre lande mangler måske de heldige forudsætninger for dets anvendelse, selv om det ganske vist heller ikke i Schweiz hviler på en lang historisk erfaring; det blev først indført i kantonerne i tiden omkring den franske julirevolution i 1830, og kun i to kantoner havde det bestået allerede i tidligere århundreder i form af kommunereferendum.