

---

# Folkomröstningar och parlamentarism

En jämförande analys av EU-folkomröstningarna  
i Norden hösten 1994

---

Bilaga 1

SOU<sup>1997:56</sup>

Bilaga till Folkomröstningsutredningens betänkande

Ref KB  
Occ SOW



Statens offentliga utredningar  
1997:56  
Justitiedepartementet

# Folkomröstningar och parlamentarism

En jämförande analys av  
EU-folkomröstningarna i  
Norden hösten 1994

Bilaga 1 till Folkomröstningsutredningens betänkande  
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:  
Regeringskansliets förvaltningsavdelning  
Distributionscentralen  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 10 10  
Telefon: 08-405 10 25

## Förord

Folkomröstningsutredningen har i uppdrag att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. De bedömningar som denna utvärdering ger upphov till skall ligga till grund för ett övervägande av huruvida författningsändringar behövs (dir. 1996:6). Dessa överväganden finns redovisade i utredningens huvudbetänkande *Folket som rådgivare och beslutsfattare* (SOU 1997:56).

Som ett led i arbetet har utredningen givit ett antal forskare i uppdrag att utarbeta expertuppsatser. Dessa uppsatser redovisas i två bilagor till utredningens huvudbetänkande: föreliggande bilaga *Folkomröstningar och parlamentarism* (Bilaga 1) samt *Folkomröstningar och demokrati* (Bilaga 2).

I denna bilaga görs en jämförande analys av EU-folkomröstningarna i Finland, Norge och Sverige hösten 1994 i syfte att illustrera olika problem som kan uppstå i sammanlänknings mellan folkomröstningar och ett representativt parlamentariskt system.

Stockholm i mars 1997

*Olof Ruin*

*/Tommy Möller*



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledande reflexioner</b> .....	9
<b>2</b>	<b>Bakgrunden</b> .....	15
2.1	Konstitutionell reglering .....	16
2.2	De politiska partiernas principiella inställning till folkomröstningar .....	20
2.3	De politiska partiernas inställning till europeisk integration .....	24
<b>3</b>	<b>Varför folkomröstning</b> .....	27
3.1	Det svenska beslutet .....	28
3.2	Det finländska beslutet .....	32
3.3	Det norska beslutet .....	35
<b>4</b>	<b>Förutsatt beslutskraft</b> .....	37
4.1	Möjligheten till formellt beslutande folkomröstning i Sverige .....	37
4.2	Den rådgivande folkomröstningen i Sverige .....	42
4.3	Den rådgivande folkomröstningen i Finland .....	47
4.4	Den rådgivande folkomröstningen i Norge .....	51
4.5	Varför olika synsätt på den rådgivande folkomröstningen? .	56
<b>5</b>	<b>Tidpunkten</b> .....	58
5.1	Tidpunkten i förhållande till förhandlingarna .....	58
5.2	Tidpunkten i förhållande till näraliggande val .....	62
5.3	Tidsordningen mellan de tre folkomröstningarna .....	67
<b>6</b>	<b>Tre splittrade partier</b> .....	74
6.1	Sveriges socialdemokrati .....	75
6.2	Finlands centerparti .....	81
6.3	Norges arbeiderparti .....	85
<b>7</b>	<b>Regering och riksdag</b> .....	89
7.1	Regeringen .....	89
7.2	Riksdagen .....	93
<b>8</b>	<b>Konsekvenser</b> .....	101
8.1	Förstärkt legitimitet eller ej .....	101
8.2	Säkerhetsventil eller ej .....	106



Olof Ruin:

## Folkomröstningar och parlamentarism

En jämförande analys av  
EU-folkomröstningarna i Norden  
hösten 1994



## Kap. I Inledande reflexioner

I den under senare decennier intensifierade diskussionen kring folkomröstningar har många olika perspektiv utvecklats och många olika problem behandlats. En viktig dimension i alla dessa diskussioner har gällt relationerna, sammanlänkningen, mellan ett folkomröstningsinstitut och andra institutionella drag i det omgivande politiska systemet. Det är också denna speciella problematik som kommer att stå i förgrunden i denna rapport kring de tre folkomröstningarna om EU som ägde rum i Norden hösten 1994.

Det är märkligt att Finland, Norge och Sverige så nära i tiden kom att bestämma sig i samma utomordentligt viktiga fråga. Aldrig tidigare har det väl hänt i Nordens historia att tre av regionens länder i fredstid med så kort inbördes tidsskillnad kommit att fatta beslut av denna avgörande karaktär. Att de därtill alla tre också kom att låta sina beslut föregås av en folkomröstning bidrog ytterligare till en gemensam dramatik. Aldrig tidigare hade det heller inträffat i Nordens historia att tre nationella folkomröstningar, som gällde en och samma fråga, anordnats så nära varandra: inom loppet av endast sex veckor.

Det märkliga i det som skedde har i sin tur bidragit till att de tre folkomröstningarna tilldragit sig stor uppmärksamhet i samhällsvetenskaplig forskning. Ett stort antal projekt har igångsatts i Norden vilka från olika utgångspunkter analyserar de händelseförlopp som ledde fram till besluten hösten 1994. Flera uppsatser och monografier har också redan publicerats. Centrala i det som hitintills föreligger är tre undersökningar, koncentrerade på var sin folkomröstning, som i huvudsak – men inte enbart – syftar till att kartlägga mönster och förklara variationer i medborgarnas valhandling. Undersökningarna är, kan man säga, valsociologiskt upplagda. I Finland utkom bara någon månad efter landets folkomröstning en rapport utgiven av valforskaren Pertti Pesonen; skriften hette *Suomen EU-kansanäänestys 1994*. I Norge utkom 1996 boken *Brussel midt imot. Folkeavstemningen om EU*, i sin tur redigerad av Anders Todal Jenssen och av Henry Valen, som under en lång följd av år studerat de norska allmänna valen. I Sverige slutligen utkom några månader senare *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994* redigerad av Mikael Gilljam och Sören Holmberg. Nu pågår ett arbete att på grundval av dessa tre nationellt inriktade undersökningar också göra en jämförande studie av de tre folkomröstningarnas utfall.

Mitt perspektiv i denna rapport skall däremot enbart vara institutio-

nellt inriktat. Avsikten är alltså att se hur folkomröstningsinstitutet i de beslutsprocesser kring EU, som i början av 1990-talet ägde rum i de tre länderna, kom att förhålla sig till andra delar i det politiska systemet. Ett institutionellt perspektiv innebär i mycket också ett elitperspektiv i så måtto som uppmärksamheten mer koncentreras på överväganden gjorda av systemets centrala aktörer än av medborgarna i gemen.

\* \* \*

En folkomröstning är ett exempel på direkt demokrati. Den erbjuder medborgarna möjlighet att själva delta i beslutsfattandet kring en konkret fråga. Samtidigt förblir de politiska system som folkomröstningar kan vara en del av – och det gäller självfallet också Finlands, Norges och Sveriges politiska system – ändå i huvudsak representativt uppbyggda. Alltså: även om möjligheten att utlysa folkomröstningar finns kommer de flesta beslut med nödvändighet att fattas av valda representanter för medborgarna. Det går inte att föreställa sig politiska system, ännu mindre finns det några exempel härpå i samtiden, som helt och hållet skulle vara styrda genom kontinuerlig direkt medverkan av medborgarna, som skulle kunna sägas utgöra en modern version av det klassiska Atens torgmöten där fullvärdiga manliga medborgare samlades på en central plats i staden för att tillsammans fatta beslut. Direkt demokrati utgör i dag inte något alternativ till representativ demokrati<sup>1</sup>.

Inställning till och värdering av folkomröstningar som komplement till representativa politiska system brukar ofta färgas av bedömarens egen allmänna demokratisyn. De som är benägna att framhålla aktivt medborgardeltagande som någonting både utmärkande och nödvändigt för ett väl fungerande demokratiskt styrelseskick tenderar att principiellt uppskatta folkomröstningar. De å andra sidan som i detta sammanhang är mer benägna att framhålla vikten av att det finns en uppsättning förtroendemän – politiker – för medborgarna att fritt välja mellan, de tenderar att vara mer skeptiskt inställda eller direkt avvisande till detta institut. Naturligtvis finns dessa olika synsätt också representerade i den nordiska kulturkretsen och de kom även till uttryck i anknytning till de folkomröstningar som ägde rum hösten 1994.

<sup>1</sup> Det senaste arbetet i en lång räkka som understryker detta självfallna förhållande är ett utgivet av Gallagher, M. och Uleri, V. *The Referendum Experience in Europe*.

Representativa politiska system kan i sin tur ha olika utformning. Finland, Norge och Sverige kan alla sägas ha system av parlamentarisk typ även om Finland i någon mån avviker genom att också ha en direktvald president med betydande maktbefogenheter. Ett parlamentariskt system karakteriseras av två huvuddrag: 1) att regeringar, sammansatta av ett eller ett flera partier, åtnjuter det egna parlamentets förtroende antingen så att de uttryckligen stöds av en majoritet av parlamentets ledamöter eller åtminstone passivt tolereras av ett flertal samt 2) att parlamenten i sin tur är utsedda av medborgarna i regelbundet återkommande val med garantier för både åsiktsfrihet, yttrandefrihet och rösthemlighet.

\* \* \*

I diskussioner om folkomröstningar och parlamentarism brukar olika perspektiv anläggas. Ett är mer konkret och begränsat. Hur låter sig folkomröstningar sammanlänkas med olika för det parlamentariska systemet karakteristiska drag? Ett annat är mer generellt. Vilka konsekvenser kan folkomröstningar få för ett parlamentariskt systems fortsatta auktoritet överhuvudtaget?

Tre för ett parlamentariskt system karakteristiska drag skall stå i förgrunden i denna jämförande studie som tar sin utgångspunkt i de tre nordiska folkomröstningarna hösten 1994. Dessa tre drag är: 1) regelbundet återkommande val, 2) partier som systemens centrala aktörer samt 3) rätt för de i allmänna val utsedda och i partier förankrade förtroendemännen att fatta för samhället bindande beslut.

1) Regelbundet återkommande val uppfattas i Norden, liksom i parlamentariska system överlag, utgöra den normala formen för direkt medborgardeltagande i politiken. Folkomröstningar, som en annan form av direkt medborgardeltagande, har i sina relationer till allmänna val visat sig kunna erbjuda olika problem. Ett gäller tidsordningen mellan ett allmänt val och en eventuell folkomröstning: dessa olika typer av aktiviteter kan tänkas äga rum med långt avstånd från varandra, nära intill eller till och med samtidigt. Ett annat problem gäller innehållet i de kampanjer som föregår allmänna val respektive en folkomröstning. En vedertagen föreställning är att medborgarna i allmänna val förutsättes ta ställning till i princip heltäckande politiska program medan de i folkomröstningar ombeds ha åsikt endast om begränsade problemkomplex. De två olika kampanjernas ämnesråden har emellertid erfarenhetsmässigt också visat sig i hög grad kunna sammanfalla. Ett tredje problem anknyter till den direkta betydelse som den ena formen av direkt medborgardeltagande i politiken

kan få för den andra: resultat i folkomröstningar har sålunda visat sig kunna påverka utfallen i allmänna val och vice versa.

I början av 1990-talet, då EG/EU-frågan blev högaktuell i både Finland, Norge och Sverige, kom allmänna val att tidsmässigt placera in sig på olika sätt i respektive lands beslutsprocess. I Finland kom överhuvud inga riksdagsval att äga rum från det denna fråga aktualiserats hösten 1991 till dess att den kom att avgöras hösten 1994; ett val till presidentämbetet ägde dock rum ett halvår före folkomröstningen. I Norge inträffade val till Stortinget mitt i denna process, i september 1993 ett drygt år bara före folkomröstningen. I Sverige slutligen hann två riksdagsval hållas – i september 1991 och i september 1994 – medan Europafrågan var högaktuell och folkomröstningen ännu inte hunnit äga rum.

2) Ett annat självfallet drag hos parlamentariska system är alltså existensen av ett antal politiska partier. Dessa måste, som systemens centrala aktörer, med nödvändighet bli mer eller mindre berörda av att det anordnas en folkomröstning. En sådan har i sin tur visat sig kunna verka både förlösande och upplösande på politiska partier. Förlösande kan folkomröstningar verka i situationer när partier är inbördes starkt splittrade i en fråga; de kan således bidra till både pacifiering och desarmering av dessa motsättningar genom att medborgarna själva träder in och ombeds att direkt avgöra frågan. Upplösande kan folkomröstningar däremot verka om latent motsättningar inom ett parti, som tidigare hållits tillbaka, riskerar att bli blottlagda och exponerade genom att en folkomröstning anordnas. Överhuvud ställer folkomröstningar partier inför svåra avvägningsproblem. Skall man som organisation, med olika konsekvenser för sitt fortsatta inre liv, välja att engagera sig i en folkomröstningskampanj eller hålla sig vid sidan om? Avvägningar av denna typ har ofta visat sig bli bestämda av den typ av fråga som en folkomröstning gäller: om ett parti uppfattar sig vara väl samlat i frågan eller ej, om det har en ensartad åsikt eller är splittat.

I EG/EU-frågan uppvisade de finländska, norska och svenska partierna olika mönster i detta avseende. I alla de tre länderna fanns det både partier som var inbördes klart splittade och partier som var väl sammanhållna kring ja eller nej till ett medlemskap. De folkomröstningar som kom att hållas – och alldeles särskilt de tidpunkter vid vilka de skulle äga rum – kom därmed också att bedömas och värdesättas på olika sätt av de olika partierna.

3) Ett tredje och särskilt karakteristiskt drag för alla parlamentariska system, nordiska liksom icke-nordiska, är naturligtvis den avgörande roll för politikens utformning som de i allmänna val utsedda parla-

mentsledamöterna förutsättes spela. I fördelningen av kompetens mellan ett parlament och ett folkomröstningsresultat ställs relationerna på sin spets mellan representativ demokrati i form av beslut fattade av i allmänna val utsedda förtroendemän och direkt demokrati i form av medborgarvota i en folkomröstning. Detta möte mellan två principiellt olika typer av beslutsfattande har visat sig kunna få mycket olika utfall: det har kunnat ske friktionsfritt men kan också leda till kompetensvister, det har kunnat stärka auktoriteten i det politiska systemets beslutsmaskineri men kan också allvarligt försvaga det. Också i samband med EU-folkomröstningarna i Finland, Norge och Sverige kom detta klassiska problem att aktualiseras. Variationer uppstod både i den intensitet med vilken problemet upplevdes liksom i tillämpningen av principer, som var ägnade att lösa det.

Det är i dagens situation lättare att uttala sig om hur de tre nordiska folkomröstningarna hösten 1994 lät sig sammanlänkas med olika konkreta drag i dessa länders politiska system än att med utgångspunkt i dessa sammanlänknings tala om effekter för systemen i stort. Kan dessa parlamentariska systems auktoritet sägas ha förstärkts eller försvagats som följd av dessa omröstningar? Tidsperspektivet är ännu för kort för några säkra omdömen i detta avseende. Svar på frågor av denna art, hämtade från andra erfarenheter än de knutna till de nordiska folkomröstningarna hösten 1994, har varierat. Gynnsamma liksom ogynnsamma konsekvenser har framhållits.

En gynnsam konsekvens har legat i den speciella legitimitet som beslut förankrade i medborgarnas direkta medverkan visat sig ha förutsättningar att få och som bidragit till att öka legitimiteten hos politiska system överlag, alldeles oavsett om de råkat vara av parlamentarisk typ eller ej. En annan gynnsam konsekvens, med särskild relevans just för ett parlamentariskt system, har legat i att folkomröstningar visat sig kunna verka förlösande i parlamentariskt fastlåsta lägen, uppkomna antingen genom att partier är oense inom sig eller mellan sig i en fråga. De ogynnsamma konsekvenser som folkomröstningar å andra sidan kan få för det parlamentariska systemet i dess helhet har framförallt uppfattats ligga i själva sammanjämkningen mellan representativ och direkt demokrati. Ståndpunkter intagna av dem som företräder väljarna i riksdag och regering har kunnat komma i klar motsättning till de ståndpunkter som medborgarna själva anslutit sig till i en folkomröstning. Konflikt har därigenom hotat uppstå mellan två olika majoriteter: mellan ett medborgarflertal och ett flertal av förtroendemän som medborgarna själva i annan ordning valt. Vidare kan valda förtroendemäns auktoritet komma att undergrävas om de uppfattas utnyttja folkomröstningar som ett medel varigenom de själva

undgår att behöva ta ansvar för beslut och i stället lämpar över detta ansvar direkt på medborgarna.

Det uppstod, såsom redan antytts, skillnader i det sätt på vilket EU-folkomröstningarna i Finland, Norge och Sverige hösten 1994 kom att integreras i respektive lands politiska system. En förklaring till dessa skillnader är systemorienterad. Den konstitutionella traditionen mellan länderna skiljde sig åt liksom också själva utformningen av folkomröstningsinstitutet och partiernas syn på det. En annan förklaring är ämnesorienterad. Uppfattningen om det som var EG och småningom blev EU skiftade i sin tur mellan länderna både i fråga om den tid som detta ämne diskuterats och den intensitet med vilket det behandlats.

## Kap. II Bakgrunden

Finland, Norge och Sverige hade haft olika antal folkomröstningar i sin historia innan de alla anordnade en om medlemskap i EU hösten 1994. Finland var det land som haft endast en tidigare; Norge hade haft det största antalet men ändå inte mer än fem; Sverige slutligen hade haft fyra folkomröstningar före sin EU-omröstning. De frågor som dessa tidigare nordiska omröstningar handlat om anknyter i någon mån, men inte helt, till den typ av ämnesområden som visat sig vara vanliga just för folkomröstningar. Det brukar vara frågor av etisk, konstitutionell eller territoriell art. Finlands enda förutvarande omröstning – den hade inträffat 1931 – hade avsett förbud eller ej mot rusdrycker. Den får anses ha gällt en etisk/moralisk fråga som dessförinnan också hänskjutits till folkets direkta avgörande i Norge och Sverige, i Norge till och med två gånger (i oktober 1919 respektive oktober 1926). I Norge hade de återstående tre folkomröstningarna före den om EU hösten 1994 alla gällt frågor av territoriell/konstitutionell art: 1905 dels frigörelse från Sverige, dels införande av monarki samt 1972 medlemskap i den tidens Europeiska gemenskap. Sverige slutligen skiljer sig från de två andra länderna i så måtto som vi ju haft folkomröstningar också om andra frågor än just etisk/moraliska, territoriella och konstitutionella: 1955 röstade landet om höger-vänstertrafik, 1957 om utformning av tilläggs pensioner och 1980 om kärnkraft.<sup>1</sup>

De beslut som togs i Finland, Norge och Sverige att hänskjuta frågan om medlemskap i EU till medborgarnas direkta avgörande skall ses mot bakgrund av tre faktorer. En gäller den form av reglering av själva folkomröstningsinstitutet som gjorts i respektive lands författning. En annan faktor gäller den tradition av principiell åsikt om värdet av folkomröstningar som de olika partierna i de tre länderna bar på. En tredje faktor av betydelse i detta sammanhang var den inställning som de olika partierna hade till själva den fråga – medlemskap eller ej i EU – som den beslutade folkomröstningen var avsedd att handla om.

<sup>1</sup> Om nordisk politik i ett komparativt perspektiv se bl.a. Petersson, O., *Nordisk politik*.

## 2:1 Konstitutionell reglering

Den konstitutionella regleringen av institutet med folkomröstningar har varit olika i de tre länderna. Sverige har den äldsta traditionen på området med en bestämmelse om detta institut införd i vår regeringsform redan 1922. Norge å andra sidan har aldrig haft – och har fortfarande inte – någon paragraf härom i Grunnloven. Finland slutligen fick först så sent som 1987 en bestämmelse införd i landets Valtiosääntö/Regeringsform och hade alltså dessförinnan, alldeles som Norge, saknat all hänvisning i sin grundlag till folkomröstningar.

Beslutet i Sverige att redan i början av 1920-talet grundlagsmässigt reglera möjligheten att anordna folkomröstningar bottnade i två omständigheter. Den ena var den våg av entusiasm för fördjupad folkstyrelse som gick över Europa efter första världskriget och också omfattade Sverige; ett i dessa sammanhang ofta framfört krav gällde just mer direkt demokrati i form av folkomröstningar. Den andra omständigheten var den då aktuella rusdrycksfrågan. Både förespråkare för och motståndare till ett eventuellt rusdrycksförbud bedömde det som rimligt att medborgarna själva skulle få ta ställning till ett förbud som starkt skulle påverka deras liv samtidigt som också partier, som inbördes var delade, hade intresse av att den kontroversiella frågan i någon mån lyftes bort från deras egen hantering och i stället hänsköts till folkets direkta avgörande.<sup>2</sup>

Den bestämmelse om folkomröstningar, som mot bakgrund av både demokratikrav och rusdrycksproblem, infördes i den svenska regeringsformen, anknöts till den paragraf i RF som uttryckligen stadgade att riksdagen "representerar svenska folket". Det 1922 beslutade tillägget fick formuleringen: "Skulle med hänsyn till något ärendes särskilda vikt och beskaffenhet prövas nödigt, att före dess avgörande folkets mening inhämtas, må Konungen och riksdagen genom samfällt stiftad lag förordna, att allmän folkomröstning skall anställas".<sup>3</sup> I denna speciella lagstiftning skulle ämnesområde och tidpunkt för en konkret folkomröstning sedan anges. Det väsentliga som i denna tidiga svenska konstitutionella reglering slogs fast var att en folkomröstning dels inte skulle kunna vara avgörande utan endast rådgivande, dels inte skulle kunna utlösas av någon minoritet i folket i dess helhet eller i riksdagen. Att en folkomröstning, för att den överhuvud skulle kunna komma till stånd, förutsatte majoritetsbeslut av riksdagen sågs som ett

<sup>2</sup> Jfr Wallin, G., *Folkomröstningsinstitutet, Samhälle och riksdag II*.

<sup>3</sup> Se Malmgren, R., *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar*, (sjunde upplagan), s. 56 ff.

sätt att motverka att parlamentets ställning försvagades som följd av denna nya möjlighet till direkt medborgardeltagande.

Drygt sextio år senare, år 1974, fick Sverige en ny regeringsform som ersatte 1809 års RF, ändrad och lappad i det oändliga. Det var en tämligen knapphändig bestämmelse om folkomröstningar som återkom i den nya grundlagens åttonde kapitel om lagstiftning: "Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket meddelas genom lag".<sup>4</sup> Egentligen ansågs det inte längre föreligga något behov att i grundlag reglera möjligheten att anordna en rådgivande folkomröstning. Men i och med att det ändå bedömdes som viktigt att få garantier för att det också framdeles skulle vara en majoritet i riksdagen som bestämde om en folkomröstning överhuvud skulle äga rum, liksom hur den skulle utformas, togs denna korta bestämmelse med i Regeringsformen.

Den väsentliga konstitutionella skillnaden i folkomröstnings-sammanhang mellan Sverige å ena sidan, Finland och Norge å den andra, är dock inte längre att vi hade en tidig grundlagsmässig reglering av rådgivande folkomröstningar utan att vi därtill sedan knappt två decennier har en grundlagsbestämmelse som möjliggör också en helt annan typ av folkomröstning. År 1980 infördes sålunda i Regeringsformen en bestämmelse – kap. 8, § 15 – om beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor. Bestämmelsen avser inte endast grundlagsfrågor i strikt mening utan också godkännande av internationellt fördrag om det i sig förutsätter grundlagsändring, som inte hunnit bli beslutad, samt numera också överlåtelse av beslutanderätt till mellanfolklig organisation. Att en regel av denna typ kom att införas i den svenska grundlagen var resultatet av en offentlig debatt som länge hade pågått i Sverige om utvidgning av folkomröstningsinstitutet.

Denna regel om beslutande folkomröstningar kompletterar alltså den ordning som tidigare gällt vid ändring av grundlag, dvs att en sådan ändring förutsätter två riksdagsbeslut fattade på var sin sida av ett allmänt val. Regeln fick en ganska komplicerad utformning. Det stadgas att ett förslag till grundlagsändring, som antagits som vilande av riksdagen, skall underställas folkomröstning om minst en tiondel av riksdagens ledamöter yrkar detta och minst en tredjedel av riksdagens ledamöter stöder yrkandet; ett förslag till grundlagsändring skall ha lagts på riksdagens bord senast nio månader före det riksdagsval efter vilket det andra och avgörande beslutet skall tas. Vidare stadgas det att en folkomröstning av denna typ måste äga rum samtidigt med det

<sup>4</sup> *SOU 1972:15*, s. 78 och *Sveriges riksdag 1972/73*, Proposition 90, ss. 187 och 303.

riksdagsval efter vilket det avgörande grundlagsbeslutet skall fattas. Förslaget blir förkastat om de flesta av dem som deltar i omröstningen röstat emot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som avgivit godkända röster vid det samtidiga riksdagsvalet. Om det inte förkastas skall förslaget behandlas på vanligt sätt av den nyvalda riksdagen.

Det är flera drag i denna komplicerade bestämmelse som framstår som speciella och beaktansvärda. Ett är att det är en minoritet i riksdagen som kan utlösa denna typ av omröstning medan folkomröstningar av rådgivande karaktär förutsätter beslut av en riksdagsmajoritet. Ett annat drag är att denna nya typ av omröstning måste äga rum i anslutning till ett riksdagsval; denna samtidighet har förväntats garantera högt valdeltagande och därmed också god representativitet. Ett tredje speciellt drag, med den utformning som bestämmelsen fått, är att utslaget blir definitivt bara om det går i negativ riktning, dvs om inte en absolut majoritet av de röstande sagt nej kommer riksdagen ändå att ha det slutgiltiga avgörandet i sin hand. På grund av denna sistnämnda omständighet har denna nya typ av folkomröstning i Sverige ibland också kommit att karakteriseras som blott och bart "halvt beslutande".

Finland fick alltså en bestämmelse om folkomröstningar införd i sin regeringsform först mer än sextio år senare än Sverige. Man hade där burit på en större principiell misstro inför detta institut än i sitt västra grannland alltsedan man en tid efter sin självständighetsförklaring haft att utarbeta och anta en ny författning. Under det inbördeskrig 1918 mellan "röda" och "vita" som föregått detta arbete hade det på den förlorande röda sidan hunnits utarbeta ett utkast till grundlag för Finland där bl.a. just folkomröstningar getts stort utrymme som uttryck för folkets suveräna makt. Det var i mycket denna uppmärksamhet som hade bidragit till att diskreditera institutet på den segrande vita sidan. I den regeringsform som antogs i juli 1919 kom därmed inte heller någon referens att göras till folkomröstningar. I stället underströks med stor tydlighet den nya statens helt representativa statsskick redan i Regeringsformens andra paragraf som lydde – och fortfarande lyder – "Statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av dess till riksdag församlade representation".<sup>5</sup>

Den omständigheten att någon hänvisning överhuvud inte gjordes i den finländska regeringsformen till rådgivande folkomröstningar ansågs dock inte utgöra något hinder för att man redan ett drygt decennium

<sup>5</sup> Suksi, M., *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, s. 220 f.

senare, år 1931, faktiskt anordnade en sådan omröstning. Den gällde alltså frågan huruvida en tidigare beslutad förbudslag skulle förbli i kraft eller ej; i och med att folket med en majoritet uppgående till drygt 70 % uttalade sig för ett upphävande kom riksdagen sedermera också att besluta detta. I den tolkning som då gjordes av grundlagen - och som sedermera ofta kom att upprepas - betonades det att folkomröstningar som är beslutande står i strid med grundlagen men inte om de är rådgivande och därtill gäller frågor där medborgarna har speciella kunskaper och erfarenheter.

Att Finland i alla fall - nästan sjuttio år efter det att Regeringsformen antagits - kom att införa en uttrycklig bestämmelse i sin grundlag om rådgivande folkomröstningar bottande i ett påtagligt ökat intresse under 1970- och 1980-talen för institutet som sådant. Flera förslag väcktes om att anordna folkomröstningar inom konkreta ämnesområden; flera partier markerade också ett principiellt intresse för denna form av direkt demokrati. Den bestämmelse om folkomröstningar som infördes i Finlands RF fick en något längre utformning än den som intagits i 1974 års svenska motsvarighet. Så här lyder den finländska versionen: "Om anordnande av folkomröstning beslutas genom lag. I lagen skall stadgas om tidpunkten för omröstningen och om de alternativ som skall föreläggas de röstande. Staten skall informera om alternativet och stödja informationen om dem på det sätt som därom stadgas i lagen. Rätt att rösta vid en rådgivande folkomröstning har var och en som enligt riksdagsordningen är valberättigad vid riksdagsmannaval". Man uppfattade denna nya bestämmelse svara mot det rättsläge som sedan länge de facto gällt i Finland. Därtill ansågs den äga ett informativt syfte förutom att den också skulle ses som uttryck för ett större intresse för folkomröstningar generellt sett i landet.<sup>6</sup>

Norge har inte följt Sveriges - och numera inte heller Finlands - exempel att ha en referens till folkomröstningsinstitutet i sin grundlag trots att Norge är det av de tre länderna som först överhuvudtaget anordnade en folkomröstning och som därtill haft det största antalet hitintills. Konstitutionell praxis i fråga om utlysning av rådgivande folkomröstningar har ändå uppfattats vara helt klar: Stortinget är i sin fulla rätt, om det så önskar, att fatta beslut om att anordna en sådan omröstning.<sup>7</sup> Klarheten i denna tolkning har väl också bidragit till att det inte heller förts någon egentlig diskussion om att grundlagsreglera

<sup>6</sup> *Ibid*, s. 224 f.

<sup>7</sup> Se t.ex. Stordrange, B., *Folkeavsteminger. Utredning avgitt til Stortingets kontor 15. oktober 1991*, s. 11.

denna typ av folkomröstning. Många diskussioner har däremot förts och många förslag väckts i Stortinget om att införa regler i Grunnloven som skulle innebära en klar utvidgning av själva folkomröstningsinstitutet. Framstötter har sålunda gjorts dels om att möjliggöra för minoriteter i Stortinget att utlösa rådgivande folkomröstningar, dels om att införa regler om formellt beslutande folkomröstningar och då inte endast kring konstitutionella frågor utan också kring andra politiska problemkomplex. Dessa framstötter har i mycket varit koncentrerade till vissa perioder – till början av självständighetstiden, till åren efter andra världskriget liksom till det allra senaste decenniet – men de har aldrig fått stöd av det kvalificerade flertal i Stortinget som krävs för grundlagsändring.<sup>8</sup> Stortingsmajoriteterna har präglats av fortsatt ovilja eller skepsis mot en utbyggnad av denna form av direkt demokrati.

## **2:2 De politiska partiernas principiella inställning till folkomröstningar**

De politiska partierna i Finland, Norge respektive Sverige har över åren haft anledning att både utveckla principiella synpunkter på värdet av folkomröstningar som inslag i statslivet liksom att ta ställning till konkreta förslag om folkomröstning i en speciell fråga. Principiell hållning har inte alltid behövt stämma överens med ställningstaganden till sådana konkreta förslag.

Ett ganska klart mönster tycks enligt den komparativt upplagda litteraturen kring folkomröstningar avteckna sig när det gäller partiernas principiella hållning till folkomröstningar. Den verkar mindre vara betingad, såsom för övrigt ofta är fallet när det gäller konstitutionella frågor, av ideologiska överväganden och mer av det egna partiets placering i det politiska kraftfältet. Partier som har en central ställning i det politiska systemet, som själva har stora möjligheter att verksamt påverka politikens faktiska utformning, brukar sålunda ofta inta en avvaktande eller direkt skeptisk hållning till folkomröstningar medan en motsatt attityd brukar intas av partier som befinner sig i politikens utkant, som oftare är i opposition än i regeringsställning. Överhuvud brukar det vara minoriteter snarare än majoriteter som talar sig varma för folkomröstningar, som ser detta institut som både vapen och kon-

<sup>8</sup> Se t.ex. Björklund, T., "The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed?", *Scandinavian Political Studies*, 1982:3.

trollinstrument i sin hand.<sup>9</sup>

Detta generella mönster har som sagt inte alltid behövt spegla sig i beslut att hänskjuta en speciell fråga till folkomröstning. Där kan andra faktorer än egen placering i det politiska kraftfältet spela in. Partier som samverkar i en koalitionsregering, men visar sig ha klart olika åsikter i en fråga, kan sålunda se en folkomröstning som ett sätt att lösa sina samverkansproblem; ett i och för sig centralt placerat parti kan vidare drabbas av inre splittring och därför önska att den fråga som splittrar avgörs av medborgarna direkt; partier kan slutligen också, utan att vara inbördes oense eller splittrade, uppfatta en folkomröstning i en speciell fråga som en värdefull avledare för hela det politiska systemet eller som en förstärkare av ett besluts politiska legitimitet.

Det som generellt tenderat att gälla i fråga om partiers principiella hållning till folkomröstningsinstitutet har i stort sett också gällt Finlands, Norges och Sveriges partier. Förändringar och förskjutningar i dessa partiers principiella värdering av institutet har skett parallellt med att dessa partiers position förändrats i respektive lands politiska liv. Det nu sagda kan illustreras med utvecklingen inom de två huvudblock av politiska partier som i olika grad präglat det parlamentariska livet i dessa länder under 1900-talet, dvs. inom de s.k. socialistiska respektive borgerliga blocken.

Inom det socialistiska blocket har det socialdemokratiska partiet varit det dominerande i alla de tre länderna. Överhuvudtaget har detta parti under huvuddelen av detta sekel intagit en särskilt stark ställning i norsk och svensk politik men i någon mån även i finländsk. Under denna sin storhetstid har socialdemokratin också i alla de tre länderna principiellt sett uppvisat en tämligen kallsinnig hållning till folkomröstningsinstitutet. Detta har ofta setts som ett konserverande element i politiken samtidigt som det också uppfattats kunna komplicera det parlamentariska systemets normala funktionssätt. I Finland, där många riksdagspartier under efterkrigstiden motionerat om en uttrycklig reglering av institutet, förblev sålunda landets socialdemokrati tyst och närmast negativ<sup>10</sup>; i Norge strök arbeiderpartiet från sitt program en tidigare införd punkt om folkomröstningar redan under 1930-talet<sup>11</sup>; i Sverige hade visserligen socialdemokratin ännu kvar en sådan pro-

<sup>9</sup> Se t.ex. Anckar, D. och Berglund, S. (utg.) *Planerad Demokrati*, ss. 26-62; Butler, D. och Ranney, A., (utg.) *Referendums around the World*; Gallagher och Uleri, a.a.

<sup>10</sup> Se Suksi, a.a., s. 224.

<sup>11</sup> Björklund, a.a., s. 245.

grampunkt under efterkrigstiden men markerade samtidigt skepsis inför många av de krav om utvidgning av folkomröstningsinstitutet som framfördes i den tidvis ganska intensiva debatten. Det som skedde just inom svensk socialdemokrati var att man i början av 1950-talet visserligen gick med på att en minoritet i riksdagen skulle kunna utlysa rådgivande folkomröstningar men att man senare kom att frånga detta medgivande; det som vidare hände var att man länge i huvudsak motarbetade förslag om beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor men ändå i slutet av 1970-talet – nu befann man sig i opposition – kom att acceptera den ordning som alltjämt gäller.

I början av 1900-talet, när socialdemokratin ännu inte var så stark som den senare skulle bli, hade inställningen däremot varit en annan. Både inom norsk och svensk socialdemokrati hade det sålunda uttalats klara sympatier just för folkomröstningar och krav härom hade som sagts även införts i respektive partis program; det svenska partiet hade också aktivt arbetat för att få bestämmelsen om rådgivande folkomröstningar införd i Regeringsformen. Till vänster om socialdemokratin hade entusiasmen för folkomröstningar varit ännu starkare. I Finland hade man, i de författningsdiskussioner som under inbördeskriget fördes på den röda sidan, ju tillmätt folkomröstningar en central roll och i Sverige hade de också ägnats stor uppmärksamhet vid det vänstersocialistiska partiets konstituerande kongress 1917 liksom i partiets valkampanj senare samma år.

Det som nu sagts om principiell socialdemokratisk skepsis visavi folkomröstningar under efterkrigstiden hindrade dock varken det norska partiet att aktivt arbeta för en Europa-omröstning 1972 eller det svenska från att aktivt medverka till att de folkomröstningar kom till stånd som inträffade i Sverige 1955, 1957 respektive 1980. I Sverige bestämde sig sålunda socialdemokratin inom ramen för sin koalitionsregering med centerpartiet både att högertrafikfrågan och pensionsfrågan skulle föras ut i en folkomröstning; det senare beslutet blev för övrigt sammankopplat med att man drog tillbaka det vilande grundlagsförslaget om rätt för riksdagsminoriteter att initiera rådgivande folkomröstningar. Man tog vidare som parti också det avgörande initiativet till den folkomröstning i kärnkraftsfrågan som ägde rum våren 1980. Motiven för dessa olika socialdemokratiska framstötter skiftade.

En utveckling i mycket spegelvänd till socialdemokraternas kan de borgerliga partierna i Finland, Norge och Sverige sägas ha beskrivit i sin principiella inställning till folkomröstningar. I Sverige hade högern ursprungligen varit klart emot att en bestämmelse om rådgivande folkomröstning infördes i Regeringsformen i början av 1920-talet;

liberalerna hade dock arbetat för ett sådant införande. I Finland hade de borgerliga partierna i det författningsarbete som ägde rum den närmaste tiden efter inbördeskriget varit noga med att betona det nya statsskickets representativa karaktär. I Norge hade det dominerande liberala partiet i landet, venstre, i motsats inte bara till socialdemokratin utan även till de konservativa, åtminstone vid tiden kring första världskriget motsatt sig förslag till folkomröstningar i specifika frågor.<sup>12</sup>

Under efterkrigstiden blev det så de borgerliga partiernas tur – igen med vissa variationer mellan dem och mellan de tre länderna – att framstå som principiellt mer intresserade av folkomröstningar än socialdemokratin parallellt med att deras egen position i politiken försvagats; det fanns dock självfallet undantag från denna tendens såsom bl.a. centerpartiets fortsatta starka ställning i Finland är exempel på. Just i Finland kom f.ö. landets konservativa parti, samlingspartiet, att sedermera bli det mest aktiva i att få en bestämmelse om folkomröstningar införd i landets grundlag.

I och med att själva frågan om en förstärkning av folkomröstningsinstitutet kom att diskuteras mer i Sverige än i de två andra länderna kom också Sveriges borgerliga partier att få fler tillfällen än sina nordiska systerpartier att under efterkrigstiden markera en folkomröstningspositiv hållning. Högerpartiet, som i början av 1920-talet uttryckligen hade arbetat mot en grundlagsbestämmelse om rådgivande folkomröstningar, blev i detta avseende särskilt aktiv; i sitt programrevisionsarbete efter andra världskriget bestämde man sig också för att införa en punkt i sitt nya program om att ett utvidgat folkomröstningsinstitut borde övervägas ”såsom ett medel att stärka folkets kontroll över regering och riksdag”.<sup>13</sup> Centerpartiet och folkpartiet, vars föregångare liberalerna i och för sig redan hyst sympatier för detta institut flera decennier tidigare, slog under efterkrigstiden följe med högern/moderaterna i denna plädering för folkomröstningar. Denna plädering kom för övrigt att upprepas i borgerliga riksdagsmotioner väckta så sent som i januari 1990, bara ett år innan en folkomröstning i Europafrågan kom att bli högaktuell. I moderaternas författningsmotion det året betonades sålunda ”att folkomröstningar används i alltför liten utsträckning” i Sverige; krav ställdes på snar utredning av möjligheter att förändra och förstärka detta institut.<sup>14</sup> I folkpartiets partimotion

<sup>12</sup> Björklund, *a.a.*, s. 245.

<sup>13</sup> Se Wallin, *a.a.*, s. 300.

<sup>14</sup> *Sveriges Riksdag 1989/90*, KU:motion 206.

efterlystes likaledes både en förstärkning av institutet och en utredning<sup>15</sup>; i centerpartiets författningsmotion, också den med krav på utredning, fördes slutligen både de mest utförliga och de mest positiva resonemangen om värdet av folkomröstningar.<sup>16</sup>

Det skall tilläggas att i överensstämmelse med mönstret att perifera partier tenderar att vara principiellt mer intresserade av folkomröstningar än centrala är det naturligt att förvänta sig att partier som befinner sig långt ut på en politisk flank skall markera ett alldeles särskilt sådant intresse. Belägg för att detta är fallet kan hämtas från alla de tre länderna. I Finland fanns Finlands landsbyggsparti, en gång grundat av Veikko Vennamo, som med särskild tydlighet pläderade för folkomröstningar.<sup>17</sup> I Sverige kom ny demokrati under sin korta tid i riksdagen också att göra detta. I Norge slutligen kom fremskrittspartiet, med sina rötter i tidigare högerpopulistiska stämningar, att ett flertal gånger motionera i Stortinget om långtgående utvidgningar av folkomröstningsinstitutet; man har inte bara efterlyst att stortingsminoriter skulle kunna utlösa folkomröstningar utan också föreslagit att dessa omröstningar skulle få beslutande karaktär och kunna gälla frågor även utanför grundlagsområdet. En upprepning av tidigare framstötter av denna karaktär kom för övrigt att göras så sent som i skuggan av den under 1990-talet annalkande rådgivande folkomröstningen i EG/EU-frågan.<sup>18</sup>

### **2:3 De politiska partiernas inställning till europeisk integration**

De politiska partiernas hantering i Finland, Norge och Sverige av tanken att anordna en folkomröstning i Europafrågan kom naturligtvis också att påverkas av deras egen inställning till själva sakfrågan: medlemskap eller ej i EG/EU. Det fanns härvidlag både likheter och olikheter inom respektive lands partiväsen; de visade sig såväl i början av 1990-talet när denna fråga på nytt aktualiserades liksom under åren därefter fram till själva folkomröstningarna.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> *Ibid.*, KU:motion 215.

<sup>16</sup> *Ibid.*, KU:motion 230.

<sup>17</sup> Anckar och Berglund, *a.a.*, s. 44.

<sup>18</sup> *Stortinget 1992*, Instilling S:133 och Forhandlingar:215.

<sup>19</sup> En överblick av de olika partiernas hållning kan för Fin lands del hämtas i Pesonen, P. (Utg.) *Suomen EU-kansanäänestys 1994. Raportti äänestäjien kannanotoista*, för Norges del i Todal Jenssen, A. och Valen, H. (Utg.), *Brussel midt imot. Folkeavstemningen om EU* och för Sveriges del i Giljam,

En påtaglig likhet var att samtliga länders konservativa parti – samlingspartiet i Finland, høyre i Norge och moderata samlingspartiet i Sverige – var tämligen enhälliga i sitt förord för en anslutning till de Europeiska Gemenskaperna. Dessa partier bar också på en lång Europa-integrationsvänlig tradition (mindre tydlig dock i Finland än i Norge och Sverige). De markerade från början, när frågan på nytt aktualiserades, sin anslutning till tanken på ett sådant medlemskap och de lyckades också upprätthålla denna tämligen stora interna ja-enighet fram till de slutliga avgörandena hösten 1994. I Sverige delades denna starkt EG/EU-positiva hållning i huvudsak också av folkpartiet/liberalerna medan partiets motsvarighet i Norge, det starkt reducerade venstre som varit mycket illa av Europaomröstningen i början av 1970-talet, småningom kom att utveckla en direkt negativ hållning. Det parti i Finland som närmast kan jämföras med liberalerna i Sverige är väl svenska folkpartiet och även om det kom att inrymma mer av ett nej-förord än folkpartiet i Sverige förblev det dock i huvudsak positivt till ett medlemskap.

En annan påtaglig likhet mellan de tre ländernas partiväsen var att ledningen för respektive lands socialdemokratiska parti var starkt för en anslutning till EG/EU; i Finland befann sig socialdemokraterna i opposition när Europafrågan aktualiserades medan de däremot satt i regeringsställning i Norge och Sverige och ju också utifrån denna position kom att ta initiativet till att frågan fördes upp på den politiska dagordningen. De två partiledarna, Gro Harlem Brundtland och Ingvar Carlsson, kom att bli särskilt aktiva i detta hänseende. De socialdemokratiska partierna bar dock, i motsats till de konservativa partierna, även på ett arv (återigen framförallt i Norge och Sverige) av skepsis eller direkt motstånd till ett samarbete inom EG/EU:s ram. Denna avvisande opinion kom också, från och med det att frågan aktualiserades i början av 1990-talet, att på nytt återuppväckas. Det utvecklades sålunda en inre opposition inom de socialdemokratiska partierna mot den egna partiledningens positiva hållning; den blev minst påtaglig i Finland och särskilt stark i Sverige.

En tredje likhet slutligen i hållningen till ett eventuellt medlemskap inom de tre ländernas partiväsen är att samtliga partier till vänster om socialdemokratin visade sig vara negativt inställda. Denna negativism var särskilt klart markerad av vänsterpartiet i Sverige och av socialis-

tisk venstreparti i Norge medan vänsterförbundet i Finland var mindre enigt i sitt avståndstagande.

Den stora skillnaden mellan de tre länderna låg i att Norge inrymde ett i det politiska kraftfältet strategiskt placerat parti som från första början visade sig vara mot ett medlemskap medan detta partis motsvarighet i de två andra länderna förblev splittrade. Detta starkt nej-engagerade parti var alltså senterpartiet, som befann sig i opposition sedan slutet av 1980-talet och nu leddes Anne Enger Lahnstein. Centerpartierna i de två andra länderna inrymde däremot både ja- och nej-sägare med en partiledning i respektive land som hörde hemma på ja-sidan. I Finland innehade centerpartisten Esko Aho statsministerposten från det att frågan aktualiserades hösten 1991 till dess att den avgjordes tre år senare; i Sverige var landets centerparti företrätt i den borgerliga regering som verkade från september 1991 till september 1994 och som alltså hade huvudansvaret för de medlemskapsförhandlingar som avslutades i mars 1994.

En annan skillnad mellan de tre ländernas partiväsen gäller ett antal mindre partiers hållning. I Norge och Finland framstod de två ländernas kristna partier från början som klara motståndare till ett medlemskap medan deras motsvarighet i Sverige, KDS, som blev företrätt i riksdagen första gången efter valen 1991, till en början i huvudsak framstod som positivt till ett medlemskap men småningom också visade sig inrymma nej-förespråkare. Miljöpartiet i Sverige å andra sidan, som tidigt visat sig vara enigt i ett klart motstånd till ett medlemskap i EG, hade ett systerparti i Finland som däremot var delat i frågan. Ej heller de partier i respektive lands parlament som får sägas bära på populistiska drag hamnade på samma linje. Fremskrittspartiet i Norge verkade från början ha varit delat i Europafrågan men stannade till slut för ett ja; ny demokrati, som kommit in i den svenska riksdagen hösten 1991, höll sig hela tiden i huvudsak kring ett ja; Finlands landsbygdsparti slutligen, med sina rötter i Veikko Vennamos proteströrelse från tidigare decennier, framstod å andra sidan som detta lands kanske mest EG/EU-negativa parti.

Man kan sammanfattningsvis säga att likheterna mellan finländska, norska och svenska partier dock övervägde när det gällde inställning till EG/EU. I alla de tre länderna existerade det en stark ja-koalition i form av de konservativa och socialdemokratiska partierna, om ock med betydande splittring inom de senare. Vidare hade alla länder också partier utanför socialdemokratin som var internt splittrade i frågan. Den stora skillnaden låg på nej-sidan. Bara i Norge hade motståndarna till ett medlemskap ett centralt placerat parti helt och hållet på sin sida medan de i Finland och Sverige fick motsvarande totala stöd endast från partier i perifer ställning.

### Kap. III Varför folkomröstning?

I länder som har representativt uppbyggda politiska system men samtidigt lämnat möjligheten öppen för folkomröstningar av icke-obligatorisk karaktär har det erfarenhetsmässigt visat sig finnas flera olika faktorer som bidragit till att sådana kommit att utlösas. Dessa faktorer kan sammanfattas i fyra punkter:<sup>1</sup>

1) En faktor utgörs av krav från en minoritet; det kan vara fråga om en minoritet i landets parlament eller inom befolkningen i dess helhet. Grupper som vet att de i en speciell fråga saknar majoritetsstöd för sin åsikt kan se en folkomröstning som sin chans att vinna, alldeles särskilt om de har anledning förmoda att deras ståndpunkter har ett brett stöd bland medborgarna i gemen. Att utifrån en minoritetssituation i en konkret fråga uppträda på detta sätt svarar mot det förord som politiska partier i perifer position ofta markerat för folkomröstning-institutet som sådant.

2) En annan faktor är att det uppstått förlamande oenighet kring en fråga i det politiska systemet. Förlamningen kan bero på åsiktssplittring inom ett och samma parti eller mellan samverkande partier, t.ex. i regeringsställning. Att anordna en folkomröstning kring en sådan konfliktladdad fråga kan, såsom inledningsvis framhållits, bidra till lösa upp låsningar och därmed också lätta på spänningar inom hela systemet.

3) En tredje faktor är att en fråga har en speciell karaktär, alldeles oavsett om den också väckt starka känslor eller ej hos en minoritet eller skapat svårhanterliga spänningar eller ej i det politiska systemet. Det speciella i en sådan fråga kan ligga i att den har stor vikt, att den länge varit aktuell eller att den extra legitimitet känns angelägen som ett beslut grundat på en folkomröstning har förutsättning att ge.

4) En fjärde faktor slutligen är närvaron av ett yttre tryck. Det kan vara av olika slag. Dels kan trycket ligga i att det råder ett generellt folkomröstningsvänligt klimat i ett land vid en viss tidpunkt. Dels och viktigare kan det bestämmas av att samma fråga tidigare varit föremål för en folkomröstning i det egna landet eller i andra. Den europeiska integrationsprocessen hade, innan den genom den svenska regeringens utspel hösten 1990 fick förnyad aktualitet i Norden, t.ex. redan varit föremål för åtta folkomröstningar i Europa, dvs i Danmark, England, Frankrike, Grönland, Irland, Italien och Norge.

<sup>1</sup> Se t.ex. Björklund, *a.a.*

Den typ av faktorer som här har nämnts kom också att i olika grad påverka de beslut som i början av 1990-talet togs i Finland, Norge respektive Sverige att anordna en folkomröstning om medlemskap eller ej i EG/EU.

### **3:1 Det svenska beslutet**

Sverige blev det första av de tre länderna som fick en diskussion om en folkomröstning i Europafrågan. Det enkla skälet härför var att det var den svenska regeringen som först gav hela frågan ny aktualitet genom att tämligen oväntat i oktober 1990 meddela att man inriktade sig på att söka inträde i EG. Under den allra första tiden efter detta utspel rådde emellertid ännu ingen allmän enighet om att man verkligen skulle hänskjuta denna fråga till medborgarnas direkta avgöranden. Två partier hade visserligen omgående ställt krav härpå, tre hade anslutit sig till detta krav några månader senare men ett – och det var landets regeringsparti – hade till en början gett uttryck åt direkt tvekan. Först ungefär ett halvår efter oktober 1990 tycks det ha uppstått allmänt samförstånd om att en folkomröstning verkligen skulle anordnas i denna fråga.

De två partier i den svenska riksdagen som omedelbart yrkade på en folkomröstning var miljöpartiet och vänsterpartiet. Redan i den allmänpolitiska riksdagsdebatt, som följde strax efter regeringens utspel, krävde sålunda miljöpartiets ledande talesman på området, Per Gahrton, gång på gång besked från de andra partierna om de var beredda att låta denna fråga bli föremål för folkomröstning: ”Jag tycker att det är en mycket central fråga i detta läge av EG-debatten att få ett klart besked, så att folket kan få veta att vi i alla fall inte kommer att smygas in i EG. Blir det en folkomröstning, innan Sverige ansöker om medlemskap? Jag begär klart besked av de andra fyra partierna om detta”.<sup>2</sup> Tonen i miljöpartiets krav på folkomröstning skärptes mot senhösten – bl.a. hade en broschyr av detta innehåll spritts ut – och när riksdagen nästa gång hade anledning diskutera den västeuropeiska integrationen ansåg sig Gahrton kunna hävda att partiets krav på folkomröstning i denna fråga visat sig ha ett starkt folkligt stöd.<sup>3</sup>

De tre partier som några månader senare anslöt sig till detta krav på

<sup>2</sup> *Sveriges Riksdag 1990/91*, Prot. 6, s. 31. Jfr DN 13/11 1990 samt SvD 13/11 1990.

<sup>3</sup> *Sveriges Riksdag 1990/91*, Prot. 43, s. 21.

folkomröstning var centerpartiet, folkpartiet och moderata samlingspartiet. Den förste framträdande borgerliga politiker som uttryckligen pläderade härför var Carl Bildt även om Olof Johansson dessförinnan för centerparties räkning inte heller uteslutit en sådan beslutsform. Bildt publicerade sitt första debattinlägg i frågan i *Svenska Dagbladet* strax före jul 1990 i vilket han skrev att han inte ville att Sverige skulle smygas eller manipuleras in i det europeiska samarbetet: "En folkomröstning ger oss möjligheten att visa att vi alla är europeer och inte bara de av våra politiker som haft förmånen att vara med och fatta besluten. Jag vill att vi alla går in i Europasamarbetet under fanor och klingande spel."<sup>4</sup> Hans förord för en folkomröstning gavs sedermera ytterligare tyngd i och med att alla de tre borgerliga partierna tog upp frågan i sina respektive riksdagsmotioner kring Europaproblematiken, inlämnade i januari 1991. I alla tre sades det vara naturligt och rimligt att ett ärende av denna vikt underställdes folkets direkta avgörande.<sup>5</sup>

Socialdemokraterna var alltså det parti i Sverige som till en början markerade skepsis inför tanken på en folkomröstning i Europafrågan. Ett både officiellt och samtidigt klart negativt svar på de framförda kraven lämnades sålunda i den andra debatt som hösten 1990 fördes i riksdagen kring de europeiska integrationsfrågorna. Partiets främsta talesman på detta område, statsrådet Anita Gradin, flera gånger pressad på besked från talesmän för miljöpartiet, formulerade sig slutligen så här:

Jag tycker inte att vi skall ha en folkomröstning. Vi står inför en valrörelse. I denna valrörelse finns det skäl för oss alla att tala om var vi står i Europafrågan. Då sätts denna fråga in i sitt allmänpolitiska sammanhang. På det sättet får våra väljare möjlighet att rösta på oss eller avstå från att rösta på oss, även med anledning av hur de tycker att vi står när det gäller Europafrågorna. Det anser jag vara ett bra sätt att för väljarkåren presentera en sådan allvarlig och bred fråga som denna.<sup>6</sup>

Allteftersom vintern 1991 fortskred började dock denna avvisande hållning överges. Flera socialdemokratiska röster kom att argumentera för en folkomröstning; formella beslut om att en sådan skulle komma att anordnas togs tydligt av partiets verkställande utskott, dess parti-

<sup>4</sup> SDS 22/12 1990. Jfr DN 20/12 1990.

<sup>5</sup> Sveriges Riksdag 1990/91 U:motion 504, 505 och 507.

<sup>6</sup> *Ibid.*, Prot. 43, s. 80.

styrelse och riksdagsgrupp i månadsskiftet februari/mars<sup>7</sup>; den grundlagsutredning som på våren tillsattes av regeringen med uppdrag att utreda de författningsmässiga konsekvenserna av ett EG-medlemskap fick också till uppgift att diskutera förutsättningarna för en folkomröstning i frågan; Ingvar Carlsson började också i olika anföranden markera att en sådan skulle komma att äga rum.<sup>8</sup> Detta förord upprepades också efter det att socialdemokratin efter sitt valnederlag 1991 gått i opposition. I den partimotion som inlämnades i januari 1992 slogs det offentligt ännu en gång fast att partiet "verkar för att svenska folket skall ta ställning till frågan om medlemskap i EG i en folkomröstning".<sup>9</sup>

Det förord för en folkomröstning som de svenska partierna småningom samlades kring förefaller ha bestämts av något olika faktorer för olika partier.

Den faktor som ligger i förhoppningar hos en minoritet – i underläge i det traditionella parlamentariska arbetet – att genom en folkomröstning vinna stöd för sin åsikt präglade naturligtvis det krav som miljöpartiet och vänsterpartiet omgående ställde på att få en sådan omröstning till stånd. Ett överväldigande flertal av riksdagens ledamöter tycktes hösten 1990 vara för en svensk anslutning till EG; detta stöd verkade vara så gott som totalt inte bara på borgerligt håll utan också på socialdemokratiskt. Miljöpartiet och vänsterpartiet var de enda i riksdagen företrädna partierna som var motståndare till denna anslutning.

Den faktor däremot som ligger i interna partimotsättningar och som sedermera i stigande utsträckning gav sig till känna ju närmare man kom själva datum för folkomröstningen, den tycks inte ha spelat någon större roll bakom de ursprungliga önskemålen om att hålla en folkomröstning i Europafrågan. Tämmligen stor inre enighet tycktes ännu hösten 1990 och våren 1991 existera i flera av de partier som senare fick vidkännas stora spänningar. Socialdemokratin och centerpartiet, som härvidlag blev särskilt hårt drabbade, fick därför också anledning att småningom välsigna att frågan om medlemskap i EG/EU lyfts bort från den traditionella formerna för beslutsfattande och hänskjutits direkt till medborgarnas avgörande. Det ironiska är emellertid att denna tidiga avsaknad av inre splittring till och med på sina håll inom

<sup>7</sup> Andersson, L., *Beslut(S)fattarna. Socialdemokratiska riksdagsgruppen 100 år*, s.482.

<sup>8</sup> t.ex. DN 4/3 1991.

<sup>9</sup> *Riksdagen 1991/92*, U: motion 504, s. 38.

socialdemokratin hade utnyttjats som ett av flera argument *mot* att hålla en folkomröstning i Europafrågan. Tidningen *Arbetet* hade sålunda hösten 1990 påmint om att folkomröstningar ofta anordnas när det gällt att lösa besvärliga situationer med oenighet inom partier; nu sades sådan oenighet inte råda.<sup>10</sup> Tidningen *Folket* utropade: "Folkomröstningar bör tillgripas i speciella situationer där det råder starka motsättningar. Var finns det tunga motståndet mot att Sverige går med i EG om möjligheter öppnas så att vi kan behålla vårt självstyre på avgörande punkter?"<sup>11</sup>

De för beslutet att ha en folkomröstning i Europafrågan avgörande initiativen togs av de borgerliga partierna och alldeles särskilt då av moderaterna. Att de i detta hänseende så snabbt kom att slå följe med miljöpartiet och vänsterpartiet kan naturligtvis te sig förvånande utifrån det stämningssläge som vid denna tidpunkt rådde i den svenska riksdagen. Där fanns ju en klar majoritet för den egna hållningen i Europafrågan. En omständighet på borgerligt håll vilken bidrog till att man ändå ville skicka ut denna fråga till medborgarnas direkta avgörande var förmodligen – förutom kanske en frestelse att plädera för en beslutsform som socialdemokraterna tycktes motsätta sig – den speciella karaktär som denna fråga hade samtidigt som folkopinionen i dess helhet väl tycktes stämma överens med riksdagsopinionen. En folkomröstning föreföll helt enkelt vara riskfri utifrån de borgerliga partiernas synpunkt. Man skulle kunna säga att denna folkomröstning, som framförallt moderatledaren Carl Bildt tidigt och starkt engagerade sig för, förväntades få karaktär av bekräftande handling, av en folklig legitimering av en ståndpunkt som den politiska eliten var enig om.<sup>12</sup> Det är dock, med tanke på hur opinionen i Europafrågan kom att utvecklas i Sverige under de kommande åren, intressant att kunna konstatera att en varning utfärdades i samma tidning där Bildts starka plädering för en folkomröstning första gången publicerades. *Sydsvenska Dagbladet* påminde sålunda i ett redaktionellt inlägg om att man aldrig kan vara helt säker på vilket utslag en folkomröstning kan komma att få. Opinioner har en benägenhet att snabbt skifta.

Känslan av att det fanns ett yttre tryck påverkade väl också de borgerliga partiernas förord för en folkomröstning. Dels hade grann-

<sup>10</sup> *Arbetet* 12/12 1990.

<sup>11</sup> *Folket* 15/11 1990.

<sup>12</sup> Detta folkomröstningsengagemang förefaller dock, av intervjuer att döma, ha väckt förvåning – blandad med skepsis – inom vissa moderata kretsar, men framförallt inom näringslivet.

länderna Danmark och Norge ju tidigare haft folkomröstningar i denna fråga, dels bar dessa borgerliga partier, alla tre, på ett arv av principiell uppskattning av folkomröstningar som beslutsinstrument. Denna uppskattning hade för övrigt också, såsom tidigare framhållits, upprepats i motioner avgivna i riksdagen en kort tid innan hela Europafrågan blev högaktuell.

Socialdemokratin å sin sida bar på sitt motsatta arv av principiell skepsis inför folkomröstningar. Ett eko av denna skepsis hade för övrigt också hörts i några av de första pressreaktionerna hösten 1990 inför kraven på en sådan omröstning. Norrländska Socialdemokraten hade t.ex. polemiserat mot dessa krav med hänsyn just till vad som kunde anses vara förenligt med ett väl fungerande parlamentariskt system: "Att som till exempel miljöpartiet kräva en folkomröstning, det är i själva verket att underkänna den parlamentariska demokratin".<sup>13</sup>

Ett huvudskäl till att den svenska socialdemokratins ledning ändå, trots denna initiella skepsis, vintern 1991 visade sig vara beredd att acceptera en folkomröstning låg förmodligen i att alla de andra riksdagspartierna förordat en sådan. Man hade helt enkelt en majoritet i parlamentet mot sig; man befann sig i en minoritetsposition. Vidare hade det också börjat höras röster inom den egna rörelsen som visade sig hysa sympatier för att låta denna centrala fråga gå ut till medborgarnas direkta avgörande; några av dessa röster kom för övrigt sedermera att återfinnas på nej-sidan.<sup>14</sup> Socialdemokratins tillvänjning vid tanken på en folkomröstning åtföljdes inte heller av några inre konvulsioner utan tvärtom föreföll man ha varit nöjd inom rörelsen över att man kom fram till denna beslutsordning. Det framstod som ett värde att allmän politisk enighet uppnåtts om hur den viktiga Europafrågan skulle hanteras i Sverige.<sup>15</sup>

### **3:2 Det finländska beslutet**

Finland, som överhuvud bestämde sig för att ansöka om medlemskap i EG ett år senare än Sverige, bestämde sig ungefär ett år senare än svenskarna för att också hålla en folkomröstning i frågan. I den skrivelse i medlemskapsfrågan som den finländska regeringen inlämnade

<sup>13</sup> NSD 23/11 1990.

<sup>14</sup> Se t.ex. *Dala-Demokraten* 20/12 1990.

<sup>15</sup> Se t.ex. *AB* 5/3 1991, *Arbetarbladet* 4/3 1991, *NSD* 5/3 1991 och *Värmlands Folkblad* 13/4 1991.

till riksdagen i mars 1992 föreslogs uttryckligen att en sådan omröstning skulle hållas när väl förhandlingarna i Bryssel slutförts. Riksdagen gav sedermera sitt stöd för denna hänvändelse direkt till folket.<sup>16</sup> Det finländska beslutet att i Finland anordna en folkomröstning i Europafrågan hade inte föregåtts av vare sig omfattande diskussioner eller omfattande inre motsättningar. Det verkar ha mognat fram under en kort tidsperiod och ha bestämts av framförallt två faktorer.

En faktor var den som inte hade spelat någon större roll för beslutet på den svenska sidan, alltså inre partioenighet. Centerpartiet, som intog en central ställning i Finlands borgerliga koalitionsregering och också innehade statsministerposten, visade sig från första början vara klart splittrat i Europafrågan. I perspektiv av denna oenighet inom det egna partiet framstod det som angeläget för statsminister Esko Aho, som själv var för ett medlemskap, att medborgarna i gemen skulle få tillfälle att ta ställning i denna fråga. Följdriktigt tycks han från och med det att Europafrågan hösten 1991 fick toppaktualitet i finländsk politik ha talat för en folkomröstning också i Finland och fått stöd härför av flera andra centerpolitiker.<sup>17</sup> I det interna rådslag kring Europaproblematiken som partiet anordnade i början av 1992 skickades det också med en fråga om man i de egna leden såg det som önskvärt eller ej att det anordnades en folkomröstning efter det att förhandlingarna slutförts. Hela 89 % av de tillfrågade centerpartisterna svarade "kyllä" (ja) mot endast 8,5 % som svarade "ei" (nej).<sup>18</sup>

En annan faktor av vikt för beredvilligheten i Finland att låta Europafrågan också där gå till folkomröstning var upplevelsen av ett tryck utifrån. Redan i Sverige, när man där ett år tidigare bestämt sig för en folkomröstning, hade ett sådant tryck gjort sig kännbart i så måtto som ju Norge och Danmark tidigare hållit folkomröstningar i samma fråga. För Finlands del kom detta externa tryck att ytterligare intensifieras just genom att också Sverige bestämt sig för denna beslutsordning; detta land delade ju Finlands situation att nu för första gången, efter egen ansökan, ta ställning till ett medlemskap eller ej. Om Sveriges medborgare gavs tillfälle att direkt delta i ett för det egna landet avgörande beslutsfattande varför skulle då inte också Finlands medborgare, kunde man fråga sig, på motsvarande sätt ges denna möjlighet? Att stå emot ett sådant tryck uppfattades inte som lätt,

<sup>16</sup> Se t.ex. Konsekvenserna av ett EG-medlemskap för Finland, Riksdagens utrikesutskotts betänkande om statsrådets redogörelse, 1992 rd - UtUB 6.

<sup>17</sup> Se t.ex. *Hufvudstadsbladet* 15/1 1992.

<sup>18</sup> *Keskustapuolueen Vuosikirja 1992*

alldeles särskilt som man i Finland under 1980-talet fört en allmän debatt om värdet av folkomröstningar och även där bestämt sig för att uttryckligen införa en bestämmelse härom i landets regeringsform.

Det fanns samtidigt centrala politiker i Finland som fortfarande ställde sig tveksamma till en folkomröstning i Europafrågan även om de inte öppet och aktivt engagerade sig mot en sådan. Flera av dessa skeptiker fanns inom socialdemokratin som i likhet med sitt systerparti i Sverige bevarat en principiell misstro till folkomröstningar. En av dessa skeptiker var ingen mindre än landets egen president, Mauno Koivisto. Han skriver i sina 1995 utgivna minnen att han uttryckligt sagt sig ogilla en folkomröstning i Europafrågan när han i början av januari 1992 fick höra att regeringen bestämt sig härför. Folkomröstningar framstod för honom som svårförenliga med en representativ demokrati och de sades också inrymma risker för beklagligt lågt valdeltagande.<sup>19</sup> Hans skepsis inför en folkomröstning i Europafrågan kom även indirekt att framgå när han öppnade Finlands riksdag i början av februari 1992. I detta öppningsanförande berörde han således inte alls, i samband med att han pläderade för ett EG-medlemskap, möjligheten av en folkomröstning i frågan utan betonade i stället i sibyllinskt formade meningar det ansvar som i hanteringen av frågan just måste vila på den representativa demokratins centrala företrädare: "När stora politiska avgöranden träffas bör detta ske efter bästa kunskaper och bästa förstånd. Det är att hoppas att riksdagen, regeringen och jag själv besitter den omdömesfråga som behövs, så att vi ser vad som är viktigt och vad som är mindre viktigt och framförallt så att vi så väl som möjligt kan bedöma vad interaktionen mellan de olika krafter som inverkar på utvecklingen kommer att föra med sig i framtiden".<sup>20</sup>

Finlands beslut att anordna en folkomröstning i Europafrågan tedde sig dock, trots enstaka uttryck för skepsis, som ännu mer givet än det i Sverige. Det bestämdes både av splittring i den största regeringspartiet och av ett omvärldstryck. Centersplittringen var de andra regeringspartierna angelägna om att neutralisera genom att ansluta sig till kravet på en folkomröstning; trycket från omvärlden förstärktes av att det i stort sett rådde ett folkomröstningsvänligt klimat i det egna landet.

<sup>19</sup> Koivisto, M., *Historian tekijät. Kaksi kautta II*, ss.537 och 539.

<sup>20</sup> *Hufvudstadsbladet* 8/2 1992. Det fanns också flera andra socialdemokrater som senare under våren upprepade viss skepsis inför folkomröstningar; ett eko av denna skepsis kunde ännu höras i ett inlägg av partiledaren Paasio i *Finlands Riksdag* 16/6 1992, s. 2595.

### 3:3 Det norska beslutet

I Norge – av de tre länderna – framstod själva beslutet att hålla en folkomröstning i Europafrågan, när frågan på nytt blev aktuell i början av 1990-talet, som den minst diskuterade och mest självklara. Det tedde sig som givet, både bland dem som hoppades på ett medlemskap och bland dem som motsatte sig ett sådant, att en sådan folkomröstning måste ordnas. I och med att landet en gång tidigare sagt nej efter direkt hänvändelse till folket var det uppenbart att en eventuell omrövning av detta nej måste föregås av en ny sådan hänvändelse. I många länder som har ett folkomröstningsinstitut är det en vanlig föreställning att en fråga som blivit föremål för en folkomröstning måste, om ett nytt och annorlunda beslut skall tas, bli föremål för en ny folkomröstning. Visserligen hade en sådan sedvana inte tillämpats i Sverige i början av 1960-talet när riksdagen beslöt att införa högertrafik trots att en överväldigande majoritet i folkomröstningen 1955 röstat för ett bibehållande av vänstertrafik. Däremot hade den tillämpats långt tidigare just i Norge. Ett förbud mot rusdrycker, grundat i en folkomröstning 1919, hade inte ansetts kunna bli upphävt på annat sätt än genom att en ny folkomröstning anordnades och den, vilket också skedde, mynnade ut i ett motsatt resultat.

Omvärldens och den egna traditionens tryck, vilket redan känts av i Sverige och som sedermera intensifierades i Finland, blev för Norges del helt avgörande för beslutet att anordna en folkomröstning i Europafrågan. Det bör dock understrykas att det vid denna tid i början av 1990-talet ännu inte – även om det hunnit hållas åtta folkomröstningar i Europa med anknytning till denna fråga – kan sägas ha förelegat ett klart mönster i vad gäller den europeiska integrationsprocessen och direkt demokrati. Ett flertal av de sex kärnländerna i det europeiska samarbetet – alltså Belgien, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland – hade överhuvud aldrig haft en folkomröstning i frågan och tre av de länder som därefter och före 1990-talet anslutit sig till organisationen – nämligen Grekland, Portugal och Spanien – hade inte heller låtit sitt beslut att inträda som medlem bli avhängigt av något direkt mandat från folket. I början av detta nya decennium kom däremot inte bara Sverige, Finland och Norge att koppla ihop sitt eventuella medlemskap med en folkomröstning utan också det fjärde ansökarlandet, alltså Österrike. Därtill hann Danmark i början av detta decennium organisera ytterligare två omröstningar med direkt anknytning till den europe-

iska integrationsprocessen.<sup>21</sup> Man kan, mot bakgrund av vad som senare hänt under 1990-talet, faktiskt börja tala om uppkomsten av ett nytt konstitutionellt mönster: den europeiska integrationsprocessen är nära sammanlänkad med anordnande av folkomröstningar.

\* \* \*

Det för Finland, Norge och Sverige gemensamma beslutet att låta sitt ställningstagande till ett medlemskap i EG/EU föregås av en folkomröstning utlöste, som visats, varken någon större partipolitisk oenighet eller några mera omfattande diskussioner. Mest uppmärksamhet ägnades frågan i Sverige, minst i Norge. Bakom dessa beslut skymtade dock inslag av alla de olika typer av faktorer som erfarenhetsmässigt brukar bidra till att utlösa folkomröstningar. Att befinna sig i en minoritetsposition och hoppas få gehör för sina egna åsikter genom en folkomröstning erbjöd miljöpartiets och vänsterpartiets handlande i Sverige exempel på; att inom sin egen organisation vara oenig i en fråga och hoppas få den i någon mån desarmerad genom hänvändelse direkt till folket var återigen Finlands centerparti exempel på. Gemensamt för de tre länderna var upplevelsen av ett tryck, skapat både av tradition och impulser utifrån, att låta frågan om ett EU-medlemskap föras ut i en folkomröstning. Det slutgiltiga avgörandet i frågan upplevdes därmed också kunna få den särskilda legitimitet som följer av att den dessförinnan blivit diskuterad och behandlad direkt av medborgarna.

<sup>21</sup> Jfr Premfors, R., "Folkomröstningar och europeisk integration", Förankring och rättigheter, *SOU1996:16*.

## Kap. IV Förutsatt beslutskraft

De tre folkomröstningarna kring EU fick alla konstitutionellt sett samma karaktär. De blev formellt rådgivande. Sverige var det enda av de tre länderna som skulle ha haft rättsliga möjligheter att anordna en folkomröstning av en annan typ, alltså att utlösa en formellt beslutande folkomröstning med tillämpning av den hittills aldrig utnyttjade bestämmelsen i Regeringsformen (RF 8:15) om folkomröstningar i grundlagsfrågor. Den möjligheten utnyttjades inte. Trots den likhet i typ av folkomröstning som kom till användning i de tre länderna förelåg dock från början en olikhet mellan dem i fråga om dessa omröstningars förväntade beslutskraft. Tidigt, innan de alltså ännu äg rum, märktes sålunda skillnader i fråga om grad av bundenhet som det egna parlamentet uppfattades böra känna inför folkomröstningsresultatet. I Sverige rådde i stort sett enighet om att riksdagen i sitt slutgiltiga ställningstagande hade att rätta sig efter den kommande folkomröstningens resultat alldeles oavsett enskilda ledamöters inställning till EG/EU-frågan. En motsvarande enighet uppstod inte vare sig i Finland eller i Norge. Hur skall dessa skillnader som visade sig tidigt i respektive lands beslutsprocess förklaras? Frågan är central utifrån perspektivet att länka samman folkomröstningar med ett parlamentariskt system.

### 4:1 Möjligheten till formellt beslutande folkomröstning i Sverige

Det fanns alltså i Sverige, när det uppstod allmän enighet om att anordna en folkomröstning i Europafrågan, möjlighet att för första gången i landets parlamentariska historia anordna en omröstning som var formellt beslutande. Alla de fyra tidigare svenska folkomröstningarna hade formellt sett varit rådgivande. Alla hade därtill, med möjligt undantag för den första om rusdrycksfrågan 1922, lämnat kvar en bismak av att inte ha blivit helt korrekt genomförda och tillämpade. Den om höger/vänstertrafik hösten 1955 har i särskilt hög grad blivit kritiserad. Omröstningen hade visserligen lett till en överväldigande majoritet för fortsatt vänstertrafik men riksdagen hade åtta år senare, tvärtemot detta flertal, ändå beslutat införa högertrafik. Folkomröstningen i pensionsfrågan 1957 hade tillåtits omfatta tre olika konkreta förslag av vilka inget fick egen majoritet med konsekvens att det uppstått svårigheter att rätt tolka resultatet. Anklagelser hade utslungats om partitaktik i formuleringen av de olika alternativen. En liknande

situation hade slutligen också skapats kring folkomröstningen i kärnkraftsfrågan 1980 där också tre olika konkreta förslag ställts mot varandra.

Den beslutande form av folkomröstning i grundlagsfrågor som numera är möjlig att anordna i Sverige inrymmer inte samma möjligheter som de hittills tillämpade omröstningarna till vad som kan uppfattas som manipulation. Tvärtom kan den både till sin uppläggning och verkan sägas befördra en större klarhet. Någon allmän önskan uppstod dock inte att försöka utnyttja denna form av folkomröstning i samband med Europafrågan. Moderata samlingspartiet var sålunda det enda centrala parti i Sverige som tidigt, efter det att landets regering i oktober 1990 uttalat sitt intresse för att ansöka om medlemskap i den tidens EG, uttryckligen markerade sympati för detta alternativ. I en partimotion i riksdagen, inlämnad i januari 1991, föreslog man att det svenska folket skulle beredas möjlighet att i samband med valet 1994 och i enlighet med RF 8:15 helt enkelt "antaga eller förkasta det framlagda avtalet om medlemskap i EG".<sup>1</sup> Vidare visade man sig vara väl medveten om att regeringen, enligt gällande bestämmelser i grundlagen, hade att lägga fram de förslag, som skulle bli föremål för denna typ av folkomröstning, senast nio månader före nästa valdag, vilken inföll i september 1994. Senast i början av december 1993 måste alltså regeringen – för att denna typ av folkomröstning om ett medlemskap överhuvud skulle kunna anordnas – förelägga riksdagen en proposition om det som medborgarna hade att ta ställning till.

Visst gehör vann tanken på en folkomröstning enligt dessa nya regler också hos miljöpartiet som för första gången kommit in i den svenska riksdagen 1988. I sin partimotion från januari 1991 förde man en diskussion om för- och nackdelar med de två olika typer av folkomröstning som var möjliga i Sverige och kom till slutsatsen att den ena formen helt enkelt inte behövde utesluta den andra. En rådgivande folkomröstning kring olika europeiska samarbetsinitiativ borde omgående anordnas och därefter – om det skulle bli aktuellt med en samarbetsform som innebar överföring av beslutanderätt till överstatlig organisation – borde ytterligare en folkomröstning hållas och då i samband med de allmänna valen 1994 enligt de regler som gäller för ändring av grundlag.<sup>2</sup> Socialdemokratin tog däremot klart avstånd från

<sup>1</sup> *Sveriges Riksdag 1990/91*, U: motion 504.

<sup>2</sup> *Ibid.*, U:motion 510. Per Gahrton hade under riksdagsdebatten i oktober 1990 förutsatt att en folkomröstning i EG-frågan skulle ske enligt RF 8:15, *Ibid.*, Prot. 6, s.23.

möjligheten att i EG/EU-frågan anordna en folkomröstning enligt de nya reglerna när man väl övergivit den tvekan som man till en början känt över en folkomröstning överhuvudtaget. Beskedet på ledande partihåll blev mycket klart: en omröstning måste äga rum enligt de regler som tidigare tillämpats. Denna inställning upprepades sedermera uttryckligen i den socialdemokratiska partimotion som inlämnades i riksdagen i januari 1992.<sup>3</sup> Man band sig alltså för en folkomröstning som formellt skulle vara rådgivande men uttalade samtidigt redan nu att omröstningens resultat "skall vara förpliktande". Ej heller ansågs några sakskalet föreligga för att hålla den just på valdagen, vilket skulle ha varit en nödvändighet om de nya reglerna hade tillämpats. En folkomröstning borde anordnas när förhandlingarna i Bryssel väl var avslutade. Denna ståndpunkt – en rådgivande folkomröstning enligt de gamla reglerna men uppfattad som de facto beslutande – blev härefter den svenska socialdemokratins officiella och ständigt upprepade hållning i frågan. Samma ståndpunkt hade vänsterpartiet tidigare intagit.<sup>4</sup>

I både förordet för och motståndet mot en folkomröstning enligt reglerna för ändring av grundlag spelade förmodligen den omständigheten en viktig roll att denna omröstning måste äga rum samtidigt med de allmänna valen. Principiella argument kunde i och för sig utvecklas både för samtidighet liksom mot en sådan. *För* talade att man då kunde räkna med maximalt stort deltagande i själva omröstningen liksom att man också undvek alla risker för att landet skulle hamna i två omröstningar i Europafrågan. *Mot* talade å andra sidan att denna fråga i sig var så viktig att den borde bli föremål för en allmän debatt som helt koncentrerades på den och inte sammanblandades med alla andra frågor som hör till en valrörelse.<sup>5</sup> Det var dock inte principiella argument av denna typ som bestämde de politiska partiernas

<sup>3</sup> Sveriges Riksdag 1991/92, U:motion 504.

<sup>4</sup> Sveriges Riksdag 1990/91, U:motion 534. Man förordade i denna partimotion att de gamla reglerna skulle komma till användning i så måtto som man tog klart avstånd från tankar på en folkomröstning på den ordinarie valdagen vilket en tillämpning av de nya reglerna förutsatte. De två återstående partierna i riksdagen – centerpartiet och folkpartiet – verkade till en början ha hållit frågan om typ av omröstning öppen. Det förra partiet begränsade sig i sin i januari 1991 väckta partimotion till att endast säga att det var naturligt att ha en folkomröstning vid den tidpunkt då det fanns ett färdigförhandlat förslag att ta ställning till; det senare förordade visserligen en folkomröstning i anslutning till valet 1994 men band sig för den skull inte för att den skulle vara av den typ som regleras i RF 8:15.

<sup>5</sup> Jfr EG och våra grundlagar. Betänkande av grundlagsutredningen inför EG, SOU 1993:14, s. 276 ff.

inställning till en folkomröstning samtidig med de allmänna valen. Partistrategiskt tänkande vägde i dessa sammanhang säkerligen betydligt tyngre.

Den allmänna uppfattningen förefaller ha varit att partier som hade en entydig uppfattning i Europafrågan gynnades av samtidighet med allmänna val medan det motsatta kunde förväntas gälla för partier som var kluvna. Härvidlag resonerade partikanslierna förmodligen på samma sätt som Grundlagsutredningen inför EG, sammansatt av företrädare för alla de politiska partierna, gjort. Den förutsatte i sitt betänkande att partier med en entydig och klar hållning i Europafrågan kunde, om folkomröstningen ägde rum i anknytning till de allmänna valen, vid detta tillfälle locka över väljare till sig med samma klara och entydiga hållning även om de normalt röstade på annat sätt. En överströmning kunde alltså ske. Ett parti som var kluvet i frågan kunde däremot, utifrån samma resonemang, gynnas av en folkomröstning som var fristående från de allmänna valen. Att ett motsatt partistrategiskt resonemang också skulle kunna föras – det utvecklades i Grundlagsutredningens betänkande – verkar inte ha vunnit gehör, nämligen att om väljarna får möjlighet att vid ett och samma tillfälle både rösta på parti och i en folkomröstning ta ställning i Europafrågan så behöver de inte låta sin åsikt i denna fråga påverka sitt partival. Man kan helt enkelt ägna sig åt en s.k. *split vote*: rösta på sitt traditionella parti i de allmänna valen men gå sin speciella och kanske från partiets majoritet avvikande väg i den samtidiga folkomröstningen.<sup>6</sup>

Moderaters och socialdemokraters tidigt visade motsatta inställning till en folkomröstning, som förutsatte samtidighet med de allmänna valen, hade med all sannolikhet präglats av de olika opinionslägen visavi europeiskt samarbete som fanns inom respektive parti och som blev än mer påfallande allteftersom tiden gick.

För moderata samlingspartiet fanns det emellertid också andra skäl än partistrategiska att länge hålla fast vid tanken på en beslutande folkomröstning. Ett var att endast svenska medborgare skulle vara berättigade att delta i den typ av folkomröstning som var knuten till ändring av grundlag; vid folkomröstningar enligt den gamla modellen kunde också, såsom skett i kärnkraftsomröstningen, utländska medborgare som vistats en viss tid i landet rösta. Ett annat skäl var att själva den tidtabell, som en beslutande folkomröstning förutsatte, kunde sätta press på medlemskapsförhandlingarna i Bryssel. Moderata samlingspartiet, som efter valet 1991 kommit att utgöra det dominerande partiet

<sup>6</sup> *Ibid.*, s. 279.

i den då bildade borgerliga koalitionsregeringen, kände ett särskilt ansvar för att på olika sätt påskynda dessa förhandlingar. Ett argument att utnyttja i sammanhanget var då att antyda att man i anslutning till de allmänna valen 1994 ville underställa fördraget väljarnas direkta ställningstagande och för att kunna göra detta måste ett fördragsförslag vara färdigförhandlat senast hösten 1993. En föreställning tilläts också länge och envist leva kvar, både i förhandlingskretsar i Bryssel och bland utländska observatörer i Stockholm, att svenska grundlagsskäl uttryckligen krävde ett sådant slutdatum. Men denna föreställning ägde sin riktighet bara om man önskade, vilket alltså inte var konstitutionellt nödvändigt, att själva fördraget skulle bli föremål för en folkomröstning enligt de nya regler som fanns intagna i RF 8:15.

Den fart i vilken medlemskapsförhandlingarna kom att slutföras satte småningom definitivt stopp på fortsatta spekulationer om en folkomröstning enligt dessa nya regler. Förhandlingarna blev sålunda inte slutförda under hösten 1993 utan kom i stället att pågå ännu en bit in på 1994. Möjligheten fanns dock fortfarande kvar att utlysa en folkomröstning enligt dessa nya regler men då om de grundlagsändringar som uppfattades vara nödvändiga för att Sverige eventuellt skulle kunna bli medlem av EG/EU. I laga tid hösten 1993 avlämnade regeringen en proposition om sådana ändringar och den skulle ha kunnat utlösa en folkomröstning om en tredjedel av riksdagens ledamöter så beslutat.

Någon mera omfattande diskussion fördes inte om att låta en folkomröstning om svenskt medlemskap i EG/EU ta sig den indirekta formen av ja eller nej till ett antal grundlagsändringar. Det kan dock påpekas att statsminister Carl Bildt så sent som i oktober 1993 inte helt förefaller ha uteslutit en folkomröstning med denna inriktning. Han skall sålunda en gång, på en fråga om moderaterna envisades med att vilja hålla folkomröstning samtidigt med de kommande valen bara för att splittra socialdemokraterna, ha sagt: "Nej, jag menar att folkomröstningen ska vara beslutande och det kan bara ske om den hålls samtidigt med valet".<sup>7</sup> I och med att Carl Bildt vid denna tidpunkt måste ha förstått att det inte längre existerade någon möjlighet att låta fördraget som sådant gå till en folkomröstning enligt reglerna för grundlagstiftning kan hans uttalande bara tolkas som förord för den enda typ av beslutande folkomröstning som längre återstod, alltså om förslagen till grundlagsändringar. Något större engagemang för denna möjlighet visade dock varken Bildt eller någon annan moderat politiker

<sup>7</sup> *Västerbottens Kuriren* 14/10 1993.

utan hans uttalande skall väl mera ses som ytterligare ett eko av den tidigt markerade moderata sympatin för denna nya typ av folkomröstning. En omröstning om EU, som hängts upp på förslag om ett antal nya grundlagsregler, skulle med all sannolikhet ha fått en besynnerlig inriktning: mer ha kretsat kring juridiska spetsfundigheter än kring innebörden av ett eventuellt svenskt EU-medlemskap.

Att det i Sverige, i motsats till Finland och Norge, hade funnits möjlighet att anordna en folkomröstning i Europafrågan som hade en formellt beslutande karaktär och att denna möjlighet också diskuterats påverkade dock synen på den formellt rådgivande omröstning som man också här stannade för att hålla. Man kan säga att existensen av denna alternativa möjlighet gav extra kraft åt argumentationen att riksdagen skulle känna sig direkt bunden av resultatet av den kommande folkomröstningen.

#### **4:2 Den rådgivande folkomröstningen i Sverige**

Den misstro som funnits i Sverige inför det sätt på vilket det politiska systemet hanterat resultatet av flera tidigare folkomröstningar präglade också inställningen till den formellt rådgivande folkomröstning som man stannade för att hålla i Europafrågan. Man var sålunda angelägen understryka att denna gång skulle det bli annorlunda. Det votum som medborgarna skulle komma att avge skulle inte kunna nonchaleras av riksdagen, såsom skett i höger-vänstertrafikfrågan, och inte tillåtas bli uppsplittrat på ett flertal alternativ, såsom skett i både pensions- och kärkraftsfrågorna, med efterföljande tolkningssvårigheter

Denna grundinställning markerades tämligen klart av Grundlagsutredningen inför EG som enligt sina direktiv också hade att behandla problemen kring en folkomröstning i Europafrågan. Det skedde både i en diskussionspromemoria som utredningen lät skicka ut i sin ordförandes namn våren 1992 liksom i det ett år senare framlagda huvudbetänkandet. Vid denna tidpunkt framstod det ännu inte som alldeles klart vilken typ av folkomröstning som skulle komma till användning – en beslutande enligt de nya reglerna eller en rådgivande enligt de gamla – men utredningen betonade för sin del att denna kommande omröstning, oavsett typ, borde få ”avgörande vikt”. Om man skulle komma att bestämma sig för en formellt rådgivande omröstning sågs det därför som angeläget att endast två sakalternativ ställdes mot varandra: ja eller nej till en viss handlingslinje. Att begränsa sig till två i stället för flera uppfattades alltså som en väsentlig åtgärd i strävan att verkligen ge denna folkomröstning avgörande vikt.

Grundlagsutredningen gick i sitt slutbetänkande ytterligare ett steg längre i denna sin strävan. Man föreslog nämligen, utan några som helst inre meningsskiljaktigheter, att en övergångsbestämmelse skulle antas som stadgade att den samtidigt föreslagna ändringen av RF:s regel 10:5 om kvalificerad majoritet vid överlåtelse av beslutanderätt till de Europeiska gemenskaperna inte skulle behöva tillämpas om en folkomröstning dessförinnan ägt rum. Det ansågs stå i strid "med tanken på en i realiteten beslutande folkomröstning att ställa upp krav på kvalificerade beslutsformer för att realisera utslaget i folkomröstningen. Om en folkomröstning resulterar i ett ja till medlemskap bör det, med andra ord, inte ges någon möjlighet för en riksdagsminoritet att hindra de för ett medlemskap nödvändiga besluten".<sup>8</sup> Detta förslag till övergångsbestämmelse antogs sedermera av riksdagen utan någon debatt eller tvekan. Och med några få undantag hade det inte heller dessförinnan avhört några protester vare sig i de remissvar eller i den allmänna debatt som Grundlagsutredningens betänkande framkallat. En av de få kritiska rösterna hade Uppsala Universitets samhällsvetenskapliga fakultetsnämnd utgjort. I ett remissyttrande, utarbetat av statsvetardocenten Sverker Gustavsson, ansågs förslaget strida mot den anda av respekt för minoriteter som bör präglade grundlagen: "I ett land som både gör anspråk på att vara en rättsstat och en demokrati har det principiellt suveräna folket bundit sig självt i syfte att förhindra enkla majoritetsbeslut i vissa grupper av frågor. Folksuveräniteten får inte tillåtas betyda, att den för tillfället rådande majoriteten skall ha rätt att med enkel majoritet eller med stöd av folkomröstning otyglat kunna besluta vad den finner vara bäst för landet". Utredningens oro för att folkviljan kunde äventyras om gällande bestämmelse tillämpades sades leda tankarna till "det slags krav, som den s.k. statsnyttan brukar anses ställa". Statsnyttan står historiskt i stark motsättning till rättstatssidén. Att vilja tillgodose denna tanke sades slutligen inte bara vara plikt-moraliskt bjudande utan också nyttigt med avseende på sina sociala konsekvenser. "Medlemskapet behöver snarast efter omröstningen framstå som legitimt även på den förlorande sidan".<sup>9</sup>

Den fråga ur legitimitetssynpunkt som den uppsaliensiske remissförfattaren inte fördjupade sig i var hur en vinnande sida i en folkomröst-

<sup>8</sup> Grundlagsutredningen inför EG, *a.a.*, s.148. Jfr Ruin, O., Folkomröstning om medlemskap i EG. Ett diskussionsunderlag, *Ds* 1992:31.

<sup>9</sup> Samhällsvetenskapliga Fakultetens vid Uppsala Universitet remissyttrande på Grundlagsutredningens inför EG betänkande. Jfr EG och grundlagarna-sammanställning av remissyttrandena över betänkande SOU 1993:14 och departementspromemorian *Ds* 1993:36, *Ds* 1993:71, s. 117.

ning skulle komma att uppfatta ett riksdagbeslut som med tillämpning av riksdagens regler om kvalificerad majoritet gått emot denna vinnande sidas ståndpunkt. Ett sådant eventuellt förnekande skulle ha blivit speciellt känsligt i Sverige i och med att man tidigt och allmänt just förutsatt att parlamentet skulle komma att följa folkomröstningens votum. Och om det, trots ett formellt bibehållande av gällande regler om kvalificerad majoritet, ändå skulle ha varit meningen att alla riksdagens ledamöter hade att rösta i enlighet med folkomröstningens resultat, ja, då kan man naturligtvis fråga sig varför det ur rättsstatssynpunkt skulle uppfattas som stötande att införa den övergångsregel som riksdagen bestämde sig för att anta.

Det i sammanhanget intressanta är dock varför den typ av konstitutionellt problem, som detta Uppsalayttrande berörde, väckte så pass begränsad uppmärksamhet i Sverige som var fallet. Situationen var, såsom senare skall visas, en helt annan i den samtidiga finländska och framförallt norska debatten. Där kom man i motsats till Sverige att med stor intensitet just diskutera hur en folkvilja uttryckt i ett folkomröstningsresultat borde vägas mot regler som är en del av det konstitutionella systemet. En förklaring, tämligen vag, till denna olikhet kan ligga i att den skrivna grundlagen inte riktigt i samma grad hålles i helgd i Sverige som i de två grannländerna. En annan och mer konkret förklaring ligger helt enkelt i att alla de svenska partierna tidigt förbundit sig att följa det direkta votum som medborgarna skulle komma att avge. De partier som från början var emot en svensk EG/EU-anslutning – vänsterpartiet och miljöpartiet – hade just i en folkomröstning sett den enda möjligheten att markera motstånd mot det överväldigande EG/EU-vänliga flertal som fanns i riksdagen och därför hade det också legat i deras intresse att folkomröstningens resultat blev utslagsgivande. De starkt integrationspositiva partierna, såsom folkpartiet och moderata samlingspartiet, kunde i och för sig ha haft intresse att inta motsatt ståndpunkt – att hävda riksdagens rätt att fatta de slutgiltiga besluten oavsett det råd som avgivits av medborgarna – men samtidigt var just dessa partier bundna av att de själva tidigt förordat en folkomröstning i Europafrågan och att de därtill, särskilt moderaterna, även markerat sympati för en formellt beslutande omröstning.

Partiernas löfte att följa folkomröstningens resultat tycktes tillta i styrka i samma mån som en misstro på sina håll ändå tycktes dröja sig kvar inför uppriktigheten och allvaret i dessa på förhand avgivna löften. Misstron fanns framförallt bland nej-sägare som kände att de hade en folklig opinion bakom sitt nej men samtidigt visste att de flesta av riksdagens ledamöter var för ett ja. Socialdemokratin, som allteftersom tidpunkten för en folkomröstning närmade sig, upplevde

sig alltmera splittrad i Europafrågan blev särskilt ihärdig i sin betoning att man som parti skulle komma att känna sig bundet av omröstningsresultatet. Sålunda beslöt den ordinarie partikongressen, som samlades i Göteborg i september 1993, uttryckligen uttala att "riksdagsgruppen ska följa folkomröstningen."<sup>10</sup> Och när partikongressen, som ajournerats just i Europafrågan, återsamlades försommaren 1994 yrkade ett ombud på att det tidigare fattade kongressbeslutet om att riksdagen hade att följa folkomröstningsresultatet skulle upprepas ännu en gång: "Det pågår diskussioner ute i landet om att man inte litar på det. Låt oss, av pedagogiska skäl, fatta det beslutet en gång till".<sup>11</sup> Den ajournerade kongressen upprepade visserligen inte detta beslut men Mona Sahlin tog i sin egenskap av partistyrelsens föredragande dock tillfället i akt att ännu en gång starkt betona den formellt rådgivande folkomröstningens reellt beslutande kraft och därmed i realiteten också dess primat över riksdagen:

Den socialdemokratiska riksdagsgruppen ska enhälligt följa folkomröstningsresultatet. Det förväntar både jag och alla vi här att alla riksdagsledamöter i Sveriges riksdag gör. Demokrati är till för att respekteras. Även om vi inte behöver upprepa beslutet hoppas jag att kongressen här med en applåd kan understryka att ingen väljare ska behöva tvivla på att den socialdemokratiska riksdagsgruppen till punkt och pricka, till siste man och kvinna, respekterar resultatet i folkomröstningen. Det är demokrati.<sup>12</sup>

Den reella beslutskraft som EG/EU-folkomröstningen förutsattes få underlättades som sagt av att det denna gång, i motsats till situationen vid de två närmast föregående svenska folkomröstningarna, endast förelåg två konkreta handlingslinjer att välja mellan. En föga uppmärksam komplikation låg dock fortfarande i det faktum att medborgarna enligt gällande folkomröstningslag också kunde avge en blank röstsedel; de hade alltså rätt att markera att de inte ville eller inte kunde ta ställning i den fråga som underställts dem för deras direkta avgörande. Blankröstning kom därigenom att på sitt sätt ändå utgöra ett tredje alternativ. Den kunde t.o.m. komma att ses som en tunga på vågen i en situation där vaken ja eller nej fick stöd av ett uttryckligt flertal av dem som avgivit röster. Den fråga som då kunde ställas var hur partier, som förbundit sig att följa vad en majoritet uttalat i folkomröstningen, i denna situation skulle komma att uppträda i riksdagen.

<sup>10</sup> *Kongressprotokoll B, Göteborgskongressen*, s. 131.

<sup>11</sup> *Kongressprotokoll, Europakongressen*, s. 119.

<sup>12</sup> *Ibid.*, s. 141 f.

I en debattartikel i Dagens Nyheter ett år innan folkomröstningen ägde rum antydde jag att i ett sådant inte särskilt sannolikt läge kunde det "te sig förstäeligt om parlamentet låter sin egen majoritet fälla utslaget". Väljarna som sådana har ju inte varit beredda att samla sig till en majoritetsuppfattning.<sup>13</sup>

Denna antydan om att riksdagen i ett läge, där varken ja eller nej fått ett flertal av de avgivna rösterna, skulle kunna uppfatta sig som fritaget från skyldigheten att följa en rådgivande folkomröstnings resultat fick dock inget stöd vare sig i den allmänna debatten eller i själva riksdagen. Tvärtom väckte antydan omgående kritik och sågs som ett inlägg till förmån för ja-sidan i medvetande om att ett klart flertal av riksdagens ledamöter var för en svensk anslutning till unionen. Västerpartiet, som vid denna tipunkt var det enda i riksdagen representerade helt negativa EU-partiet, polemiserade också i ett antal motioner uttryckligen mot tanken att blankröster skulle kunna motivera att det reella beslutet i Europafrågan i alla fall överflyttades till riksdagen. I en i januari 1994 avgiven partimotion betonades sålunda att blankröster inte borde få spela någon som helst roll utan att den ståndpunkt som fått flest röster i folkomröstningen fortfarande måste förväntas binda parlamentet: "Riksdagen har ansvar för att människor skall inse att deras deltagande i själva folkomröstningen blir utslagsgivande. Oavsett folkomröstningens resultat bör därför riksdagens partier deklarerat att majoritetens vilja kommer att respekteras"<sup>14</sup> I den motion som partiet sedermera avlämnade i anslutning till regeringens proposition om själva folkomröstningen betonades ännu en gång att "folkets vilja" måste definieras som det alternativ som samlat mest röster: "De som inte deltar i omröstningen eller de som väljer att rösta blankt har valt att avstå och ingendera ja- eller nej-sidan kan tillgodoräkna sig de frånvarande eller blankröster"<sup>15</sup>.

Enighet tycktes alltså råda i Sverige, innan folkomröstningen i Europafrågan i november 1994 ännu hade ägt rum, att den konkreta ståndpunkt – ja eller nej till medlemskap – som skulle komma att få flest röster i omröstningen, den skulle sedermera också komma att bli hela riksdagens alldeles oavsett av att folkomröstningen formellt sett bara hade haft karaktär av "råd" och av att enskilda riksdagsledamöter och deras väljare kanske inte alls uppskattat det råd som givits.

<sup>13</sup> 29/10 1993 (O. Ruin).

<sup>14</sup> *Sveriges Riksdag 1993/94*, KU:motion 206.

<sup>15</sup> *Ibid.*, KU:motion 76.

### 4:3 Den rådgivande folkomröstningen i Finland

I Finland såg man från början annorlunda än i Sverige på sin folkomröstning i EU-frågan. Man var sålunda inte beredd att generellt sett utrusta den med samma grad av bindande beslutskraft som svenskarna. Denna annorlunda förhållning speglade sig både i vidtagna legala dispositioner och i den allmänna debatt som fördes om förhållandet mellan en folkomröstnings utslag och ett parlaments kompetens.

I själva den proposition som Finlands regering lämnade till riksdagen med förslag om att hålla en rådgivande folkomröstning i Europafrågan underströks mycket tydligt att det var Finlands riksdag som hade att fatta de slutgiltiga besluten i denna fråga även om medborgarna getts möjlighet att ge ett "råd". Det utifrån svensk erfarenhet av folkomröstningar intressanta var att denna proposition, samtidigt som den betonade riksdagens beslutskompetens, också betonade vikten av att endast två alternativ uppställdes för medborgarna att välja mellan: ja eller nej till EU-medlemskap. Det skulle alltså inte bli tillåtet, såsom i Sverige, att erbjuda också det alternativ som innebär "vet ej", dvs. rösta blankt. Riksdagen sades som underlag för sitt kommande beslut behöva en så klar kunskap som möjligt om de röstandes ståndpunkt i ärendet: "Denna kunskap kan man bäst vinna genom att lämna de röstande endast två alternativ när det gäller att ta ställning till medlemsfrågan. De förväntas antingen understödja en anslutning eller motsätta sig den".<sup>16</sup>

I Sverige hade, i motsats till andan i denna finländska proposition, betoningen på bara två alternativ i den kommande folkomröstningen uppfattats stärka omröstningens beslutskraft visavi riksdagen medan en eventuell förekomst av flera än två alternativ i motsvarande grad bedömts kunna försvaga verkningarna av sådan omröstning.

Det fanns för övrigt också röster i den finländska debatten som just befarade att riksdagen skulle komma att bli mer bunden än förutsatt av omröstningsresultatet genom denna uttryckliga begränsning till bara två alternativ. En av dem som uttryckte sådan oro var forskaren Markku Suksi, som våren 1993 disputerade på folkomröstningar. Utifrån en önskan att riksdagen inte skulle bli alltför bunden av en folkomröstnings utslag ville han se det som direkt värdefullt om medborgarna skulle kunna bli presenterade med fler alternativ än två i den kommande omröstningen. Ett tredje sådant alternativ, som han hänvisade till i

<sup>16</sup> *Finlands regerings proposition till Riksdagen med förslag till en rådgivande folkomröstning*, s. 6.

olika artiklar, var just blankröstning. Att få rösta "vet ej" borde enligt hans mening uppfattas som likvärdigt med att rösta ja respektive nej. En sådan ordning skulle också, som han en gång uttryckte sig, "åtminstone i viss utsträckning kasta bollen tillbaka till riksdagen och tvinga politikerna att axla det ansvar som de genom val har påtagit sig".<sup>17</sup>

Med den inställning som rådde i Finland till kompetensfördelningen mellan den kommande EG/EU-folkomröstningen och riksdagen fanns det självfallet ingen anledning att genom någon speciallagstiftning, såsom skett i Sverige, ändra på de beslutsregler som gällde i riksdagen. Man räknade med att riksdagen, efter det att medborgarna tagit ställning till denna Europa-fråga i en folkomröstning, skulle fatta sitt beslut om ett eventuellt medlemskap enligt vad som brukar kallas "inskränkt grundlagstiftningsordning". Denna ordning innebar att parlamentet enligt Riksdagsordningens § 69 har att godkänna ett internationellt fördrag, som berör grundlag, genom beslut som omfattas av två tredjedelar av de avgivna rösterna; fördraget om anslutning till EG/EU var av denna typ.

En annan möjlig ordning som Finland kunde ha tillämpat vid sitt beslut om medlemskap i EG/EU hade förutsatt en kvalificerad majoritet av större omfattning. Man kunde sålunda ha fattat själva beslutet om anslutning enligt de regler som gäller för ändring av grundlag. (I Finland hade det, i motsats till situationen i Sverige, inte ansetts som nödvändigt att företa uttryckliga ändringar i den egna grundlagen som förutsättning för medlemskap.) Ändring av grundlag skall enligt den finländska riksdagsordningens § 67 antingen företas genom två beslut med mellanliggande val eller, om förslaget förklarats brådskande, genom beslut som omfattas av minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Det alternativ som tidsmässigt skulle ha tätt sig naturligt att tillämpa – om ett beslut om anslutning till EG/EU överhuvud hade tagits enligt denna ordning – hade varit det senare. En så pass stor majoritet som 5/6 av riksdagens ledamöter hade alltså då behövts för ett beslut mot de 2/3 som krävdes enligt den ordning som kom att tillämpas. Det fanns deltagare i den allmänna debatten som ansåg att beslutet om finländsk anslutning till den europeiska organisationen just borde ha tagits enligt de regler som gäller för ändring av grundlag eftersom medlemskapet skulle få långtgående konsekvenser för statskicket. En av dem som tyckte så var statsvetarprofessorn Jan-Magnus Jansson. Denne, som för övrigt var aktiv motståndare till ett finländskt

<sup>17</sup> *Hufvudstadsbladet* 28/6 1993 (M. Suksi).

EG/EU-medlemskap, uppfattade att den handlingslinje som valts var avsedd att medvetet dölja anslutningens långtgående karaktär. Att fatta detta avgörande beslut enligt den regel som endast förutsätter 2/3 majoritet tolkades av honom som en manöver "att gå över ett gärde där det är som lägst".<sup>18</sup>

I den finländska debatten berördes i och för sig också den problematik som kan ligga i att en minoritet i parlamentet, genom existensen av regler om kvalificerad majoritet, skulle kunna förhindra att en majoritetsåsiikt, uttryckt direkt av medborgarna i en folkomröstning, realiserades. Denna problematik fick dock inte samma intensiva uppmärksamhet i Finland som i Norge. Man var dock medveten om de inneboende möjligheter till konflikt som låg i att två beslutsföra var nära sammanlänkade samtidigt som de var utrustade med olika kompetens och tillämpade olika beslutsregler.

En av dem i den finländska debatten som just argumenterade för större parallellitet mellan en folkomröstnings respektive ett parlaments beslutsregler var statsvetaren Göran Djupsund. I en artikel i Hufvudstadsbladet några månader bara före själva folkomröstningen spekulerade han kring ett omröstningsresultat om 48 % respektive 52 % ; det var för övrigt det utslag som sedermera blev, inte Finlands, men väl Sveriges. Hur borde, frågade han sig, de finländska riksdagsledamöterna handla i en sådan tänkt situation? I fall de skulle rösta i enlighet med folkomröstningens knappa majoritet skulle enskilda riksdagsledamöter inte bara bli tvungna att rösta mot egen övertygelse utan även kanske mot deras övertygelse som de representerar. Djupsund var beredd beteckna ett sådant förfarande som "ytterst besvärligt bland annat med tanke på dessa väljargrupperns framtida relationer till politik i allmänhet och sina egna representanter i synnerhet". I fall riksdagsledamöterna å andra sidan skulle låta sitt ställningstagande bestämmas genom en sammanvägning av olika synpunkter – egna värderingar, sina väljares uppfattning och folkomröstningsresultatet – skulle kanske inte den i grundlagen förutsatta kvalificerade majoriteten kunna uppnås. Och då skulle kritik från många håll kunna riktas mot att folkomröstningsresultatet inte fått avgöra utgången. Den slutsats som Djupsund för sin del drog var att den finländska statsförfattningen framdeles borde ändras: antingen så att enkel majoritet skulle räcka också i riksdagen för beslut av typ EG/EU-medlemskap eller tvärtom att 2/3 majoritet också skulle uppställas som krav för att någon sida skulle

<sup>18</sup> *Ibid.*, 13/4 1994 (J.-M. Jansson).

anses ha vunnit i en folkomröstning.<sup>19</sup>

Det väsentliga att understryka är att det inte i Finland på förhand fanns någon allmän enighet om att den folkomröstning i EG/EU-frågan som småningom skulle äga rum borde bli något annat än vad den formellt var, alltså rådgivande. Experter uppehöll sig vid svårigheter av olika slag som kunde komma att vidlåda tolkningen av det kommande folkomröstningsresultatet.<sup>20</sup> Företrädare för de politiska partierna var framförallt inte beredda att på sina respektive partiers vägnar – vare sig de tidigare visat sig var principiella förespråkare för folkomröstningar eller ej – uttryckligen lova att den kommande folkomröstningen skulle binda deras representanter i riksdagen. De EU-positiva partierna var visserligen, mot bakgrund av opinionsundersökningar som tydde på ett folkflertal i Finland för medlemskap, naturligtvis mer benägna än EU-motståndare att tala för att riksdagen skulle följa folkomröstningens resultatet. Landets politiskt främste ja-sägare, den nyvalde presidenten Matti Ahtisaari, var en av dem som efter sitt tillträde då och då betonade att olika statliga organ politiskt och moraliskt borde känna sig bundna av resultatet. De EU-negativa politikerna, mot bakgrund av detta opinionsläge, var mer benägna att låta riksdagen fatta beslut utifrån sina värderingar. Men det fanns också nej-sägare som på förhand uttryckligen förklarade sig i riksdagen komma att rösta i enlighet med folkets majoritetsvilja alldeles oavsett egen åsikt i medlemskapsfrågan. En av dem var vänsterförbundets ordförande Claes Andersson.<sup>21</sup>

Flera omständigheter bidrar till att förklara att man på politiskt håll i Finland generellt sett inte var beredd, såsom skett i Sverige, att på förhand garantera att den kommande EG/EU-folkomröstningen skulle komma att binda riksdagen. En omständighet låg helt enkelt i historiskt

<sup>19</sup> *Ibid.* 15/8 1994 (G. Djupsund). Den problematik som Finland riskerade att hamna i undvek alltså Sverige att ställas inför med sin lösning: en överenskommelse mellan partierna att följa den formellt rådgivande folkomröstningens resultat parad dels med en grundlagsändring som skulle klubbas en andra och definitiv gång först efter både nytt val och folkomröstning, dels med ett samtidigt frångående av kravet på kvalificerad majoritet vid överlättelse av beslutanderätt. Denna svenska lösning väckte i Finland både kritik och uppskattning. Ett exempel på uppskattning var ett inlägg av Markku Suksi just med anledning av Djupsunds artikel i vilket han tyckte att Sverige hade skött den gemensamma konstitutionella problematiken "elegantare" än finländarna, *Ibid.* 3/9 1994 (M. Suksi).

<sup>20</sup> Se t.ex. *Helsingin Sanomat* 4/5 1994 (M. Wiberg) och *Hufvudstadsbladet* 8/9 1994 (H. Nurmi).

<sup>21</sup> Se t.ex. *Ibid.* 10/9 1994.

olika syn på värdet av folkomröstningar som inslag i statsskicket. Vid utformningen av Finlands Regeringsform en kort tid efter det att landet vunnit sin självständighet hade det, såsom redan framhållits, funnits en uttrycklig skepsis bland grundlagstiftarna inför den form av direkt demokrati som folkomröstningar är uttryck för. Det dröjde ju också till slutet av 1980-talet innan man i Finland överhuvud införde en bestämmelse i Regeringsformen om möjligheten att anordna folkomröstningar. Och i samband med den diskussion som föregått denna grundlagsmässiga reglering hade det aldrig varit tal om annat än just rådgivande folkomröstningar. Det talades för övrigt i den utformning som själva bestämmelsen fick (Finlands Regeringsform § 22 a) hela tre gånger just om "rådgivande folkomröstning". En annan omständighet som bidrar till att förklara Finlands från Sverige annorlunda förhandsinställning till den kommande folkomröstningen var att man inte heller haft någon större praktisk erfarenhet av sådana omröstningar före den förväntade om EG/EU; den enda tidigare finländska folkomröstningen var ju den kring rusdrycksfrågan i början av 1930-talet. Man hade med denna begränsade erfarenhet inte heller, såsom i Sverige, behövt hamna i några diskussioner om misskötsel av tidigare omröstningar med löfte om annorlunda hantering framdeles. I Finland fanns det därför större benägenhet att betrakta den kommande rådgivande som just rådgivande. Form och realitet sammanföll.

#### **4:4 Den rådgivande folkomröstningen i Norge**

Av de tre länder i Norden som hösten 1994 anordnade en folkomröstning i EU-frågan fick Norge utan all jämförelse den intensivaste debatten om förhållandet mellan en folkomröstnings resultat och parlamentets slutgiltiga ställningstagande. Intensiteten i denna debatt fick sin glöd av de starka känslor som Europaproblematiken sedan länge hade väckt i norsk politik.

Denna intensiva diskussion var nära sammankopplad med en diskussion om det lagrum i Grunnloven som borde tillämpas vid stortingets slutgiltiga beslut i fråga om eventuell anslutning till EG/EG. Man hade alltså, vilket det gång på gång påmindes om i den norska debatten, konstitutionellt sett två olika vägar att välja mellan. En var för Stortinget att handla i enlighet med Grunnlovens § 93 om överlåtelse av beslutanderätt till internationell organisation. Denna bestämmelse hade införts i den norska grundlagen i början av 1960-talet; den stadgade att en sådan överlåtelse kunde ske på "ett sakligt begränsat område" och att den krävde stöd av tre fjärdedelar av Stortingets

ledamöter. En annan möjlighet var att företa någon form av ändring av grundlagen med innebörd att det blev möjligt att ansluta landet till EG/EU. Detta senare tillvägagångssätt var i så måtto mer tidsödande som förslag om ändring av grundlag enligt Grunnlovens § 112 skall offentliggöras viss tid före nästkommande stortingsval och det slutgiltiga beslutet skall fattas först efter valet och då med stöd av minst två tredjedelar av ledamöterna. Före de allmänna valen till Stortinget, som ägde rum i september 1993, kom också flera olika förslag till ändring av Grunnloven att presenteras, alla med innebörd att den vägen föra in Norge i EU.<sup>22</sup>

Den skillnad mellan dessa två tillvägagångssätt som framstod som central och som ständigt uppmärksammades i debatten var de olika regler om kvalificerad majoritet som de inrymde. När det gällde överlåtelse av beslutanderätt enligt § 93 krävdes alltså en så stor majoritet som 3/4 medan det däremot räckte med 2/3 majoritet när det var fråga om ändring av grundlag. I och med att resultatet av folkomröstningen inte uppfattades kunna binda Stortinget vid en viss ståndpunkt blev naturligtvis de majoritetskrav som Stortinget hade att fatta sitt beslut efter av avgörande vikt. I klartext var situationen denna: om en majoritet i folkomröstningen skulle komma att uttala sig för anslutning till EG/EU berodde möjligheterna för de medlemskapsnegativa i Stortinget att förhindra detta på storleken av den minoritet som hade veto-rätt.

Det för Norge speciella är att hela denna fråga om kompetensfördelning mellan folkomröstning och parlament hann bli del av en regelrätt valrörelse innan själva folkomröstningen om EG/EU ägde rum. Vid valen till Stortinget i september 1993 inriktade sig sålunda de två till medlemskap klart negativa partierna – senterpartiet och socialistisk venstreparti – mycket medvetet på att föra in Europafrågan och de konstitutionella problem den aktualiserade i valrörelsen medan de andra partierna, några av dem inbördes oeniga i frågan, försökte undvika hela denna problematik med hänvisning till den folkomröstning som skulle äga rum ett drygt år senare.<sup>23</sup>

Av de två nej-partierna var det alldeles särskilt senterpartiet som i valrörelsen lät sitt starkt uttalade motstånd till medlemskap sammankopplas med försäkringar om att beslutet om en eventuell EG/EU-anslutning helt och hållet skulle komma att ligga hos stortinget och där, alldeles oavsett folkomröstningens resultat, tas enligt gällande regler. Partiets ordförande, Anne Enger Lahnstein, hade redan en tid före

<sup>22</sup> Se Eckhoff, T. "EF og grunnloven", *Lov og Rett* 1993, ss 235-248.

<sup>23</sup> Aardal, B. och Valen, H., *Konflikt og opinion*.

valrörelsen klart deklarerat att hennes parti inte skulle böja sig för något knappt ja-flertal i folkomröstningen eftersom det ju endast var ett "råd" som skulle komma att inges.<sup>24</sup> Inför själv valet gav hon till och med ut en liten skrift som gavs titeln "EF & Grunnloven" och där hon presenterade sitt partis vägran att följa folkomröstningens eventuella ja-votum som ett försvar också för Grunnloven med all dess starka folkliga stöd i landet. Den sades uttryckligen vara baserad på principen om indirekt demokrati; den skulle skyddas mot de manipulationer som anhängarna till ett medlemskap försökte ägna sig åt. Senterpartiets centrala målsättning förklarades vara att få in så många motståndare i Stortinget att den EG/EU-vänliga majoriteten där inte skulle kunna fatta beslut om att ansluta Norge till organisationen ens om den bestämde sig för att anlita vägen genom grundlagsändring som ju bara krävde 2/3 majoritet.<sup>25</sup>

Det andra helt medlemskapsnegativa partiet, socialistisk venstreparti, hade en besvärligare sits än senterpartiet i diskussioner om förhållandet mellan folkomröstningens resultat och parlamentets kompetens. Man var sålunda inte beredd att lika kategoriskt utlova att bara Stortingets regler skulle följas och ingen hänsyn tas till folkomröstningens resultat. Ursprungligen hade det funnits kretsar inom partiet, som i likhet med de mer EG/EU-vänliga partierna, ansett att Stortinget, oavsett sina egna beslutsregler, var moraliskt och politiskt skyldigt att rösta för ett ja om det skulle visa sig att ett folkflertal förordade ett sådant ja i den kommande folkomröstningen. Socialistisk venstreparti hade dock en tid innan 1993 års valrörelse börjat placera sig i vad som kunde kallas en mellanposition: man sade sig vara berett att i Stortinget rösta för medlemskap om det visade sig att ja-sidan uppnådde ett flertal inte bara i landet i dess helhet utan därtill också i en majoritet av fylkena. Positionen utsattes för hård kritik från senterpartiet.

De starka känslor som väcktes på politiskt håll kring vad som kunde anses vara rimlig kompetensfördelning mellan folkomröstning och parlamentsbeslut gav genklang också hos dem som uppfattade sig som experter på området. Det var framförallt jurister och statsvetare men även företrädare för andra universitetsämnen. Överhuvud deltog norska professorer av olika typ i en helt annan omfattning än kollegerna i Sverige och Finland i den konstitutionella diskussion som fram-

<sup>24</sup> Se t.ex. Bjartnes, A. och Skartveit, H., *Brussel tur-retur*, s.113.

<sup>25</sup> Enger Lahnstein, A., *EF & Grunnloven*.

kallats av att en folkomröstning skulle hållas i Europafrågan.<sup>26</sup> Man var i regel ense om det formella rättsläget. Någon *rättslig* skyldighet förelåg lika litet för stortingets ledamöter, som för grannländernas riksdagsledamöter, att följa en formellt rådgivande folkomröstnings votum. Men man visade sig däremot vara oense om de andra typer av förpliktelser som följde av detta votum.

Experter som visade sig vara motståndare till ett norskt EG/EU-medlemskap tenderade ofta, alldeles som de till medlemskap negativa politikerna, att underkänna resonemangen om att Stortingets ledamöter, oavsett egna synpunkter, borde känna sig moraliskt och politiskt skyldiga att följa ett eventuellt ja-flertal i folkomröstningen. I stället sades dessa vara i sin fulla rätt att göra egna bedömningar och att i dem väga in inte bara en folkomröstningens totala resultat utan också annat. Omständigheter som sålunda kunde vara rimliga för en stortingsledamot att ta hänsyn till var sådana som valdeltagandets omfattning, fördelningen av röster över landet liksom självfallet de egna väljarnas syn på ett medlemskap. I sista hand sades en stortingsledamots främsta förpliktelse ligga i att handla i överensstämmelse med den skrivna grundlagens regler. Att visa trohet mot en författning – i detta fall mot regler som förutsatte kvalificerad majoritet vid vissa typer av beslut – var sinnebild för en rättstat. Framförallt sågs det som obefogat att spekulera i risker för en konstitutionell kris om man valde att följa Norges grundlag. Det som däremot skulle kunna framkalla en sådan kris vore om EU-folkomröstningen på förhand skulle uppfattas som beslutande och Stortingets ledamöter skulle tvingas att handla därefter.<sup>27</sup>

Experter, positiva till ett medlemskap, tenderade å andra sidan, alldeles som EG/EU vänliga politiker, att i stället just uppfatta stortingsledamöterna som moraliskt och politiskt förpliktade att följa det votum som medborgarna skulle komma att avge. Medan deras EG/EU-skeptiska kolleger i sin argumentation ofta tagit sin tillflykt till explicita grundlagsregler sökte de själva i stället ofta stöd i allmän-demokratiska resonemang. Den norska grundlagen sades vara grundad i tankar om folksuveränitet; folket utövar sin lagstiftande makt genom

<sup>26</sup> Se t.ex. Asbjornson, N. och Vogt, G. (red), EF, *Norge og 1990-årene. Seks artikler om EF-sakens betydning i norsk politikk*, Rasch, B.E. och Midgaard, K. (red), *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt* samt Rommetvedt, H. (red), *Folkeavstemningen, folket og de folkevalgte. Åtte innlegg i debatten om EU-avstemningen*. Till dessa skrifter skall läggas en mängd artiklar i dagspressen skrivna av olika experter.

<sup>27</sup> Asbjornsen och Vogt, *a.a.*, ss.81-93 (T. Wyller).

valda representanter; dessa baserar alltså sin legitimitet på ett direkt mandat från folket. Det skulle då te sig egendomligt om Stortinget, i en situation när det beslutat sig för att gå tillbaka till sin uppdragsgivare och i form av en folkomröstning be om råd, ändå inte skulle vara berett att följa det råd som avgetts. En av många experter som resonerade så var juridikprofessorn Björn Stordrange, som för övrigt tidigare haft statsmakternas uppdrag att utreda folkomröstningsinstitutet. I motsats till sina nej-kollegor som fäste vikt vid grundlagens exakta ordalydelse betonade han i stället den auktoritet som måste anses ligga i en folkvilja även när den är uttryckt endast i form av en rådgivande folkomröstning: "Av denne grunn er det i dårlig samsvar med folkestyrets grunnprinsipp om Stortinget skulle sette folkets vilje til side, selv om det formelt har en slik mulighet".<sup>28</sup>

I samma mån som norska politiker och experter mycket starkt kom att betona Stortingets skyldighet att följa folkomröstningens resultat riskerade de hamna i en motsägelsefull position. Det motsägelsefulla låg i att det just i Norge flera gånger väckts förslag – senast i Stortinget 1992 – om att införa ett institut med folkomröstningar som uttryckligen är beslutande men att förslagen hade alltid röstats ner. Samtidigt som detta skett var man ändå nu beredd att starkt framhålla en formellt rådgivande folkomröstnings bindande verkan. Denna motsägelse framhölls också i ett gemensamt uttalande formulerat av två nej-sägande och två ja-sägande professorer, ett uttalande som i sig är en illustration till att det också fanns experter som kunde samsas kring en enhetlig konstitutionell syn trots oenighet i själva Europafrågan. De enades i uppfattningen att om Stortinget skall känna sig bundet av rådgivande folkomröstnings resultat, oavsett flertalets storlek och grad av väljardeltagande, så har de facto en ändring företagits av själva den norska grundlagen utan att de regler tillämpats som gäller för ändring av grundlag.<sup>29</sup>

Den norska debatten kring EG/EU-folkomröstningens status uppvisade med lågt större tydlighet än både den svenska och finländska en brytning mellan två olika principer: åttlydnad av konstitutionella regler respektive följsamhet inför flertalets vilja. Denna större brytning paradades också med paradoxer av en typ som inte hade sin motsvarighet i Sverige och Finland.

En paradox var att de som med ihärdighet betonade gällande regler

<sup>28</sup> *Jus 't* 1994:3 (B.Stordrange).

<sup>29</sup> Rommetvedt *a.a.*, s. 7 f. (O. Hellevik, A. Hylland, F. Sejersted och E. Smith).

överhöghet framom en majoritetstilja, uttalad direkt av folket, samtidigt tenderade att framställa sig själva som starkt folkligt förankrade. I sitt motstånd inför EG/EU såg de sig som en historiskt förankrad rörelse som representerade både gräsrötter gentemot eliter, periferi gentemot centrum och bygdekultur gentemot stadskultur. Lösningen på deras speciella dilemma att både presentera sig som talesmän för en folklig rörelse och ändå inte vara beredda att acceptera en folkvilja, uttryckt i en folkomröstning, låg i att söka skydd bakom en grundlag som hade starkt folkligt stöd. En annan paradox, om ock mindre påtaglig, låg i den omständighet att de som pläderade för denna folkviljas primat framom grundlagens bestämmelser samtidigt ofta förbigick det faktum att Norge ett år före sin folkomröstning om EU ändå hade haft allmänna val där just det parti, senterpartiet, haft påtaglig framgång som uttryckligen sagt sig inte vara villigt följa ett eventuellt ja i folkomröstningen. Partiet hade nästan tredubblat sitt procenttal. Naturligtvis var man med sina drygt 16 % av rösterna långt ifrån någon egen majoritet i valmanskåren men hade dock visat att den minoritet i Stortinget, som tidigare talat för strikt trohet inför gällande regler, också hade stöd av en ökande minoritet i befolkningen i dess helhet. Medborgarna hade, kan man säga, i begränsad omfattning gett direkt legitimitet åt strikt åttlydnad av grundlagsregler

#### **4:5 Varför olika synsätt på den rådgivande folkomröstningen?**

Det är, såsom framgått av det föregående, flera olika faktorer som bidrar till att förklara att Sverige, Finland och Norge, som alla bestämde sig för en folkomröstning av konstitutionellt sett samma typ, på förhand ändå var beredda att utrusta dessa omröstningar med olika beslutskraft visavi det egna parlamentet. Sverige var alltså tidigt berett att uppfatta den kommande folkomröstningens resultat som bindande för sin riksdag medan någon motsvarande uppfattning inte vann gehör i de två andra länderna.

En förklaring till denna skillnad visar sig ligga i olika tradition och erfarenheter när det gäller själva institutet med folkomröstningar. I Sverige hade möjligheten att anordna rådgivande folkomröstningar varit grundlagsreglerad i över sjuttio år medan en motsvarande reglering funnits i endast ett decennium i Finland och överhuvudtaget inte alls i Norge. I Sverige fanns vidare sedan ett drygt decennium tillbaka också möjlighet att anordna en formellt beslutande folkomröstning i den typ av fråga som EG/EU-medlemskapet var exempel på medan alla förslag om att införa beslutande folkomröstningar också i Finland

och Norge tidigare uttryckligen avvisats. I Sverige slutligen fanns en önskan att motverka den kvardröjande misstro visavi folkomröstningar som hanteringen av tidigare omröstningar kvarlämnat medan något motsvarande upprättelsebehov inte existerade i Finland eller Norge.

En annan förklaring till att man i Sverige var beredd att inte bara uppfatta folkomröstningens resultat som bindande utan därtill också att fatta beslut om att temporärt upphäva en grundlagsregel som kunde ha försvårat riksdagens anpassning till detta resultat, denna förklaring låg i mindre grad av vördnadsfull respekt inför den skrivna grundlagen än som var fallet i de två andra länderna. Framförallt i Norge, där Grunnloven från 1814 helt enkelt blivit en intensiv del av landets nationella identitet, är denna respekt ansevärd. I Finland har väl Regeringsformen från 1919 inte riktigt samma emotionella laddning men den utgör dock en fortsättning av den starka bundenhet till lagen, till den skrivna lagtexten, som historiskt sett varit ett viktigt stöd för det finländska samhällsbygget.

Slutligen och viktigast, när det gäller de tre ländernas olika syn på den kommande folkomröstningen, var den olika politiska situation som rådde. I Sverige fanns det inte, liksom ej heller i Finland, någon motsvarighet till en nej-rörelse med den långa tradition och omfattning som fanns i Norge. I Sverige kom vidare ingen valrörelse, lika litet som i Finland, att uttryckligen ägnas frågor om kompetensfördelningen mellan folkomröstning och parlament såsom skedde i Norge inför de allmänna valen 1993. I Sverige slutligen – och där skilde man sig både från Norge och Finland – kom nej-anhängare, med tanke på hur den svenska opinionen utvecklade sig, att se sina bästa möjligheter att förhindra svensk anslutning till EG/EU just ligga i att folkets votum i folkomröstningen verkligen kom att binda riksdagen.

## Kap. V Tidpunkten

Den exakta tidpunkt vid vilken en folkomröstning skall äga rum brukar ofta ge upphov till nog så långa diskussioner. Många skiftande hänsyn måste tas. De dagar man slutligen fastnade för när det gällde EU-folkomröstningarna i Finland, Norge och Sverige hade också föregåtts av långa sådana diskussioner. De blev inte bara ivriga utan delvis även konfliktfyllda. I dessa diskussioner hade tre olika typer av avvägning stått i förgrunden.

1) En gällde tidpunkten i förhållande till själva förhandlingarna i Bryssel om ett eventuellt medlemskap. Man skulle ha kunnat tänka sig en folkomröstning innan förhandlingarna överhuvud ännu upptagits, medan de pågick eller när de väl var slutförda.

2) En annan avvägning anknöt uttryckligen till ett av de inledningsvis omnämnda problem som ofta uppstår i sammanlänkningen mellan folkomröstningar och parlamentarism: relationen till de regelbundet återkommande valen. Olika alternativ anmälde sig när det gällde tidsordningen mellan en EG/EU-folkomröstning och allmänna val som låg i närheten till den period inom vilken denna omröstning rimligtvis måste hållas. Man kunde tänka sig samtidighet eller åtskillnad och, om åtskillnad, en folkomröstning före eller efter valet.

3) En tredje avvägning slutligen, sammanhängande med att det kom att bli tre länder som bestämde sig för en folkomröstning i samma fråga, gällde tidsordningen mellan dem. Man hade kunnat tänka sig att hålla alla tre omröstningar på en och samma dag eller, såsom sedermera blev fallet, på från varandra skilda dagar. Och när man hamnade på skilda dagar fanns det inte mindre än sex möjliga alternativ i vad gäller ordningen mellan de tre länderna. Den ordning för hösten 1994 som man till sist stannade för blev ju med Finland som första land den 16 oktober, Sverige som andra den 13 november och Norge slutligen som tredje den 28 november.

### 5:1 Tidpunkten i förhållande till förhandlingarna

Norge var det enda av de tre länderna i vilket det kom att föras en egentlig diskussion om att anordna en folkomröstning redan innan en ansökan om förhandlingar om medlemskap i EG inlämnades. Någon motsvarande diskussion hade inte hunnit uppstå vare sig i Sverige eller Finland efter det att respektive lands regering föreslagit att förhandlingar av denna art skulle upptas. Det hade framstått som självfallet,

efter dessa tämligen plötsligt påkomna initiativ och den likaledes tämligen snabbt uppkomna enighet om att en folkomröstning skulle anordnas i frågan, att omröstningen skulle äga rum först efter det att förhandlingarna avslutats i Bryssel och gälla det resultat som förelåg. Längre fram under processen, efter det att förhandlingarna redan kommit i gång, hördes dock enstaka röster som beklagade att man inte kommit sig för att direkt efterfråga medborgarnas åsikt innan förhandlingarna påbörjats.

I Sverige uppstod det också, ett knappt år efter det att landets medlemsansökan inlämnats, en minidebatt om att man kanske ändå skulle påskynda den aviserade folkomröstningen och hålla den redan innan förhandlingarna hunnit avslutas. Dagens Nyheter var här förslagsställare:

Svenska folket bör få rösta i EG-frågan så snart som möjligt, lämpligen i september. De länder vi förhandlar med om inträde i EG bör få ett klart besked om att Sverige verkligen vill bli medlem och inte drar i gång en stor procedur bara för att sedan tacka nej. Finland och Norge har rätt att få veta om Sverige håller fast vid sin ansökan eller inte. Samtalen med EG om övergångsarrangemangen tycks inte kunna komma i gång förrän 1993. Vi kan vinna tid i slutändan genom att använda 1992 till att avgöra vår egen huvudlinje, i stället för att vänta med det till 1994.

Det som förefaller ha bestämt Dagens Nyheters överraskade utspel var både oro för att den ursprungligen positiva Europastämningen i landet höll på att svänga över till sin motsats och att såväl den socialdemokratiska oppositionen som den borgerliga fyrtipartiregeringen hotades av förflamning i sitt Europa-engagemang genom denna utveckling. En snar folkomröstning skulle, verkade man mena, kunna tvinga fram en ny glöd. Förslaget vann dock föga gensvar. Det ansågs inte minst av många medlemskapsanhängare ha karaktär av direkt självmål i det opinionsläge som då rådde. Man uppfattade att en folkomröstning, hållen innan förhandlingarnas slutresultat ännu förelåg, hade alla förutsättningar att leda till ett nej.

Det är naturligt att det just i Norge, i motsats till i Sverige och Finland, skulle uppstå en debatt om att ha folkomröstning redan innan en ansökan om förhandlingar om medlemskap inlämnats eftersom medborgarna där två decennier tidigare uttryckligen sagt nej. En diskussion i frågan fördes bl.a. i Stortinget. Initiativet till den hade tagits av kristelig folkeparti. Två av partiets stortingsledamöter, av vilka partiledaren Kjell Magne Bondevik var den ene, hade sålunda våren 1992, innan det ännu var klart om regeringen verkligen var beredd att lämna in en ny medlemsansökan eller ej, väckt en motion om en sådan

tidig folkomröstning: ”Det kan ha uheldige virkninger for Norges internasjonale renommé dersom det igjen skulle vise seg at Regjeringen har søkt og forhandlet om medlemskap uten å ha ryggdekning i folkeflertallet.”<sup>1</sup>

En kort tid därefter, hösten 1992, visade sig så den norska regeringen redo att lämna in en ansökan om medlemskap i EG. I den omfattande debatt kring hela Europaproblematiken som följde i Stortinget i november kom också kristelig folkepartis förslag om en tidig folkomröstning att beröras även om det något hamnade i skymundan. Ja-sidan argumenterade i huvudsak mot och nej-sidan för; fremskrittspartiet var det enda av partierna som både pläderade för en snar folkomröstning och för ett medlemskap. Som så ofta blandades också i denna debatt principiella argument med mer intressebundna.

Talesmännen för de två stora ja-partierna, arbeiderpartiet och høyre, ställde sig alltså avvisande till förslaget om en folkomröstning redan innan en medlemsansökan inlämnats. I den mån en sådan tidig folkomröstning skulle leda till ett ja förväntades den ändå följas av ytterligare en folkomröstning när väl förhandlingarna slutförts. Ett så flitigt användande av detta institut sades försvaga det representativa systemet. I den mån denna tidiga omröstning däremot skulle leda till ett nej och en ansökan om medlemskap därmed överhuvud inte inlämnades skulle medborgarna uttryckligen berövas möjlighet att ta ställning till ett framförhandlat resultat. Det sades inte vara rätt att på detta sätt inskränka medborgarna i deras rätt att delta i viktiga avgöranden. Överhuvud uppfattades det på ja-sidan innebära något nytt i norskt statskick om en regering, efter rådfrågning av Stortinget, inte skulle kunna uppta förhandlingar med en internationell organisation utan att dessförinnan ha fått ett godkännande av folket. Man förenades inom arbeiderpartiet och høyre i att hålla fast vid samma procedur som förra gången: först förs det förhandlingar om ett eventuellt medlemskap, därefter får medborgarna möjlighet att i en folkomröstning ta ställning till förhandlingsresultatet.

Talesmännen för Stortingets två andra nej-partier vid sidan om kristelig folkeparti – alltså sosialistisk venstreparti och senterparti – stödde detta krav på en tidig folkomröstning. Det var uppenbart att de flesta på nej-sidan räknade med att denna skulle leda till ett nej även om några höll möjligheten öppen för ett ja som i sin tur då förutsattes bli följt av en ny folkomröstning när väl förhandlingarna avslutats. Detta troliga tidiga nej presenterades som ett direkt värde för Norge i

<sup>1</sup> *Stortinget 1991-92*, Dokument nr. 8:41.

så måtto som landet därigenom skulle kunna befrias från den långa uppsplitande konflikt som ett eventuellt förslag om EG/EU-medlemskap med nödvändighet ansågs komma att medföra. Varför, menade man, en sådan pina om den i slutändan ändå kunde förväntas leda till ett nej? Erik Solheim, ordförande för socialistisk venstreparti som vid denna tidpunkt ännu var Stortingets största nej-parti, uttryckte sig t.ex. så här:

SV ønsker i dag at det norske folk skal få ta stilling til om vi ønsker å gå inn i den nasjonale splittelse som det å sende en søknad om EF medlemskap nødvendigvis betyr. Med andre ord: La oss holde en folkeavstemning om vi skal søke. Det er tross alt en debatt som vil taere ganske tøft på det norske samfunnet i kanskje tre år framover. Folket selv burde få lov til å ta stilling til om vi skal sende en slik søknad<sup>2</sup>

I ett nej-perspektiv kom kravet på en tidig folkomröstning att bli nära sammankopplat med de allmänna valen. I och med att det i samband med de senaste valen till Stortinget, alltså de i september 1989, hävdats att frågan om ett eventuellt norskt medlemskap i EG inte kunde förväntas bli aktuell under den kommande mandatperioden ansågs inte heller regeringen vara berättigad att uppta sådana förhandlingar utan att folket först blivit tillfrågad i en folkomröstning. I och med att det nu å andra sidan visade sig att stortingsmajoriteten inte var beredd att utlysa en sådan tidig omröstning måste blickarna i stället riktas mot nästa stortingsval. Det skulle komma att äga rum ett knappt år senare, i september 1993. Man försäkrade på nej-sidan – med alldeles särskild kraft av senterpartiet och dess ordförande Anne Enger Lahnstein – att detta kommande val i hög grad skulle förvandlas till, som man sade, "et EF-valg".

Den motsättning i hanteringen av Europafrågan som ständigt kom att upprepas i Norge – kompetensfördelningen mellan medborgarröster avgivna i en folkomröstning respektive i allmänna val – kom också att skymta i denna stortingsdebatt kring en tidig folkomröstning. De som på nej-sidan argumenterade för en snar folkomröstning förutsatte, om den ledde till ett nej, att detta nej i så fall skulle sätta stopp för vidare förhandlingar med Bryssel. De räknade alltså med en sådan omedelbar konsekvens alldeles oavsett att en majoritet i Stortinget kunde önska att sådana förhandlingar verkligen kom till stånd. Samtidigt räknade en del av dessa nej-sägare inte med, om en majoritet av folket i en kommande folkomröstning kring ett förhandlingresultat skulle komma att säga ja, att Stortinget på motsvarande sätt skulle komma att säga ja. I

<sup>2</sup> *Stortinget 1992-93, Forhandlinger nr. 85 s. 1295.*

stället förväntades de bestämmelser om kvalificerad majoritet som gäller för beslut i Stortinget tvärtom kunna sätta stopp för en sådan följsamhet. Alltså: om ett folkomröstningsvotum blev negativt tilldelades det avgörande vikt men inte om det blev positivt.

### **5:2 Tidpunkten i förhållande till näraliggande val**

Sverige var det enda av de tre länderna där själva datumet för EG/EU-folkomröstningen med nödvändighet kom att ligga nära i tiden till ett ordinarie allmänt val. Landet, som under denna period ännu hade sina ordinarie val vart tredje år, hade alltså val till riksdag, landsting och kommuner i september 1991 respektive 1994. Det förra valet hölls endast några månader efter det att Sverige inlämnat sin ansökan om medlemskap medan det senare – det kunde man på förhand räkna ut – skulle komma att äga rum inte långt ifrån den tidpunkt när förhandlingarna i Bryssel avslutats. I ett folkomröstningsperspektiv kom för Sveriges del därför valdagen den 18 september 1994 att få en annan vikt än motsvarande valdagar fick för Finland och Norge med den parlamentsvalsrytm som råkade gälla där.

I Finland hade det redan hållits val till landets riksdag vårvintern 1991, bara ett halvår innan Europafrågan plötsligen kom att bli högaktuell. Nästa ordinarie riksdagsval kom att äga rum först fyra år senare, ett drygt år efter det att Finland redan inträtt som medlem i EU. En tanke hade visserligen kastats fram i Europafrågans initialskede om att försöka uppnå samtidighet mellan den förväntade folkomröstningen och ett riksdagsval. Förslagsställare var svenska folkpartiets ordförande Ole Norrback. En sådan samtidighet skulle betona riksdagens och politikernas ansvar för frågan mer än om de två hänvändelserna till folket hölls skilda från varandra.<sup>3</sup> Förslaget väckte dock inte något gehör; det verkar också vara oklart om Norrback hade tänkt sig utlysning av extra riksdagsval eller ett uppskjutande av folkomröstningen till nästa ordinarie valtillfälle. Ett allmänt val kom dock Finland att ha medan Europafrågan intensivt debatterades i och med att presidentvalen vintern 1994 kom att hållas innan förhandlingarna om ett medlemskap ännu hunnit bli slutförda. Själva det datum som folkomröstningen borde äga rum på blev dock aldrig sammankopplat eller påverkat av dessa val även om Europafrågan som sådan kom att beröras under presidentvalskampanjen.

I Norge hölls det som sagt stortingsval i september 1993 medan

<sup>3</sup> Se *Hufvudstadsbladet* 2/2 1992.

förhandlingar om medlemskap pågick i Bryssel. I och med att man bestämt sig för att anordna en folkomröstning först när ett förhandlingsresultat förelåg kom inte heller tidpunkten för dessa val att få någon påverkan på det datum man småningom stannade för i fråga om själva folkomröstningen. En annan sak är att dessa stortingsval i september 1993 som väntat i hög grad också kom att kretsa kring samma problematik som den folkomröstning handlade om som senare skulle äga rum.

I Sverige däremot kom vetskapen om att allmänna val skulle äga rum i september 1994 tidigt att påverka diskussionen om datum för den kommande folkomröstningen i Europafrågan. Diskussionen pågick i ganska lång tid, i två tre år, fram till dess att företrädare för de politiska partierna den 18 mars 1994, efter det att förhandlingarna i Bryssel avslutats, enade sig om den 13 november som detta datum. I början av denna diskussion hade alternativen främst kretsats kring en folkomröstning *före* de allmänna valen i september 1994 eller *samtidigt* med dem. Längre fram, när det började visa sig att förhandlingarna i Bryssel skulle ta längre tid än ursprungligen beräknats, kom också alternativet med en folkomröstning *efter* valen att uppfattas som centralt, alltså det alternativ som slutligen också blev det beslutade.

Diskussionen om samtidighet med de allmänna valen hade, såsom framhölls i föregående kapitel, tidigt kopplats samman med möjligheten att anordna en folkomröstning i Europafrågan enligt de dittills inte utnyttjade reglerna för ändring av grundlag vilka ju förutsatte sådan samtidighet. Själva tanken på en folkomröstning i anknytning till de allmänna valen kom emellertid inte att avskrivras när det visade sig att möjligheten att anordna en formellt beslutande folkomröstning inte vann allmän anslutning och att en iscensättning av denna typ därtill försvårats av förhandlingsituationen i Bryssel. En samtidighet kunde ju också uppnås genom att låta en folkomröstning av den andra typen, alltså en formellt rådgivande enligt RF 8:4, äga rum på valdagen. Det blev också denna möjlighet som kom att hänga med i diskussionen fram till avgörandet i mars 1994.

Den inställning som landets två största partier – socialdemokraterna och moderaterna – intog till denna annorlunda form av samtidighet blev av särskilt intresse. Samma mönster upprepades nu som redan visats inför en folkomröstning hållen på valdagen enligt RF 8:15. Socialdemokraterna markerade misstro, moderaterna visade intresse. Denna inställning, där på bägge håll partistrategiska motiv var sammanvävda med principiella, vidhölls, även om den då och kunde ifrågasättas internt, fram till mars 1994.

Socialdemokratin, som alltså tidigt önskade sig en folkomröstning

fristående från valdagen den 18 september 1994, tänkte sig ursprungligen att denna skulle äga rum i god tid före dessa val. Tanken på en sådan tidig folkomröstning hade bidragit till en oro som skymtade i den promemoria kring folkomröstningsproblematiken som Grundlagsutredningen inför EG beslöt publicera i sin ordförandes namn vårvintern 1992. Oron gällde att en folkomröstning, anordnad före de allmänna valen, därefter skulle kunna följas av ytterligare en folkomröstning i anknytning just till dessa val, nu av beslutande art och gällande de grundlagsändringar som var en förutsättning för svenskt EG-medlemskap. En sådan andra omgång, även om den inte framstod som särskilt sannolik, skulle kunna framlockas av ett knappt ja i en första rådgivande omröstning. Två folkomröstningar om en och samma fråga inom en begränsad tidsrymd var inte önskvärt och borde undvikas. Det framstod inte heller som givet, antydde det i denna promemoria, att de partistrategiska synpunkter som lagts på värdet av en från valen fristående folkomröstning alltid var så välgrundade.<sup>4</sup>

Socialdemokratin kom småningom att överge uppfattningen att den av partiet önskade fristående folkomröstningen borde äga rum före de allmänna valen. I stället började man uttryckligen plädera för en omröstning först efter valet samtidigt som man fortsatte att argumentera mot samtidighet. Denna hållning formulerades sedermera som ett absolut krav när Ingvar Carlsson i mars 1994 träffade sina partiledarkolleger för att äntligen komma överens om ett definitivt datum.<sup>5</sup> De andra alternativ som diskuterades under dessa förhandlingar var en omröstning redan i juni eller samtidig med valen i september. Socialdemokratin ville för sin del ha en folkomröstning i slutet av november. Flera skäl bestämde denna önskan. Tiden fram till juni upplevdes som för kort för att medborgarna skulle kunna tillgodogöra sig all nödvändig EU-information till medborgarna; partiet skulle först i juni ha den bordlagda kongress vid vilken hållningen till Europafrågan skulle formuleras; socialdemokratin var slutligen angelägen om att fullt ut kunna utnyttja månaderna före valet i september till en debatt kring de

<sup>4</sup> I eget namn rekommenderade jag vid denna tidpunkt närmast att man skulle anordna folkomröstningen på samma dag som de allmänna valen, *DN* 20/1 1992 (O. Ruin). Sedermera, i insikt om att samtidighet inte verkade vara en politiskt framkomlig väg, övergick jag för egen del att argumentera för en folkomröstning efter de allmänna valen men klart inte före. Inte minst ur ett EG-vänligt perspektiv framstod en sådan tidsplacering som önskvärd i och med att det kunde förväntas bli lättare att uppbringa ett socialdemokratiskt stöd för medlemskap efter valen än före, *DN* 28/10 1993 (O. Ruin).

<sup>5</sup> Se Ingvar Carlsson intervju i *Sv.D* 17/3 1994.

inrikespolitiska frågor som de hade förhoppningar att kunna vinna valet på. Man var enig inom inrikespolitiken, men oenig i Europapolitiken.

I den socialdemokratiska partiledningens starka argumentering för en folkomröstning först efter de allmänna valen fanns naturligtvis också föreställningen om att det just skulle bli lättare att vid denna tidpunkt, alldeles särskilt om partiet dessförinnan hade vunnit höstens val, vinna gehör för den ja-linje man trodde på. Det är också betecknande att flera aktiva socialdemokrater på nej-sidan i motsats till partiledningen förordade en tidig folkomröstning. De sade sig vara rädda för att all den energi som inför valrörelsen borde uppbringas kring brännande inrikespolitiska frågor skulle uttunnas av att Europafrågan ännu inte var löst liksom för att trovärdigheten i socialdemokratins attacker mot den borgerliga regeringen skulle ta skada av att man i denna viktiga men olösta fråga tycktes hamna på samma linje som huvudmotståndaren, moderaterna.<sup>6</sup>

Moderaterna å andra sidan, som fortsättningsvis helst hade velat ha en folkomröstning på själva valdagen, uppställde en folkomröstning före valen, i juni, som sitt andra alternativ. Det gällde, sade man, att smida medan järnet var varmt. All den uppmärksamhet kring EU som det färdigförhandlade fördraget framkallade kunde förväntas ge hela medlemskapsfrågan en skjuts framåt. Ett uppskjutande däremot till hösten av denna Europadebatt, som redan pågått så länge, skulle skapa trötthet och modstulenheter, alldeles särskilt som man befarade att socialdemokratiet skulle komma att ligga lågt i Europafrågan inför valet. Det uppfattades också vara av värde för den egna regeringens fortlevnad om omröstningen skedde tidigt. En tidig folkomröstning som ledde till ett ja bedömdes stärka de borgerliga partiernas ställning i det kommande valet medan däremot en folkomröstning efter valet i motsvarande grad riskerade stärka socialdemokratiet; skulle de borgerliga i denna situation ändå förmå vinna valet skulle risken bli stor att dock förlora den kommande folkomröstningen eftersom socialdemokratiet, bittert över en ny valförlust, kanske inte fullt ut skulle komma att engagera sig i kampanjen.<sup>7</sup> I den livliga tidningsdebatt som på vårvintern 1994 fördes om lämpligt folkomröstningsdatum var det också

<sup>6</sup> Se t.ex. uttalande av Sten Johansson, DN 19/3 1994 liksom artikel av Lotta Gröning i NSD 16/3 1994.

<sup>7</sup> Se t.ex. Ruin, O., "Notes on the preliminaries of a Swedish EU-referendum", *European Consortium for Political Research, Madrid joint sessions of workshops 1994*.

många moderata tidningar som uppmanade det egna partiet att inte ge efter för det socialdemokratiska kravet på en folkomröstning först under hösten, ett krav som helt och hållet uppfattats vara förestavat av partitaktiska skäl.

Carl Bildt och hans parti fick stöd för sin önskan om en snar folkomröstning framförallt av centern och KDS. Centern vände sig med särskild hetta mot ett sent höstalternativ. Man ansåg det inte vara lämpligt att riksdagen började bereda EU-ärenden innan en folkomröstning ägt rum och en fördröjning av omröstningen till senhösten skulle därför som konsekvens få en fördröjning av hela den eventuella anslutningsprocessen. Dagen före den andra partidaröverläggningen i datumfrågan i mars 1994 publicerade centerpartiets andre vice ordförande en artikel i *Expressen* som getts rubriken "Kör över sossarna". För honom framstod ordningen som självfallen: "Först ska svenska folket bestämma om Sverige ska bli medlem i EU eller inte. Sedan ska folket utse den riksdag som ska verkställa beslutet. Därför bör EU-omröstningen hållas före riksdagsvalet – av demokratiska skäl".<sup>8</sup>

Bengt Westerberg och hans folkparti blev medlande i denna tvist mellan koalitionsbröderna och den socialdemokratiska oppositionen. Dessförinnan, innan dessa datumförhandlingar ännu hade kommit in i sitt slutskede, hade han flera gånger betonat vikten av att särskilt lyssna på och ta hänsyn till de socialdemokratiska synpunkterna – allt för att därmed underlätta en ja-seger. Flera liberala tidningar stödde honom i detta synsätt. En av dessa tidningar, *Falu-Kuriren*, formulerade väl det strategiska dilemma som den borgerliga sidan stod inför: att antingen vinna valet eller att uppnå en ja-seger i folkomröstningen. En tidig folkomröstning skulle gynna de borgerliga i valet genom att försvåra tillvaron för socialdemokratin men samtidigt riskera ett ja i folkomröstningen. En senarelagd folkomröstning skulle däremot gynna ja-sidan men sannolikt leda till en socialdemokratisk framgång i valen: "Så är rävsaxen gillrad för de nuvarande regeringspartierna". *Falu-Kurirens* rekommendation var att låta Ingvar Carlsson få sin folkomröstning i november, dvs. att därmed låta önskan om en ja-seger i Europafrågan få väga tyngre än önskan om en borgerlig framgång i valet.<sup>9</sup>

Den kompromiss som Bengt Westerberg aktivt arbetade för och som alla partier småningom kom att acceptera var att man skulle stanna för en folkomröstning efter valet, men att den skulle hållas

<sup>8</sup> *Expressen* 17 /3 1994 (A. Carlgren).

<sup>9</sup> *Falu-Kuriren* 8/3 1994.

något tidigare än vad Ingvar Carlsson och socialdemokratin ursprungligen tänkt sig, alltså redan under förra delen av november. En tidigareläggning från sen november till mitten av november skulle fortfarande ge nästan två månaders tid mellan valet och folkomröstningen samtidigt som möjligheterna skulle öka, om det blev ett ja i folkomröstningen, att hinna med alla beslut och förberedelser som krävdes för att Sverige skulle kunna inträda som full medlem av EU den första januari 1995.

Sverige blev med sitt beslut i mars 1994 att förlägga sin folkomröstning till den 13 november samma år det första av de tre länderna som definitivt spikade sitt datum. Nu återstod motsvarande beslut för Finland och Norge.

### 5:3 Tidsordningen mellan de tre folkomröstningarna

Långt innan Sverige som det första av de tre länderna bestämde sitt datum för en folkomröstning hade det förts en offentlig debatt om lämplig tidsordning mellan de tre folkomröstningarna. Olika förslag hade i och för sig framförts. Ett mönster var, oavsett land, särskilt tydligt. De som talade för ett medlemskap önskade att det mest EU-positiva landet skulle rösta först och det mest negativa sist, allt i en förhoppning att därmed stärka den EU-vänliga opinionen i Norden. I detta perspektiv förordades ordningen Finland-Sverige-Norge. De å andra sidan som motsatte sig ett medlemskap önskade att folkomröstningarna skulle äga rum på en och samma dag. Resultatet i ett land skulle därmed inte kunna påverka utgången i ett annat. I Norge, med dess starka nej-opinion, hade nej-sidan t.o.m. lyckats få stortinget att ålägga den egna regeringen att just undersöka möjligheterna att samla kring en gemensam dag för de nordiska omröstningarna.<sup>10</sup>

Några dagar innan man på den svenska sidan bestämde sig för sitt datum i november hade Dagens Nyheter på sin debattsida publicerat en artikel av den norske statsvetaren Thomas Chr. Wyller som uttryckligen uppehöll sig vid alla de taktiska överväganden som kunde förväntas bestämma ordningen mellan de tre folkomröstningarna. Wyller, som något år innan gett ut en liten skrift med principiella synpunkter

<sup>10</sup> Det gemensamma förslaget från senterpartiet, sosialistisk venstreparti, kristelig folkeparti och venstre lød: "Stortinget ber Regjeringen ta kontakt med Regjeringene i Sverige och Finland med sikte på felles dato for eventuelle folkeavstemninger om EF-medlemsskap, dersom fremdriften og resultatet av forhandlingene gjør dette mulig". Förslaget bifölls med 49 röster mot 46, *Stortinget 1993, Forhandlinger* :111, s. 1677.

på folkomröstningsinstitutet,<sup>11</sup> var själv känd som nej-sägare. I hans norska perspektiv framställdes en samtidig folkomröstning i de tre länderna som det bästa uttrycket för fair play. Den skulle s.a.s. utgöra en kompromiss mellan en ordning där Norge röstade först och som i hög grad skulle gynna nej-sidan i hela Norden och en ordning där Norge röstade sist och som tedde sig mest gynnsam utifrån ett japansperspektiv. Han trodde dock inte att den egna regeringen, trots att den av sitt eget Storting ålagts att undersöka förutsättningarna för samtidighet, skulle gå med på någon sådan ordning utan i stället låta sitt beslut bestämmas av vad som tycktes vara mest gynnsamt för ja-sidan: "Sammantaget kan man förvänta sig att de tre EU-vänliga regeringarna väljer tidpunkter som dikteras utifrån nationella intressen som de själva definierar".<sup>12</sup>

Det fanns för övrigt på nej-sidan i Norge också de som argumenterade mot en samtidig folkomröstning i de tre länderna. Två av dem som gjorde det var statsvetarkolleger till Wyller, nämligen Ottar Hallevik och Jon Hovi. I ett kort inlägg, skrivet sommaren 1994, vände de sig mot denna tanke om samtidighet för att den varken skulle ge de norska väljarna information om hur de andra länderna ställt sig i medlemsfrågan eller ge dessa väljare möjlighet att själva påverka utfallet i de två andra länderna. Om man uppfattade tillgång på information som viktig om hur de andra länderna ställt sig i EU-frågan sades det vara rimligt, såsom ja-sägarna önskade, att den norska folkomröstningen kom sist. Men om man med sitt eget votum ville påverka finländare och svenskar, ja, då framstod ett rakt motsatt scenario som det naturliga. De två statsvetarna rekommenderade för sin del denna motsatta ordning med hänvisning till att en majoritet av de norska väljarna tycktes på allt sätt vilja ha en samfäll lösning i Norden. Och ett flertal av dem som ville en sådan samfäll lösning av relationerna till EU var i sin tur nej-sägare. Alltså uppfattades internnorska demokratiskäl tala för att det egna landet först borde ta ställning.<sup>13</sup>

I de partiledardiskussioner i mars 1994 som föregick Sveriges beslut att hålla sin folkomröstning den 13 november förefaller inte hänsyn till datumöverbägandena i de två andra länderna ha spelat någon avgörande roll. Uppmärksamheten var i stället i hög grad riktad

<sup>11</sup> Wyller, T. Chr., *Skal folket bestemme. Folkeavstemning som politisk prosess*.

<sup>12</sup> DN 16/3 1994 (T. Chr. Wyller).

<sup>13</sup> Rommetvedt, a.a., s. 27 ff.

på interna förhållanden. En av de partiledare som deltagit i dessa datumförhandlingar, Olof Johansson, uttryckte dock efteråt en svag förhoppning att det datum man bestämt sig för skulle kunna passa också de andra nordiska länderna och att man därmed kunde uppnå den samtidighet som flera talesmän för hans eget parti tidigare pläderat för. Själva hade han dock inte arbetat för en sådan samtidighet under själva datumförhandlingarna eftersom han ju varit särskilt angelägen om att få en tidig svensk folkomröstning till stånd; den av honom önskade folkomröstningen i juni hade ju definitivt omöjliggjort samtidighet. Johanssons post-festum förord för samtidighet fick medhåll i centerpressen. Skånska Dagbladets stöd var försiktigt formulerat<sup>14</sup> medan Hudiksvalls Tidning, en välkänd EU-motståndarröst, uttryckte sig betydligt fränare. Att stanna för en ordning där det mest EU-positiva landet röstade först, det mest negativa sist, sågs av tidningens chefredaktör, Jörgen Bengtsson, som en manipulation som riskerade undergräva själva legitimiteten i de kommande folkomröstningarna. Ännu var det kanske inte för sent: ”Eftersom bara Sverige har låst datum för folkomröstningen, bör det fortfarande gå att samla Norden kring ett gemensamt datum. Den 13 november har fördelen att den varken kommer för nära det finländska riksdagsvalet i mars 1995 eller så nära årsskiftet att ratifikationsprocessen blir omöjlig i de tre ländernas parlament. Partier med respekt för folkstyret bör omedelbart kräva att att länderna går till gemensam folkomröstning i november.”<sup>15</sup>

Det svenska datumbeslutet gav självfallet ytterligare näring åt datumdiskussionerna i Finland och Norge.

Finland blev nästa land i tur att bestämma sin dag även om beslutet kom att dröja till senare hälften av maj. Dröjsmålet betingades bl.a. av komplikationer som uppstått i samband med en anknytning av Finlands jordbrukspolitik till EU:s. De som var mot ett medlemskap eller som åtminstone företrädde partier som var delade i frågan markerade sympatier för datumsamtidighet med Sverige medan de ja-vänliga kretsarna i allmänhet höll fast vid den ordning – först Finland, därefter Sverige, sist Norge – som tidigt kommit att ses som mest gynnsam utifrån ett ja-perspektiv. Bl.a. tycktes en dragkamp inför offentligheten utspelas mellan regeringschefen Esko Aho och hans i Europafrågan splittrade centerparti och det för EU-frågor i regeringen direkt ansvarige statsrådet Pertti Salolainen och hans ja-vänliga konservativa parti. Den senare fick eldunderstöd av landets nyvalde president Matti Ahtisaari

<sup>14</sup> Sk.D 9/3 1994.

<sup>15</sup> Hudiksvalls Tidning 21/3 1994 (J. Bengtsson).

som redan under presidentvalkampanken markerat en starkt EU-vänlig hållning.

En knapp vecka bara efter det svenska datumbeslutet uttryckte Esko Aho sympati för tanken att också Finland skulle välja 13 november som sin omröstningsdag och genom ett sådant beslut förmå Norge i sin tur att stanna för samma dag. En samtidighet av denna art sades markera att de tre länderna är beroende av varandra och befinner sig i samma situation.<sup>16</sup> Den nyvalde presidenten Ahtisaari å sin sida upprepade flera gånger, efter det att han tillträtt sitt ämbete, att han tyckte Finland skulle rösta före Sverige och då lämpligen i början av oktober. I intervjuer givna både före sitt statsbesök i Sverige i mitten av april och under själva besöket valde han formuleringar sådana som att "Finland i Europafrågan gott kunde visa vägen".<sup>17</sup> Övertygelsen var stark hos honom, liksom inom ja-kretsar överlag, att en stor majoritet i Finland skulle komma att rösta för ett medlemskap och att denna stora majoritet, om den tidigt manifesterades, också kunde förväntas påverka de två andra länderna. Denna bedömning delades i och för sig av ja-vänliga kretsar i Norge och Sverige även om det inte förefaller som om man på ledande håll där uttryckligen försökt påverka Finland i dess datumfixering. Sveriges regering hade t.ex. under sina datumförhandlingar med den egna oppositionen tidigare under året pläderat för ett datum som skulle ha inneburit att Sverige, inte Finland, inlett räckan av EU-folkomröstningar i Norden.

Det samförstånd i Finland i datumfrågan som under våren uppstått mellan Europaministern Salolainen och presidenten Ahtisaari gav slutligen resultat när dessa två i ett samtal på tre man hand med statsminister Aho den 20 maj 1994 slutligen lyckades övertala honom att uppge tankarna på samtidighet med Sverige och gå med på att Finland röstade först.<sup>18</sup> Detta medgivande kom några dagar senare att bakas in som en del av en förhandlingsuppgörelse mellan partierna vilken gällde ett stödpaket för lantbruket föranlett av medlemskapsförhandlingarna. En journalist i Hufvudstadsbladet som redogjorde för uppgörelsen ansåg sig kunna skriva att Esko Aho accepterat en folkomröstning redan i oktober "med tydligt långa tänder". Den samtidighet med Sverige som han hoppats på hade fått uppges för att få igenom ett för

<sup>16</sup> Sv.D 24/3 1994.

<sup>17</sup> Se t.ex. *Hufvudstadsbladet* 14/4 1994.

<sup>18</sup> Intervju med *Pertti Salolainen* 15/8 1994. Jfr intervju med densamme i *Suomen Kuvalehti* 1996:40.

centerpartiet angeläget lantbruksstöd.<sup>19</sup> Själv hade Hufvudstadsbladet på ledarplats dagen innan gjort den riktiga reflexionen att ja-sidan med sin insistering på att Finland skulle rösta först inte vågade ta risken att inte få tillfälle att påverka svenskarna i positiv riktning medan nej-sidan å andra sidan inte ville att ett sådant tillfälle skulle erbjudas.<sup>20</sup>

Norge blev så sist i raden att bestämma dag för sin EU-folkomröstning. Där hade man hela tiden, såsom redan framhållits, varit mer upptagen än i Finland och Sverige med diskussioner om hur den egna folkomröstningsdagen tidsmässigt borde förhålla sig till grannländernas. Dessa länders folkomröstningsresultat hade både på ja- och nej-sidan förmodats kunna påverka det egna landets votum. Av de tre länderna blev också Norge det enda där det visade sig omöjligt att uppnå politisk enighet om datum för folkomröstningen. Den partipolitiska strid om detta, som pågått länge, kulminerade i Stortinget den 14 juni 1994 när en majoritet av ledamöter från arbeiderpartiet, høyre och fremskrittspartiet stannade för regeringens förslag om en omröstning den 23 november medan en minoritet, bestående av ledamöter från senterpartiet, socialistisk venstreparti och kristelig folkeparti, röstade för en folkomröstning två veckor tidigare. Det av flertalet stödda datumförslaget innebar, såsom ja-sidan hela tiden pläderat för, att den norska omröstningen skulle komma att äga rum efter Sveriges medan mindretalets förslag däremot, i överensstämmelse med nej-sidans tidigare uttalade sympatier för samtidighet, skulle ha inneburit att Norge i val av folkomröstningsdag åtminstone skulle ha slagit följe med ett av de två grannländerna, alltså med Sverige.

I den debatt som föregick Stortingets beslut att hålla sin EU-folkomröstning den 23 november anknöt talesmän för nej-partierna gång på gång till det beslut som tagits ett halvår tidigare där den norska regeringen ombetts undersöka förutsättningarna för en gemensam folkomröstningsdag i de tre länderna. Regeringen anklagades för att ha nonchalerat detta parlamentsuppdrag; det fanns överhuvud inte omnämnt i den proposition om datum som förelagts Stortinget. Åtminstone borde regeringen under den sistlidna våren, menade man, i överensstämmelse med detta tidigare beslut aktivt ha övervägt möjligheten att datummässigt samordna sig med Sverige. Talesmän för regeringssidan i Stortinget replikerade med att säga att man redan i februari skulle ha tagit kontakt i detta ärende med företrädare för de finländska och svenska regeringarna och då fått besked om att grann-

<sup>19</sup> *Hufvudstadsbladet* 27/5 1994.

<sup>20</sup> *Ibid.* 26/5 1994.

länderna önskade fatta sina datumbeslut "på grundlag av nasjonale politiske prosesser".<sup>21</sup> Att ett sådant besked givits är säkerligen riktigt men de norska regeringsframstötarna hade alldeles uppenbart inte gjorts med något större engagemang och de hade inte heller lämnat några egentliga avtryck hos grannländerna. Där visste man mycket väl att den norska regeringen för sin del just önskade få sin folkomröstning först efter det att Finland och Sverige hållit sina.

Denna datumstrid ackompanjerades, naturligt nog, med beskyllningar på respektive håll om olämpligt taktiskt betingat beteende. Nej-sidan såg i datumvalet ett försök att för norska syften så mycket som möjligt utnyttja verkningarna av ett eventuellt svenskt ja. Socialistisk venstrepartis ledare Erik Solheim yttrade sig så här drastiskt om denna strävan: "Hadde det vaert julaften eller statsministernes fødselsdag, hadde man valgt de dagene. Man har sett på kalenderen og funnet akkurat det passende tidspunktet, akkurat så lenge etter den svenske folkeavstemningen at det gir maksimal effekt."<sup>22</sup> Ja-sidan å andra sidan såg i motståndet till föreslaget om den 23 november ett medvetet försök att undandra medborgarna en för deras eget ställningstagande viktig information, alltså hur Finland och Sverige bestämt att förhålla sig till EU. En partiledare på den sidan, fremskrittspartiets Carl I. Hagen, såg i nej-partiernas agerande bara uttryck för ren rädsla: "De er redd for at dersom norske velgere får den kunnskapen som norske velgere er interessert i, kan det hende de stemmer annerledes enn det nei-partiene synes de skal gjøre. Det er det som er det faktiske forhold. Det er det som er sannheten".<sup>23</sup>

Mönstret upprepade sig på nytt: den norska temperaturen i EU-frågan, som var högre än grannländernas, visade sig inte bara i hårdare motsättningar kring själva sakfrågan – medlemskap eller ej – utan också i motsättningar kring själva det sätt på vilket beslutsprocessen som sådan skulle hanteras.

\* \* \*

Den ordning i vilken de tre folkomröstningarna kom att hållas svarade alldeles uppenbart mot den som tidigt hade uppfattats som den mest fördelaktiga i många ja-kretsar och som den mest ofördelaktiga i många nej-kretsar i respektive land. Det är också en vanlig föreställ-

<sup>21</sup> *Stortinget 1994*, Odelstinget:40, s.575.

<sup>22</sup> *Ibid.*, s. 575.

<sup>23</sup> *Ibid.*, s. 588.

ning att de ledande politiska kretsarna i respektive land aktivt arbetat just för denna ordning: att det synbarligen mest EU-positiva landet skulle rösta först, det mest EU-negativa sist. Ordningen har betecknats som en dominostrategi.<sup>24</sup>

Det kan dock inte sägas att denna ordning var resultatet av direkta förhandlingar mellan företrädare för alla de tre ländernas ja-vänliga regeringar i en medveten strävan att anpassa det egna datumet till de andras. På norsk regeringsida var man visserligen från början inställd på att få den ordning som blev den beslutade och på finländsk sida visade man sig uppenbarligen mån om att hinna före Sverige. Men på svensk sida är bilden mindre klar. Inrikespolitiska överväganden, vilka inte hade direkt med den nordiska tidtabellen för folkomröstningar att göra, spelade uppenbarligen också en roll i de förhandlingar som föregick det datum man slutligen stannade för.

<sup>24</sup> Se t.ex. Jahn, D. och Storsved A.-S., "Legitimacy through Referendum? The nearly Successful Domino-Strategy of the EU-Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway" in *West European Politics*, 1995:4, ss.18-37.

## Kap. VI Tre splittrade partier

Politiska partier har visat sig kunna uppträda på olika sätt när en folkomröstning anordnats inom de system där de verkar. Grovt taget kan tre olika förhållningssätt urskiljas. 1) Ett är att partiet, i överensstämmelse med sin position som central aktör i det politiska systemet, både aktivt engagerar sig som organisation i den fråga som folkomröstningen handlar om och därtill även tar huvudansvar för opinionsbildning och kampanjorganisation. 2) Ett annat förhållningssätt är att partiet i någon mån ställer sig vid sidan om själva folkomröstningen även om det ändå i varierande former kan komma att delta i både opinionsbildning och kampanjorganisation. 3) Ett tredje förhållningssätt slutligen är det första uppträdandets direkta motsats: att partiet som organisation varken tar någon som helst ställning till den fråga som det anordnas en folkomröstning kring och ej heller deltar i vare sig opinionsbildning eller kampanjorganisationen.

Den strategi som ett parti bestämmer sig för att inta visavi en fråga som förts ut i en folkomröstning blir beroende både av frågans karaktär och av den inställning till frågan som råkar råda inom det egna partiet. En fråga kan till sin karaktär framstå som så apolitisk och teknisk att det inte verkar rimligt för ett politiskt parti att överhuvud engagera sig. EG/EU-frågan var definitivt inte en sådan men väl den om att köra till vänster eller höger som Sveriges medborgare ombads ha en åsikt om 1955. En fråga som är av mer politisk art kan däremot väcka olika interna reaktioner. Ett parti som har en väl sammanhållen gemensam ståndpunkt i den aktuella frågan har självfallet lättare att engagera sig i en folkomröstning kring densamma än ett parti som är splittrat. Ett vanligt motiv för att överhuvud anordna folkomröstningar har ju, såsom redan flera gånger framhållits, visat sig vara existensen av motsättningar kring en fråga inom ett parti eller mellan partier som i övrigt förmår samarbeta. Att hänskjuta problem av denna typ till medborgarnas direkta avgörande har inneburit en möjlighet att lösa upp motsättningar och den förlamning de hotat framkalla.

I synen på EG/EU fanns det alltså partier i Finland, Norge och Sverige som både var väl sammanhållna och som var klart splittrade. De som hade en gemensam uppfattning i frågan ställdes självfallet inte inför några svåra avvägningsproblem inför den kommande EG/EU-folkomröstningen: man kunde utan inre spänningar eller reservationer tala för den linje som var partiets. Det motsatta gällde de partier som var splittrade. Partier med enhetlig hållning i frågan återfanns i samtliga tre länder på politikens högerhalva liksom på dess yttersta vänster-

halva. Partier som var splittrade placerade sig mer i politikens mittfält även om de inte alltid hade samma politiska färg i respektive land.

I vart och ett av de tre länderna kom ett parti att ha en speciellt viktig strategisk position i Europafrågan samtidigt som detta parti också visade sig vara splittrat, om och i varierande styrka. I Finland var det centerpartiet som hade en central ställning i den av sin ordförande Aho ledda regeringen. I Norge var det socialdemokratin som ju ensam befann sig i regeringsställning. I Sverige slutligen var det också socialdemokratin som – även om den under perioden 1991-94 befann sig i opposition – ändå sedan länge intagit en dominerande ställning i landets politik. Det sätt på vilket just dessa partier, där ledningen inom alla var för ett EG/EU-medlemskap, hanterade sin egen splittring har ett stort principiellt intresse samtidigt som den naturligtvis fick stor betydelse för hela Europafrågans fortsatta utveckling.

### VI:1 Sveriges socialdemokrati

Den splittring i Europafrågan som kom att prägla svensk socialdemokrati inför folkomröstningen i november 1994 hade ännu inte visat sig när den socialdemokratiska regeringen fyra år tidigare gjorde sitt överraskande utspel. Under de tre decennier dessförinnan, då Sveriges förhållande till den västeuropeiska integrationsprocessen diskuterats, hade det visserligen existerat olika stämningsslägen inom partiet. Men på själva den partikongress, som med en månad föregick regeringsutspelet hösten 1990, hade de Europavänliga formuleringar, som fanns medtagna i ett anförande av Ingvar Carlsson, inte väckt någon större uppmärksamhet och kongressen själv hade också utan någon egentlig diskussion antagit ett uttalande om att EG-medlemskap för Sveriges del inte borde uteslutas i en framtid "om detta skulle visa sig möjligt och önskvärt". Ej heller hade några avvikande meningar hörts på det gemensamma möte med socialdemokratins riksdagsgrupp och partistyreelse som avhållits efter kongressen och innan regeringen i oktober gav offentlighet åt sin strävan att ansluta Sverige till det dåvarande EG.<sup>1</sup> Den socialdemokratiska pressen visade sig i sina första reaktioner också överlag positiv till denna strävan. All denna Europavänlighet markerades ytterligare när partistyrelsen vid ett sammanträde den 24 januari 1991 slog fast att partiet ville att Sverige senare under

<sup>1</sup> Andersson, *a.a.*, s 115.

året skulle ansöka om detta medlemskap samtidigt som partiet också underströk att ett slutgiltigt beslut om ett sådant medlemskap måste bli beroende av de förhandlingens resultat som uppnåddes.

Det motstånd inom svensk socialdemokrati mot detta medlemskap, som småningom kom att bli mycket uppenbart, började tydligt märkas hösten 1991 efter det att partiet gått i opposition. Motståndet accelererade under år 1992 och fick småningom också extra näring av de danska EU-skeptikernas folkomröstningsseger i juni det året. Den särskilda EG-grupp, som partiet tillsatt, kom också att medvetet bredas med personer som gjort sig kända som nej-sägare. Det problem som denna grupp, liksom partiet i stort, ställdes inför blev så hur man framdeles skulle hantera det förhållandet att det internt visat sig existera klart delade meningar om önskvärdheten av ett EG/EU-medlemskap. I första hand blev siktet inställt på den partikongress, som skulle samlas till ordinarie möte i Göteborg i september 1993, och som ju var partiets högsta beslutande organ. Hur borde kongressen uppträda i en fråga som av opinionssiffror att döma djupt splittrade de egna leden? De möjligheter som presenterade sig var de redan nämnda som partier brukar tillgripa i situationer av detta slag: att trots inre oenighet ändå komma fram till en enda bestämd partiståndpunkt, att inte göra detta utan i stället i varierande former tillåta olika ståndpunkter att samexistera inom partiets ram eller slutligen att överhuvud undvika att ta någon som helst ställning som parti.

De som inför partikongressen argumenterade för en entydig och bestämd partiståndpunkt i Europafrågan återfanns framförallt på nejsidan även om det också fanns ja-sägare som efterlyste uttrycklig partibindning.<sup>2</sup> En av dem som fick stor publicitet för sitt krav på en entydig och bestämd partiståndpunkt var Sten Johansson som småningom kom att framstå som central talesman för partiets nej-sida. I en serie artiklar på DN:s debattsida i början av 1993, ett drygt halvår innan partikongressen skulle sammanträda, argumenterade han för att partiet borde "bindas" vid det nej till ett medlemskap som han uppfattade att en majoritet av partiets medlemmar omfattade. Beslutet om medlemskap var enligt hans sätt att se nära sammankopplat med en serie andra för partiet centrala och brådskande programpunkter; en fortsatt oklarhet och spittring i Europafrågan kunde förväntas skada både det egna partiet och det parlamentariska systemet i dess helhet.

<sup>2</sup> Se t.ex. Motion 465, Motioner om demokrati, *Socialdemokraterna, Göteborgskongressen*, i vilken det yrkades att partiet entydigt ställer sig bakom ett fullvärdigt medlemskap.

Man borde alltså omgående komma fram till en entydig socialdemokratisk ståndpunkt. Johansson diskuterade olika sätt att nå därhän och kom för sin del fram till att det bästa vore att omgående och före kongressen ordna en medlemsomröstning. Den omständigheten att frågan om medlemskap samtidigt längre fram skulle bli föremål för en regelrätt folkomröstning berördes knappast alls av honom utan han fann det naturligt att ett partibeslut, tillkommet efter en medlemsomröstning, skulle uppfattas som oantastligt legitimt och bindande för alla – inklusive en partiledning som tidigt uttalat sig för ett medlemskap.<sup>3</sup>

Ett liknande sätt att resonera som Sten Johnasson – och ännu mer bestämt uttryckt – fördes av Stockholms socialdemokratiska SSU-distrikt i en motion inlämnad till partikongressen. Distriktet yrkade inte bara på att partiet skulle säga nej till medlemskap utan också att det aktivt skulle verka för detta nej i den kommande folkomröstningen. Att man inom partiet kunde tycka olika i denna fråga ansågs lika litet utgöra hinder för ett ställningstagande som t.ex. oenighet i en skattefråga. "Klärar man inte att hantera en så viktig fråga som den om EG, så bör man fråga sig vad man egentligen vill med partipolitik och demokrati. Ett parti som inte kan ta ställning i stora frågor kan knappast hoppas på något större förtroende".<sup>4</sup>

Det fanns å andra sidan också röster inom socialdemokratin som före partikongressen argumenterade på ett sätt rakt motsatt Sten Johanssons och SSU:s Stockholmsdistrikts. Kongressen sades inte böra ta någon som helst ställning i Europafrågan. Den borde i stället följa exemplet från sidoorganisationer sådana som Socialdemokratiska kvinnoförbundet och Broderskapsförbundet vilka tidigt bestämt sig för att som förbund inte förfakta en bestämd åsikt. Skälen för denna typ av förhållningssätt utvecklades i några motioner inlämnade till partikongressen. Det räckte, skrev t.ex. Alingsås arbetarkommun, med all den information som förmedlades kring Europafrågan genom mängder av studiecirklar, informationsmöten, debattaftnar och massmedia: "Det 'socialdemokratiska folket' bör få ta ställning i folkomröstningen utan pekpinna, dirigering eller hänvisning till någon partiståndpunkt, för

<sup>3</sup> DN 9/1 1993 (S. Johansson). Jfr *Ibid.* 7/1 och 8/1. För egen del polemiserade jag mot Johansson i *Ibid.* 16/1 1993 (O.Ruin): "Det är angeläget, just för att undvika risk för parlamentariskt kaos, att välja rakt motsatt väg till den Sten Johansson föreslår: att inte uttryckligen före folkomröstningen försöka binda partier som är splittrade i EG-frågan utan i stället försöka bevara högsta möjliga interna takhöjd."

<sup>4</sup> Motion 466, *Motioner om demokrati, Socialdemokraterna, Göteborgskongressen.*

eller mot".<sup>5</sup>

Det förhållningssätt som socialdemokratien bestämde sig för i hanteringen av EG/EU-frågan får betecknas som en strategi mellan dessa två ytterligheter. Strategin spikades vid ett möte med partistyrelsen i slutet av januari 1993 och kom sedan i huvudsak att följas fram till folkomröstningen. Man avvisade den av Sten Johansson framkastade tanken på en medlemsomröstning som uttryckligen skulle binda partiet; man betonade nu – och kom att upprepa detta gång på gång under de följande månaderna – att alla var lika goda socialdemokrater vare sig de avsåg att rösta ja eller nej till medlemskap. Det gavs också grönt ljus för bildande av både ja- och nej-kommittéer inom partiets ram med uppgift att tala för var sin motsatta ståndpunkt och att småningom också på grundval av uppnådda förhandlingsresultat i Bryssel utarbeta förslag för partikongressen att ta ställning till. Samtidigt som man alltså i hög grad accepterade existensen av oenighet i Europafrågan förutsatte man nämligen att kongressen som sådan ändå skulle markera en åsikt. En rekommendation skulle uttryckligen avges men den skulle endast få karaktär av vägledning för de socialdemokratiska väljarna. Dessa väljare skulle alltså inte – detta skulle också ständigt komma att betonas – känna sig direkt bundna av denna "rekommendation" när det väl blev dags att folkomrösta.<sup>6</sup>

Detta förslag till mellanstrategi i hanteringen av Europafrågan föranledde inte i sig något större motstånd på partikongressen även om det å ena sidan fanns de som kunde tycka att också en "rekommendation" hade karaktär av väl mycken styrning uppifrån<sup>7</sup> och å andra sidan de som kunde tycka att alltför stor försiktighet iaktogs. Det besvärliga procedurproblem som partikongressen i stället hamnade i – och som också inrymde en demokratidimension – hängde samman med att förhandlingarna i Bryssel ännu inte avslutats när den ordinarie kongressen samlades i Göteborg hösten 1993. En diskussion uppstod dels om

<sup>5</sup>Motion 488, *Ibid.*, s. 410. Jfr Motion 489 från Lunds Arbetarkommun, *Ibid.* där det uttrycks förhoppningar om att den kommande folkomröstningen skall få äga rum utan inblandning av de politiska partierna och utan mobilisering av partiloyaliteter.

<sup>6</sup>Se Partistyrelsens utlåtande över motioner om demokrati, *Ibid.* Jfr Anderson, *a.a.*, s. 566 och Fällman, F., Socialdemokraternas behandling av EU-frågan, *Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet*.

<sup>7</sup> Se t.ex. inlägg av Stig Åhs som yrkade avslag på att en rekommendation skulle avges, *Kongressprotokoll, Europakongressen*, s. 59f. Jfr *Arbetet* 18/6 1994 där Bo Bjerre uttryckte en förhoppning att på kongressen skulle avstå "från rekommenderande pepinnar".

denna kongress skulle ajourneras eller en helt ny sammankallas för att ta slutlig ställning till svenskt EU-medlemskap, dels om kongressledamöterna skulle fatta beslut enbart utifrån egna värderingar eller om de också skulle känna sig bundna av de opinioner som uttrycktes inom partiet.

Vad gäller val av ny kongress eller ajournering hade partistyrelsen stannat för att föreslå det senare alternativet. Uppenbarligen hade man gjort bedömningen att val till en extra kongress, som enbart skulle komma att syssla med Europa-frågan, riskerade leda till en fördjupning av klyftan mellan ja- och nej-sägare inom partiet. Val till en sådan ny kongress skulle på sätt och vis få karaktär av den partiinterna folkomröstning i EU-frågan som man ville undvika. Förslaget om ajournering kom dock inte att accepteras av kongressen utan votering. Stockholms arbetarkommun var en av de basorganisationer som i ett uttalande uttryckligen förordade att nya kongressombud skulle väljas för behandling av EU-frågan. Denna annorlunda ordning framstod på den ordinarie kongressen i september 1993 som den självklara förkommunens taleskvinna, Inger Segelström: "Våra partikamrater vill kunna välja sina representanter med utgångspunkt i om dessa vill rösta ja eller nej. De vill också kunna välja representanter som har kunskaper om vad ett medlemskap kan innebära och som kan åstadkomma en bra kompromiss för opinionen inom partiet lokalt".<sup>8</sup> Förespråkarna för val av en helt ny kongress fick dock stöd av bara 25 kongressledamöter mot de 306 som stödde partistyrelsens förslag om ajournering. Det skulle bli lättare, menade man inom majoriteten, att se till partihelhetens bästa om man inte dessförinnan kommit att markera ja- och nej-sidor genom att det hållits ett val just med utgångspunkt från existensen av sådana motsatta sidor.<sup>9</sup>

Det andra och besvärligare procedurproblem som partikongressen ställdes inför, delvis sammanhängande med att den kom att ajourneras i trekvarts år, gällde kongressledamöternas åsiktsrepresentativitet. Inom partistyrelsen visade det sig visserligen finnas en överväldigande stark majoritet för EU-medlemskap, dvs. alla dess medlemmar hade föreslagit att den rekommendation som kongressen förutsattes avge skulle mynna ut i ett förord för ja i den kommande folkomröstningen. Samtidigt pekade emellertid alla opinionsundersökningar på närvaron av starka nej-stämningar inom partiet. Denna brist på överensstämmelse mellan partistyrelsens inställning och allmän partiopinion påtalades av

<sup>8</sup> *Kongressprotokoll B, Göteborgskongressen*, s.80.

<sup>9</sup> Se t.ex. *Ibid.*, s. 130 (M. Sahlin).

många ombud när man återsamlades i juni 1994 till vad som kom att kallas "Europakongressen". Ett av dessa ombud, som fann diskrepansen märklig, frågade sig just vem han själv skulle uppfatta sig representera: "Normalt när man väljs i en representativ demokrati framlägger man sina åsikter, sedan väljs man av medlemmarna och så går man till beslut. Medlemmarna har fått chansen, och har de valt fel representant får de stå sitt kast. Men i EU-frågan vill jag påstå att våra medlemmar aldrig har fått chansen att välja rätt representant... Detta innebär att vi som sitter här har ett oerhört starkt tryck på att vi ska rösta som våra medlemmar tycker, oavsett vad vi tycker själva".<sup>10</sup> Han sade sig själv komma att rösta nej därför att en majoritet i hans egen arbetarkommun i ett informellt val skall ha sagt nej. Sten Johansson, som på kongressen uppträdde som föredragande för partiets nej-komite, uppehöll sig också i sitt slutanförande vid ombudens uppgift att representera andra: de skulle inte bara ta ställning utifrån egen övertygelse utan också ge röst åt sina partikamraters uppfattningar, önskingar och behov. Man kan säga att kongressombudens situation i någon mån liknade den som riksdagsledamöterna sedermera skulle komma att hamna i när de, oavsett egna åsikter i EU-frågan, förutsattes rösta på samma sätt som folkets majoritet gjort i folkomröstningen.

Den rekommendation som den bordlagda kongressen avgav inför folkomröstningen kom som väntat att mynna ut i ett klart ja till medlemskap. Stödet för denna rekommendation blev emellertid mindre starkt än vad man kunde ha väntat sig på grundval av tidigare uppgifter om kongressombudens personliga inställning i Europa-frågan. Den minoritet som röstade nej blev nämligen så pass stor som nästintill en tredjedel av ombuden, 103 mot en majoritet av 231. Denna fördelning mellan nej och ja-sägare, som alltså klart kom att skilja sig från den inom partistyrelsen, närmade sig – att döma av olika opinionsundersökningar – i stället den som rådde inom partiet i stort. Förmodligen har många kongressombud låtit sitt votum bestämmas inte bara av egna åsikter i Europafrågan utan också av åsikter som de bedömde att deras uppdragsgivare hade. På olika håll – oavsett ja- eller nej-sympatier – kom det efter den ajournerade kongressens slut också att uttryckas tillfredsställelse över att gapet i synen på EU mellan meniga partimedlemmar och partiledning i någon mån överbyggts genom det sätt på vilket rösterna hade kommit att fördela sig i den slutliga vote-ringen. Lite grann sågs resultatet som en seger för interndemokratin.

Det sätt på vilket den svenska socialdemokratin kom att hantera en

<sup>10</sup> *Kongressprotokoll, Europakongressen*, s. 127 (B. Karlsson).

fråga som skulle ut i en folkomröstning och som samtidigt splittrade de egna leden blev ur partiets egen synpunkt, åtminstone temporärt, framgångsrikt. Partiet kom inte att skakas i grunden och lyckades också, bara tre månader efter den avslutande kongressdebatten om Europa, vinna ett val och återta regeringsmakten. Den strategi som valts – att öppet tillåta två grupper att argumentera för var sin motsatta ståndpunkt och att också anta en icke-förpliktande kongressrekommendation – var någonting nytt i partiets historia.

## VI:2 Finlands centerparti

Finlands centerparti visade sig från allra första början, när EG/EU-frågan plötsligt blivit aktuell i landet, inrymma klart olika åsikter och stämningsslägen. Man var alltså, i motsats till svensk socialdemokrati, internt splittrad redan i början av den process som småningom ledde fram till själva folkomröstningen. Denna tidigt visade splittring bidrog också, såsom tidigare framhållits, till att också Finland tidigt bestämde sig för en folkomröstning: krav härom hade omgående rests på centerhåll och de andra regeringspartierna stödde denna tanke på en direkt hänvändelse till folket i medvetande om det största regeringspartiets interna svårigheter.

Finlands centerparti hade inte heller, när Europafrågan plötsligt blev högaktuell, några auktoritativa partiståndpunkter att falla tillbaka på. Också häri låg en skillnad från svensk socialdemokrati som ju hade haft en partikongress en kort tid innan regeringen gjorde sitt Europa-utspel hösten 1990. Centerpartiets senaste kongress hade ägt rum i Björneborg redan sommaren 1990, alltså halvtannat år innan frågan om ett eventuellt medlemskap i EG tvingade fram sina första ställnings-taganden.<sup>11</sup>

Denna dubbla problematik – tidigt visad splittring i frågan och samtidig avsaknad av ett kongressmandat – framtvingade i EG/EU-frågans initskedede stor aktivitet från centerledningens sida i att både pejla stämningar inom partiet och finna stöd för en medlemskapsvänlig hållning. Någon extra kongress var man inte beredd att kalla samman; nästa skulle äga rum instundande sommar. I stället bestämde man sig för andra vägar att dels skapa en intern dialog i Europafrågan, dels få mandat, trots den inre splittringen, att gå vidare mot ett medlemskap.

Ett sätt, avsett att skapa en allmän debatt kring Europafrågan, var

<sup>11</sup> Jfr Sundberg, J., *Partier och partisystem i Finland*.

att man omgående anordnade möten, s.k medborgarkvällar, i olika delar av landet öppna både för meniga centeranhängare och andra. Vid dessa möten uppträdde någon ledande centerpartist, ofta tydligen en medlem av regeringen, och inledde en diskussion kring EG-frågor. Tidningarna rapporterade både om stor närvaro och ivriga diskussioner.<sup>12</sup> En annan etapp i detta centerpartistiska pejlings- och förankringsarbete kring den plötsligt aktuella EG-frågan var att gå ut med en enkät till centermedlemmarna. De ombads svara på ett antal frågor som kretsade kring ett eventuellt EG-medlemskap. Närmare 20 000 medlemmar tycks ha besvarat enkäten och en majoritet – 52,7 % – angav som sin åsikt att centerpartiet inte borde stödja förslaget om att Finland skulle uppta förhandlingar med Bryssel om ett medlemskap.<sup>13</sup>

Det uttryckliga mandat som centerledningen måste ha för att kunna gå vidare i Europafrågan fick man dels genom att flera gånger diskutera frågan i den egna riksdagsgruppen, dels och framförallt genom att kalla samman en över 150 personer stor församling som bestod både av alla partiets riksdagsledamöter och av vad som kallas partiets stora delegation. Denna församling, som kunde ses som en ersättning för en extra inkallad kongress, sammanträdde i slutet av februari 1992. Den beslöt att med 121 röster mot 54 tillstyrka att Finland fick ansöka om medlemskap.<sup>14</sup> Den tillstyrkande majoriteten i denna församling var dock större än den i själva riksdagsgruppen där det från början hade vägt – och skulle fortsätta att väga – mera jämt mellan dem som kunde tänka sig ett EG-medlemskap och dem som uttryckligen var emot.

Det principiellt intressanta är att ledningen för Finlands centerparti lade ner ett så pass stort arbete på att både informera om och vinna gehör för en försiktig EG-vänlig hållning i sitt splittrade parti under den korta tid som förlöpte mellan att EG-frågan plötsligt blivit aktuell och ett första finländskt avgörande måste träffas. Man var också uppenbart nöjd med de diskussioner och samtal som man lyckats få till stånd inom de egna leden. En tillfredsställelse häröver uttrycktes också mycket tydligt i det slutanförande som partiledaren och statsministern Aho höll vid den storkonferens där han fått partiets mandat att gå vidare med en medlemsansökan: ”Efter detta kan ingen säga att inte ett på demokratiskt sätt fatta beslut har vuxit fram. Men också i en framtid skall vi se till att beslut på samma sätt förs ut till diskussion inom

<sup>12</sup> Se t.ex. *Hufvudstadsbladet* 18/1 oc 3/2 1992.

<sup>13</sup> Suomen Keskusta RP. *Vuosikirja 1992*, s. 70 ff.

<sup>14</sup> *Ibid.*, s.12.

våra egna led och till avgörande i partiorganen".<sup>15</sup>

Det kom att gå drygt två år mellan det att Finlands centerparti i denna form hade tillstyrkt att förhandlingar upptogs om medlemskap i EG och man slutligen som parti måste ta ställning till de resultat som uppnåtts i dessa medlemskapsförhandlingar. Under denna mellanliggande tid hade det på olika sätt visat sig – i opinionsmätningar och enskilda inlägg och uttalanden – att den interna splittringen i EG/EU-frågan bestod. Splittringen fick en dramatisk stegring när det under våren 1994 visade sig att Paavo Väyrynen, centerns tidigare partiordförande under tio år och partiets presidentkandidat i de nyligen hållna presidentvalen, förklarade sig vara motståndare till ett finländskt EU-medlemskap på de villkor som uppnåtts i Bryssel.

Centern som parti hade att ta ställning till dessa förhandlingsresultat vid sin ordinarie kongress i Jyväskylä i juni 1994. En centerkongress i Finland utgör en tämligen stor församling; denna gång omfattade kongressen inte mindre än 2548 deltagare. Av en egendomlig tillfällighet ägde kongressen rum exakt vid samma tidpunkt som den svenska socialdemokratin samlades till sin ajournerade kongress i Stockholm och som också norsk arbeiderparti hade sin kongress i Oslo.

Det beslut som centerpartiet i Finland fattade fick en något annan inriktning än det som svensk socialdemokrati samtidigt tog. I Stockholm hade man att ta ställning till en rekommendation inför folkomröstningen: att i den rösta ja eller nej till ett medlemskap. I Jyväskylä däremot ombads kongressen avgöra om man ville eller inte ville ge sitt uttryckliga stöd till den politik som regering och riksdagens flertal fört och som lett till det avtal som slutits i Bryssel; ett förslag om att kongressen överhuvud inte skulle ta någon som helst ställning i EU-frågan hade inledningsvis tillbavisats med stor majoritet.<sup>16</sup> Att man inom finländsk center ombads ikläda sitt EU-ställningstagande denna form av stöd eller icke-stöd hängde förmodligen samman med att man var största regeringsparti och att den egna partiordföranden samtidigt var landets statsminister. Esko Aho hade för övrigt, till EU-motståndarnas irritation, låtit antyda att han inte kunde fortsätta i dessa positioner om det skulle visa sig att det egna partiet inte var berett att ge den förda politiken sitt stöd.

Centerkongressens beslut i EU-frågan inrymde två voteringar. Den ena gällde en formsak: skulle man ta ställning genom slutet eller

<sup>15</sup> Esko Aho tal 29/2 1992, *Keskustan ja maaseudon arkisto*.

<sup>16</sup> Se "Ote Suomen Keskustan puoluekokouksen pöytäkirjasta 17-18/6 1994", *Keskustan ja maaseudon arkisto*.

öppen votering. Av de 2407 delegater som deltog i denna votering röstade 1389 för öppen votering och 1018 för slutet, en minoritet som alltså var tämligen stor. Den andra voteringen gällde så själva substansen: stöd eller inte stöd till det medlemskap som framförhandlats. Där deltog 2441 delegater; den majoritet som uppnåddes för den EU-vänliga hållningen blev 1607 röster mot 834.<sup>17</sup> Man kan säga att relationerna mellan ja och nej vid detta tillfälle proportionellt sett inte var så olika från dem som redan visat sig drygt två år tidigare när partiet i en betydligt mindre församling gav sitt stöd till att förhandlingar fick upptas.

Den från svensk socialdemokrati annorlunda form som det finländska centerpartiet gav sitt beslut i EU-frågan skall dock inte tolkas som val av en annorlunda partistrategi visavi den kommande folkomröstningen. Man hyste lika litet inom detta splittrade parti, liksom inom den splittrade svenska socialdemokratin, en ambition att uttryckligen försöka binda de egna väljarnas valhandling i en EU-vänlig riktning. Paavo Väyrynen sade sig visserligen i sitt inlägg på kongressen befara att ett majoritetstöd för EU även i centerpartiet skulle få en avgörande betydelse för själva utfallet i omröstningen och att detta stora stöd i sin tur ytterligare skulle försvåra en minoritets möjligheter att i riksdagen kunna stå emot detta folkomröstningsresultat; han och många andra nej-sägare i riksdagen förband sig ju inte på förhand att följa detta resultat eftersom omröstningen endast uppfattades som rådgivande.<sup>18</sup> Det principiellt viktiga i sammanhanget är att varken han eller andra uppfattade att majoriteten i det splittrade centerpartiet uttryckligen förväntade sig att meniga centerpartister skulle känna sig direkt tvungna att i den kommande folkomröstningen rösta som kongressflertalet. Esko Aho hade för övrigt i pläderingen för sin EU-vänliga ståndpunkt varit noga med att betona att varje partimedlem liksom varje center-sympatisör skulle känna sig vara i sin fulla rätt att i den kommande folkomröstningen rösta ja eller nej.<sup>19</sup> Man var alltså i detta splittrade parti, alldeles som i den splittrade svenska socialdemokratin, noga med att förmedla intrycket av att några partipiskor inte ven.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Paavo Väyrynen-tal 18/6 1994, *Keskustan ja maaseudon arkisto*.

<sup>19</sup> Esko Aho-tal 18/6 1994, *Ibid.*

## VI:2 Norges arbeiderparti

Norsk socialdemokrati bar på ett traumatiskt arv när det gäller europeisk integration och inre splittring. I början av 1970-talet, när hela detta frågekomplex förra gången hade varit högaktuellt i Norge och en folkomröstning anordnats, hade partiet skakats i grunden och också lidit ett svårt nederlag i de allmänna val som följt därefter. Det som då skett var man ständigt medveten om när Europaproblematiken återupptod i början av 1990-talet och på nytt kom att dominera norsk politik. Misstag i det förgångna fick inte upprepas.

Två decennier tidigare hade de motsättningar, som tidigt visade sig existera kring dessa frågor i partiet, successivt tillåtits fördjupa och förskansa sig. Majoritet och minoritet förmådde inte komma överens om regler för en samexistens. Å ena sidan hade partiledningen, i sin majoritetsposition och sitt förord för norskt medlemskap i den tidens EG, förväntat sig lojalitet från minoriteten i enlighet med traditionella arbetsprinciper inom partiet. Å andra sidan hade minoriteten, till en början koncentrerad till partiets ungdomsförbund, inte dragit sig för att öppet argumentera för sin avvikande linje både inom och utanför partiet och inte heller undvikit att söka samarbete med andra medlemskapsfientliga grupper i samhället. Det motstånd som mobiliserades anknöt i sin tur till tidigare utrikespolitiskt präglade sprickor i partiet. Fraktionsbildningarna inom partiet förstärktes. Och en kort tid före själva folkomröstningen hösten 1972 ställde så statsminister Bratteli kabinetsfråga; en socialdemokratisk regering under hans ledning hade dessförinnan verkat i ett och ett halvt år. Regeringen lät alltså förstå att den skulle komma att avgå om folket sade nej till det medlemskap som den och partiets majoritet starkt förordade. Detta avgångshot sågs av dem inom socialdemokratin som arbetade mot ett medlemskap som ytterligare ett sätt av majoriteten att tvinga dem själva att rätta in sig i de officella partileden. Regering och partimajoritet förlorade; folket röstade nej och den socialdemokratiska regeringen kom följdriktigt att avgå. Nästan hälften av partiets traditionella väljare visade sig ha röstat nej; vid partiets sista landsmöte (dvs. kongress) före folkomröstningen hade ändå så många som 227 delegater av sammanlagt 300 stött förslaget om medlemskap.<sup>20</sup>

Arbeiderpartiet undvek till en början mycket medvetet, efter det att Europafrågorna kring decennieskiftet 1989/90 återigen börjat tilldra sig stor uppmärksamhet, att hamna i en ny diskussion för eller mot ett

<sup>20</sup> Gleditsch, N.P. och Hellevik, O., *Kampen om EF*.

medlemskap. Diskussionen hölls på ett mera allmänt och informativt plan och kom först att koncentreras på de förhandlingar som inletts mellan EG och EFTA. Det EEC-avtal som Norge kom att sluta var i sig mindre konfliktalstrande än tanken på medlemskap i EG. Men detta andra och längre gående alternativ trängde sig obönhörligt på i och med att Sveriges regering hösten 1990 hade gjort sitt överraskande utspel och ett halvår senare också lämnat in sin ansökan om att bli medlem; Finland följde efter ett år senare. Det dröjde dock till våren 1992, med den försiktighet som präglade hanteringen av denna eldfångda fråga inom norsk socialdemokrati, innan Gro Harlem Brundtland som partiledare och statsminister för sin del för första gången kom att klart uttala sig för ett medlemskap. Ett halvår senare, hösten 1992, var så slutligen partiets högsta beslutande organ, landsmötet, redo att uttryckligen tillstyrka att också Norge inledde förhandlingar om ett medlemskap i EG; det var f.ö. vid samma landsmöte som Gro Harlem Brundtland avgick som partiordförande.<sup>21</sup>

Den avvaktande hållning som till en början visades av arbeiderpartiets ledning, länge uppfattad som medlemskapsintresserad, motsvarades av en likaledes avvaktande hållning hos dem inom partiet som var mot ett EG/EU-medlemskap. De senares antal visade sig dock inte vara obetydligt när det väl släpptes loss en öppen debatt kring frågan inom partiet och ett första avgörande steg togs på landsmötet hösten 1992. Så många som 106 av mötets sammanlagt 300 delegater röstade sålunda vid detta tillfälle mot förslaget om att uppta förhandlingar med Bryssel. Det dröjde dock ytterligare ett år innan en regelrätt organisation uppstod inom partiet med uppgift att arbeta mot ett medlemskap. Dröjsmålet förklaras med att man inte utåt, inför det viktiga stortingsvalet 1993, ville demonstrera intern splittring. När dessa val väl vara över bildades en nej-organisation, Sosialdemokrater mot EF (SME), under ledning av ett antal centrala och erfarna socialdemokratiska politiker. Själva kärnan i medlemskapsmotståndet fanns dock nu, såsom för två decennier sedan, i partiets ungdomsförbund. Dessa nej-sägare tycktes dock vara noga med, också de brända av erfarenheter från den förra kampanjen, att inte ge intryck av att vara någon fraktionsbildning med udd riktad också mot partiledningen. Man betonade uttryckligen att man som syfte endast hade att försöka övertyga andra inom partiet att rösta nej och man lovade att upplösa sig

<sup>21</sup> Se t.ex. Skjeie, H., Langengen, L. och Rieber-Mohn, L., "Aldri mer 1972' Behandlingen av EU-saken i Arbeiderpartiet", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1995:1, ss.31-53.

själv dagen efter folkomröstningen.

Den strategi inför folkomröstningen 1994 som valdes inom det i Europafrågan alltjämtade splittrade norska arbeiderpartiet var i princip densamma som samtidigt valdes av svensk socialdemokrati och finländsk center: man accepterade att det existerade en inre oenighet och man underströk, samtidigt som man polemiserade mot varandra och också hade sina skärmytslingar, att alla skulle uppfattas vara lika goda partimedlemmar oavsett olika åsikt i denna speciella fråga. Med särskild tydlighet kom denna strategi att markeras vid det landsmöte där partiet hade att ta ställning till det förhandlingsresultat som uppnått i Bryssel och som alltså i tiden råkade sammanfalla både med den svenska socialdemokratis och den finländska centerns kongresser. En ton av påtaglig tolerans anslogs mycket medvetet redan i det inledningsanförande som partiledaren Thorbjörn Jagland höll. I och med att Norge bestämt sig för att ha en folkomröstning var det också naturligt att alla människor inför denna omröstning fick rätt att arbeta för den åsikt de hade:

Jeg er overbevist om en sak, partifeller. Vi som er her, skal greie tre ting. Vi skal klare å gi folket et klart råd. Vi skal gi mindretallet rett til kjepe for sitt syn. Vi skal holde partiet sammen. Og vi skal klare å føre en argumentasjon og en kampanje foran folkeavstemningen som er et demokrati verdig. Flertallet i sentralstyret har anbefalt medlemskapsavtalen med EU...Mindretallet har sent ut et alternativt manifest. Landsmötets oppgave er å ta stilling til disse to alternativene.<sup>22</sup>

Den typ av beslut som arbeiderpartiets landsmöte bestämde sig för att fatta påminde om det som systerpartiet i Sverige också stannade för: att avge en rekommendation inför folkomröstningen. Medborgarna fick en uppmaning att rösta ja respektive nej och dessa två uppmaningar beledsagades av ett programuttalande från vardera sidan; ja-sidans uttalande kallades "Et solidaritesalternativ for Europa" och nej-sidans "Solidaritet for alle". Den debatt som föregick själva beslutet och där inlägg från ja-sägare varvades med sådana från nej-sägare var intensiv; långt över hundra yttranden finns registrerade i protokollet. Den relation mellan ja och nej, som visade sig i den slutliga voteringen skiljde sig inte mycket från den samtidigt inregistrerade inom svensk socialdemokrati. Ungefär två tredjedelar av landsmötets delegater stödde ja-linjen, en tredjedel nej-linjen – eller för att vara mer exakt – 197

<sup>22</sup> Protokoll fra Det norske Arbeiderpartis ekstraordinarie landsmöte 18-19 juni 1994 i Folkets Hus, Oslo, *Det norske Arbeiderpartis arkiv*.

röstade för ja och 93 för nej.

Den speciella tradition av oro för Europafrågan som fanns inom norsk socialdemokrati bidrog väl också till att man på sin kongress avslutningsvis gjorde en markering som gick längre än på den samtidiga svenska partikongressen. I Stockholm hade den för de två partierna gemensamma strävan att markera inre gemenskap, trots en visad splittring i Europafrågan, begränsats till att partistyrelsens föredragande i denna fråga, Mona Sahlin, i ett avslutande inlägg, efter det att voteeringen ägt rum, varmt talat om att alla var lika "fina socialdemokrater" vare sig de avsåg att arbeta för ett ja eller ett nej. I Oslo däremot beslöt landsmötet att enhälligt göra ett direkt uttalande i vilket det ännu en gång slogs fast "at de vanlige spillereglene for behandling av politiske saker i Arbeiderpartiet ikke kan anvendes i forbidelse med EU-saken". Man underströk dels att det skulle stå varje partimedlem fritt att före folkomröstningen engagera sig i Europafrågan i enlighet med egen övertygelse, dels att partiet som sådant utan förbehåll skulle komma att rätta sig efter omröstningens resultat.<sup>23</sup>

\* \* \*

I princip hanterade alltså svensk socialdemokrati, finländsk center och norsk socialdemokrati sin interna splittring i Europafrågan på i stort sett samma sätt. Man accepterade existensen av olika meningar i de egna leden samtidigt som man som parti för den skull inte förhöll sig neutralt inför den kommande folkomröstningen. Man tog ställning, om ock i något olika former, och redovisade därmed öppet att det fanns en majoritets- och minoritetsståndpunkt. Det är svårt att uttala sig om hur denna vilja till samexistens, en ambition att visa tolerans visavi sina meningsmotståndare, kom att påverka själva utfallet. Den omständigheten att partiledarna i samtliga tre partier återfanns på ja-sidan och också aktivt kom att delta i själva kampanjen inför folkomröstningen fick dock säkerligen betydelse för fördelningen mellan ja- och nej-röster bland de egna. Deras engagemang i denna kampanj kom sedermera också att bli föremål för kritik inom respektive partis nej-sida och sågs som ett icke-önskvärt utnyttjande av den auktoritet som låg i deras ledarskap. Denna auktoritet fick ytterligare tyngd genom att alla tre – Esko Aho, Gro Harlem Brundtland och Ingvar Carlsson – också kom att verka som statsminister under själva kampanjen.

<sup>23</sup> *Ibid.*, s. 25.

## VII Regering och riksdag

När EU-folkomröstningarna i Finland, Norge och Sverige väl ägt rum hösten 1994 hade så de tre ländernas regering och riksdag att ta ställning till det votum som medborgarna avgivit. Det är i ställningstaganden av denna typ som relationerna mellan folkomröstningar och parlamentarism ställs på sin spets: medborgarnas åsikt i en fråga skall konfronteras med de åsikter i frågan som i annan ordning valda förtroendemän kan tänkas hysa. Innan dessa folkomröstningar ännu ägt rum hade det utvecklats, såsom visades i kapitel IV, olika synsätt i de tre länderna i grad av bundenhet som dessa förtroendemän förväntades känna inför de kommande omröstningarnas resultat. Nu skulle dessa tidigt intagna positioner testas. I och med att resultaten blev olika – ja i Finland och Sverige, nej i Norge – kom också den situation att skilja sig åt som regering och riksdag i de tre länderna ställdes inför.

### 7:1 Regeringen

Det gemensamma för de tre regeringarna var att de alla en gång tagit initiativ till att deras respektive land inledde förhandlingar med Bryssel om medlemskap i EG/EU; i Finland och Norge hade en och samma regering verkat under hela förhandlingsprocessen fram till folkomröstningen medan i Sverige också en regering av annan politisk färg hunnit fungera under en del av denna process. Det gemensamma för dessa tre regeringar var vidare att ledande företrädare för dem, även om de råkade tillhöra partier som var splittrade i frågan, under själva folkomröstningskampanjen aktivt engagerade sig på ja-sidan. Det gällde som sagt i hög grad också de tre statsministrarna.

Mot bakgrund av detta gemensamma regeringsengagemang för ett ja var det naturligt att fråga sig hur dessa regeringar skulle komma att uppträda om folkomröstningsresultatet blev motsatt det som de önskade och arbetade för. Kanske skulle det te sig svårt för dem att fortsätta att ta ansvar för landet om det medlemskap i EG/EU som de uppfattade som en väsentlig del av sitt regeringsprogram inte kom till stånd? Den situation som de hösten 1994 ställdes inför hade ju haft sin motsvarighet i Norge drygt två decennier tidigare när den dåvarande regeringen under ledning av Tryggve Bratteli inte bara klart argumenterat för norskt medlemskap utan också på förhand hotat med att avgå om medborgarna i den kommande folkomröstningen gick emot det ja som regeringen förordade. Folket röstade nej och regeringen Bratteli

hade sett sig nödsakad avgå. Det var denna utveckling som de tre regeringarna i Norden var inställda på att undvika när de drygt två decennier hamnade i samma situation att före en folkomröstning aktivt engagera sig för den ena sidan. Varken i Finland, Norge eller Sverige kom respektive lands regering, vare sig öppet eller ens antydningssvis, nu att ställa en kabinetsfråga av den art som skett i Norge i början av 1970-talet.

Detta minne av det förgångna var, såsom redan understrukits i föregående kapitel, särskilt tydligt i Norge. Där förblev även sannolikheten störst för ett ur regeringens synpunkt negativt resultat i folkomröstningen. Ständigt kom man också att på norskt regeringshåll upprepa att man avsåg att sitta kvar oavsett den kommande folkomröstningens resultat. En av de sista gånger som Gro Harlem Brundtland gjorde ett uttalande av denna innebörd var vid en presskonferens med utländska journalister bara några dagar före själva folkomröstningen. Hon ville vid detta tillfälle rentav beteckna det som något "odemokratiskt" om regeringen vid ett nej skulle avgå: "Jeg respekterer folkets rett til ikke å følge mitt råd". Och hon fortsatte: "Vi har valgt å overlate ansvaret til folket og gjort det klart at vi vil godta utfallet". Medborgarna skulle denna gång, i motsats till vad som skett i början av 1970-talet, vinnas för ett ja inte med hot om avgång utan med uppmaningar.<sup>1</sup> Gro Harlem Brundtlands bestämda löfte att stanna kvar, oavsett av vad folket skulle komma att säga, lär dock på sina håll inom regeringskretsen ha setts som en svaghet i själva ja-argumentationen: om den populära statsministern ansåg sig kunna leda landet också efter ett nej var det kanske ändå inte så nödvändigt att rösta ja utan man kunde tillåta sig ett nej.<sup>2</sup>

I Sverige tedde det sig hösten 1994 om möjligt ännu mer osannolikt att den nyligen tillträdde regeringen under ledning av Ingvar Carlsson skulle komma att avgå om folkomröstningen ledde till ett nej. Dels hade ju det parti som regeringen var baserad på två månader tidigare vunnit en valseger, dels hade företrädare för regeringen, liksom för socialdemokratin överlag, under de gångna åren konsekvent försäkrat att man skulle rätta sig efter folkomröstningens utslag, dels slutligen inrymde denna regering, även om statsministern och ett flertal av statsråden var för ett medlemskap, även nej-sägare. Oavsett folkomröstningsresultat var man inom svensk socialdemokrati inställd på att hålla fast vid den regeringsmakt som nyligen återerövrats även om det

<sup>1</sup> Se *Aftenposten* 23/11 1994.

<sup>2</sup> Bjartnes, A. och Skartveit, H., *Brussel tur-retur*, s 246.

fanns enstaka ja-inriktade statsråd – Margot Wallström var ett – som lät undslippa sig antydingar om att själv helst vilja avgå om det blev ett nej.

I Finland slutligen intog också ledande företrädare för regeringen Aho samma ståndpunkt som deras kolleger i Norge och Sverige. Man sade sig vara beredd att sitta kvar även om medborgarna i den kommande folkomröstningen skulle komma att säga nej till ett medlemskap. Men där uppstod dock, mer än i de två andra länderna, en offentlig diskussion om eventuella regeringsförändringar som följd av ett nej. Ett av skälen till denna diskussion var att ordföranden för centerpartiets riksdagsgrupp, Kalevi Mattila, i en intervju några veckor före omröstningen förutskickade att rådande majoritetsregering inte skulle kunna fortsätta i sin nuvarande sammansättning om EU-medlemskapet förkastades. I en sådan situation måste man enligt honom räkna med regeringskris, kanske med bildande av en minoritetsregering. Detta utspel kom tydligen bland centerns EU-motståndare att tolkas som ett försök att övertala dem att trots allt rösta ja i folkomröstningen med risk att annars se sina egna lämna regeringen; centerns främste EU-motståndare Paavo Väyrynen tycks också ha varit snar att säga att regeringen måste sitta kvar alldeles oavsett folkomröstningens resultat. Ej heller uttryckte det största oppositionspartiet, socialdemokraterna, någon som helst beredvillighet att ta över i händelse av ett nej.<sup>3</sup>

Den problematik som denna finländska diskussion antydde är den som alltid kan inträffa i mötet mellan folkomröstningar och parlamentarism. Å ena sidan verkar en regering, baserad på ett riksdagsflertal, som finner att den åsikt man företräder i en fråga körts över av medborgarna i en folkomröstning. Å andra finns inte några parlamentariska förutsättningar att bilda en alternativ regering. Slutsatsen blir att den sittande regeringen måste acceptera ett beslut som den egentligen inte tror på. En tidning som Hufvudstadsbladet påminde också i sin kommentar till det utspel som centerpartisten Mattila gjort att man måste acceptera att normal parlamentarisk praxis kan behöva ruckas på i samband med folkomröstningar. Den eventuella motsättning som skulle kunna uppstå i Finland mellan vad regering och medborgarmajoritet tycker i Europafrågan hade, betonade tidningen, både haft och kunde också i en framtid komma att få sin motsvarighet i grannländerna:

Det finns också ett nordiskt 'prejudikat' att hänvisa till: den danska regeringen avgick ingalunda efter det danska folkets nej till Maastrichtfördraget, utan tog tvärtom ansvar för att börja reda upp situationen. Det är

<sup>3</sup> Se *Hufvudstadsbladet* 21/9 1994.

vidare otänkbart att den vid det laget nytillträdde svenska regeringen skulle avgå i händelse av ett nej till EU i november. Det samma gäller Norge. Liksom hos oss saknas trovärdiga regeringsalternativ.<sup>4</sup>

Norges regering blev den enda av de tre regeringarna som fick se sin egen ståndpunkt förkastad av medborgarna. Man kom i denna nya situation att omgående uppträda på det sätt som på förhand utlovats. Regeringen avgick inte. I de allra första kommentarer som Gro Harlem Brundtland gav, efter att det kring midnatt mellan den 28 och 29 november framstätt som klart att nej vunnit, markerade hon också att hon själv och hennes regering skulle komma att sitta kvar och fortsätta att leda landet om ock i ett annat läge än det man hoppats på och arbetat för.<sup>5</sup> Det självfallna i denna position underströks under de följande dagarna. På den segrande nej-sidan drogs däremot i den första glädjen över resultatet också konsekvenser för framtidens parlamentariska situation. Anne Enger Lahnstein lät sålunda klart antyda att hon och hennes centerparti efter denna folkomröstningsseger i nästa stortingsval skulle komma att uppfatta sig som huvudalternativet till Gro Harlem Brundtland och hennes arbetarparti. Först då sades den avgörande kampen komma att stå om vem som skulle styra Norge efter det nej som medborgarna avgivit.<sup>6</sup> Dessa förhoppningar om att med en folkomröstningsvind i ryggen kunna uppnå framtida parlamentariska vinster tonades dock omgående ner. Centerpartiet visade sig till mångas överraskning i de första opinionsmätningar som publicerades efter folkomröstningen klart ha tappat stöd bland väljarna. Socialdemokratin hade å andra sidan ha gått framåt på ett markant sätt.<sup>7</sup>

Regeringarna i Finland och Sverige befann sig förvisso i en annorlunda situation än Gro Harlem Brundtland och hennes kolleger men inte heller den var helt enkel. Den ståndpunkt som dessa regeringar förfäktat i folkomröstningen hade visserligen vunnit men samtidigt fanns det inom de partier, som de var baserade på, ett missnöje med utfallet. Finlands borgerliga regeringskoalition omfattade ju partier som var delade i frågan och bland dem framförallt regeringschefens eget; Sveriges socialdemokratiska regering var förankrad i ett parti där i stort sett hälften av dess medlemmar i folkomröstningen tycktes ha röstat på annat sätt än de flesta av regeringens ledamöter. På finländskt

<sup>4</sup> *Ibid.* 22/9 1994.

<sup>5</sup> Se t.ex. *Aftenposten* 29/11 1994.

<sup>6</sup> *Ibid.* 30/11 1994.

<sup>7</sup> Se *Ibid.* 9/12 1994.

respektive svenskt regeringshåll såg man sig därför föranledd att i sin sgersituation uppträda med stor varsamhet.

## 7:2 Riksdagen

I de diskussioner som förts om EG/EU-folkomröstningarnas bindande kraft, innan dessa ännu hade ägt rum, hade uppmärksamheten koncentrerats, såsom framhölls i kapitel IV, på parlamenten i de tre länderna. Borde de valda parlamentarikerna i sitt slutgiltiga ställningstagande känna sig förpliktigade eller ej att följa omröstningens resultat?

I Norge hade denna diskussion varit ivrigast och mest konfliktfylld. Nu när det var över kom Stortingets ledamöter att klart rätta sig efter folkomröstningens resultat i så måtto som ingen av parlamentets ja-sägare längre yrkade på ett medlemskap och som regeringen för sin del inte heller lagt fram något förslag om. En annan fråga är hur Stortinget hade uppträtt om folkomröstningens resultat, i stället för dess tämligen knappa nej, hade blivit ett knappt ja. Hade de nej-anhängare i parlamentet, som tidigare sagt sig vara beredda att gå emot ett ja-votum i folkomröstningen, varit beredda att i denna situation vidhålla sitt nej med alla de risker för uppkomsten av en allvarlig konstitutionell konflikt i landet som härav kunde ha följt? Den frågan får aldrig ett svar.

I Finland och Sverige däremot förelades riksdagens ledamöter det förslag om medlemskap i EU, som stod i överensstämmelse med respektive lands folkomröstningsresultat. Därmed blev det också i dessa länder som parlamentariker, med en ståndpunkt motsatt den som medborgarmajoriteten intagit, hamnade i situationen att behöva väga egna åsikter mot denna majoritets. Avvägningen utföll olika i de två länderna.

I Finland uppstod det läge som man kunde ha förväntat sig skulle komma att inträffa mot bakgrund av de diskussioner som förts före själva folkomröstningen om dess kommande beslutskraft. Ett antal finländska riksdagsledamöter deklarerade sålunda omgående efter folkomröstningen den 16 oktober 1994 att de i sitt slutgiltiga ställningstagande inte alls skulle komma att känna sig bundna av det votum som avgivits trots att ja-majoriteten blivit så pass stor som 56,9 % mot 43,1 %. En första formell bekräftelse på detta fortsatta nej-motstånd visade sig redan veckorna därefter vid utskottsbehandlingen av regeringens förslag om ett EU-medlemskap. Tre av utrikesutskottets sexton ledamöter stannade sålunda för att uttryckligen rösta nej till det före-

slagna medlemskapet. En av dessa nej-sägare var Paavo Väyrynen.<sup>8</sup> Under de veckor som följde, fram till riksdagens slutgiltiga beslut den 18 november 1994 att ansluta Finland till EU, kom detta ihärdiga motstånd att ta sig två olika former.

En form blev spektakulär och väckte våldsamt uppmärksamhet. Den gällde själva tidtabellen för riksdagens beslutsfattande. Talmanskonferensen hade ursprungligen tänkt sig att riksdagen skulle hinna färdigbehandla Finlands medlemskapsfråga under den första veckan i november. Det skulle ha inneburit att riksdagen fattade sitt beslut innan grannlandet Sverige ännu hunnit ha sin folkomröstning. Riksdagens nej-sympatisörer underkände denna tidsplanering. Man fann det olyckligt att på sin sida om Bottenhavet behöva ta slutgiltig ställning till ett EU-medlemskap innan man visste vad Sverige skulle komma att göra. Den finländska riksdagens ja-majoritet, bestående framförallt av samlingspartister och socialdemokrater, ansåg däremot en sådan tidsordning rimlig och önskvärd. Nej-sidan närde uppenbarligen förhoppningar om att ett nej i Sverige skulle stärka deras egen position medan ja-sidan i motsvarande grad fruktade att så just skulle kunna ske. Andra mer inrikespolitiskt betingade skäl påverkade väl också nej-sidans uppträdande. Det spektakulära som skedde i detta sammanhang var att en grupp nej-sägare, genom att tala i ett sträck under flera dygn och med landets massmediala strålkastare påslagna, lyckades bromsa riksdagens behandling av frågan. En av dessa EU-motståndare, Vesa Laukkonen, höll t.ex. en gång på i hela fyra timmar och trettiofem minuter. Plenisalen gapade tom medan talandet pågick; gallerierna fylldes av medborgare som ville se på spektaklet; EU-vännerna i riksdagen var upprörda och talade om "politiska terrorister"; krav framställdes på regler som för en framtid skulle kunna förhindra denna typ av maratondebatter osv. Nej-sidan utgick emellertid som segrare. Talmanskonferensen beslöt överge den ursprungligen uppgjorda tidtabellen. Det slutgiltiga beslutet i Finlands riksdag uppsköts till en tidpunkt efter det att Sverige haft sin folkomröstning.

De motsättningar som uppstod kring beslutsordningen i Finlands riksdag anknöt för övrigt nära till de spänningar som tidigare funnits kring själva tidsordningen mellan de tre nordiska folkomröstningarna. De som nu förordade att Finlands riksdag skulle ta sitt beslut före den svenska folkomröstningen handlade i överensstämmelse med sin tidigare strategi – Finland skall inte dra sig från att visa vägen in i EU – medan de som motsatte sig denna skyndsamhet på nytt markerade sitt

<sup>8</sup> Se *Hufvudstadsbladet* 1/11 1994.

missnöje med en sådan självpåtagen vägröjarhållning. Påpassligt nog ansåg sig t.ex. centerpartiets vice-ordförande Sirkka-Liisa Anttila kunna konstatera att denna tidtabellsstrid aldrig hade behövt inträffa om den egna regeringen, vilket centern hade förordat, kunnat komma överens med Norge och Sverige om att hålla alla tre folkomröstningar på en och samma dag<sup>9</sup>.

Den andra form som Finlands nej-riksdagsledamöters motstånd tog sig var att helt enkelt rösta nej när riksdagen, efter det att den svenska folkomröstningen ägt rum, slutligen gick till beslut. Den omständigheten att svenskarna sagt ja och att Sverige därmed kunde förväntas ansluta sig till EU fick endast ett fåtal finländska riksdagsledamöter att svänga om från en tidigare antydd nej-röst till ett ja. För nej kom så pass många som 45 ledamöter att rösta, för ja 152. Nej-gruppen visade sig omfatta 24 ledamöter från centerpartiet, 7 från vänsterförbundet, 6 från de kristliga, 5 från landsbygdspartiet (av vilka dock 3 numera uppfattades som avhoppade) samt slutligen 1 från vardera de gröna, socialdemokraterna och svenska folkpartiet. Det enda parti som inte inrymde någon nej-röstande var samlingspartiet. Det parti som å andra sidan dominerade nej-sidan var riksdagens största och samtidigt det som statsministern representerade och som ju under de gångna åren visat sig var starkt delat i EG/EU-frågan.

Uppenbarligen uppfattade sig de nej-röstade i den finländska riksdagen inte bundna av folkomröstningens majoritets-ja. Det fanns dock ledamöter också i denna riksdag som, ehuru de själva talat för nej i själva folkomröstningen, ansåg sig av demokratiska skäl förpliktigade att stödja ja-sidan. Framförallt återfanns de inom vänsterförbundet där flera företrädare, bland dem partiordföranden Claes Andersson, tidigt markerat att man oavsett egna åsikter skulle komma att uppfatta folkomröstningens resultat som förpliktigande.

Det väsentliga att framhålla i detta sammanhang är att nästan en fjärdedel av Finlands riksdag ända till slutet vidhöll uppfattningen att den folkomröstning som formellt sett varit rådgivande också reellt sätt skulle behandlas som sådan. De ansåg sig alltså inte tvungna att följa det votum som en majoritet av medborgarna avgivit. Olika skäl angavs för detta förhållningssätt. Några hänvisade till ett starkt nej-stämmningsläge i den landsända eller bland de medborgare som de företrädde. Andra bedömde den ja-majoritet som uppnåtts i folkomröstningen inte som så överväldigande att den förpliktigade till absolut efterföljd; en folkomröstnings karaktär av att vara rådgivande uppfattades just över-

<sup>9</sup> Se *Ibid.* 8/11 1994.

lämna åt den enskilda riksdagsledamoten att som underlag för sitt eget ställningstagande bedöma styrkan i det råd som getts.

Den överraskande stora minoritet i Finlands riksdag som i slutändan bestämde sig för att inta en annan ståndpunkt än väljarmajoriteten i folkomröstningen var dock inte stor nog att hota själva medlemskapet. Beslutet att anta regeringens förslag om finländskt medlemskap i EU förutsatte stöd av 2/3 av riksdagens ledamöter, dvs. det hade behövts 67 nej-röster för att förhindra ett sådant beslut. En oro uttrycktes dock i den offentliga debatten över den allvarliga konstitutionella konflikt som ett riksdagsnej, mot bakgrund av folkomröstningens klara ja, kunde ha framkallat. Regeringens situation skulle ha undergrävt samtidigt som det inte hade funnits något regeringsalternativ; medborgarnas förtroende för partier och politiker skulle ytterligare ha minskat efter att de först blivit ombedda att ta direkt ställning och därefter ändå fått se sitt ställningstagande nonchalerat; folkomröstningar som ett inslag i statslivet skulle ha blivit diskrediterade för lång framtid osv. Rådgivande folkomröstningar inbjuder till oklarhet och därmed också till risk för konflikter som kan bli allvarliga för en nation om omröstningen gällt en mycket central fråga.

\* \* \*

Det som skett i Finland kom inte att inträffa i Sverige när riksdagen där några veckor senare hade att fatta sina beslut i Europafrågan. Den ståndpunkt som ett flertal av medborgarna intagit i folkomröstningens kom också, såsom tidigare lovats och förutskickats, att bli parlamentets utan något direkt motstånd från någon av dess nej-ledamöter. Att få rätta sig efter folkomröstningens resultat var självfallet enbart angelämnt för dem som själva arbetat för ett ja; en EG/EU-entusiast som folkpartiets Hadar Cars kunde t.ex. under den slutgiltiga riksdagsdebatten om det svenska medlemskapet i högstämda ordalag tala om att "suveränen, det svenska folket" nu bestämt färdriktningen och att denna riktning också överensstämde med vad han själv och hans parti ivrigt förordat<sup>10</sup>. Att däremot som tidigare nej-sägare behöva anpassa sig till folkomröstningens resultat upplevdes naturligtvis som svårt; minoriteten av nej-sägare i riksdagen omfattade i princip alla vänsterpartister och miljöpartister samt också enstaka ledamöter inom i övrigt EU-vänliga partigrupper. Dessa svenska nej-sägare kom dock inte, i motsats till sina åsiktsfränder i den finländska riksdagen, att i sin

<sup>10</sup> *Sveriges riksdag 1994/95*, Protokoll 42, s. 7.

egenskap av riksdagsledamöter uttryckligen motsätta sig ett medlemskap.

Det första tillfälle då den svenska riksdagen hade att ta ställning till det av folkets majoritet godkända medlemskapet var i samband med att man slutgiltigt hade att fastställa de grundlagsändringar som var en förutsättning för att Sverige överhuvud skulle kunna bli EU-medlem. Även om ingen av de två nej-partiernas ledamöter ansåg sig kunna rösta emot valde de två partierna dock olika strategi för sitt slutgiltiga ställningstagande. Vänsterpartisten Kenneth Kvist, som varit sitt partis representant i den grundlagsutredning som förberett de föreslagna ändringarna, betonade som talesman för sitt parti att han och hans partivänner i riksdagen nu ansåg sig uttryckligen vara tvungna att godkänna dessa: "Det finns inte någon annan möjlighet. Jag yrkar därför inget annat än att folkomröstningens resultat skall följas. Det blir ett bifall till det vilande grundlagsförslaget, även om detta bifall yrkas med tungt hjärta och emot min egentliga övertygelse"<sup>11</sup>. Miljöpartiets ledamöter valde i denna situation en annan linje. I stället för att godkänna de föreslagna grundlagsändringarna stannade de för att lägga ner sina röster, att överhuvud inte rösta om det man tyckte illa om.

Det andra och avgörande tillfälle när riksdagens ledamöter hade att översätta folkets votum i folkomröstningen till ett parlamentsbeslut gällde själva medlemskapet. Det ironiska är att ingen, efter den mycket långa debatt som föregick detta beslut, kom sig för att uttryckligen begära votering. De som tidigare betonat att de genom att avstå från att rösta skulle få tillfälle att markera sitt ogillande av det som riksdagen hade att göra förblev därmed oregistrerade. Per Gahrton hade ändå som talesman för miljöpartiet uttryckligen förutskickat att man också nu, alldeles som skett vid omröstningen om grundlagsändringarna, skulle komma att begära votering "så att varje riksdagsledamots ställningstagande i denna historiska omröstning skall finnas registrerad."<sup>12</sup> Denna gång hade det inte bara varit miljöpartister som sagt sig vara beredda att uttryckligen lägga ner sina röster utan samma uppträdande hade också utlovats av en av centerpartiets aktiva EU-motståndare i riksdagen, nämligen av Birgitta Hambraeus. I sitt debattinlägg påminde hon visserligen om att hon under folkomröstningskampanjen lovat att inte som riksdagsledamot försöka förhindra ett eventuellt ja i folkomröstningen. Hon sade sig emellertid samtidigt förstå att hennes egen

<sup>11</sup> Protokoll 28, s. 9.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Protokoll 42, s. 18.

riksdagsröst, i och med att en överväldigande majoritet av ledamöterna i alla fall kunde förväntas rösta ja, inte behövdes för att folkmajoritetens vilja ändå skulle segra. "Jag kan inte förmå mig att vara med om detta, enligt min mening, djupt olyckliga förslag och kommer inte att delta i omröstningen..."<sup>13</sup>

Den omständigheten att ingen EU-motståndare i Sveriges riksdag uttryckligen röstade emot uteslöt för den skull inte hårda ord om det medlemskap som man ansåg sig tvungen acceptera. Per Gahrton t.ex. inledde sitt första inlägg den dag riksdagen började sin diskussion om detta medlemskap på detta sätt: "Den 14 december 1994 kommer utan tvivel att få en framskjuten plats i våra historieböcker som dagen då Sveriges riksdag beslutade att förvandla Sverige från självständigt land till ett sorts län i en framväxande stormaktsstat och riksdagen från en lagstiftande församling till en i huvudsak rådgivande remissinstans".<sup>14</sup> Vänsterpartisten Kenneth Kvist spädde senare under debatten på i samma anda:

Vi närmar oss, herr talman, ett enligt min mening tragiskt ögonblick i svensk historia. Vi övergår nu från en omkring 500-årig period av nationell självständighet till att bli en del av en union. Vi övergår från en parlamentarisk demokrati till att bli underordnade ett blandsystem, där väsentliga delar av politiken och lagarna kommer att beslutas utan möjlighet för riksdagen och dess uppdragsgivare, de svenska väljarna, att påverka. Det elitistiska och abstrakta EU-projektet kommer nu att tränga undan stora delar av den folkförankrade demokratin.<sup>15</sup>

EU-motståndarnas kritik i riksdagen mot själva medlemskapet ackompanjerades också av kritik över själva den folkomröstningskampanj som lett fram till det resultat som man nu ansåg sig tvungen att acceptera. Ja-sidan anklagades här, liksom i den allmänna debatten utanför riksdagen, för att ha förfogat över oskäligt stora ekonomiska resurser, för att inte ha gett tillräckligt klara besked, för att ha utställt löften som inte gick att realisera osv. Anklagelser av denna typ framkallade i sin tur genmälen från ja-sidan om att nej-sidan, trots att man inte motsatte sig folkomröstningsresultatet, ändå inte riktigt ville acceptera det. Så här skarpt formulerade sig t.ex. den unge socialdemokraten Widar Andersson när han vände sig mot Gahrton och beskyllde honom för att göra våld på folkviljan:

<sup>13</sup> *Ibid.*, Protokoll 42, 48.

<sup>14</sup> *Sveriges riksdag 1994/95*, Protokoll 42, s. 15.

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 52.

Han beskriver sig själv som om han på något sätt stod över folkviljan och anser att folkmajoriteten är manipulerad, lurad eller hotad av den andra sidan i folkomröstningskampanjen. Det tänkesätt som ledamoten Gahrton ger uttryck för är något som annars kännetecknar sekten, som alltid anser sig veta bättre än de utslag som fallit vid val eller olika omröstningar.<sup>16</sup>

Hur som helst: den typ av kritik som nej-sidan riktade mot själva kampanjen – alldeles oavsett om anklagelserna var befogade eller ej – var ägnad att i någon mån undergräva legitimiteten i själva det resultat som folkomröstningen var avsedd att ge och som riksdagen i enlighet med tidigare avgivna löften rättade sig efter.

Ej heller sågs den folkomröstning som nyligen hållits av EU-motståndare i riksdagen på något sätt som den slutgiltiga när det gällde samarbetet i unionen. Tvärtom förutsågs i en framtid nya sådana komma att äga rum allteftersom EU förändras. Den första etappen kunde 1996 år regeringskonferens förväntas vara. I inlägg efter inlägg i riksdagsdebatten den 14 december efterlyste Per Gahrton löften om att en ny folkomröstning skulle anordnas när väl resultaten från denna konferens förelåg. Några sådana löften avgavs inte under denna debatt men att kraven framställdes så pass omgående efter en nyligen genomförd folkomröstning var ytterligare vittnesbörd om att EU-frågan i Sverige, trots att det nyligen anordnats en folkomröstning, ingalunda var avförd från den politiska dagordningen.

\* \* \*

Finland och Sverige, som förenades i att bägge hade att översätta ett folkomröstningsresultat i ett riksdagsbeslut, kom samtidigt att visa olika följsamhet i sina respektive riksdagar inför medborgarnas votum. Skillnaden i denna hantering var i och för sig förutsägbar utifrån de deklarationer som tidigare avgivits om de relationer som bör gälla mellan formellt rådgivande folkomröstningar och parlamentet. Samtidigt inrymmer denna skillnad ändå paradoxala drag.

En paradox ligger redan i själva folkomröstningsresultatet. I det land där denna folkomröstning mynnade ut i ett klart flertal för den ena ståndpunkten – 56,9 % mot 43,1 % – ansåg sig ändå nästan en fjärdedel av riksdagens ledamöter kunna inta motsatt ståndpunkt. I det andra landet där resultatet blev mer jämnt – 52,3 % mot 46,8 % – var det alltså ingen som uttryckligen gick emot folkomröstningens jäm-

<sup>16</sup> *Ibid.*, s76.

förelsevis jämna utslag.

En annan paradox låg i själva tonfallet hos dem i respektive riksdag som uppfattade sig som motståndare till det medlemskap i EU som det egna landet fattat beslut om. I Finland där dessa motståndare uttryckligen röstade mot och också utvecklade alla sina argument för sitt motstånd tycktes det samtidigt finnas en större acceptans för framtiden inför det beslut som riksdagsmajoriteten var inriktad på att ta. En kort tid efter riksdagens slutgiltiga avgörande beslöt f.ö. den grupp inom centerpartiet, "Ansvar för Finland", som lett motståndet inom partiet mot detta medlemskap att upplösa sig. Striden om anslutningen sågs uppenbarligen nu som över<sup>17</sup>. I Sveriges riksdag däremot markerades på nej-håll, samtidigt som man inte var beredd att uttryckligen rösta nej till ett medlemskap i unionen, både större bitterhet inför den folkomröstning som nyligen ägt rum och större kritikberedskap för framtiden.

<sup>17</sup> Jfr *Hufvudstadsbladet* 27/11 1994.

## Kap. VIII Konsekvenser

De tre EU-fokomröstningarna i Norden hösten 1994 fick alltså inte som konsekvens någon allvarlig konflikt mellan direkt och representativ demokrati. Den majoritetsvilja som uttrycktes av medborgarna i dessa omröstningar kom också att följas, om ock med vissa variationer, av de parlament – och på dem baserade regeringar – som medborgarna i annan ordning utsett.

Folkomröstningar kan emellertid också ha andra konsekvenser, såsom inledningsvis underströks, för ett traditionellt representativt parlamentariskt system: både gynnsamma och ogynnsamma. En gynnsam konsekvens har uppfattats ligga i den förstärkta legitimitet som ett beslut kan få när det är förankrat i medborgarnas direkta deltagande, en annan i den säkerhetsventil för splittrade partier som folkomröstningar kan utgöra. Möjliga ogynnsamma konsekvenser har visat sig vara de gynnsammas motsats: i stället för att ge förstärkt legitimitet åt beslut kan folkomröstningar bidra till auktoritetsurgröpning och fördjupade samhällsmotsättningar, i stället för att utgöra en säkerhetsventil för splittrade partier kan de tvärtom leda till splittring och försvagning av partier.

Det är ännu svårt att med bestämdhet uttala sig om verkningarna av de tre EU-folkomröstningarna i Norden hösten 1994. När detta skrives har det gått bara drygt två år sedan de ägde rum. Det krävs en något längre tidsperiod för att till fullo kunna bedöma deras påverkan på utvecklingen av de parlamentariska systemen i Finland, Norge och Sverige. I dagens korta perspektiv skall dock avslutningsvis några reflexioner knytas både till den grad av legitimitet som dessa folkomröstningar förefaller ha gett hanteringen av EU-frågan i respektive land liksom till deras grad av inverkan på ländernas partiväsen.

### 8:1 Förstärkt legitimitet eller ej?

De beslut som en gång togs i Finland, Norge och Sverige att hålla en folkomröstning i EG/EU frågan präglades ju alla – om och med olika styrka i de tre länderna – av en föreställning om att ett avgörande i denna för den egna nationen viktiga fråga inte skulle få tillräcklig acceptans om den kom att avgöras enbart på parlamentsnivå. Ett direkt deltagande av medborgarna i detta beslutsfattande förutsattes alltså öka känslan av legitimitet i det beslut som man småningom skulle komma fram till.

En bedömning i efterhand om denna s.a.s. extra legitimitet uppnåddes kan framförallt avläsas på två sätt: dels i den värdering som medborgarna gjorde av själva folkomröstningen, dels i den respekt som visats inför det utslag som den ledde fram till. Viljan att acceptera resultatet av en folkomröstning är naturligtvis nära beroende av den värdering som görs av själva omröstningen.

Väljares inställning till en konkret folkomröstning brukar med nödvändighet färgas av hur det gick i omröstningen för den åsikt man själv omfattar. De som befinner sig på den segrande sidan tenderar att bli mer uppskattande än förlorarna. Denna generella regel gav i och för sig avtryck också i de finländska, norska och svenska väljarnas efterhandsvärdering av respektive lands EU-omröstning. Det viktiga att framhålla i detta sammanhang är dock inte att vinnarna var generellt mer tillfreds än förlorarna utan i stället att skillnaderna i förlorarnas reaktion visade sig vara så stora som de var mellan de olika länderna. Ytterligheterna härvidlag representeras av Norge och Sverige.

I de undersökningar som gjorts i anslutning till EU-folkomröstningarna av finländska, norska och svenska väljares attityder och beetende fanns också medtagna frågor om hur man upplevde själva omröstningen: uppfattade man den kampanj som föregick den som rättvis eller ej. En majoritet av både ja- och nej-sägare i Norge, alltså både förlorare och vinnare, visade sig vara tillfreds med det som skett under kampanjen<sup>1</sup> medan ett flertal på förlorarsidan i Finland var missnöjt och detta flertal i sin tur visade sig vara påfallande stort i Sverige. Framförallt där uppfattades kampanjen, såsom redan hade markerats när själva beslutet om medlemskap i EU togs i riksdagen, på ett oskäligt sätt ha kommit att favorisera den sida som sedermera vann omröstningen. Vad detta missnöje bottnade i finns det inte anledning att här fördjupa sig i. Men att ett sådant starkt missnöje existerade, att man inte uppfattade sig ha haft lika chans som den motsatta sidan att vinna omröstningen, utgör självfallet en försvagning av den extra legitimitet som ett beslut, förankrat i en folkomröstning, är avsett att ge.<sup>2</sup> Det skall dock tilläggas att det inte verkar som om folkomröstningsinstitutet i sig skulle ha förlorat i anseende; folkomröstningen om EU bedömdes sålunda både i Norge och Sverige, med deras i motsats till Finland tämligen färsk erfarenheter av folkomröstningar, som ur olika synunkter bättre än de två senaste folkomröstningar som länderna haft, dvs. i Norge den om EEC 1972, i Sverige den om kärnkraft 1980.

<sup>1</sup> Todal Jensen och Valen., *a.a.*, 194 ff.

<sup>2</sup> Gilljam och Holmberg, *a.a.*, s. 52 ff och 277 ff.

En annan aspekt av legitimiteten hos EU-folkomröstningarna hösten 1994 gäller så viljan att i efterhand acceptera omröstningarnas resultat. Skillnader föreligger härvidlag mellan Finland, Norge och Sverige. I och för sig har det på förlorarsidan i alla de tre länderna under de gångna åren avhört krav om nya folkomröstningar med förhoppningsvis annat resultat. På den norska ja-sidan har dock dessa krav varit tämligen sällsynta. De har varit något mer vanliga på den finländska nej-sidan; inför valen till EU-parlamentet i oktober 1996 presenterade t.ex. organisationen Alternativ till EU, som ställde upp egna kandidater i valen, kravet på en ny folkomröstning som en av sina programpunkter.<sup>3</sup> Men i Sverige har kraven varit klarast och mest högljutt framförda.

Förhoppningar om en ny svensk folkomröstning kring EU-problematiken vädrades ju redan i riksdagen av Per Gahrton i samband med själva beslutet om ett medlemskap senhösten 1994; då gällde det den kommande regeringkonferensens resultat. Dessa krav på nya folkomröstningar intensifierades sedan i samband med valen till Europa-parlamentet tio månader efter själva folkomröstningen. Företrädarna för det ena av de tidigare två nej-partierna, vänsterpartiet, aktualiserade dock inte i sina folkomröstningskrav själva medlemskapet; man accepterade det. I stället nöjde man sig med att kräva en omröstning om EMU och eventuellt om 1996 års regeringskonferens om resultaten av denna visade sig leda till avsevärda förändringar i rådande system.<sup>4</sup> Miljöpartiet gick däremot längre, bundet av ett kongressuttalande några månader tidigare om att partiets sikte – trots beslutet hösten 1994 – fortfarande skulle vara inriktat på ett direkt utträde ur EU. Man tycktes där räkna med hela tre folkomröstningar i en nära framtid: inte bara en om EMU och resultatet av regeringskonferensen utan, vilket är det väsentliga, också med en som gällde själva medlemskapet.<sup>5</sup> I den plattform inför valet som partiet utgav refererades sålunda till kongressens beslut "att Miljöpartiet i riksdagen ska verka för grundlagsenligt beslutande folkomröstning 1998 om utträde ur EU".<sup>6</sup>

Ett ännu större klarspråk i detta hänseende kom för Sveriges del

<sup>3</sup> Se t.ex. *Hufvudstadsbladet* 14/10 1996.

<sup>4</sup> Vänsterpartiets ledare Gudrun Schyman antydde dock efter valet att ett icke-godkännande i en folkomröstning av 1996 års regeringskonferens resultat måste uppfattas som liktydigt med ett utträde ur själva unionen, *DN* 18/9 1995.

<sup>5</sup> Se t.ex. *DN* 31/8 1995 och *Sv D* 31/8 1995.

<sup>6</sup> *Miljöpartiet De Grönas plattform inför valet till EU-parlamentet 95-09-17.*

*Folkrörelsen Nej till EU* att visa. Organisationen, som inte avvecklats efter folkomröstningen hösten 1994, verkar inte alls vara beredd att acceptera detta beslut utan har i stället fortsatt att med hårda ordalag vända sig mot själva medlemskapet. I ett dokument, som antogs vid en kongress i Karlstad våren 1996 sades EU-förespråkarna vid 1994 års omröstning med "en blandning av hot, löften och manipulationer" ha lyckats vinna en knapp majoritet, understödda av samtliga stora tidningar, av närmast obegränsat med pengar från näringslivet och av en statsapparat som spred direkt vilseledande information till allmänheten. Allt detta motiverade enligt organisationen en ny folkomröstning som kunde bana väg för ett annat och annorlunda beslut. Namnlistor med krav härom spreds över landet och i ett strategidokument, antaget på kongressen, uttryckte man sig på detta klara sätt:

Folkrörelsen Nej till EU kräver att nästa folkomröstning gäller hela medlemskapet, alltså även de EU-fördrag som Sverige redan skrivit under samt valutaunionen och de förändringar – stora eller små – som den pågående regeringskonferensen leder fram till. Folkomröstningen ska hållas efter det att regeringskonferensen är avslutad.<sup>7</sup>

Olikheterna på förlorarsidan i Finland, Norge och Sverige att vilja acceptera de beslut i Europafrågan som fattades hösten 1994 kan väl till en del förklaras med olika värdering av själva den folkomröstning som föregick besluten. Kritiken var svagast i Norge, starkast i Sverige. Den viktigaste förklaringen till de olika reaktionsmönstren – till dessa olika starkt framförda förhoppningar att genom en ny folkomröstning kunna uppnå ett annat resultat – måste dock ligga i själva opinionsutvecklingen i respektive land efter hösten 1994. Skillnaderna härvidlag är påfallande stora.

Norge och Sverige står också i detta avseende längst ifrån varandra. Den sida i Norge som knappt vann i folkomröstningen har under den tid som gått därefter ytterligare stärkt sin ställning. Nu skulle, enligt de opinionsundersökningar som företagits, så många som över 60 % rösta nej till medlemskap i EU om en ny folkomröstning anordnades.<sup>8</sup> Den sida däremot som i Sverige knappt vann folkomröstningen har successivt försvagats under motsvarande tid medan den sida återigen som förlorade kraftigt förstärkts. Nu tycks de svenskar som är för ett medlemskap i EU befinna sig i klar minoritet – i en nyligen vidtagen SOM

<sup>7</sup> Strategidokument antaget vid Folkrörelsen Nej till EU:s 6:e kongress i Karlstad den 20-21/4 1996, *Folkrörelsen Nej till EU* arkiv.

<sup>8</sup> *Norsk Gallups meningsmåling desember 1996.*

undersökning skulle de bara uppgå till en tredjedel – medan de som är klart emot utgör c:a hälften.<sup>9</sup> Finland befinner sig i en mellanställning. Utvecklingen där har inte varit lika dramatisk som i grannländerna: den ja-sida som klart vann i folkomröstningen 1994 tycks ännu ha stöd av c:a hälften av befolkningen medan de som vill att landet skall lämna unionen utgör endast 20 %.<sup>10</sup>

Den olika opinionsutveckling visavi medlemskap i EU som ägt rum i de tre länderna har naturligtvis, alldeles oavsett skälen till denna utveckling, fått konsekvenser för den extra legitimitet som ett beslut förankrat i en folkomröstning var avsett att frammana. Den verkar ha urholkats något mer i Sverige än i Finland och Norge i så måtto som man på förlorarsidan i det förra landet mindre än i de två andra är beredd att ge detta beslut särskild status och livslängd. Denna inställning är i sin tur beroende både på kritiken inför de former i vilka folkomröstningen genomfördes och på upplevelsen av att den egna åsikten därefter vunnit i popularitet. Att grupper som tror sig vinna på en ny folkomröstning är beredda att förorda en sådan – och därmed desavouera en tidigare omröstnings resultat – är i sig inte särskilt förvånansvärt.

Trots denna önskan på sina håll i Norden – och alldeles särskilt i Sverige – om nya folkomröstningar kring EU-problematiken kan det ändå inte sägas att den extra legitimitet inte alls skulle ha uppnåtts som omröstningarna hösten 1994 var avsedda att skapa. Detta påstående grundas i två omständigheter. Den ena är det som kunde ha hänt om dessa folkomröstningar överhuvudtaget inte alls hade kommit till stånd. Ett eventuellt beslut i Europafrågan, taget enbart på parlamentsnivå och utan någon folkomröstning, hade i sig skapat spänningar, som rentav i några av dessa länder hade kunnat bli nästintill ohanterliga. Den andra omständigheten att framhäva är att de tre EU-folkomröstningarna, i alla fall i dagens perspektiv, inte förefaller ha haft de ogynnsamma konsekvenser för det parlamentariska systemet som tidigare presenterats som en förstärkt legitimitets motsats: att leda till auktoritetsurgröpning av själva systemen och intensifiering av spänningar.

<sup>9</sup> 1996 års nationella SOM-undersökning, *Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet*

<sup>10</sup> Finland in Europe. Finnish EU Opinion, Autumn 1996, *EVA*

## 8:2 Säkerhetsventil eller ej?

Partiplittring i EG/EU-frågan hade i och för sig inte – med undantag för Finland – ursprungligen särskilt starkt bidragit till besluten att låta anordna en folkomröstning i frågan. Men allteftersom tiden gick och tidpunkten för själva folkomröstningen närmade sig intensifierades ändå tillfredsställelsen i de partier, som var splittrade i frågan, över att man tidigare hade bestämt sig för att föra ut Europafrågan till medborgarnas direkta avgörande.

Den ogynnsamma konsekvens för ett lands partiväsen som folkomröstningar generellt har visat sig kunna ha – att direkt frammana splittring och därmed försvaga detta partiväsen – kan knappast sägas ha följt i EU-folkomröstningarnas spår. Oenighet hade säkerligen uppstått i en del partier oavsett om en folkomröstning hade kommit till stånd eller ej och denna oenighet hade med all sannolikhet också accelererat även en folkomröstning förutan. Att man bestämt sig för att hålla en sådan får tvärtom sägas ha varit ägnad att lätta på det interna tryck som själva splittringen alstrade; denna lättnad befordrades ju också av att ledningen inom de splittrade partierna medvetet ansträngde sig för att inte hårt binda den egna organisationen vid en enda ståndpunkt utan tvärtom låta motsatta åsikter existera sida vid sida.

Men samtidigt som det inte kan sägas att EU-folkomröstningarna lett till fördjupade motsättningar inom partier – och ännu mindre till att partier direkt brutits sönder – kan det å andra sidan inte heller sägas att dessa omröstningar positivt skulle ha bidragit till att brygga över sprickor och skapa samförstånd. De motsatta ståndpunkter som medlemmar inom ett och samma parti s.a.s. tilläts inta inför folkomröstningen förefaller, generellt sett, inte i efterhand ha blivit utjämnade. De har i stället, under den tid som gått sedan folkomröstningarna ägde rum, ofta blivit framhävda och upprepade. Det visade sig inte minst i samband med de val till Europaparlamentet som de två nya medlemskapsländerna Sverige och Finland anordnade.

I Sverige fick valen till Europa-parlamentet, som ju anordnades redan hösten 1995, i mycket karaktär av en ny sådan omröstning. De kandidater som uppställts av de olika partierna var i regel också noga med att redogöra för hur de röstat ett knappt år tidigare: ja eller nej. De partier som hade varit splittrade då – alltså kristdemokraterna, centerpartiet och socialdemokraterna – lät också denna tidigare splittring mycket medvetet påverka konstruktionen av sina valsedlar. Konstruktionen skiftade något mellan de tre. Socialdemokraterna presenterade två listor som hade en ja- respektive nej-sägare som första namn och ett andra namn med motsatt hållning i den tidigare folkomröstningen;

de övriga namnen på de två valsedlarna var också varvade även om man på respektive lista kunde iaktta en viss koncentration på ja eller nej. Kristdemokraterna och centerpartiet gick mer tydligt ut: de presenterade listor som helt och hållet hade en ja- eller nej-karaktär. Den oenighet som tidigare visat sig existera i dessa partier blev härigenom i någon mån institutionaliserad. De möjligheter till desarmering av motsättningar inom ett parti, som folkomröstningar ibland uppfattats kunna leda till, infriades därmed inte. Och när väl resultaten av valen till Europa-parlamentet presenterades koncentrerades också i hög grad uppmärksamheten just på fördelningen mellan ja- och nej-sägare i den grupp om 22 parlamentariker som Sverige var berättigat att välja. Resultatet blev jämt: 11 mot 11.

I Finland fick valen till Europaparlamentet, som där anordnades först två efter EU-folkomröstningen, inte på samma sätt som i Sverige karaktär av upprepning av denna omröstning. De ägde också rum parallellt med ett annat val, nämligen till kommunerna. Men påminnelser gjordes även i den finländska Europavalrörelsen till hur de olika kandidaterna röstat i den tidigare folkomröstningen. Där blev det inte aktuellt att inom partier, som varit splittrade i EU-frågan, konstruera olika listor med olika syn på Europasamarbetet eftersom man ju i Finland har ett valsysteem som möjliggör direktval på enskilda personer. Men alla splittrade partier visade sig nu inrymma kandidater som just blivit kända som uttryckliga ja- respektive nej-sägare. Och när valet väl var över uppmärksammades inte endast det självfallna – hur rösterna fördelade sig på de olika partierna – utan också hur fördelningen mellan tidigare ja- och nej-sägare blev i den sextonmannadelegation som Finland skickade till parlamentet: 11 hade röstat för medlemskap i 1994 års folkomröstning medan 5 hade röstat mot.<sup>11</sup>

En förklaring till att de partier i Sverige och Finland, som visat sig vara splittrade i EU-frågan, mer eller mindre medvetet fortsättningsvis försökte härbärgera både nej-sägare och ja-ägare inom sina led var självfallet en rädsla att annars förlora väljare. En ofta påtalad negativ konsekvens av folkomröstningar för ett lands partiväsen är försvagning av partiojaliteter: har man i en folkomröstning röstat emot en åsikt med starkt stöd i det egna partiet, men som man själv ogillar, kan det kännas lättare att också framdeles i allmänna val rösta mot sitt gamla parti. Finland är, när detta skrives, ännu så länge det enda av de tre länder, som hunnit ha val till sin egen riksdag efter EU-folkomröstningen; kommunalval ägde där som sagt rum parallellt med Europa-

<sup>11</sup> Se t.ex. *Hufvudstadsbladet* 24/10 1996.

valet. Vid valen till riksdagen i mars 1995 tycks EU-frågorna dock ha tilldragit sig tämligen liten uppmärksamhet och de förskjutningar i röstunderlag som skedde mellan partierna förefaller inte heller ha betingats av tidigare intagna ståndpunkter till frågan om medlemskap i EU. I de kommunalval som ägde rum i Norge senare under år 1995 tycks inte heller den i det landet speciellt hårda EU-kampen ett år tidigare ha satt några större spår.<sup>12</sup>

Den dramatiska effekten av tidigare intagna EU-positioner visade sig däremot i själva det val där strävan varit särskilt stark att samtidigt och tydligt härbärga både ja- och nej-sägare inom ett och samma parti: alltså i de svenska valen till Europaparlamentet i september 1995. De två partier, miljöpartiet och vänsterpartiet, som i folkomröstningen tio månader tidigare framstätt som entydiga motståndare till ett svenskt EU-medlemskap, vann nu en stor seger medan däremot den klivna socialdemokratin å andra sidan drabbades av en stor förlust. Miljöpartiet, som i valen till riksdagen ett år tidigare erhållit 5,0 % av de avgivna rösterna, erhöll nu hela 17,2 % och vänsterpartiet å sin sida ökade från 6,2 % till 12,9 %. Socialdemokratin däremot gick ner från 45,2 % till enbart 28 %. Naturligtvis är en jämförelse mellan procentandelar i de allmänna valen hösten 1994 och Europavalen ett år senare missvisande i så måtto som valdeltagandet kom att sensationellt skilja sig mellan dem; i Europavalen deltog endast 41,6 % av väljarkåren mot 86,8 % i valen till riksdagen. Obestriddigt är ändå att den hållning som partier visat i den tidigare folkomröstningen kraftigt kom att påverka röstfördelningen mellan dem i detta val med dess speciella anknytning till den fråga som omröstningen handlat om.

Det finns ytterligare en konsekvens som folkomröstningar visat sig kunna ha på ett lands partiväsen men som hittills inte gjort sig märkbar varken i Finland, Norge eller Sverige. Folkomröstningar kan ge upphov till nya partier som tar start i och får inspiration från den fråga som en folkomröstning handlat om. Det har i och för sig under de gångna åren gjorts spridda försök både i Finland och Sverige att skapa partier med utgångspunkt i en EU-frågan. I det finländska riksdagsvalet ställde ett parti som gick under namn av "Förbundet för det fria Finland" upp kandidater; detsamma gjorde en organisation som kallades "Alternativ till EU" i Europavalen hösten 1996. I de svenska Europavalen ett år innan hade också ett antal EU-skeptiska eller uttryckligen EU-negativa partier uppträtt. Alla dessa försök till nya partibildningar framstår

<sup>12</sup> Valen, H., Aardal, B. och Berglund, F., *Velgervandringer og sviktende valgdeltakelse*.

emellertid som ett misslyckande. Få röstade på dem.

De spänningar som i varierande grad fortsätter att existera i EU-frågan i alla de tre länder i Norden, som hösten 1994 anordnade en folkomröstning i frågan, fortsätter alltså att vara kanaliserade inom ramen för dessa länders traditionella partiväsende: antingen så att de existerar sida vid sida inom ett och samma parti eller att de i sin tur bidrar till överströming av röster från ett parti till ett annat. EU-frågan utgör fortsättningsvis, om ock olika starkt, en konfliktdimension i både Finlands, Norges och Sveriges politiska liv.



## Litteraturförteckning

Aardal, Bernt och Valen, Henry (1995), *Konflikt og opinion*, Oslo: NKS-Forlaget.

Andersson, Leif, (1996), *Beslut(S)fattarna. Socialdemokratiska riksdagsgruppen 100 år*, Stockholm: PM Bäckström förlag.

Anckar, Dag & Berglund, Sten, red. (1980), *Planerad demokrati, Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi Forskningsinstitut nr 55*.

Asbjörnson, Nils och Vogt, Gunnar, red. (1993), *EF, Norge og 1990-årene. Seks artikler om EF-sakens betydning i norsk politik*, Oslo: institutt for statsvitenskap, Uniersitetet i Oslo.

Bjartnes, Anders och Skartveit, Hanne (1995), *Brussel tur-retur*, Oslo:Tiden Norsk Forlag.

Björklund, Tor (1982), "The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed?", *Scandinavian Political Studies*, 5 ss. 237-259.

Butler, David och Ranney, Austin, red. (1994), *Referendums around the World. The growing Use of Direct Democracy*, London: Macmillan.

Echhoff, Torstein (1993), "EF og grunnloven", *Lov og Rett* 1993.

EG och grundlagarna – sammanställning av remissyttranden över betänkandet SOU 1993:14 och departementspromemorian Ds 1993:36, (1993), *Ds 1993:71*, Stockholm: Allmänna förlaget.

EG och våra grundlagar (1993), Betänkande avgivet av Grundlagsutredningen inför EG, *SOU 1993:14* Stockholm: Allmänna förlaget.

Enger Lahnstein, Anne (1993), *EF & Grunnloven*, Oslo: Senterpartiets Hovedorganisasjon.

EY-jäsenyyden vaikutukset Suomelle. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta (1992) Finland riksdag, *1992 vp-Ua VM 6*.

Finlands anslutning till Europeiska Unionen, Riksdagens utrikesutskotts betänkande, (1994) , Finlands riksdag, *rd-UtUB 9 - RP 135*.

Fällman, Fredrik (1995) ”Socialdemokraternas behandling av EU-frågan”, *Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet*.

Gallagher, Michael och Uleri, Pier Vincenzo, red. (1996), *The Referendum Experience in Europe*, London: Macmillan.

Gilljam, Mikael och Holmberg, Sören, red. (1996), *Ett knappt ja till EU*, Stockholm: Norstedts juridik.

Gleditsch, Nils Petter och Hellevik, Ottar (1977), *Kampen om EF*, Oslo: Pax forlag.

Jahn, Detlef och Storsved, Ann-Sofie (1995), ”Legitimacy through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU-referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway”, *West European Politics* 18, ss. 18-37.

Jenssen, Anders Todal och Valen, Henry, red. (1995), *Brussel midt imot, Folkeavstemningen om EU*, Oslo: ad Notam Gyldendal.

Kite, Cynthia (1996), *Scandinavia Faces EU. Debates and decisions on membership 1961-1994*, Umeå: Umeå University, Department of Political Science.

Koivisto, Mauno, (1995), *Historian tekijät, Kaksi Kautta II*, Helsingfors:Kirjayhtimä.

Malmgren, Robert, red (1947), *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar*, Stockholm: Norstedts.

Pesonen, Pertti, red., (1994), *Suomen EU-kansanäänestys 1994, Raportti äänestäjien kannanotoista*, Helsingfors:Ulkoasiainministeriö, Europa-tiedotus

Petersson, Olof, (1992), *Nordisk politik*, Stockholm: Publica.

Premfors, Rune, (1996), ”Folkomröstningar och europeisk integration”, Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU, *SOU 1996:16*.

Rasch, Björn Erik och Midgaard, Knut, red. (1994), *Representativt Demokrati. Spilleregler under debatt*, Oslo: Scandinavian University Press.

Rommetvedt, Hilmar red. (1994), *Folkeavstemningen, folket og de folkevalgte. Åtte innlegg i debatten om EU-avstemningen*, Bergen: LOS Sentret.

Ruin, Olof (1992), Folkomröstning om medlemskap i EG: ett diskussionsunderlag, *Ds 1992: 31*, Stockholm: Allmänna förlaget.

Ruin, Olof (1994), "Notes on the Preliminaries of a Swedish EU-referendum", *European Consortium for Political Research, Madrid joint sessions of workshops 1994*.

Skjeie, Hege, Langengen, Lars och Rieber-Mohn, Libe (1995), "Aldri mer 1972. Behandlingen av EU-saken i Arbeiderpartiet", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 36, ss. 31-52.

Stordrange, Björn, (1991), *Folkeavstemninger. Utredning avgitt til Stortingets kontor 15. oktober 1991*.

Suksi, Markku, (1994), *Bringing in the People: a comparison of constitutional forms and practices of the referendum*, Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers.

Sundberg, Jan (1996), *Partier och partisystem i Finland*, Helsingfors: Schildts.

Valen, Henry, Aardal, Bernt och Berglund, Frode (1996), *Velgervandringer og sviktende valgdeltakelse. Kommune- og fylkestingsvalget i 1995*, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Wallin, Gunnar, "Folkomröstningsinstitutet" i Thomson, A. red (1966), *Samhälle och riksdag*, band II, Stockholm: Almquist & Wiksell.

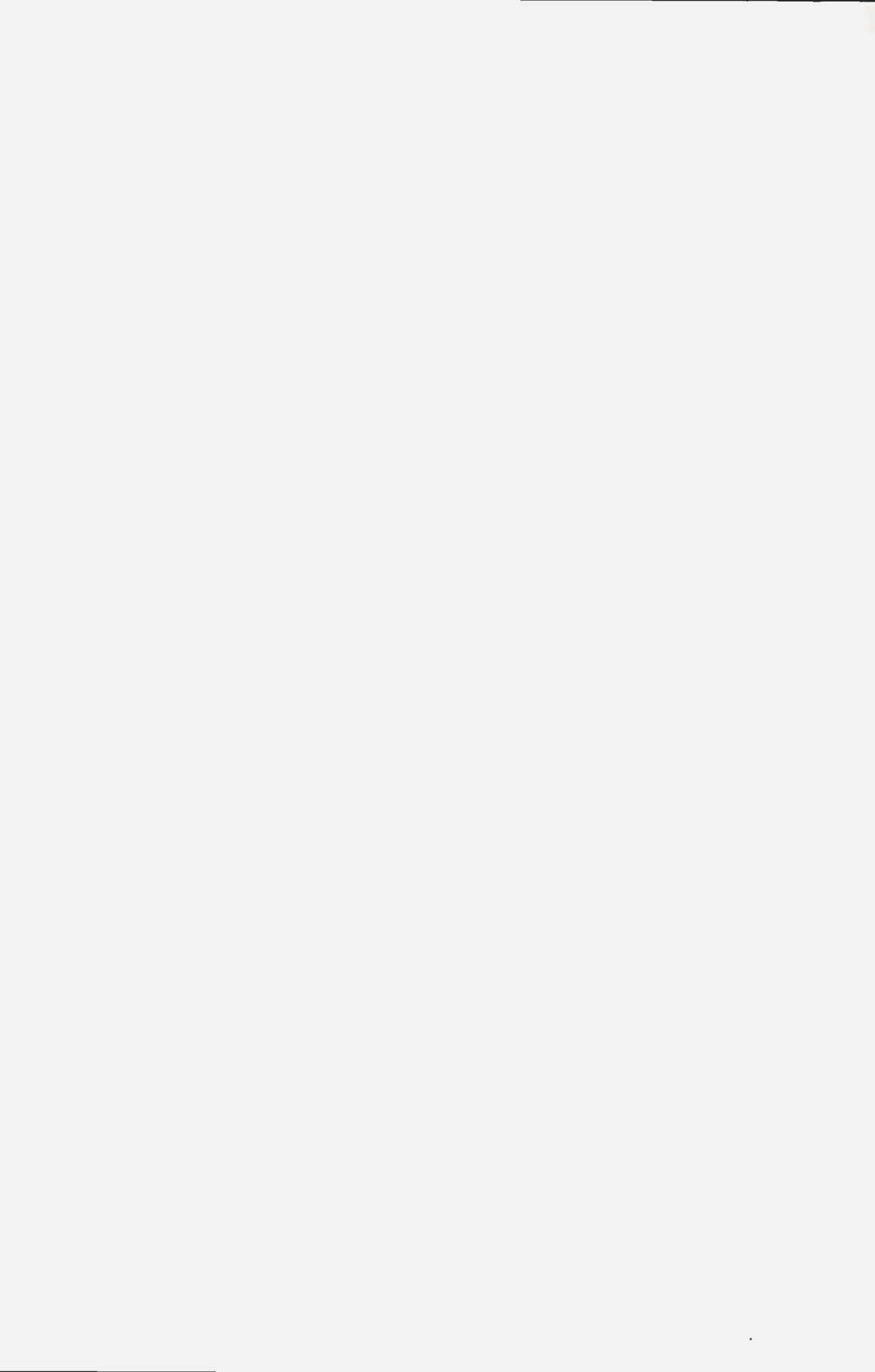
Wyller, Thomas Chr. (1992), *Skal folket bestemme? Folkeavstemning som politisk prosess*, Oslo: Universitetsforlaget.

# Statens offentliga utredningar 1997

## Kronologisk förteckning

---

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspillet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitutet. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkmosträttningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Bampornografi frågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdragstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag – Lag om trossamfund – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffareklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyret i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden, Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.



# Statens offentliga utredningar 1997

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

- Fastighetsdataregister. [3]
- Aktiebolagets kapital. [22]
- Barnpomografrågan.
- Innehavskriminalisering m.m. [29]
- Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
- Grundlagsskydd för nya medier. [49]
- Folket som rådgivare och beslutsfattare.
- + Bilaga 1 och 2. [56]

### Socialdepartementet

- Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
- Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
- Brister i omsorg
- en fråga om bemötande av äldre. [51]
- Omsorg med kunskap och inlevelse
- en fråga om bemötande av äldre. [52]

### Kommunikationsdepartementet

- Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
- IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
- Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
- Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
- Nykurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]

### Finansdepartementet

- Inkomstskattelag, del I-III. [2]
- Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
- Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
- Ansvar för valutapolitiken. [10]
- Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
- Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
- Skatter, tjänster och sysselsättning.
- + Bilagor. [17]
- Granskning av granskning.
- Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
- Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
- I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
- Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]

- Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
- Bekämpande av penningtvätt. [36]
- Myndighet eller marknad.
- Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
- Arbetsgivarpolitik i staten.
- För kompetens och resultat. [48]
- Avskaffa reklamskatten! [53]
- Ministern och makten.
- Hur fungerar ministerstyret i praktiken? [54]
- I medborgarnas tjänst.

### Utbildningsdepartementet

- Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
- Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
- Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

### Jordbruksdepartementet

- Svensk mat – på EU-fat. [25]
- EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
- Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

### Kulturdepartementet

- IT i kulturens tjänst. [14]
- Staten och trossamfunden
- Rättslig reglering
- Grundlag
- Lag om trossamfund
- Lag om Svenska kyrkan. [41]
- Staten och trossamfunden
- Begravningsverksamheten. [42]
- Staten och trossamfunden
- Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
- Staten och trossamfunden
- Svenska kyrkans personal. [44]
- Staten och trossamfunden
- Stöd, skatter och finansiering. [45]
- Staten och trossamfunden
- Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
- Staten och trossamfunden
- Den kyrkliga egendomen. [47]
- Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]

# Statens offentliga utredningar 1997

## Systematisk förteckning

---

### **Närings- och handelsdepartementet**

Regionpolitik för hela Sverige. [13]

Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]

Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

### **Inrikesdepartementet**

Bättre information om konsumentpriser. [19]

Unga och arbete. [40]

### **Miljödepartementet**

Förbättrad miljöinformation. [4]

Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]

Övervakning av miljön. [34]

---

