Folket som rådgivare och beslutsfattare

SOU 1997:56

Betänkande av Folkomröstningsutredningen

Ref KB
Occ SON

Statens offentliga utredningar
1997:56
Justitiedepartementet

Folket som rådgivare och beslutsfattare

Betänkande av Folkomröstningsutredningen
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

ISBN 91-38-20568-8
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1997

Till statsrådet Laila Freivalds

Genom beslut den 1 februari 1996 bemyndigade regeringen chefen för Justititiedepartementet, statsrådet Laila Freivalds, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. Denna utvärdering skall ligga till grund för ett övervägande av huruvida författningsändringar behövs (dir. 1996:6).

Med stöd av detta bemyndigande förordnades undertecknad, professor Olof Ruin, den 2 februari 1996 som särskild utredare. Som experter förordnades genom beslut den 28 februari 1966 professor Sören Holmberg, kanslirådet Martin Holmgren, professor Lena Marcusson och docent Gunnar Wallin. Genom beslut den 6 september 1996 förordnades också docent Mikael Gilljam som expert i utredningen. Martin Holmgren entledigades från sin befattning den 18 november 1996 och ersattes från och med detta datum av hovrättsassessorn Svante O. Johansson. Som sekreterare i utredningen förordnades genom beslut den 23 februari 1996 undertecknad, docent Tommy Möller. Jur. kand. Susanne Hansson har varit assistent.

Utredningen, som antagit namnet 1996 års Folkomröstningsutredning, har som ett led i sitt arbete arrangerat två symposier. Ett första sådant anordnades den 26 september 1996 om erfarenheterna av de nordiska ländernas folkomröstningar; vid detta deltog forskare från Danmark, Finland, Norge och Sverige. Ett andra symposium på temat "Teknik, demokrati och delaktighet" anordnades tillsammans med IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen den 8 november 1996. Detta symposium finns dokumenterat i rapporten *Digital Demokr@ti* (SOU 1997:23).

Enligt direktiven har utredningen haft i uppgift att sammanträffa med Demokratiutvecklingskommittén. Ett sådant möte har ägt rum. Vidare har kontakt tagits med samtliga i riksdagen representerade partier.

Härmed överlämnas Folkomröstningsutredningens huvudbetänkande *Folket som rådgivare och beslutsfattare*. Jämte detta följer två bilagor: *Folkomröstningar och parlamentarism* (Bilaga 1) och *Folkomröstningar och demokrati* (Bilaga 2).

Utredningen har därmed slutfört sitt arbete.

Stockholm i mars 1997

Olof Ruin

/Tommy Möller

Innehållsförteckning

Sammanfattning 9

1 *Den representativa demokratins problem* 17
1.1 Inledning 17
1.2 Direkt och representativ demokrati 18
1.3 Kort om modern demokratiteoretisk debatt 22
1.4 Argument för och emot folkomröstningar 27

2 *Folkomröstningsinstitut: typer, begrepp och utfall* 33
2.1 Inledning 33
2.2 Typer och begrepp 33
2.3 Kommentar 37
2.4 Det svenska folkomröstningsinstitutet 38
2.5 Kontroll och utfall 41

3 *En internationell utblick* 45
3.1 Inledning 45
3.2 De nordiska grannländerna 46
3.2.1 Danmark 46
3.2.2 Norge 47
3.2.3 Island 48
3.2.4 Finland 49
3.3 Västeuropa 50
3.3.1 Schweiz 50
3.3.2 Italien 52
3.3.3 Irland 54
3.3.4 Frankrike 55
3.3.5 Spanien 56
3.3.6 Österrike 57
3.3.7 Storbritannien 58
3.4 Central- och östeuropa 59
3.4.1 Polen 59
3.4.2 Ungern 59
3.4.3 Litauen 60

3.4.4 Ryssland ... 61
3.5 Australien ... 63
3.6 USA:s delstater ... 64
3.7 Två sydamerikanska stater: Chile och Brasilien ... 65
3.7.1 Chile ... 65
3.7.2 Brasilien ... 66
3.8 Kort om övriga världen ... 67
3.9 Summering ... 67

4 *Folkomröstningsinstitutets utveckling i Sverige* ... 71
4.1 Inledning ... 71
4.2 Folkomröstningsfrågan väcks ... 72
4.3 Folkomröstningsinstitutets införande i författningen 1922 ... 76
4.4 Efterkrigstiden: förnyat intresse för folkomröstningsfrågan 78
4.5 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning ... 80
4.6 1954 års beslut: en utvidgning av det rådgivande folkomröstningsinstitutet ... 82
4.7 Det vilande förslaget faller ... 85
4.8 Folkomröstningsinstitutet i Författningsutredningen och Grundlagberedningen ... 86
4.9 Rättighetsskyddsutredningen och tillkomsten av ett beslutande folkomröstningsinstitut ... 89
4.10 Folkstyrelsekommittén ... 90
4.11 Partiståndpunkter och argument: summering och diskussion ... 92

5 *De fem folkomröstningarna* ... 103
5.1 Inledning ... 103
5.2 Förbudsomröstningen 1922 ... 104
5.2.1 Diskussion ... 106
5.3 Trafikomröstningen 1955 ... 107
5.3.1 Diskussion ... 109
5.4 ATP-omröstningen 1957 ... 110
5.4.1 Diskussion ... 113
5.5 Kärnkraftsomröstningen 1980 ... 113
5.5.1 Diskussion ... 117
5.6 EU-omröstningen 1994 ... 119
5.6.1 Diskussion ... 120
5.7 Avslutande diskussion ... 123

6 *Erfarenheter av folkomröstningar* ... 129
6.1 Inledning ... 129

6.2 Demokratins karaktär ... 130
6.2.1 Proargument ... 130
6.2.2 Kontraargument ... 133
6.3 Vitalisering av demokratin? ... 137
6.3.1 Proargument ... 137
6.3.2 Kontraargument ... 138
6.4 Legitimitet ... 142
6.4.1 Proargument ... 142
6.4.2 Kontraargument ... 145
6.5 Folkomröstningar som säkerhetsventiler ... 152
6.5.1 Proargument ... 152
6.5.2 Kontraargument ... 155
6.6 Summering ... 157

7 *Bedömning av gällande regelverk i Sverige* ... 159
7.1 Inledning ... 159
7.2 RF 8:15 ... 163
7.3 RF 8:4 ... 165

8 *Överväganden och förslag* ... 171
8.1 Inledning ... 171
8.2 Principer för en beslutande folkomröstning utanför RF 8:15-området ... 173
8.3 Kvorumbestämmelser för beslutande folkomröstningar utanför RF 8:15 området ... 177
8.4 Två förslag till beslutande folkomröstning utanför RF 8:15 området ... 179
8.5 Rådgivande folkomröstning enligt RF 8:4 ... 181
8.6 Placering i RF av bestämmelse om beslutande folkomröstning i lagfrågor ... 184

Appendix ... 185

Referenser ... 199

BILAGA

Direktiv ... 205

Sammanfattning

Uppdraget

Folkomröstningsutredningens uppgift har varit att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. På basis av denna utvärdering ankommer det enligt regeringens direktiv till utredningen att även överväga behovet av författningsändringar. Dessa överväganden, sägs vidare, bör innefatta frågan om vilket minoritetsskydd som behövs. För denna utredning gäller också, liksom för alla av regeringen tillsatta kommittér och särskilda utredare, att beakta regionalpolitiska och jämställdhetspolitiska konsekvenser samt att pröva i vad mån de förslag som kan bli aktuella innebär ökade kostnader för det allmänna. Frågor rörande det kommunala folkomröstningsinstitutet omfattas dock inte av uppdraget, och ej heller skall frågor om statliga anslag till kampanjer vid folkomröstningar behandlas (dir. 1996:6).

Utgångspunkter

Den moderna demokratin är representativ. Folkviljan förverkligas indirekt, genom valda ombud. Folkomröstningar spelar dock en viktig roll i många länder. Det bästa exemplet på det är naturligtvis Schweiz, där folkomröstningar sedan mycket lång tid intar en central plats i det politiska systemet. Mycket av den forskning som finns om folkomröstningar utgår också av naturliga skäl från Schweiz och i detta betänkande kommer därför de schweiziska erfarenheterna att ges ett betydande utrymme.

En debatt pågår sedan en tid tillbaka om den representativa demokratins tillkortakommanden i olika avseenden. De politiska partierna, som är den representativa demokratins hörnpelare, förmår inte längre att som förr kanalisera och mobilisera medborgarnas engagemang. Tilltron till de politiska institutionerna har också minskat. En del ser i detta läge ett ökat nyttjande av folkomröstningar som ett sätt att vitalisera folkstyrelsen. Genom att medborgarna ges möjlighet att

direkt delta i det politiska beslutsfattandet förmodas intresset och engagemanget för politik öka, liksom känslan av delaktighet. Anhängare av folkomröstningar pekar också på hur sådana kompletterar den representativa demokratin. Dels kan de skänka en starkare legitimitet åt besluten, dels kan de, då partierna till följd av intern splittring inom och mellan sig är oförmögna att fatta beslut, verka förlösande. Folkomröstningar bidrar helt enkelt, säger man, till att den representativa demokratin fungerar bättre.

Andra finner skäl som talar emot folkomröstningar. Man menar att den representativa demokratin därvid är direktdemokratin överlägsen och tar i sin argumentation fasta på flera principiella svårigheter med folkomröstningar. De försvårar ett ansvarsutkrävande för fattade beslut; de skapar spänningar i samhället och försvårar kompromisser, de leder till att helhetsperspektiv på politik försvåras etc.

Argumenten för och emot folkomröstningar redovisas i kapitel 1. I detta kapitel beskrivs också några tongivande bidrag i den moderna demokratiteoretiska debatten.

Folkomröstningar i olika länder

Skillnaderna mellan olika länders folkomröstningsinstitut är betydande. I kapitel 2 typologiseras dessa institut med utgångspunkt från de centrala begrepp och kategorier som förekommer i diskussionen om folkomröstningar.

Den mest grundläggande skillnaden finns mellan system där folket kan ta initiativ till en folkomröstning (folkinitiativ) och system där detta inte är möjligt. Folkinitiativ förekommer endast i två länder i Europa: Italien och Schweiz. Reglerna för folkintitiativ är invecklade och skiljer sig åt bland annat ifråga om antalet namnunderskrifter beroende på typ av folkomröstning, om det handlar om en beslutsinitierande, förhindrande eller upphävande omröstning. I alla länder, även de med folkinititiativ, finns möjlighet till institutionellt initierade folkomröstningar. Vanligast är att folkrepresentationen utlyser sådana.

En annan principiellt central skillnad, som reellt sett ibland kan bli ytterst liten, är den mellan beslutande och rådgivande folkomröstningar. Beslutande folkomröstningar är vid en internationell utblick klart mest förekommande. I de länder där sådana existerar finns dock också möjlighet att hålla rådgivande omröstningar, men detta är långt mindre vanligt. De beslutande folkomröstningarna är ofta kopplade till den beslutsprocess som erfordras i samband med grundlagsändringar: antingen genom att folkomröstning är obligatorisk för att sådana änd-

ringar skall träda i kraft eller genom att en minoritet i folkrepresentationen äger rätt att utlysa folkomröstning.

Konsekvenserna av folkomröstningar kan bli högst varierande beroende på utfall och typ av fråga. De konsekvenser som kan uppkomma handlar inte bara om den eventuella legitimitet ett beslut kan få efter en folkomröstning; även maktpolitiska aspekter är av betydelse i sammanhanget. Ibland kan de styrandes ställning stärkas men ibland kan den tvärtom försvagas. I värsta fall kan det politiska systemet i sin helhet drabbas av en auktoritetsförsvagning. I kapitel 2 diskuteras de olika situationer som kan tänkas förekomma.

De regler och bestämmelser som finns om folkomröstningar varierar kraftigt. I kapitel 3 beskrivs de institutionella förutsättningar som ligger till grund för folkomröstningar i ett antal länder. Tyngdpunkten ligger på länder i Europa.

Folkomröstningsinstitutet i Sverige

Enligt den svenska regeringsformen kan såväl beslutande som rådgivande folkomröstning hållas. Sedan 1980 finns möjlighet att anordna beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor (RF 8:15). En sådan folkomröstning kan en minoritet bestående av en tredjedel av riksdagens ledamöter utlösa, på yrkande av minst en tiondel av ledamöterna föreligger, eller om ett vilande förslag till grundlagsändring om överlåtelse av beslutanderätt till internationell organisation är aktuellt. Någon sådan omröstning har dock ännu inte hållits.

En annan typ av folkomröstning är den rådgivande som omnämns i RF 8:4. En sådan kan anordnas i vilken fråga som helst. Samtliga fem folkomröstningar som ägt rum i Sverige har varit rådgivande: rusdrycksfrågan 1922, högertrafikfrågan 1955, pensionsfrågan 1957, kärnkraftsfrågan 1980 och frågan om EU-medlemskap 1994.

I kapitel 4 behandlas den politiska debatten kring folkomröstningsinstitutet i Sverige, alltsedan de första riksdagsmotionerna till dagens situation. Partiernas ställningstaganden har under denna period genomgått påtagliga förändringar. Dessa förändringar sammanfaller med de positioner de olika partierna innehaft i partisystemet: maktisolerade partier har genomgående kommit att inta en mer positiv hållning till folkomröstningar än maktbärande partier. Sålunda har t.ex. den inställning till folkomröstningar som högerpartiet/moderaterna haft utvecklats från att vara mycket skeptisk till att bli positiv, medan socialdemokraterna genomgått en motsatt utveckling: från att ha varit mycket positiv när den författningspolitiska debatten var som intensivast i samband

med att statsskickets demokratisering stod överst på dagordningen, till att bli mer tveksam i takt med att den parlamentariska principen förverkligats och partiets politiska inflytande stärkts.

Det rådgivande institutet infördes i regeringsformen 1922 och det beslutande 1980. Ett stort antal utredningar har dock därutöver, vid olika tillfällen, behandlat folkomröstningsinstitutets roll. Ofta har det skett i anslutning till att också andra författningspolitiska problem varit föremål för intresse. I kapitlet urskiljs de faser under vilka debatten framstått som mest intensiv. Dessa faser är kopplade till de tillfällen då frågan varit föremål för mer ingående parlamentarisk behandling. En första fas ägde sålunda rum i slutet av 1910- och i början av 1920-talet, en andra i början av 1950-talet, en tredje mellan 1957 och 1963, en fjärde mellan 1966 och 1974 och en femte fas, slutligen, ägde rum mellan 1977 och 1979.

Kapitel 4 beskriver alltså den politiska debatten kring folkomröstningsinstitutet i Sverige, alltsedan de första riksdagsmotionerna till dagens situation. I kapitel 5 behandlas de fem folkomröstningar som hittills har ägt rum i svensk politik. Erfarenheterna av dessa är blandade. Vid vissa av dem har positiva effekter kunnat konstateras på medborgarnivå: ökat engagemang och bättre kunskaper. Vid samtliga omröstningar har de partier och intressen som befunnit sig i parlamentariskt underläge verkat aktivt för att en folkomröstning skulle komma till stånd. De flesta besluten att anordna folkomröstning har betingats av att enskilda partier eller koalitioner varit splittrade och en folkomröstning av det skälet setts som en utväg; frågor som varit svåra för vissa av partierna att hantera har delvis och temporärt kunnat avföras från den politiska dagordningen. Huruvida legitimiteten i de fattade besluten blivit högre än om en beslutsprocess utan folkomröstning kommit till användning är emellertid svårbedömt.

Erfarenheter av folkomröstningar

De samlade erfarenheterna av folkomröstningar i Sverige är alltså mångfacetterade. Detsamma kan sägas vid en internationell utblick. En sådan sker i kapitel 6.

Förutsättningarna skiljer sig kraftigt mellan olika länder och några bestämda slutsatser med anspråk på allmängiltighet när det gäller dessa erfarenheter kan av det skälet inte dras. Vissa mönster som är värda att uppmärksamma finns emellertid och dessa redovisas i detta kapitel.

Ett sådant mönster gäller den speciella legitimitet folkomröstningar visat sig kunna ge åt viktiga politiska beslut. Ett annat gäller den

problemlösande rollen folkomröstningar ofta har spelat när det gäller att lösa upp parlamentariska knutar och underlätta enskilda partiers hantering av frågor där dessa är internt splittrade. Dessa potentiella fördelar med folkomröstningar skall dock också vägas mot potentiella nackdelar. Sålunda finns exempel på hur utfall av folkomröstningar fått auktoritetsurgröpande konsekvenser för olika regimer och system eller lett till desintegration av partisystem.

Vad gäller demokratiska fördelar med folkomröstningar, ifråga om t.ex. olika former av medborgarvitalisering, är erfarenheterna, utan att vara alldeles entydiga, snarast negativa. Deltagandet är generellt sett lågt och de kunskapsuppbyggande effekterna av folkomröstningar är inte alltid så påtagliga som det i debatten ofta framhålls av direktdemokratiska anhängare. Tendenser av detta slag är särskilt tydlig i de system där folkomröstningar är vanligt förekommande.

Överväganden och förslag

Utgångspunkten för den bedömning som görs av hur det svenska folkomröstningsinstitutet bör vara utformat i framtiden är självfallet att det representativa parlamentariska systemet skall bestå och värnas. Denna utgångspunkt innebär således att det inte är aktuellt att utvidga folkomröstningsinstitutets roll i riktning mot det schweiziska systemet. Ambitionen måste istället vara att mot bakgrund av våra egna men också andra länders erfarenheter av folkomröstningar ange några rekommendationer vars syfte är att förbättra det svenska institutet och göra det mer ändamålsenligt inför de nya politiska förutsättningar som kan förutses. Det är självfallet inte möjligt att uttala sig om huruvida antalet folkomröstningar i Sverige i framtiden de facto kommer att öka. Sannolikt kommer dock, bland annat som en konsekvens av det representativa systemets tilltagande svårigheter att kanalisera samhälleliga opinioner, själva de situationer att tillta i vilka krav på folkomröstningar reses. Det kan i sammanhanget vara värt att konstatera, att medborgarnas inställning till folkomröstningsinstitutet blivit mer positiv under senare år. Detta gör det motiverat att reformera det gällande regelverket. De bedömningar som härvidlag varit vägledande återfinns i kapitel 7 och 8.

Det finns för närvarande ingen anledning att överväga någon principiell förändring av möjligheten till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor som är reglerad i RF 8:15. Denna bestämmelse, som ännu inte tillämpats, infördes i regeringsformen under förhållandevis stor partipolitisk enighet för snart två decennier sedan. Den reforme-

ring av regelverket som ter sig befogad anknyter istället helt och hållet till RF 8:4 och det sätt på vilket bestämmelsen kommit att tillämpas. Som påpekats tidigare har alla våra fem folkomröstningar haft sin legala grund i den och dess föregångare.

Ett problem av grundläggande karaktär när det gäller vårt folkomröstningsinstitut är att det rådgivande institutet i RF 8:4 i praktiken kommit att uppfattas som beslutande. Särskilt tydligt var detta i samband med EU-omröstningen i november 1994. Samtliga partier förklarade sig vara inställda på att följa folkets rekommendation. Men även folkomröstningen om kärnkraft 1980 hade sådana inslag. Denna omröstning var emellertid betydligt svårare att tolka och den bindande kraften var därmed inte lika påtaglig som i den om EU-medlemskapet.

* * *

Den här redovisade utvecklingen är olycklig av flera skäl. En brist på överensstämmelse mellan vad en regel säger och hur den kommit att tillämpas inrymmer alltid risk för oklarhet. I värsta fall kan en sådan oklarhet leda till konstitutionella konflikter. Vidare utgör avsaknaden av alla regler om ett visst minimum av deltagande, som präglar dagens RF 8:4, en allvarlig svaghet om folkomröstningar som äger rum enligt denna bestämmelse, samtidigt skall uppfattas som beslutande. En folkomröstning med sådan verkan förutsätter någon form av kvorumregel.

Det bör enligt utredningens mening finnas möjligheter att framdeles anordna såväl beslutande som rådgivande folkomröstningar i Sverige. Detta kan åstadkommas genom införandet av ett institut som möjliggör beslutande folkomröstningar utöver vad som är möjligt inom ramen för RF 8:15. Två olika förslag till sådana beslutande folkomröstningar redovisas i kapitel 8. Båda dessa alternativ, som i och för sig inte är varandra uteslutande, föreslås bli reglerade i RF 8:4.

Enligt det ena, alternativ A, ges medborgarna möjlighet att inom ramen för en förhindrande omröstning acceptera eller förkasta ett av riksdagen antaget beslut i lagstiftningärende. Riksdagen fattar alltså först ett beslut och detta beslut underställs därefter, om en majoritet i riksdagen så önskar, medborgarna för ett slutgiltigt och definitivt beslut. Riksdagens beslut är enligt förslag A förkastat om – i parallellitet med kvorumbestämmelsen i RF 8:15 – en majoritet av de röstande väljer att rösta mot det och denna majoritet till antalet utgör mer än hälften av dem som avgivit röster i det närmast föregående riksdagsvalet. Uppnås inte en sådan majoritet gäller det beslut som riksdagen ursprungligen fattat.

Enligt det andra förslaget, alternativ B, skall inte riksdagen först fatta beslut utan avgörandet i en lagfråga läggs direkt i medborgarnas händer. I en särskild lag beslutar dock riksdagen – enligt samma modell som gäller för dagens RF 8:4 – om de alternativ medborgarna i denna typ av folkomröstning har att ta ställning till. För att ett lagförslag skall antas krävs enligt förslaget att en majoritet av de röstande stödjer något av de alternativ som föreläggs dem och denna majoritet sammantaget utgör minst 40 procent av de röstberättigade. Kvorumvillkoret är här av en annan och strängare typ än vad som föreslås gälla för A-alternativet. Det motiveras med att medborgarnas ansvar enligt B-alternativet blir större. I händelse av att detta kvorumvillkor inte uppnås återgår ärendet till riksdagen som i vanlig ordning då har att fatta beslut.

De båda förslagen har delvis olika syften. Medan A-alternativet i första hand ger medborgarna rätt att stoppa ett beslut innebär B-alternativet att de kan välja mellan olika och alternativa handlingslinjer. Den förra modellen, som till sin verkan anknyter till flera av de regelverk som redovisats i kapitel 4, är framförallt tänkt att kunna användas i principiellt viktiga frågor som kräver särskild förankring bland medborgarna. Legitimitetsaspekten står med andra ord i fokus. Den senare modellen däremot, skiljer sig från den förra i bland annat så måtto att den möjliggör för partierna att i speciella och udda frågor undvika, om de så önskar, att ta ställning. Det kan gälla frågor av etisk karaktär, som skär genom partierna och som på olika sätt framstår som mindre lämpade för partipolitik.

En utvidgning av folkomröstningsinstitutet på det sätt som här angivits bör leda till att rågången mellan beslutande och rådgivande folkomröstningar tydliggörs. Ett sådant tydliggörande är inte bara principiellt eftersträvansvärt på så vis att det framstår som ett värde i sig att de regler och principer som återfinns i författningen också i praktiken bör tillämpas på det sätt som är avsett, utan det öppnar också möjlighet för att hålla folkomröstningar som är just rådgivande. Med stor sannolikhet kommer det att uppstå lägen då de styrande finner det angeläget att låta folket agera rådgivare. Av betydelse i ett sådant sammanhang är då att skiljelinjen mellan råd och beslut är klar. Det är den inte idag.

* * *

Direktiven anger slutligen att konsekvenserna av de framlagda förslagen beaktas ur ett antal synvinklar som alla kommittér har att ta hänsyn till. En första berör kostnadsaspekten: enligt direktiven angåen-

de offentliga åtaganden (dir. 1994:23) skall frågan om vilka kostnader de olika förslagen kan tänkas ge upphov till klarläggas. Någon sådan klarläggning är emellertid knappast möjlig att göra i detta fall. Ingen kan med bestämdhet säga något om huruvida folkomröstningar, med de förslag som här redovisats, kommer att bli mer vanliga i framtiden. I den mån det blir vanligare att hålla sådana torde det emellertid inte att bli fråga om en dramatisk ökning. Direktiven anger också att en prövning skall äga rum av huruvida verksamheten skall ha ett statligt huvudmannaskap. Folkomröstningar på nationell nivå bör självfallet även i fortsättningen administreras av statliga myndigheter.

En annan aspekt som utredningen har att belysa gäller jämställdheten mellan kvinnor och män. Som visats i kapitel 5 har kvinnor och män tenderat att rösta olika i de båda senaste folkomröstningar som ägt rum i Sverige. Sålunda var kvinnorna mer benägna än männen att rösta på linje 3 i kärnkraftsomröstningen 1980 och på nej-alternativet i EU-omröstningen 1994. Skillnaderna skall dock inte överdrivas. Några skillnader ifråga om deltagande och kunskap fanns dock inte av betydelse. Det framstår sålunda som mindre troligt att de förslag som här framförs får konsekvenser av betydelse i jämställdhetshänseende. Detsamma gäller för den regionalpolitiska aspekten.

1 Den representativa demokratins problem

Den moderna demokratin är representativ. Folkviljan förverkligas indirekt, genom valda ombud. Folkomröstningar spelar dock en viktig roll i många länder. En debatt pågår om den representativa demokratins tillkortakommanden i olika avseenden. En del ser ett ökat nyttjande av folkomröstningar som ett sätt att vitalisera folkstyrelsen. Andra finner skäl som talar emot. Man menar att den representativa demokratin därvid är direktdemokratin överlägsen. I detta kapitel redovisas de principiella argumenten för och emot folkomröstningar.

1.1 Inledning

Folkomröstningsinstitutet har i många länder, från att från början ha uppfattats som en sällsynt undantagsmetod i det politiska beslutsfattandet och ett komplement till den representativa demokratin, med tiden kommit att inta en tämligen central plats i den politiska beslutsprocessen.[1]

Tendensen är inte minst tydlig i Europa. Integrationsprocessen har i flera medlemsstater i den Europeiska Unionen framtvingat folkomröstningar av konstitutionella skäl. När nya länder ansökt om medlemskap har det dessutom under senare tid framstått som nödvändigt att låta folket få ett avgörande inflytande på beslutsprocessen. 1994 anordnade sålunda Österrike, Finland, Sverige och Norge folkomröstning som ett led i sina beslut om medlemskap eller ej.

Två påpekanden är här på sin plats. För det första är variationerna stora mellan olika länder. Ytterst få länder har ett så pass omfattande folkomröstningsinstitut att folkomröstningar kan betraktas som ett

[1] Butler & Ranney (1994), samt Uleri & Gallagher (1996).

någorlunda normalt inslag i det politiska livet. De som har det är framförallt Schweiz men även Italien, några av de östeuropeiska staterna samt ett 10-tal amerikanska delstater. Vad som kännetecknar dessa länder är förekomsten av folkinitiativ; genom att medborgarna i dessa länder själva har rätt att initiera folkomröstningar blir dessa väsentligt mer vanligt förekommande än i länder där denna möjlighet ej finns. Såsom senare skall visas i detta betänkande kan dock folkomröstningar vara vanligt förekommande även i länder utan möjlighet till folkinitiativ.

För det andra är det inte endast i demokratier som folkomröstningar kommit att anordnas. De förekommer även i länder med auktoritära regimer. Där brukar de kallas plebicitära och innehåller i regel starka manipulativa inslag vars syfte det är att få till stånd ett för makthavarna önskvärt resultat. Denna typ av folkomröstningar skall dock inte beaktas i detta betänkande.

Det finns anledning att inledningsvis sätta in folkomröstningsinstitutets roll i ett övergripande teoretiskt sammanhang. Dels kommer den moderna demokratidebatten att kortfattat redovisas, dels kommer de argument att beskrivas som står i förgrunden för debatten om vilken roll folkomröstningsinstitutet bör spela i den representativa demokratin. De argument som redovisas i denna sammanställning kommer senare i betänkandet att konfronteras med de undersökningar som finns tillgängliga. Syftet är att klargöra i vad mån som de olika argumenten håller för empirisk prövning.

1.2 Direkt och representativ demokrati

Det finns ett motsägelsefullt drag i den demokratidebatt som förts under senare år. Å ena sidan talas det i de etablerade demokratierna inte sällan om de krissymptom som den moderna demokratin anses uppvisa: ökad misstro mot det representativa systemets institutioner och förtroendevalda, minskat engagemang i traditionella politiska sammanhang, tilltagande svårigheter för det politiska systemet att leverera resultat till gagn för medborgarna etc. Å andra sidan har demokratin som styrelseskick gjort segertåg runt om i världen. Under det senaste decenniet har sålunda ett stort antal auktoritära regimer fått lämna plats åt regimer med demokratiska kännetecken.

Tesen om demokratins kris handlar inte i första hand om huruvida demokratin som styrelseskick kan vara i stånd att överleva. Snarare handlar den om under vilka förutsättningar som demokratin kan antas fungera livaktigt givet ett antal kriterier som i debatten brukar ställas

på en väl fungerande demokrati. Exempel på sådana kriterier är ett högt valdeltagande och, överhuvudtaget, ett aktivt och kontinuerligt deltagande från medborgarnas sida i den politiska processen, en öppen, icke-manipulativ och i andra avseenden väl fungerande opinionsbildning etc. En relativt utbredd enighet bland forskare och samhällsdebattörer tycks föreligga om att demokratin, givet sådana här angivna kriterier, för närvarande fungerar på ett mindre tillfredsställande sätt. Någon kris är det dock knappast fråga om.[2]

Grundproblemet gäller den representativa demokratins tillkortakommanden när det gäller att vara just representativ. Medborgarna tycks uppleva ett avstånd till sina representanter och denna känsla av avstånd tenderar att i olika avseenden leda till en känsla av utanförskap, ibland rentav främlingsskap, inför politiken som företeelse. Samtidigt som medborgarna på det hela taget visar en ökad benägenhet att engagera sig i samhällsfrågor vänder de i allt högre grad etablerade politiska kanaler ryggen. Partiväsendets svårigheter att fånga upp engagemanget bland människorna är välkända.

I detta läge har intresset riktats mot andra och alternativa former för att fånga upp det medborgerliga engagemanget. En av dessa former, lanserad i demokratidebatten som ett vitaliserande och hälsobringande instrument, är just folkomröstningar.

Anhängarna av detta institut har principen om folksuveränitet som utgångspunkt för sin argumentation. Folkomröstningar ses som vår tids vidareutveckling av den ursprungliga och rena formen av demokrati: den athenska där stadens fullvärdiga manliga medborgare samlas på ett torg för att gemensamt fatta beslut om stadens angelägenheter. Dock finns det anledning fastslå att det bland anhängarna till denna ståndpunkt i regel inte handlar om en alternativ form av demokrati. Sålunda finns i princip inga förespråkare av ett fullständigt direktdemokratiskt system där representanter helt skulle saknas. I konsekvens med folksuveränitetsprincipen anses visserligen direktdemokratin vara överlägsen den representativa, i vilken folkviljan uttolkas av mellanhänder, men av praktiska skäl anses det ändå motiverat att överlämna maktutövandet åt valda representanter. Dessa är emellertid endast att betrakta som delegater för folket och de beslut som fattas förväntas således vara

[2] I ett omfattande forskningsprojekt – *Beliefs in Government* – där utvecklingen i sammanlagt 16 europeiska länder jämförs och analyseras bland annat med avseende på hur medborgarna upplever de politiska systemen visas att de legitimitetsproblem som finns inte är så allvarliga; tilltron till de demokratiska institutionerna är alltfort förhållandevis god. Se Klingemann & Fuchs (1995); Kaase & Newton (1996).

i överensstämmelse med folkopinionen. Avvikelser från denna norm utgör följaktligen ett demokratiskt problem.

Det representativa systemets förespråkare har en diamentralt annorlunda syn på demokratin och därmed också på folkomröstningar. De betraktar inte alls den representativa demokratin som en sämre form av demokrati, tillgripen endast av praktiska orsaker. Tvärtom uppfattas den utgöra en högre styrelseform än den direkta: styrelsen överlämnas åt personer som på olika sätt åtnjuter medborgarnas förtroende. Dessa förtroendevalda förutsätts vara mer intresserade och ha större möjligheter att tillägna sig kunskap om politiska frågor än gemene man. Detta leder i sin tur till att besluten i olika avseenden blir bättre än om direktdemokrati tillämpas. De blir nämligen, menar man, föremål för en mer inträngande och penetrerande analys av ett begränsat antal välinformerade personer som anförtros uppgiften att handla å det samlade kollektivets vägnar.

Olika – mer eller mindre motstridiga – intressen och behov kan inom ramen för en representativ demokrati vägas mot varandra och sammanfogas till helhetslösningar till allas fromma. Sådana avvägningar är, menar man, i regel icke möjliga att få till stånd inom ramen för folkomröstningar. Därmed inte sagt att de som ansluter sig till ett sådant synsätt kategoriskt avvisar folkomröstningar i alla sammanhang. Men i motsats till anhängarna av direktdemokrati ses dessa omröstningar endast som korrektiv mot eventuella brister i den representativa demokratin. De bör därför tillgripas endast i extraordinära situationer då det representativa systemet antingen drabbas av beslutsimpotens till följd av motsättningar mellan eller inom de politiska partierna eller inte förmår att på ett korrekt sätt återspegla den opinion som finns i en speciell fråga.

Mellan dessa principiella poler i synen på direkt och representativ demokrati är givetvis många olika positioner tänkbara. I verkligheten tenderar också skillnaderna mellan de båda perspektiven att bli tämligen utsuddade. Direktdemokratin är inte, och kommer sannolikt inte att bli, ett realistiskt alternativ till den representativa demokratin. Däremot kan man säga att det handlar om två olika föreställningar om vad representativ demokrati handlar om.

För en anhängare av den direktdemokratiska modellen är det naturligt att anlägga en *delegatsyn*: de valda representanterna skall vara representativa i ordets verkliga mening, deras uppgift är att fatta sådana beslut som medborgarna önskar att de skall fatta. De bör med andra ord, för att kunna följa medborgarnas instruktioner, vara ytterst lyhörda för de opinioner som finns i samhället. För en person som anser den representativa demokratin vara överlägsen den direkta, behöver dock

inte den åsiktsmässiga representativiteten i sig utgöra det enda kriteriet på en väl fungerande demokrati. Politiskt ledarskap handlar inte enbart om att följa opinioner utan även att skapa sådana och att därtill ibland också fatta beslut som upplevs som impopulära. I *förtroendemannarollen* ligger alltså ett öppet mandat att efter bästa förmåga se till det som är långsiktigt bäst för samhället i dess helhet. Rollen förutsätter ett betydande manöverutrymme för den förtroendevalde. Innebörden av begreppet förtroendevald är ju att det existerar ett allmänt och grundläggande förtroende – man anförtror någon man litar på att efter bästa förmåga tillvarata sina intressen – och i den mån detta förverkas ankommer det i slutänden på väljarna att i samband med de allmänna valen utse någon annan representant, för vilken de kan känna ett större förtroende.

I den moderna demokratin spelar i praktiken de politiska partierna den centrala rollen som förmedlare mellan medborgare och beslutsfattare. Undersökningar om hur exempelvis svenska riksdagsledamöter uppfattar sin roll som representanter visar att den klart starkaste lojaliteten finns till det egna partiet. Om en konflikt uppstår mellan partilinjen och olika intressen som riksdagsledamöterna kan känna sig ha anledning att företräda (t.ex. väljarna i den egna valkretsen) är det lojaliteten med det egna partiet som väger tyngst. Även då partiets linje kommer i konflikt med den egna uppfattningen är det lojaliteten till partiet som sätts främst. Detta betyder att såväl den bundna delegatsynen som den fria förtroendemannasynen äger viss relevans i den moderna representativa demokratin. De valda känner sig å ena sidan obundna av sina väljare i den meningen att de, om deras partier bestämmer sig för detta, upplever sig vara förhållandevis fria att avvika från den av väljarna förordade handlingslinjen. Men samtidigt upplever sig å andra sidan dagens riksdagsledamöter som individer starkt bundna av den linje som deras partier intagit.[3]

Den här aktuella debatten handlar alltså inte om direkt demokrati *eller* representativ demokrati, utan i stället om vilken roll som folkomröstningar skall spela *inom ramen* för den representativa demokratin. I sammanhanget finns anledning att erinra om den konstitutionella grundprincipen i Sverige:

> "All offentlig makt i Sverige utgår från folket ... Den svenska folkstyrelsen ... förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick" (RF 1:1).

[3] Esaiasson & Holmberg (1995:49 ff.).

Folksuveränitetsprincipen slås alltså fast. Folkviljan förverkligas på indirekt väg, genom den parlamentariska processen. I den mån direktdemokratiska inslag förekommer i form av folkomröstningar handlar det om ett komplement till denna representativa och parlamentariska demokrati.

1.3 Kort om modern demokratiteoretisk debatt

Den traditionella skiljelinjen i den demokratiteoretiska debatten har länge gått mellan elitistiskt och participatoriskt (deltagandeorienterade) inriktade teoretiker. Hos företrädare för den förra teoribildningen står frågan om politiskt ledarskap och ansvarsutkrävande i fokus. Partier och kandidater ställer upp i val och presenterar de plattformar och/eller program de vill verka för. Väljarna förväntas rösta på det parti eller den kandidat vars politiska program bäst överensstämmer med den egna övertygelsen. Möjligheter att utöva inflytande består i första hand i att utkräva ansvar i efterhand. De som har denna syn på vad som är demokrati tilldelar väljaren en tämligen passiv roll: kandidater och förtroendevalda agerar medan väljarna reagerar. De som har en motsatt syn förutsätter däremot att medborgarna är aktiva deltagare i den politiska processen. Ett aktivt medborgarskap och god åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda skall vara utmärkande för en demokrati. Endast genom en intim och kontinuerlig dialog mellan väljare och valda uppnås responsivitet (lyhördhet) hos de valda representanterna. I motsats till den förra teoribildningen handlar det alltså om en i allt väsentligt medborgarinitierad opinionsbildningsprocess. Man kan tala om en demokrati som styrs nedifrån snarare än uppifrån.[4]

I och med Berlinmurens fall och det sammanbrott för kommunistdiktaturerna som detta kom att symbolisera uppstod en annan situation för diskussionen kring demokratins problem. När det inte längre existerade en svart fond mot vilken demokratin kunde förstås och beskrivas, och när det inte längre fanns en enkel tudelning mellan det onda och det goda – tyranniet och friheten – uppstod nya förutsättningar för demokratidebatten. Olika idéer om demokrati och – framförallt – olika idéer om hur demokratin förverkligas bäst i praktiken, har ställts mot

[4] Esaiasson & Holmberg (1995:309 ff.).

varandra.[5]

Kritik har sålunda riktats mot de västerländska demokratierna och den passivitet, vilsenhet och rotlöshet som breder ut sig bland medborgarna i dessa system. Demokratiteoretiker som kallas "kommunitära" ser gemenskap som politikens främsta normkälla. Ofta finns en territoriell aspekt bland dessa teoretiker: det är endast i den avgränsade närgemenskapen som man menar att förtroende, solidaritet och spontan samverkan mellan människor utvecklas. Och utan dessa sociala beståndsdelar går det inte att åstadkomma en väl fungerande demokrati, hävdas det. Den grundläggande utgångspunkten är att de politiska besluten i största möjliga utsträckning skall fattas av de berörda medborgarna själva i enlighet med de normer som föreskrivs i närgemenskapen. Självstyrelse och lokal autonomi framstår som viktiga byggstenar för ett samhälle i social harmoni och därmed också för en stabil och stark demokrati. Det handlar i denna småskaliga tappning med andra ord om en väsentligt mer direktdemokratisk samhällsordning som i stora delar kan beskrivas som en antites till dagens representativa demokrati.[6]

En central aspekt i den kommunitära kritiken gäller synen på medborgarrollen. Inom den demokratiteori som ibland går under namnet elitdemokratisk teori hävdas att medborgaren i gemen i regel inte är tillräckligt intresserad av politik för att engagera sig. Politisk aktivism är, framhålls det, krävande och många människor föredrar bland annat av det skälet att ägna sig åt andra aktiviteter. Frånvaron av engagemang bland medborgarna behöver dock inte tolkas som någonting negativt. Tvärtom kan "hälsan tiga still"; passiviteten kan tolkas som att människorna är nöjda.[7] Detta synsätt vänder sig kommunitära teoretiker mot med stor emfas. En passiv medborgare betraktas som en demokratisk anomali, en självmotsägelse. Anledningen till den passivitet som finns är enligt anhängarna av denna medborgarskapssyn att det saknas meningsfulla kanaler för deltagande. Medborgarnas passivitet förutsätts sammanhänga med vanmakt och inte med politisk apati;

[5] Detta avsnitt bygger i allt väsentligt på den uppsats Peter Hallberg utarbetat på uppdrag av Folkomröstningsutredningen. Uppsatsen finns publicerad i två bilagor till detta betänkande.

[6] För ett centralt bidrag i denna genre, se Benjamin Barbers bok *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984). För Barber är frekventa folkomröstningar det viktigaste instrumentet för att uppnå vad han kallar ett "starkt demokratiskt beslutsfattande".

[7] Sartori (1987).

funnes det verkliga möjligheter att påverka skulle således deltagandet öka, hävdas det.

Behovet av en medborgerlig gemenskap framhålls av dessa teoretiker som oundgänglig när det gäller att få till stånd en fungerande demokrati: deltagandet anses ha ett egenvärde. I ett av de mest uppmärksammade arbetena inom den samhällsvetenskapliga forskningen som presenterats under senare år hävdas att utvecklandet av ett "socialt kapital" bestående av förtroende, normer och sociala nätverk, utgör ett kritisk moment för en vital demokrati. Ett sådant socialt kapital uppfattas nämligen lika betydelsefullt för demokratin som vad ekonomiskt kapital är för kapitalismen; saknas tillit och förtroende mellan människor förtvinar demokratin. Och tilliten uppstår enligt forskningsresultat i de sammanhang medborgarna engagerar sig i politik och föreningsliv: ju mer omfattande deltagandet är desto mer litar människor på varandra och desto starkare blir demokratin.[8]

En annan uppmärksammad strömning inom samtida demokratiteori brukar benämnas diskursiv eller deliberativ teori. I denna tankeskola tas fasta på själva den *process* som leder fram till ett politiskt beslut. Beslut skall enligt detta sätt att se på saken inte enbart bedömas utifrån de konsekvenser de ger upphov till utan också – och inte minst – det sätt på vilket de tillkommer. Den politiska *dialogen* på väg mot ett beslut är alltså betydelsefull; politisk opinionsbildning är en skola i medborgaranda i vilken återigen medborgardygder med tonvikt på ansvar, plikt och gemenskap står i förgrunden. Det ideala beslutet fattas efter att de som deltagit i processen dessförinnan, genom en icke-manipulativ överläggning, lyckats identifiera vilka gemensamma intressen som finns.

Enligt företrädare för detta synsätt förmår inte den intressesummering som äger rum i anslutning till allmänna val i tillräcklig grad legitimera de beslut som fattas. Politiska beslut kan, menar man, endast uppfattas som rättfärdiga om de tillkommit under vissa proceduriella förhållanden. En folkvilja som manifesteras i form av ett majoritetsbeslut är alltså inte legitim om den inte föregåtts av en kvalitativt acceptabel överläggning. Det gäller oberoende av vilken beslutsregel som tillämpas; det må vara ett riksdagsbeslut eller en folkomröstning.

Vad kännetecknar då en kvalitativt acceptabel överläggning? För det första brukar anhängare av den deliberativa demokratiteorin hän-

[8] Putnam (1993). Detta arbete finns numera också i svensk översättning: *Den fungerande Demokratin* (SNS förlag, 1996) med förord av Olof Petersson och Bo Rothstein.

visa till ett tämligen fundamentalt kriterium: frihet att delta. För att en överläggning överhuvudtaget skall komma till stånd krävs att deltagarna (medborgarna) åtnjuter yttrande- och föreningsfrihet. De som deltar i överläggningarna måste också – för det andra – vara jämlika. Ingen procedurregel får ge särskilda privilegier till vissa av deltagarna. Sålunda skall alla som deltar ha rätt att påverka dagordningen för överläggningen och att därjämte kritisera, föreslå eller stödja de förslag som framkommer. Ett tredje krav är rationalitet: deltagarna förväntas kunna avge goda skäl för sina ställningstaganden. Det är argumentens kraft som skall gälla. För det fjärde slutligen brukar också kravet på samförstånd, eller snarare strävan efter en sådan, vara vägledande när dessa s.k. diskursdemokrater värderar kvalitén på de överläggningar som föregår olika beslut. Samförstånd kan beskrivas som ett angeläget mål, ett värde i sig, men detta mål är ändå i första hand uttryck för att en samsyn kunnat etableras bland deltagarna; en överläggning kan naturligtvis ha varit framgångsrik utan att ett samförstånd uppnåtts i vad gäller deltagarnas vilja och förmåga till förståelse och inlevelse av varandras perspektiv.[9]

De båda teoriansatser som här skisserats – den kommunitära och den diskursiva – är det på olika sätt naturligt att anknyta till i ett sammanhang, då frågan om folkomröstningar skall belysas teoretiskt. Den kommunitära tankeskolan betonar visserligen i första hand aktivt medborgarskap, närgemenskap och självstyre som förutsättningar för den lokala demokratin. Lokala folkomröstningar framstår här som en viktig komponent. En redogörelse för denna teoribildning kan te sig mindre motiverad i detta betänkande i så måtto som det kommunala folkomröstningsinstitutet ligger utanför detta utredningsuppdrag. Samtidigt är dock den starka betoningen på deltagande och delaktighet värd att uppmärksamma. Enligt förespråkarna för (fler) folkomröstningar är det just detta – ett ökat medborgerligt deltagande i politiken – ett bärande motiv för en utvidgning av institutet. Men det förutsätter å andra sidan att tillräckligt många deltar i de aktuella folkomröstningarna för om deltagandet blir lågt i dessa är ju inget vunnet.

Denna deltagandenorm kan ställas mot den liberala grundidén om individens rätt att i olika politiska och sociala sammanhang slippa delta. Det är upp till individen själv att avgöra grad av aktivitet. Väljer denne att utnyttja sin medborgerliga rättighet att inte delta må detta visserligen anses vara beklagligt ur demokratisk synvinkel men det betyder likafullt – givet att individen inte hindras från att delta – att

[9] Cohen (1989:21 ff.)

demokrati existerar.

Den andra tankeskola som här berörts har vissa gemensamma utgångspunkter med de kommunitära teoretikerna. Sålunda betonas även bland diskursdemokrater en strävan efter det gemensamma bästa; individens möjligheter att utveckla en sådan allmänanda anses förutsätta bättre fungerande former för deltagande än de som tillhandahålls i dagens politiska system. Det ligger dessutom i sakens natur att antalet deltagare inte får bli för stort i dessa beslutsöverläggningar som tillmäts sådan central betydelse för demokratins legitimitet. Följaktligen är det lilla – eller i vart fall det någorlunda överskådliga – formatet mer lämpat för kvalitativt acceptabla överläggningar. Men från denna utgångspunkt följer inte någon självklar rekommendation vad gäller den beslutsregel som bör tillämpas. De krav som ställs på en fungerande och demokratiskt uppbygglig beslutsprocess – alltså den som föregår det formella beslutet – gäller givetvis för både riksdagsbeslut och folkomröstningar. I bägge fallen finns dock risk för manipulation i olika avseenden. Vad man möjligen kan hävda är att förutsättningarna för att åstadkomma välövervägda, reflekterade och för samhället i dess helhet överhuvudtaget gynnsamma beslut är störst inom ramen för en väl fungerande representativ demokrati.

Samtidigt som den teoretiska diskussionen om demokratins förutsättningar ändrat karaktär under senare år har demokratin som styrelseform i praktiken också genomgått en förändring i de etablerade demokratierna. Eller rättare sagt: villkoren för demokratins förverkligande har förändrats. Denna förändringsprocess har pågått länge och sammanhänger med samhällsstrukturella faktorer som ökat välstånd, högre ubildning, minskade avstånd, nya medier och förändrade värderingar och beteendemönster bland medborgarna. När den svenska maktutredningen i sitt slutbetänkande 1990 sammanfattade sina iakttagelser pekade man på att en utveckling ägt rum från en kollektivistisk till en mer individualistisk demokrati i det svenska samhället. Kännetecknande för denna utveckling var, menade maktutredningen, att medborgarna – som alltså blivit allt mer kompetenta och välinformerade i samhällsfrågor – i ökad utsträckning vänder de etablerade (kollektiva) kanalerna för politisk påverkan ryggen. I stället väljer medborgarna att i stigande grad agera själva, på egen hand, när de vill påverka.[10]

Betyder detta att tiden nu kan anses mogen för en omfattande utbyggnad av folkomröstningsinstitutet och andra direktdemokratiska inslag inom den representativa demokratins ram? Vissa tycks anse det.

[10] SOU 1990:44.

Till stöd för en sådan ståndpunkt anförs också den nya informationsteknologin. Genom de möjligheter som det snabbt framväxande IT-samhället erbjuder ifråga om kommunikation kan i praktiken, menar radikala debattörer i denna genre, de representativa institutionerna avvecklas. Några mellanhänder behövs inte längre.

Mot denna ståndpunkt, som förvisso är något karikerad men ändock i princip korrekt återgiven, vänder sig alltjämt den representativa demokratins vapendragare med eftertryck. Argumenten är fortfarande desamma: visserligen är medborgarnas förtroende för politiker och politiska institutioner fallande men i grunden är det otänkbart att ersätta den representativa demokratin med någonting annat.

1.4 Argument för och emot folkomröstningar

Anhängare av direktdemokrati tar i huvudsak fasta på demokratiaspekter när de argumenterar för ett ökat inslag av folkomröstningar. Dessa bidrar, menar man, i olika avseenden till att vitalisera demokratin. Samtidigt är det vanligt att också pragmatiska argument förs fram till stöd för folkomröstningstanken. Det behöver inte alls vara så, hävdas det, att det föreligger en motsatsställning mellan direkt och representativ demokrati. Tvärtom kan folkomröstningar ibland bidra till att den representativa demokratin fungerar bättre. För samtliga proargument finns på motsvarande sätt ett antal kontraargument.

Som framgår av tablå 1 handlar det huvudsakligen om fyra olika argumenttyper – dimensioner – för och emot folkomröstningstanken:

Tablå 1. Argumentsammanställning

Proargument	*Kontraargument*
1. – Folkviljan uttrycks direkt – Lyhördhet skapas hos de styrande	– Svårt utkräva ansvar – Risk för minoritetsförtryck – Problem rycks ut ur ett större sammanhang – Konserverande effekter
2. – Vitalisering av demokratin; medborgarnas kunskaper och engagemang ökar	– Risk för trötthet och lågt deltagande
3. – Legitimitet	– Auktoritetsurgröpning – Konfliktalstring – Kompromissförsvåring
4. – Säkerhetsventil; fastlåsta lägen låses upp	– Partier försvagas

(1) En första dimension gäller *demokratins karaktär.* Avsaknaden av mellanled i beslutsprocessen innebär enligt anhängarna av folkomröstningar att folkviljan uttrycks direkt och därmed framstår som mer "demokratisk". Ett frekvent bruk av folkomröstningar anses också leda till en ökad lyhördhet hos de valda.

Den representativa demokratin, där folkviljan skall uttolkas av valda representanter, uppfattas av direktdemokraterna som problematisk i två viktiga avseenden. För det första är det endast ett begränsat antal frågor som blir föremål för diskussion i en valkampanj; i de allra flesta frågor svävar därför de valda representanterna i osäkerhet om vad deras väljare egentligen förväntar sig av dem. För det andra inträffar, efter det att valkampanjen ägt rum, alltid oförutsedda saker i det politiska livet. De ekonomiska förutsättningarna kan snabbt förändras och vallöften som avgivits kan av det skälet bli omöjliga att infria; den parlamentariska situationen kan ge upphov till en politisk byteshandel som ingen kunnat förutse. Mandatet för de förtroendevalda blir därför med nödvändighet ytterst diffust. Regelbundet återkommande folkomröstningar i viktiga frågor skulle däremot på ett effektivt sätt kunna stärka folkets instruktionsrätt och uppnå att den representativa demokratin i praktiken också verkligen blir representativ. De styrande blir mer lyhörda. Folkomröstningar ses med andra ord inte enbart som ett

alternativ till den representativa demokratin utan även som ett nödvändigt korrektiv till denna. Det behöver således, enligt detta sätt att resonera, inte föreligga någon konflikt mellan direkt och representativ demokrati.

Mot detta principiella argument till förmån för fler folkomröstningar brukar skeptiker till sådana peka på problemet med ansvarsutkrävandet. Man påminner om att de representanter som utses i de allmänna valen har att fatta beslut på medborgarnas vägnar och att dessa representanter, så småningom, har att stå till svars för de beslut som fattats. Detta är grundtanken i det representativa styrelseskicket. Om det parallellt med denna grundprincip äger rum ett stort antal folkomröstningar minskar emellertid möjligheterna för medborgarna att ställa den ansvariga majoriteten till svars för den förda politiken, befaras det. Ty denna majoritet kan då hänvisa till att den inte är ansvarig för de beslut som fattats av folket självt.

Ett annat motargument handlar om risken för minoritetsförtryck. Ett svårlöst dilemma i en demokrati gäller avvägningen mellan majoritetsprincipen och de rättigheter som olika minoritetsgrupper gör anspråk på att ha. Problemet har beskrivits som "demokratins akilleshäl": att frångå principen om "en man en röst" är å ena sidan principiellt motbjudande ur demokratisk synvinkel eftersom den politiska jämlikheten då åsidosätts, men att låta majoriteten härska oinskränkt innebär å andra sidan risk för minoritetsförtryck.[11] Möjligheterna att undvika ett sådant minoritetsförtryck anses av folkomröstningsmotståndarna vara större inom ramen för ett representativt system än inom ett med starka inslag av direktdemokrati.

Helhetsperspektivet riskerar också enligt folkomröstningsmotståndarna att bli åsidosatt. Eftersom folkomröstningar vanligtvis handlar om avgränsade spörsmål kan, framhålls det, det sammantagna resultatet bli mindre positivt när olika frågor rycks ut ur ett större sammanhang.

Folkomröstningsmotståndare pekar slutligen ofta på de politiska effekterna av folkomröstningar. Väljarna anses i grunden vara konservativa i den meningen att de spontant motsätter sig förändringar. Status quo-lösningar tenderar med andra ord att bli gynnade vid folkomröstningar.

(2) En annan dimension handlar om *demokratins vitalitet*. Demokratin ses av folkomröstningsanhängarna som en medborgarskola och medborgarna antas utveckla sin politiska förmåga då de får tillfälle att vara beslutsfattare (eller rådgivare). Tanken är att medborgarna, om de

[11] Lewin (1992).

ges ett större och mer direkt ansvar för de gemensamma angelägenheterna, förädlas, blir bättre och mer ansvarsfulla. Man kan alltså tala om en medborgarvitaliseringseffekt. Men för att denna effekt skall kunna uppkomma krävs, menar man, att folkomröstningar hålls relativt tätt samt att de kampanjer som föregår omröstningarna i olika avseenden är demokratiskt uppbyggliga. Diskursdemokraternas krav på ett kvalitativt acceptabelt meningsutbyte framstår som betydelsefullt i sammanhanget.

I argumentet finns således en kumulativ komponent: genom att medborgarna ges tillfälle att ofta delta på ett direkt sätt i den politiska beslutsprocessen förmodas intresset för politik öka och därmed även kunskaperna om politik.

Motargumentet från dem som är kritiska till folkomröstningar gäller just graden av kompetens hos medborgarna. Visserligen är det, medger folkomröstningsmotståndarna, uppenbart att medborgarnas allmänna politiska kompetens förbättrats genom åren. Men betyder detta verkligen, frågar man sig, att medborgarna är mogna att axla ett så stort ansvar som en omfattande utbyggnad av folkomröstningsinstitutet skulle innebära? Mot detta till medborgarkompetensen skeptiska förhållningssätt finns den tunga principiella invändningen att även det representativa systemet ytterst bygger på ett erkännande av sådan kompetens. Medborgarna anses ju vara i stånd att välja sina representanter och att även omvälja dem (eller välja några andra), vilket förutsätter att de också varit i stånd att bedöma hur representanterna skött sig under den mandatperiod som de haft sitt uppdrag.[12] Det föreligger dock, menar motståndare till folkomröstningar, en viktig skillnad mellan att ta ställning till val av förtroendemän och att ta ställning till enskilda konkreta frågor. I det senare fallet, när en enda sakfråga står i fokus, handlar det om att bryta ut en aspekt ur ett större sammanhang. Vid allmänna val till representativa församlingar har väljarna att ta ställning till helheten på ett annat sätt och dessutom görs även retrospektiva bedömningar, vilket anses underlätta för väljarnas ställningstagande.

I detta sammanhang påtalas även risken för ett lågt valdeltagande i folkomröstningar. Erfarenheten visar att detta deltagande tenderar att vara lägre än i allmänna val; om det skapas förutsättningar för många folkomröstningar finns enligt folkomröstningsmotståndarna anledning att befara att deltagandet sjunker ytterligare. Ett lågt deltagande i folkomröstningar sägs också öka risken för att intensivt engagerade minori-

[12] Anckar (1980:37 f.).

teter blir gynnade. De starkt engagerade minoriteterna kan härigenom komma att bestämma över den svalt engagerade majoriteten.

(3) En tredje argumentationslinje för folkomröstningar handlar om den särskilda *legitimitet* som folkomröstningar i allmänhet anses ge åt de politiska besluten. Ett votum angivit direkt av folket förutsätts få en särskild tyngd. Det uppfattas vara väsentligt svårare att riva upp ett beslut fattat av folket direkt än av dess representanter. Argumentet kan sägas ha särskild relevans i en tid av bristande förtroende för politiker.

Den speciella legitimitet som folkomröstningar tenderar att ge åt de beslut som fattas med hjälp av denna beslutsmetod har emellertid enligt folkomröstningsmotståndarna också en potentiell baksida. I händelse av att de maktbärande grupperna förlorar en folkomröstning finns uppenbar risk för att dessa gruppers auktoritet försvagas. För att använda den engelska statsvetaren Gordon Smiths terminologi kan hegemoniraserande konsekvenser inte uteslutas.[13] I värsta fall kan det politiska systemets auktoritet rentav urgröpas.[14]

Ett ytterligare argument mot folkomröstningarär att kompromisser mellan olika intressegrupper förmodas bli svårare att uppnå. Folkomröstningar är i grunden en okänslig metod för beslutsfattande vilken i stället för att lösa konflikter ofta tenderar att skärpa dem. Man menar att folkomröstningar på ett annat sätt än vad det representativa systemet gör ställer grupper mot varandra. Kompromisser försvåras och svårläkta sår kan i värsta fall rivas upp.

(4) En fjärde dimension i argumenteringen för och emot folkomröstningar gäller slutligen vad som kan kallas *det representativa systemets funktionalitet*. Paradoxalt nog kan folkomröstningar, påminner dess förespråkare om, i vissa lägen verka stabiliserande på detta system. Om partier och regeringskoalitioner är svårt splittrade kan de fungera som räddningsplankor. Särskilt i icke-traditionella frågor, som inte fångas upp av etablerade konfliktdimensioner inom ett partisystem, tenderar ofta sådana interna spänningar att uppkomma. Att frågor av denna typ kan hänskjutas till medborgarnas direkta avgörande innebär möjligheter till förlösning av fastlåsta politiska lägen. Folkomröstningar fungerar, säger man, som det representativa systemets säkerhetsventiler. Om denna möjlighet inte funnes skulle förmodligen fler

[13] Smith (1976).

[14] I sammanhanget finns anledning att ännu en gång påminna om att folkomröstningar i icke-demokratiska system ej beaktas i denna utredning. Hegemoniraserande konsekvenser uppkommer i länder med auktoritära regimer är sålunda att uppfatta som någonting positivt.

partisprängningar äga rum, nya partier bildas i större utsträckning än annars och regeringsombildningar oftare framtvingas.

Även detta argument har dock en baksida. Risken finns att partiväsendet desintegreras och försvagas om folkomröstningar hålls ofta. Partier och koalitioner av partier kan bli mindre motiverade att på egen hand söka lösa upp sina interna motsättningar om det är enkelt att hänskjuta frågorna till folket för avgörande. Väljarnas lojalitet till partierna kan vidare, genom att många av dem är benägna att i folkomröstningar rösta på ett annat sätt än deras partier rekommenderar, komma att minska.

2 Folkomröstningsinstitut: typer, begrepp och utfall

Skillnaderna mellan olika länders folkomröstningsinstitut är betydande. I detta kapitel typologiseras dessa institut med utgångspunkt från de centrala begrepp och kategorier som förekommer i diskussionen om folkomröstningar. Den mest grundläggande skillnaden finns mellan system där folket kan ta initiativ till en folkomröstning (folkinitiativ) och system där detta inte är möjligt. En annan principiellt central skillnad, som reellt sett ibland kan bli ytterst liten, är den mellan beslutande och rådgivande folkomröstningar. Konsekvenserna av folkomröstningar kan bli högst varierande beroende på utfallet. Ibland kan de styrandes ställning stärkas och ibland kan den försvagas. I detta kapitel diskuteras de olika situationer som kan tänkas förekomma.

2.1 Inledning

Det finns stora variationer mellan olika folkomröstningsinstitut. I detta kapitel skall dessa institut bli föremål för en övergripande typologisering som i sin tur både skall vara vägledande för den internationella jämförelse av folkomröstningsinstitut som ges i nästa kapitel samt också för kartläggningen av det svenska institutets utveckling som görs i kapitel 5.

2.2 Typer och begrepp

Inom ramen för en nyutkommen jämförelse av folkomröstningsinstitutet i elva västeuropeiska länder samt i Ryssland och Östeuropa – *The Referendum Experience in Europe* – har den italienske statsvetaren Pier Vincenzo Uleri utarbetat en typologi över folkomröstningsinstitu-

tet som empiriskt förekommande fenomen i Europa.[1]

En första aspekt gäller vem som initierar en folkomröstning och hur detta närmare bestämt sker. I vad som kallas *proceduriella* folkomröstningar regleras folkomröstningarna av i konstitutionen givna regler. I *ad hoc-initierade* folkomröstningar däremot handlar det om att folkrepresentationen genom majoritetsbeslut utlyser omröstningar utan att det finns särskilda regler om detta. Proceduriella folkomröstningar kan vara antingen *obligatoriska* eller *fakultativa* (frivilliga). Ad hoc-initierade omröstningar kan däremot inte vara obligatoriska; de är definitionsmässigt frivilliga.

Skillnaden mellan obligatoriska och fakultativa omröstningar är statsrättsligt fundamental. I det förra fallet måste ovillkorligen vissa typer av beslut underställas folkomröstning för avgörande, i det senare fallet ankommer det på någon institution eller aktör att ta initiativ till en sådan.

I vissa författningar finns alltså uttryckliga krav på folkomröstning i vissa situationer. Folkomröstningsinsitutet kan då sägas utgöra en permenant del av rättsordningen. I den schweiziska konstitutionen förutskickas exempelvis att varje konstitutionell förändring, för att vinna rättslig verkan, kräver uppslutning både av majoriteten i en folkomröstning och av en majoritet av kantonerna.[2] En mildare form av obligatorium kan också tänkas. I den danska grundlagen finns till exempel en bestämmelse om hur överlåtelse av statsrättslig beslutskompetens till internationella organisationer som Danmark är medlem i skall gå till. Ett förslag om sådan överlåtelse måste, om det inte vunnit stöd av 5/6 majoritet i folketinget, avgöras i en folkomröstning, såvida inte regeringen väljer att dra tillbaka förslaget. I detta fall (§ 20) kan man tala om en till hälften obligatorisk folkomröstning.

Ett problem med obligatoriska folkomröstningar är att sådana ofta – särskilt då det är fråga om konstitutionella frågor – handlar om tekniskt komplicerade frågor. Deltagandet i sådana omröstningar är genomgående lågt (se kapitel 6). För att undvika folkomröstningar av denna typ kan det uppstå lägen då de politiskt ansvariga i stället för att ändra författningen – även då det kan te sig välmotiverat – väljer att tänja på den skrivna författningens regler.[3]

En folkomröstning som inte är konstitutionellt framtvingad kallas alltså fakultativ (frivillig). En särskild typ av fakultativa folkomröst-

[1] Uleri (1996).

[2] Treschel & Kriese (1996:187-188).

[3] Larsson (1995:98).

ningar har till uppgift att i efterhand få folkets godkännande av ett visst beslut som regering eller folkrepresentation fattat eller avser att fatta. Man kan säga att det handlar om bekräftande folkomröstningar som syftar till att stärka det aktuella beslutets legitimitet.

Obligatoriska folkomröstningar tenderar uteslutande att vara *decisiva* (beslutande). Fakultativa omröstningar kan däremot vara antingen rättsligt bindande eller enbart *konsultativa* (rådgivande). Detta är den formella utgångspunkten. Även en rådgivande folkomröstning kan emellertid i realiteten komma att uppfattas som beslutande. De valda representanterna kan sålunda känna sig moraliskt skyldiga att följa den rekommendation som väljarna avgivit i en omröstning som formellt sett enbart varit rådgivande. Särskilt i sådana omröstningar där det endast föreligger två alternativ och där de styrande före omröstningen förklarat sig inställda på att följa folkets utslag tenderar skillnaden mellan rådgivande och beslutande folkomröstningar att bli marginell.

Poängen med en rådgivande folkomröstning är emellertid att den skall vara just rådgivande. Det handlar om att ge vägledning åt beslutsfattarna. Av det skälet är det ingenting som hindrar att de styrande förelägger väljarna fler än två alternativ att rösta på. Folkomröstningar där de röstande erbjuds fler än två alternativ är visserligen vid en internationell utblick ovanliga, men de kan under gynnsamma omständigheter leda till att beslutsfattarna får ett bättre underlag och dessutom minskar naturligtvis risken för att en sådan omröstning, som formellt alltså endast är rådgivande, uppfattas som bindande.

Det finns också folkomröstningar som är bindande bara under förutsättning att vissa i författningen explicit angivna villkor uppfylls. Sådana folkomröstningar kallas *semi-decisiva*. Man kan också tänka sig folkomröstningar som är bindande för ett statsorgan men inte för ett annat. Ett exempel på en sådan ordning finns i Danmark, där regeringen i vissa fall kan bli tvingad att lägga fram lagförslag som folket i en folkomröstning ställt sig bakom, men Folketinget är å andra sidan inte bundet av detta folkomröstningsresultat.[4]

Den kvalitativt sett mest påfallande skillnaden mellan olika folkomröstningstyper är den mellan omröstningar där medborgarna själva har möjlighet att ta initiativ – *folkinitiativ* – och sådana där detta inte är fallet. I det senare fallet ligger iniativrätten hos någon annan formell aktör i det konstitutionella systemet; man kan här tala om ett *institu-*

[4] Stordrange (1991:30-31). Denna regel tillämpades 1916 i anslutning till att frågan huruvida Danmark skulle överlåta tre västindiska öar till USA blev föremål för folkomröstning.

tionellt initiativ. I de länder där folkinitiativ förekommer intar folkomröstningsinstitutet med nödvändighet en betydligt mer framskjuten plats i det politiska systemet än i övriga länder. I översiktsboken *Referendums around the World* konstaterar statsvetarna David Butler och Austin Ranney att deras bok handlar om två olika världar: en där folkinitiativ förekommer och folkomröstningsinstitutet följaktligen utgör en starkt framträdande komponent i det politiska livet och en där ett sådant initiativ inte är tillåtet och folkomröstningar förekommer mer eller mindre sporadiskt.[5]

Ett folkinitiativ kan direkt utlösa en folkomröstning men det förekommer också en mer indirekt form där folket kan få igång själva beslutsprocessen men däremot inte på egen hand har möjlighet att utlösa en omröstning. Avgörandet ligger i sådana system hos folkrepresentationen och det krävs ett visst antal namnunderskrifter för att denna skall ta upp frågan om folkomröstning på dagordningen. Denna mildare form av folkinitiativ finns på kommunal nivå i Sverige.

Tre olika aktörskategorier har i de länder som inte tillåter folkinitiativ initieringsrätt vid frivilliga folkomröstningar: statsöverhuvudet, regeringen samt folkrepresentationen. Vanligast är att folkrepresentationen utlyser folkomröstningar. I länder med parlamentarism är detta en konsekvens av detta systems grundprincip om den lagstiftande församlingens konstitutionella överhöghet i förhållande till den styrande makten. I vissa länder finns också möjlighet för en minoritet inom folkrepresentationen att utlysa folkomröstning. Denna rätt är oftast begränsad till konstitutionella förändringar.

En distinktion bör vidare göras mellan *beslutsinitierande* och *beslutskontrollerande* folkomröstningar. Denna distinktion är nära sammankopplad med rätten att ta initiativ till en folkomröstning. För det första kan (en viss del av) folket eller folkrepresentationen kräva folkomröstning i en fråga som inte tidigare varit föremål för beslut eller behandling i folkrepresentationen. För det andra kan (en viss del av) folket eller folkrepresentationen kräva folkomröstning i frågor där folkrepresentationen redan har fattat ett beslut; detta är den beslutskontrollerande typen av omröstningar. Enligt den senare modellen har folket vetorätt och kan köra över de folkvalda representanterna.

Denna distinktion gäller således inte bara för folkinitiativ utan också för sådana folkomröstningar som initieras institutionellt. I vissa länder kan en minoritet inom folkrepresentationen framtvinga en folkomröstning om ett beslut som är fattat eller håller på att fattas. I

[5] Butler & Ranney (1978:221).

dessa situationer handlar det om beslutskontroll. Men folkrepresentationen kan också – genom antingen majoritetsbeslut eller minoritetsbeslut – ta initiativ till en folkomröstning och i det sammanhanget formulera de frågor som folket har att ta ställning till.

En sista aspekt gäller vilken typ av beslutskontroll en sådan folkomröstning handlar om. En distinktion kan göras mellan en *förhindrande* och en *upphävande* omröstning. I det förra fallet är det ett fattat beslut som ännu inte hunnit verkställas som är objektet för omröstningen; skälet till att beslutet inte trätt i kraft är just att det erfordras en folkomröstning för att detta skall vara möjligt. I det senare fallet är det däremot en lag eller ett dekret som redan existerar som är föremål för omröstningen. Folket ges alltså i denna typ av omröstningar rätt att avskaffa lagen eller dekretet ifråga.

2.3 Kommentar

Ovanstående genomgång är uteslutande baserad på en dikotomisk klassificering. Det är uppenbart att en sådan klassificering på flera punkter är alltför trubbig för att fånga alla nyanser av verkligheten. Exempel på detta är folkomröstningar som till hälften är obligatoriska (§ 20 i den danska grundlagen) eller till hälften beslutande (RF 8:15 i Sverige). Ytterligare mellanformer kan nämnas. Reglerna för initiativ är heller inte alltid så enkla att det antingen handlar om folkinitiativ eller initiativ från det statsorgan som har rätt att utlysa folkomröstning. Ibland krävs både ett folkinitiativ och krav från en viss andel av folkrepresentationen för att en folkomröstning skall utlysas. En uppsjö av olika kombinationsmöjligheter kan tänkas, även om vissa av kriterierna logiskt sett är särskilt nära sammankopplade med varandra.

Några av de aspekter som här redovisats i syfte att skilja mellan olika typer av folkomröstningar framstår som tyngre vägande än andra. Huvudskillnaden mellan olika typer av folkomröstningar kan alltså sägas gå mellan sådana som möjliggör folkinitiativ och sådana som inte gör det. För det första innebär ett system med folkinitiativ en principiell markering av folksuveränitetsprincipen; medborgarna kan själva, utan mellanhänder, initiera och kontrollera politiska beslut. För det andra visar sig folkomröstningar vara avsevärt mer förekommande i länder med folkinitiativ, vilket i sin tur påverkar det politiska systemets karaktär. Det råder ingen tvekan om att folkinitiativ är den starkaste formen av folkomröstningar i den meningen att den principiellt sett är den mest konsekventa. De politiska system där folkomröstningar kan utlysas genom folkinitiativ är samtidigt tämligen ovanliga. De enda

exemplen är Schweiz, Italien, ett antal postkommunistiska länder samt ett 10-tal amerikanska delstater.

Sammanfattningsvis kan sägas att problematiken kring folkomröstningar i huvudsak ligger i två typer av relationer. För det första den mellan folket och folkrepresentationen: folkomröstningar är i grunden ett instrument för folket att begränsa och kontrollera sina valda representanters maktbefogenheter. För det andra den mellan majoriteten och minoriteten i folkrepresentationen: reglerna för folkomröstningar är inte så sällan utformade som ett skydd för minoritetssidan.

2.4 Det svenska folkomröstningsinstitutet

Den svenska regeringsformen anger att två principiellt olika typer av folkomröstning kan anordnas. I båda fallen handlar det om frivilliga omröstningar.

För det första kan riksdagen, i vilken fråga den så önskar, utlysa en rådgivande folkomröstning. Denna möjlighet, som närmare regleras i folkomröstningslagen (SFS 1979:369), finns uttryckligen angiven i Regeringsformen 8:4: "Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag". Samtliga fem folkomröstningar som hittills ägt rum i Sverige har varit av denna art.

Den andra typen av folkomröstning, som också kan anordnas, är däremot av beslutande – eller rättare sagt till hälften beslutande (semi-decisiv) – karaktär och regleras i RF 8:15:

> Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas, om yrkande därom framställes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet skall ej beredas i utskott.
>
> Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grundlagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat, om de flesta av dem som deltager i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall upptager riksdagen förslaget till slutlig prövning.

Benämningen "semi-decisiv" omröstning följer således av att riksdagen har det slutliga avgörandet om inte minst hälften av de röstande vid

riksdagsvalet röstar mot förslaget. Endast om så sker är utfallet formellt bindande. Det framstår dock som rimligt att karakterisera denna typ av folkomröstning som beslutande, trots den befogenhet som tillkommer riksdagen i händelse av att den erforderliga majoriteten inte uppnås.[6]

En närmare granskning av denna bestämmelse visar att kvorumregeln är förhållandevis sträng. För att ett bindande utfall skall uppkomma erfordras att en majoritet av de som deltagit i omröstningen röstar nej till det föreliggande förslaget samt att dessa till antalet är fler än hälften av dem som avgivit godkända röster i riksdagsvalet. Enligt folkomröstningslagen – som även blir tillämplig enligt RF 8:15 – skall möjlighet finnas att rösta blankt.[7] Det innebär att blankrösterna i praktiken blir ja-röster.

Denna regel har ännu inte använts. Vid åtminstone ett tillfälle tycks emellertid själva förekomsten av RF 8:15 ha fått konsekvenser för hur en politiskt känslig fråga som kräver grundlagsändringar har hanterats. 1984 presenterades ett utredningsförslag om att utvidga invandrares rösträtt i riksdagsvalen samtidigt som utlandssvenskarnas rösträtt skulle inskränkas.[8] Förslagen var kontroversiella. Moderata samlingspartiets, centerpartiets och folkpartiets representanter reserverade sig och i efterföljande partiledaröverläggningar förklarade sig ledarna för de borgerliga partierna vara beredda att hänskjuta frågan till en beslutande folkomröstning i samband med 1985 års riksdagsval om riksdagsmajoriteten försökte genomföra förslagen. Resultatet blev att regeringen avstod från att lägga fram proposition i ärendet.

Det finns således två principiellt olika typer av folkomröstningar som kan anordnas i Sverige. Dels en rådgivande, dels en beslutande. Det handlar i båda fallen om folkomröstningar som inte inrymmer folkinitiativ och i båda fallen är det fråga om frivilliga omröstningar. I det förra fallet – då det handlar om rådgivande omröstningar – kan man i första hand tala om en beslutsinitierande omröstning. Riksdagen formulerar frågorna och omröstningen används som ett led i beslutsprocessens initialskede; syftet är att inhämta information om väljarnas åsikter i en viss fråga. Men det kan också finnas inslag av beslutskontroll i dessa rådgivande folkomröstningar. Kärnkraftsomröstningen 1980 gällde till exempel en politik som redan börjatförverkligas.

[6] Ruin (1992:8-9). Jfr även Gallagher (1996:229-230) för en sådan bedömning.

[7] SFS 1979:369, § 7.

[8] SOU 1984:11.

Denna politik underställdes folket för bedömning; man skulle i detta fall kunna tala om en "upphävande folkomröstning" i och med att väljarna gavs möjlighet att rösta för ett alternativ som förordade en snabb avveckling av kärnkraften. Likaså skulle folkomröstningen om det svenska EU-inträdet 1994 kunna karakteriseras som en "beslutskontrollerande omröstning" och då närmast en "förhindrande" sådan eftersom väljarna gavs möjlighet att ta ställning till ett färdigförhandlat förslag som ännu inte verkställts i den meningen att det var formellt beslutat.

Även i det senare fallet – då det handlar om beslutande omröstningar enligt RF 8:15 – är det fråga om beslutskontroll, men i detta fall av en "förhindrande" karaktär. Ett fattat beslut om en vilande grundlagsändring, som för att kunna verkställas kräver ytterligare ett beslut efter att ett riksdagsval ägt rum, kan stoppas om de villkor som stipuleras i denna bestämmelse uppfylls.

En skillnad finns mellan de båda folkomröstningstyperna i den svenska författningen med avseende på vilka som är berättigade att delta i dem. Man måste ovillkorligen vara svensk medborgare för att få delta i en beslutande folkomröstning. Detsamma gäller i princip för deltagande i en rådgivande folkomröstning; i folkomröstningslagen stadgas sålunda att rösträtt tillkommer den "som är röstberättigad vid val till riksdagen".[9] Men i anslutning till 1980 års kärnkraftsomröstning gjordes ett undantag från denna princip. I den lag som reglerade omröstningar beslöt riksdagen att också utlänningar som varit kyrkobokförda i landet i tre år och som senast den 23 mars 1980 (folkomröstningsdagen) fyllt 18 år skulle ges rösträtt.[10] Någon motivering till denna temporära ändring av rösträttsreglerna gavs dock inte. I propositionen hänvisades endast till en kommuniké som utfärdades efter överläggningar med riksdagspartiernas företrädare, i vilken enighet mellan fyra partier – socialdemokraterna, centerpartiet, folkpartiet och vänsterpartiet kommunisterna – sägs ha uppnåtts om denna förändring;[11] i näringsutskottets betänkande hänvisas till konstitutionsutskottets yttrande, enligt vilket det inte ansågs föreligga något "konstitutionellt eller formellt hinder mot att rösträtten vid den rådgivande folkomröstningen utsträcks på det sätt som föreslås i propositionen."[12]

I rådgivande folkomröstningar är det alltså möjligt, om riksdagen finner skäl till detta, att frångå 5 § i folkomröstningslagen.

[9] SFS 1979:369, § 5.

[10] SFS 1980:5, § 3.

[11] Prop. 1979/80:75, s. 79.

[12] NU 1979/80:26, s. 6.

2.5 Kontroll och utfall

Utredningens uppdrag är att analysera och bedöma erfarenheterna av olika folkomröstningsinstitut. En folkomröstningstypologi som konstruerats av Gordon Smith framstår i detta sammanhang som en fruktbar utgångspunkt. Smith använder sig av två dimensioner i sin typologisering – kontroll och utfall – och urskiljer således fyra olika typer av folkomröstningar (figur 1).[13]

Figur 1. Fyra typer av folkomröstningar

		De styrande har	
		Kontroll	Ej kontroll
Utfallet är	Hegemonibevarande	1	3
	Hegemoniraserande	2	4

Smith utgår från frågan vem som har rätt att ta initiativ till en folkomröstning och skiljer sålunda mellan förekomst respektive icke-förekomst av kontroll från de styrandes sida vad gäller denna initiativrätt. Samtidigt beaktas också de konsekvenser som folkomröstningarna kan ge upphov till, sedda från de styrandes perspektiv. Med konsekvenser avses i sammanhanget inte endast de omedelbara och sakrelaterade följderna av en specifik folkomröstning utan även de mer långsiktiga maktbetonade följderna.

Smiths båda begrepp – hegemonibevarande respektive hegemoniraserande – ger en tämligen klar anvisning om vad som åsyftas. Antingen kan konsekvenserna av en folkomröstning bli att etablerade maktstrukturer vidmakthålls eller kanske rentav stärks eller också kan det motsatta inträffa. Kombineras dessa båda av Gordon Smith formulerade dimensionerna uppkommer således i utfallsmässig mening fyra olika typer av folkomröstningar. I de första båda typerna har de styrande makten att bestämma huruvida en folkomröstning skall äga rum eller inte. Utfallet i en folkomröstning kan för de styrande antingen

[13] Smith (1976:4 ff.).

bli positivt (hegemonibevarande) eller negativt (hegemoniraserande). Om utsikterna att åstadkomma en seger för den linje de styrande rekommenderar är stora finns skäl att förvänta sig att de styrande tar initiativ till en folkomröstning. Med en seger följer i sådana fall ett hegemonibevarande utfall och under gynnsamma omständigheter äger kanske till och med en hegemoniförstärkning rum. Men det finns i stort sett alltid en risk – den må uppfattas som mer eller mindre överhängande – att förlora omröstningen med ty åtföljande konsekvenser ur maktsynpunkt. Vad den finländske statsvetaren Dag Anckar kallar "antihegemoniska följdverkningar" är i sådana situationer logiska.[14] Med den terminologi som används i föregående kapitel kan man också tala om en auktoritetsurgröpning: tilltron till det representativa systemets förmåga att hantera och lösa centrala politikproblem förmodas bli underminerade med denna typ av utfall. Begreppet "auktoritetsurgröpning" är dock något mildare än "hegemoniraserande" och torde vara mer adekvat för den typ av maktförskjutningar som inträffar i demokratiska länder.

Den situation som gäller för ruta 1 (kontroll) kan snabbt övergå till situationen i ruta 2. I ännu högre grad gäller det relationen mellan ruta 3 och 4 eftersom de styrande i detta fall har mindre möjligheter till kontroll.[15] Kärnpunkten i resonemanget är alltså att folkomröstningar allmänt sett är någonting som kan antas missgynna de makthavande. För de potentiella vinnarna på den parlamentariska arenan, som har majoritet i folkrepresentationen, framstår det som ett onödigt riskspel att dra in medborgarna i processen. Att det för de potentiella förlorarna på den parlamentariska arenan förhåller sig på ett motsatt vis framstår som en truism. En distinktion måste sålunda göras mellan maktbärande och maktisolerade partier. Medan det för maktbärande partier framstår som riskabelt att bejaka folkomröstningar gäller motsatsen för maktisolerade partier.

Det är dock inte enbart närheten till makten som behöver vara bestämmande för hur de politiska partierna ser på folkomröstningar. Ett allmänt problem med folkomröstningar är att de riskerar att urgröpa det stöd partierna har bland väljarna. Anckar menar att folkomröstningar handlar om "ensaksfaktorn": folkomröstningar gäller en bestämd och oftast väl avgränsad sakfråga. Och när väljarna har att ta ställning till denna fråga finns, menar Anckar, anledning att förvänta sig en annan typ av beteende från väljarnas sida än när de i allmänna

[14] Anckar (1980:48).

[15] Anckar (1980:48).

val har att ta ställning till olika partier. I en folkomröstning kan nämligen väljarna förväntas vara mer lyhörda för de argument som framförs från annat håll än det parti som de normalt brukar rösta på. Partilojaliteten kan därför som en följd av folkomröstningen minska eftersom beteendet i folkomröstningen kan innebära att väljaren överskrider en psykologisk barriär som tidigare bundit honom eller henne vid ett visst beteende. Ett frekvent bruk av folkomröstningar antas leda fram till en mer kritiskt prövande hållning från väljarnas sida.[16] Vad som dock bör noteras i sammanhanget är att Anckars uppsats publicerades redan 1980, i ett läge då de politiska partiernas grepp om väljarna fortfarande var påfallande starkt. Det som inträffat under den period som förflutit sedan dess är att en mycket markant försvagning skett av partidentifikationen, dvs. av väljarnas känsla av anhängarskap till något speciellt parti. Detta gäller i de flesta västliga demokratier, men, tycks det, i särskilt hög grad för svenskt vidkommande.[17]

Det är alltså uppenbart att minskad partilojalitet kan uppkomma som följd av folkomröstningar. När detta är sagt skall dock ännu en gång även det motsatta perspektivet frammanas: för partier som är internt splittrade i en viss fråga kan en folkomröstning ses som en möjlighet att undvika partisplittring i och med att partiet inte behöver ta ställning när frågan hänskjuts till väljarna. Folkomröstningar kan på detta sätt också bidra till att rådande maktstrukturer bibehålls.

[16] Anckar (1980:49-51).

[17] Gilljam & Holmberg (1995).

3 En internationell utblick

I detta kapitel beskrivs de institutionella förutsättningar för folkomröstningar som finns i ett antal länder. Tyngdpunkten ligger på länder i Europa. De regler och bestämmelser som finns om folkomröstningar varierar kraftigt. Folkinitiativ förekommer endast i två länder i Europa: Italien och Schweiz. Reglerna för folkintitiativ är invecklade och skiljer sig åt bland annat ifråga om antalet namnunderskrifter beroende på om det handlar om en beslutsinitierande, förhindrande eller upphävande omröstning. En mildare form av folkinitiativ förekommer även i Spanien och Österrike. I alla länder, även de med folkinititiativ, finns möjlighet till institutionellt initierade folkomröstningar. Vanligast är att folkrepresentationen utlyser sådana. Beslutande folkomröstningar är klart mest förekommande. I de länder där sådana existerar finns dock också möjlighet att hålla rådgivande omröstningar, men detta är långt mindre vanligt. De beslutande folkomröstningarna är ofta kopplade till den beslutsprocess som erfordras i samband med grundlagsändringar: antingen genom att folkomröstning är obligatorisk för att sådana ändringar skall träda i kraft eller genom att en minoritet i folkrepresentationen äger rätt att utlysa folkomröstning.

3.1 Inledning

I detta kapitel skall de institutionella förutsättningarna för folkomröstningsinstitutet i ett antal länder beskrivas. Tyngdpunkten ligger på de i sammanhanget mest centrala länderna i Europa.[1] Utgångspunkten för genomgången är typologiseringen i kapitel 2; det är kriterierna i denna som ligger till grund för genomgången. Först presenteras, på samma

[1] Samtliga demokratiska länder i Europa utom Nederländerna har haft folkomröstningar på nationell nivå. I Tyskland har dock inte någon omröstning ägt rum under efterkrigstiden.

sätt som tidigare skett för Sverige, gällande regler i de övriga nordiska länderna. Därefter redovisas på motsvarande sätt regelverket i sju västeuropeiska och fyra central- och östeuropeiska länder (inklusive Ryssland). Slutligen behandlas folkomröstningsinstitutet i Australien, några nordamerikanska delstater samt några exempel från övriga delar av världen.

Det är naturligtvis inte möjligt att inom ramen för detta betänkande tillhandahålla en uttömmande och komplett redovisning av samtliga folkomröstningsinstitut runt om i världen. Syftet med detta länderurval är dels att visa på den stora variation som finns i regelmässigt avseende, dels att på ett övergripande plan söka fixera vilka olika typer av institut som är mest vanliga.[2]

3.2 De nordiska grannländerna

3.2.1 Danmark

Danmark har haft fler folkomröstningar än de flesta andra länder. Hittills har 17 omröstningar ägt rum; 14 av dessa har hållits efter 1953 och frekvensen tenderar av allt att döma att öka inte minst som en följd av den europeiska integrationsprocessen. Fyra av de fem senaste folkomröstningarna har gällt denna.

Sedan 1915 är folkomröstningsinstitutet en del av den danska konstitutionen. Grundlagen innehåller fyra olika stadganden som ger möjlighet att hålla folkomröstning. Dessa stadganden är alltså explicit uttryckta och således proceduriella. Möjlighet finns därutöver även att ordna ad hoc-omröstningar, vilket skett vid två tillfällen. Proceduriella folkomröstningar är genomgående beslutande. Närmare bestämt handlar det om att väljarna ges möjlighet att stoppa ett beslut som fattats av *Folketinget*. Man kan sålunda tala om förhindrande folkomröstningar. Folkomröstningarna i Danmark är genomgående institutionellt initierade; någon möjlighet till folkinitiativ föreligger inte.

(1) Ett centralt stadgande gäller förfarandet vid grundlagsändringar. Vid alla konstitutionella ändringar är folkomröstning obligatorisk. En sådan skall hållas efter att Folketinget, efter att val ägt rum, en andra

[2] De uppgifter som återfinns i detta kapitel är hämtade från Stordrange (1991), Suksi (1993), Butler & Ranney (1994), Uleri & Gallagher (1996). Härutöver baserar sig framställningen på muntliga och skriftliga upplysningar från olika länders ambassader samt även svenska ambassader i respektive länder.

gång antagit ett förslag till författningsändring. I den därpå följande folkomröstningen finns en särskild kvorumbestämmelse. Förslaget till författningsändring är godkänt om en majoritet av dem som deltagit i det föregående valet i folkomröstningen har röstat för förslaget och dessa till antalet utgör minst 40 procent av de väljare som deltagit i valet.

(2) Ett annat stadgande gäller möjligheten att hålla frivillig (fakultativ) förhindrande omröstning i lagfrågor. En tredjedel av ledamöterna i Folketinget kan kräva att en proposition som antagits av parlamentet skall hänskjutas till väljarna för godkännande eller förkastande. Förkastande av propositionen kräver en negativ majoritet om åtminstone 30 procent av den samlade väljarkåren (dvs. av samtliga röstberättigade).

(3) Ett tredje stadgande gäller förändringar av rösträttsåldern. För att ändra rösträttsåldern krävs i Danmark obligatorisk folkomröstning. Fem folkomröstningar av denna art har hittills hållits.

(4) Ett fjärde stadgande är det som kommit till användning i anslutning till de danska EU-omröstningarna. I grundlagen föreskrivs att en obligatorisk folkomröstning skall hållas avseende överlåtande av konstitutionell makt till internationella organisationer om ett förslag med sådan innebörd inte kunnat antas med en kvalificerad majoritet i Folketinget bestående av minst fem sjättedelar av ledamöterna. Kravet för att förslaget skall förkastas i folkomröstningen är detsamma som i det andra stadgandet, dvs. det krävs en negativ majoritet om åtminstone 30 procent av väljarkåren.

Förutom de här nämnda proceduriella folkomröstningarna finns det även möjlighet att ordna omröstningar som endast har rådgivande status. För att utlösa en sådan fordras ett majoritetsbeslut i Folketinget. Liksom i Sverige fordras en särskild lag som reglerar de praktiska villkoren i anslutning till folkomröstningen och inte minst vilka frågor som väljarna har att besvara.

3.2.2 Norge

Den norska grundlagen innehåller inga skrivna regler angående folkomröstningar, men avsaknaden av regler har inte uppfattats utgöra något hinder att hålla rådgivande (konsultativa) folkomröstningar. De är alltså av ad hoc-karaktär. Enligt den tolkning av konsitutionen som gjorts kan *Stortinget* genom enkel majoritet konsultera väljarna när som helst och angående vad som helst. Folkomröstningsinstrumentet ligger med andra ord helt i Stortingets händer. Det finns alltså inga

regler som kan tvinga fram en folkomröstning och medborgarna har heller ingen möjlighet att ta något sådant initiativ.

Trots att det saknas regler om folkomröstningar har Norge haft sex sådana sedan 1905. Den första gällde separationen från Sverige år 1905 och den andra – som ägde rum senare samma år – gällde frågan om landet efter separationen skulle vara en monarki eller republik. Härefter har två folkomröstningar hållits i frågan om förbud mot alkohol (1919 och 1926), samt två avseende medlemskap i EEC respektive i EU (1972 och 1994).

3.2.3 Island

I den isländska konstitutionen finns flera olika stadganden avseende regler om folkomröstning. I anslutning till att presidentens maktbefogenheter regleras stadgas att denne kan avsättas från sin befattning i förtid om förslag härom godkänns av en majoritet av folket i en folkomröstning; till grund för en sådan omröstning skall en resolution som antagits av tre fjärdedelar av *Alltingets* medlemmar ligga. Folkomröstningen skall hållas inom två månader från det datum då Alltinget antagit en sådan resolution. Om Alltingets resolution ej godkänns i folkomröstningen skall Alltinget omedelbart upplösas och ett nyval hållas.

En proposition som antagits av Alltinget skall hänskjutas till presidenten för stadfästelse senast två veckor efter att den har antagits. Om presidenten förkastar propositionen skall denna ändå träda i kraft men den skall i det läget, så fort som möjligt, hänskjutas till en folkomröstning för godkännande eller förkastande. I denna folkomröstning, som alltså är av förhindrande karaktär, är utfallet bindande om en majoritet av de medborgare som är röstberättigade röstar för eller emot förslaget. I annat fall är det Alltingets uppgift att besluta efter eget gottfinnande.

Om Alltinget antar ett förslag om ändring eller tillägg avseende statskyrkans status skall detta hänskjutas till väljarna för godkännande i en beslutande folkomröstning enligt samma regler som gäller för folkomröstningar i lagstiftningsärenden (en majoritet av samtliga röstberättigade).

Utöver de möjligheter till folkomröstning som ges i den isländska grundlagen kan även andra frågor bli föremål för folkomröstning. Alltinget har således ytterligare två möjligheter att påkalla folkomröstning. Den ena är att låta folket i en beslutande folkomröstning få ge sin syn på en lagstiftningsåtgärd innan den tänkta lagen ännu tagit bestämd form. Det handlar alltså om att folket så att säga får reagera

på en uttalad viljeinriktning från Alltinget. Om majoriteten tillstyrker den av Alltinget redovisade inriktningen är Alltinget skyldigt att utforma och besluta om ett färdigt lagförslag i enlighet med denna inriktning.

Den andra möjligheten att ordna folkomröstning, utöver vad som uttryckligen stadgas i författningen, är att Alltinget antar en lag med förbehåll att den träder i kraft först efter att den godkänts i en folkomröstning. I detta fall kan man alltså tala om en förhindrande folkomröstning. Lagstiftaren överlåter den yttersta makten åt folket.

Island har haft 5 folkomröstningar. Samtliga har resulterat i majoritet för ja-sidan; i tre av dem har majoriteten varit mycket stor, över 90 procent.

3.2.4 Finland

Två folkomröstningar har hittills hållits i Finland, den ena 1931 angående förbud mot alkohol, och den andra 1994 avseende medlemskap i EU.

Stadgande om folkomröstning infördes i den finländska grundlagen först 1987. Reglerna är i jämförelse med exempelvis RF 8:4 tämligen detaljerade och för att en folkomröstning skall anordnas krävs – liksom i Sverige – majoritet för detta i riksdagen. Så här lyder § 22 a i den finländska regeringsformen:

> Om anordnandet av folkomröstning beslutas genom lag. I lagen skall stadgas om tidpunkten för folkomröstningen och om de alternativ som skall föreläggas de röstande. Staten skall informera om alternativen 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.

Folkomröstningar i Finland är således frivilliga (fakultativa), rådgivande (konsultativa) och institutionellt initierade. Det krävs, enligt samma modell som gäller för RF 8:4 i Sverige, en särskild lag för varje enskild folkomröstning där bland annat de frågor som väljarna skall rådfrågas om formuleras. Preciseringsgraden är dock större i den finländska författningen. Till skillnad från den svenska regeringsformen ger den finländska regeringsformen även staten skyldighet att informera väljarna om de olika alternativen. Någon blankröstning tillåts inte. Slutligen äger enligt författningen enbart finländska medborgare rätt att delta.

3.3 Västeuropa

3.3.1 Schweiz

Schweiz är det land som överlägset toppar listan över antalet folkomröstningar. Mellan 1848 – då den nuvarande federala statsbildningen konstituerades – och 1994 har sammanlagt 430 nationella folkomröstningar anordnats. Det stora antalet folkomröstningar sammanhänger med förekomsten av folkinitiativ men också med att folkomröstningsinstitutet sedan begynnelsen utgjort en central del av den schweiziska politiska kulturen. De regler som ligger till grund för institutet är tämligen invecklade. Gemensamt för samtliga är att de är beslutande.

I den schweiziska konstitutionen finns inledningsvis en bestämmelse om obligatorisk folkomröstning i konstitutionella ärenden. Samtliga ändringar av den federala konstitutionen skall enligt författningen hänskjutas till beslutande folkomröstning. Det gäller oavsett om det är fråga om förändringar av mer genomgripande karaktär (total revision) eller endast partiella förändringar. Beslutsprocessen ser emellertid litet annorlunda ut beroende på omfattningen av den föreslagna författningsrevisionen. Gemensamt för båda dessa typer av konstitutionella förändringar är att en så kallad dubbel majoritet erfordras för att den föreslagna förändringen skall gå igenom. Det innebär dels att en majoritet av väljarna i folkomröstningen röstar för förslaget (någon kvorumgräns finns dock inte), dels att det finns en majoritet för förslaget bland de 26 kantonerna. Om någon av dessa majoriteter ej kan uppnås kvarstår således gällande regler.

En totalrevision tar sikte på författningen i dess helhet medan en partiell revision enbart handlar om förändringar i enskilda paragrafer. Gränsen mellan totalrevision och partiell revision kan givetvis vara flytande; om en partiell reform är omfattande och berör grundläggande och essentiella aspekter tangerar naturligtvis en sådan reform det som rimligen kan benämnas totalrevision. Endast vid två tillfällen har dock totalrevision förekommit (1872 och 1874) vilket tyder på att man i praktiken tenderar att betrakta även tämligen omfattande förändringar som partiella.

Om *Förbundsförsamlingens* båda kamrar bestämmer sig för att genomföra en totalrevision kan det ske på samma sätt som vid vanlig lagstiftning, dvs. med enkel majoritet i respektive kammare (därefter krävs alltså även en folkomröstning). Om däremot oenighet föreligger mellan kamrarna i Förbundsförsamlingen huruvida en totalrevision skall genomföras och vad den i så fall skall innebära, måste det först hållas en särskild folkomröstning om det angelägna i en revision. Det

samma gäller om en totalrevision krävs av minst 50 000 medborgare i ett folkinitiativ och parlamentet inte vill genomföra en revision. Denna särskilda folkomröstning har emellertid inte någon bindande verkan utan handlar enbart om huruvida en totalrevision av författningen skall hållas. Röstar en majoritet av de deltagande i denna folkomröstning för en totalrevision skall ett nyval utlysas. Det åligger sedan den nyvalda Förbundsförsamlingen att arbeta fram ett färdigt förslag till ny författning som därefter skall underställas väljarna för avgörande och denna gång handlar det om ett definitivt beslut. Det finns följaktligen möjlighet att initiera en totalrevision såväl institutionellt som med folkinitiativ.[3]

När det gäller en partiell revision av författningen är den principiella gången i stora drag densamma som vid totalrevision. Det kan således handla om ett initiativ från Förbundsförsamlingen eller om ett folkinitiativ. I det förra fallet erfordras att båda kamrarna står bakom förslaget om partiell revision. I det senare fallet erfordras 100 000 signaturer, vilket alltså är dubbelt så många som när det gäller att initiera en totalrevision. Det är dock här fråga om en viktigare form av folklig initiativrätt genom att det inte enbart är fråga om att sätta igång en process utan att även framställa materiella krav på vilken konkret innebörd revisionen skall ha. I praktiken har det dessutom visat sig vara tämligen enkelt att samla in 100 000 namn; endast i något enstaka fall har ett försök till folkinitiativ ifråga om att få till stånd en folkomröstning om en partiell författningsrevision misslyckats.

Initiativet i en partiell författningsreform kan formuleras som ett precist tillägg men det kan också formuleras i mer generella termer. I båda fallen ankommer det på parlamentet att spela en central roll i processen. Formuleras folkinitiativet som ett precist tillägg utreds förslaget av parlamentet, som därefter har att rekommendera att det förkastas eller antas vid folkomröstningen. Parlamentet kan även formulera ett eget motförslag vilket i så fall hänskjuts till väljarna tillsammans med ursprungsförslaget. Om initiativet formuleras i generella termer skall förslaget även i detta fall hänskjutas till parlamentet. Om de båda kamrarna instämmer i förslaget skall parlamentet utarbeta en partiell revision av konstitutionen vilken alltså hänskjuts till folkomröstning. För definitivt godkännande krävs dubbel majoritet; både en majoritet av folket och en majoritet av kantonerna skall ställa sig

[3] Ett så kallat totalinitiativ har endast en gång förekommit, nämligen 1934. Initiativet förkastades av en bred majoritet i en folkomröstning det efterföljande året.

bakom förslaget. Om parlamentet däremot inte skulle instämma i det generella initiativet skall detta automatiskt hänskjutas till folkomröstning. Även i detta fall krävs naturligtvis dubbel majoritet för att en ny författning skall kunna träda i kraft.

Två olika möjligheter finns alltså att ordna folkomröstning i konstitutionella frågor. I båda dessa sammanhang finns möjlighet till folkinitiativ. Möjlighet till ett sådant finns även i frågor som berör vanliga lagar från parlamentet. I dessa folkomröstningar handlar det om förhindrande omröstningar. Reglerna innebär att 50 000 medborgare eller åtta kantoner kan påkalla folkomröstning avseende en lag eller förordning. Signaturerna måste vara insamlade inom 90 dagar från publiceringen av ett sådant lagförslag. Väljarna har i dessa frågor rätt att förkasta lagar. Däremot saknas en positiv initiativrätt.

Författningen tillåter inte heller att Förbundsförsamlingen överlåter ett lagbeslut till folkomröstning; ett institutionellt initiativ är i detta sammanhang inte möjligt. Så länge initiativet kommer från folket kan dock en folkomröstning komma till stånd i alla de sammanhang Förbundsförsamlingen antagit en lag. Emellertid behöver inte alla generella regler som är av betydelse för medborgarnas rättsställning i Schweiz vara i lagform. Förbundsförsamlingen kan anta så kallade allmänt bindande förbundsförslag och denna typ av rättsregler är undandragna från reglerna om folkomröstning. Fyra olika former av sådana allmänna förbundsförslag förekommer: parlamentsförordningar, allmänna förbundsförslag av tidsbegränsad karaktär, brådskande förbundsförslag samt, slutligen, enkla förbundsförslag.

Slutligen finns också regler om förhindrande initiativ vid ingående av internationella traktat. För att en ratificering skall förhindras gäller samma formella regler som vid förhindrande initiativ angående lagar och förordningar. Efterhand har dessa regler utvidgats till att avse även förslag om medlemskap i internationella organisationer. Vid anslutning till kollektiva säkerhetsorganisationer och överstatliga unioner krävs obligatorisk folkomröstning, som då får en förhindrande karaktär: folket har som sista instans möjlighet att stoppa eller bifalla ett färdigförhandlat avtal.

3.3.2 Italien

Italien är den västeuropeiska demokrati som efter Schweiz har använt folkomröstningsinstitutet mest. Under perioden 1970-1995 har sammanlagt 39 folkomröstningar ägt rum. Liksom i Schweiz kan det höga antalet folkomröstningar i Italien förklaras av förekomsten av folkini-

tiativ.

Folkomröstningar i Italien är genomgående beslutande. Den italienska konstitutionen ger möjlighet till frivilliga (fakultativa) upphävande folkomröstningar och reglerna är tillämpbara på alla gällande lagar utom de som rör finans- och skattelagstiftning, nådeärenden, samt ratificering av traktater. Konkret handlar det alltså om att väljarna ges tillfälle att besluta huruvida en existerande lag (eller en del av en sådan) skall bibehållas eller ej. En kvorumregel finns dock: beslutet blir bindande endast om minst hälften av dem som är röstberättigade deltar. För att denna typ av beslutskontrollerande initiativ skall komma till stånd krävs en anhållan signerad av 500 000 väljare. Det finns även möjlighet till ett institutionellt initiativ: en upphävande folkomröstning kan begäras av fem regionala rådsförsamlingar.

Konstitutionsdomstolen intar en central roll när det italienska folkomröstningsinstitutet tillämpas. Det är sålunda domstolen som slutligen avgör om den fråga som hänskjutits av väljarna faller under någon av de ovanstående områdena och därmed, eventuellt, inte kan bli föremål för omröstning. Om domstolen godkänner folkomröstningen kan emellertid parlamentet ändå förhindra att en sådan hålls genom att antingen upplösa sig själv eller att inom fyra månader ändra lagen i enlighet med det förslag som ligger till grund för folkinitiativet. Det senare har inträffat vid sammanlagt åtta tillfällen.

När en existerande lag upphävts av folket i en folkomröstning gäller den i ytterligare två månader. Därefter är den inte tillämpbar. Ibland, men inte alltid, är det nödvändigt att den lag som upphävs ersätts av en ny lag. Om detta är fallet – vilket avgörs av Konstitutionsdomstolen – ankommer det på parlamentet att utarbeta och anta en sådan i enlighet med det resultat som framkom i folkomröstningen. Att denna uppgift innebär att ett betydande inslag av handlingsfrihet kan förekomma är uppenbart. Det beslut folket fattade i folkomröstningen innebär ju endast att den existerande lagstiftningen inte skall fortsätta att gälla. Vad en ny lag närmare bestämt skall innehålla ankommer det emellertid på de folkvalda att avgöra; den enda garantin för att de inte överskrider sina befogenheter är att de riskerar att få en ny folkomröstning om de i allt för hög grad tänjer på sitt mandat.

Reglerna om frivilliga (fakultativa) folkomröstningar av förhindrande karaktär omfattar två olika former av omröstningar; i båda fallen avses alltså konstitutionella ändringar som antagits av parlamentet men ännu inte trätt i kraft. Dels kan en sådan begäras av 500 000 väljare, dels kan en beslutskontrollerande folkomröstning begäras av en femtedel av ledamöterna i någon av parlamentets båda kammare eller av (minst) fem regionala råd. Dessa båda typer av folkomröstning kan

anordnas endast under förutsättning att lagen ifråga inte har antagits med två tredjedels majoritet i någon av de båda kamrarna.Resultatet är bindande om fler än hälften av de röstberättigade deltar.

Ytterligare en möjlighet till folkinitiativ finns. 50 000 medborgare kan framlägga konkreta lagförslag till parlamentet. Parlamentet kan i det läget utlysa en folkomröstning eller ta upp frågan på sin egen dagordning och fatta beslut i enlighet med förslaget. Men någon skyldighet att göra detta finns inte; parlamentet avgör på egen hand om och i så fall hur ett folkinitiativ av detta slag skall föras upp på dagordningen.

En möjlighet som hittills aldrig använts gäller slutligen möjligheten att hålla beslutande folkomröstning i samband med territoriella förändringar.

3.3.3 Irland

De nuvarande irländska folkomröstningsreglerna fastställdes i 1937 års konstitution och begränsades då till att i huvudsak gälla förändringar av denna. Reglerna för folkomröstningsinstitutet stramades upp; det blev svårare än tidigare att initiera folkomröstningar. Dessa är i Irland proceduriella, institutionellt initierade och beslutande.

Enligt författningen kan konstitutionen endast ändras genom att folket, direkt i en folkomröstning, ger klartecken till detta. Det handlar följaktligen om en obligatorisk folkomröstning och det finns inte några delar av författningen som inte kan ändras på detta sätt. En ändring kommer till stånd genom att parlamentet företar en omröstning om att ett förslag härom skall hänskjutas till folket. Därefter skall en folkomröstning avseende själva ändringsförslaget äga rum. Om en majoritet av de röstande godkänner propositionen vinner beslutet laga kraft. Författningsändringar sker således i en tvåstegsprocess.

En särskild form av institutionellt initiativ som syftar till att skydda minoriteten i parlamentet återfinns i så måtto att en majoritet av ledamöterna i *Seanad* – det indirekt valda överhuset – och minst en tredjedel av ledamöterna i *Dáil* (underhuset) i en gemensam framställan till presidenten kan anhålla om att denne avstår från att signera, och sålunda promulgera till lag, en proposition som majoriteten i riksdagen beslutat att anta. Grunden för detta initiativ skall vara att propositionen anses innehålla förslag av sådan nationell vikt att folkets vilja först, i en folkomröstning, bör fastställas. Förslaget är förkastat om ett flertal av dem som deltar i folkomröstningen röstar emot detta och detta flertal i sin tur utgör minst en tredjedel av samtliga röstberättigade. Om en

sådan negativ majoritet inte uppnås är förslaget godkänt.

Irland tillhör, liksom Danmark, den kategori av länder där folkomröstningar varit tämligen vanligt förekommande. Inklusive folkomröstningen 1937, i vilken den nya författningen antogs, har Irland hittills haft 18 folkomröstningar. Samtliga har varit obligatoriska och gällt förslag till ändring av konstitutionen.

3.3.4 Frankrike

Sedan 1958, då den femte republikens konstitution godkändes genom folkomröstning, har Frankrike haft ytterligare sju folkomröstningar. Även Frankrike ingår därmed bland de demokratiska länder som haft ganska många folkomröstningar. Det finns två typer av folkomröstning. I båda fallen handlar det om beslutande omröstningar.

Den ena typen har karaktär av frivillig (fakultativ) förhindrande folkomröstning om lagförslag. Initiativrätten är emellertid här begränsad till presidenten. Efter att parlamentet antagit ett lagförslag (från regeringen eller ett gemensamt lagförslag från parlamentets båda kammare), kan presidenten hänskjuta det aktuella lagförslaget till en folkomröstning. En begränsning finns även vad gäller själva objektet för folkomröstningen. För att en folkomröstning skall bli aktuell krävs att lagförslaget berör det sätt på vilket den offentliga maktutövningen organiseras, godkännanden av en överenskommelse inom den Europeiska Unionen, eller bemyndigande att ratificera en traktat vilken, utan att strida emot konstitutionen, ändå skulle få funktionella konsekvenser för olika myndigheter. Om resultatet av den institutionellt initierade folkomröstningen är i överensstämmelse med propositionen har presidenten att promulgera den inom viss föreskriven tid.

Denna typ av folkomröstning är begränsad också i så måtto att endast förslag som initierats av parlamentet, inte befintliga lagar, kan hänskjutas till väljarna. Syftet med denna begränsning är att undvika att parlamentets ställning undergrävs. Vidare är möjligheten till folkomröstning begränsad i och med att reglerna endast är tillämpbara på förslag inom ovan nämnda områden. Eftersom dessa är tämligen oprecisa uppstår inte sällan tolkningsproblem då regeln skall tillämpas.

Den andra typen av folkomröstning i Frankrike gäller ändring av konstitutionen. I denna fastslås att initiativrätten till sådan ändring tillkommer både presidenten och parlamentet. För att en förändring skall komma till stånd måste regeringens eller enskilda ledamöters förslag antas av båda husen och därefter skall ändringen godkännas i en folkomröstning. Men det är inte obligatoriskt med folkomröstning

om initiativet till förslaget kommer från presidenten. Den föreslagna ändringen behöver nämligen inte hänskjutas till en avgörande folkomröstning om presidenten beslutar att i stället hänskjuta förslaget till parlamentet för avgörande. I sådana situationer krävs emellertid kvalificerad majoritet. Förslaget till författningsändring godkänns endast om det stöds av tre femtedelar av ledamöterna i nationalförsamligen. Men om initiativet kommer från parlamentet, och det antagits av detta, är däremot folkomröstning obligatorisk.

Den grundläggande skillnaden mellan de två typer av folkomröstning som finns i Frankrike är att de reformer som hänskjuts till folket enligt den senare typen först måste ha godkänts av båda husen i parlamentet. Om initiativet kommer från parlamentet är det obligatoriskt med folkomröstning. Ingen folkomröstning har dock ännu hållits med stöd av denna regel. De fem revisioner som antagits sedan 1958 har samtliga varit initierade av presidenten och de har i samtliga fall godkänts av parlamentet.

3.3.5 Spanien

Spanien tillhör den kategori av länder som emellanåt har folkomröstning utan att folkomröstningsinstitutet för den skull intar en särskild framskjuten plats i det politiska livet. Sedan 1945 har Spanien haft fem folkomröstningar, flera dock under den tid landet inte var en demokrati. Det sätt på vilket institutet nyttjades under fascisttiden har fått till följd att institutet i dag åtnjuter en låg legitimitet.

Även i Spanien krävs folkomröstning när konstitutionen skall ändras. Detta gäller vid totalrevision samt om det är fråga om en partiell revision angående vissa grundläggande områden. För att förändringen skall komma till stånd krävs dessutom först kvalificerad majoritet i *Cortes* (parlamentet). En proposition avseende total eller partiell revision måste antas av parlamentet två gånger med två tredjedels majoritet i varje kammare med ett parlamentsval emellan. Efter att ha godkänts en andra gång hänskjuts sedan förslaget om ändring till en folkomröstning. I denna krävs majoritet för att den konstitutionella förändringen skall gå igenom; någon kvorumregel existerar dock inte.

Ovanstående regler tar således fasta på författningsändringar av mer genomgripande karaktär. Det finns dock särskilda regler för folkomröstning vid partiell revision av konstitutionen som inte berör grundläggande områden. Enligt dessa regler krävs tre femtedels majoritet i varje kammare eller absolut enighet bland ledamöterna i senaten och två tredjedels majoritet bland ledamöterna i underhuset. En tiondel av

ledamöterna i något av husen kan, efter att en förändring antagits, kräva en folkomröstning. Hittills har emellertid inte någon konstitutionell ändring ägt rum i Spanien. En sannolik orsak är de ytterst stringenta omständigheter som krävs för att en sådan skall äga rum.[4] De konstitutionella folkomröstningarna är beslutande.

Spanien har även regler i konstitutionen som möjliggör folkomröstning vid ändring av vanlig lagstiftning. Dessa folkomröstningar är frivilliga och rådgivande och – även här – institutionellt initierade. Makten att påkalla en omröstning av detta slag ligger i regeringens händer.

Slutligen innehåller den spanska konstitutionen ett stadgande som ger väljarna möjligheten att förelägga parlamentet förslag till lagar. Principen påminner om den som finns i Italien. För ett sådant förfarande krävs 500 000 signaturer. Områden som berör skattelagstiftningen, internationella angelägenheter eller nådeärenden är dock undantagna. I likhet med Italien men i motsats till Schweiz är parlamentet inte skyldigt att vidtaga åtgärder med anledning av sådana lagförslag.

3.3.6 Österrike

Österrike har sedan 1945 haft endast två folkomröstningar och sällar sig därför till den kategori av länder som använder folkomröstningsinstitutet tämligen sällan. Den första omröstningen ägde rum 1978 och gällde kärnkraftens framtid, den andra ägde rum 1994 och gällde medlemskap i den Europeiska Unionen.

I Österrike kan varje lagstiftningsåtgärd som antagits av parlamentet hänskjutas till folket för omröstning. Reglerna är olika beroende på vilken typ av lagstiftning det gäller och det finns stadganden i den österrikiska konstitutionen om både obligatorisk folkomröstning och frivillig (fakultativ) folkomröstning. Folkomröstningar i Österrike är proceduriella och institutionellt initierade. Alla folkomröstningar i Österrike är beslutande.

I den österrikiska konstitutionen stadgas att en obligatorisk omröstning krävs vid tillägg eller ändring av de "fundamentala principerna" i konstitutionen. Dessa är: den demokratiska principen, den republikanska principen, den federala principen samt principen om att maktutövningen sker under lagbundenhet. För att dessa principer skall kunnda ändras krävs således en folkomröstning. När det gäller konstitutionell

[4] Butler & Ranney (1994:28.)

lagstiftning, som inte berör någon av dessa fundamentala principer, och därmed inte kräver folkomröstning, måste en fakultativ omröstning anordnas om minst en tredjedel av ledamöterna i någon av de två kamrarna så begär. Båda dessa former av omröstning är förhindrande till sin karaktär.

En lagstiftningsåtgärd av icke-konstitutionell karaktär som antagits av parlamentet kan hänskjutas till en förhindrande folkomröstning genom ett enkelt majoritetsbeslut i parlamentet. Denna form av omröstning kan användas för att i efterhand få stöd för en viss regeringspolitik och – utan att det för den skull är fråga om en folkomröstning med plebicitär karaktär – därmed vinna ökad legitimitet åt denna politik. Det finns även ett stadgande i konstitutionen om folkomröstning för att få folkets godkännande för ett beslut från parlamentet att avsätta presidenten.

Även i Österrike finns vissa möjligheter till folkinitiativ. Dessa initiativ måste stödjas av minst 100 000 röstberättigade eller av minst en sjättedel av valmanskåren i tre av de federala provinserna för att parlamentet skall vara skyldigt att ta upp frågan till behandling. Enligt konstitutionen är parlamentet i det läget ålagt att debattera och fatta ett beslut i frågan men däremot inte att anta någon från väljarna föreslagen lagstiftning.

3.3.7 Storbritannien

Storbritannien har ingen skriven författning. De konstitutionella regler som trots denna avsaknad genomsyrar det engelska statslivet har utvecklas genom prejudikat och konventioner. Det finns inte heller några regler om folkomröstningar, vare sig när det gäller de omständigheterna under vilka de skall hållas eller hur de skall hållas. Trots denna brist på föreskrifter om användande av folkomröstningar har en rådgivande folkomröstning ändå hållits, nämligen 1975 då engelsmännen fick ta ställning till huruvida landet även i fortsättningen skulle vara medlem i den Europeiska Gemenskapen. Det handlade följaktligen om en rådgivande, fakultativ ad hoc-omröstning på institutionellt initiativ av regeringen. Av den nuvarande debatten i Storbritannien att döma förefaller det troligt att institutet kommer att tillämpas också i framtiden, men inte i någon större omfattning.

3.4 Central- och östeuropa

3.4.1 Polen

I Polen finns reglerna om folkomröstningar i 1992 års konstitution samt i en lag om folkomröstningar från 1995. Enligt konstitutionen kan en folkomröstning hållas i ett ärende som är av "speciellt intresse för staten". Vad detta konkret betyder finns det dock inte något stadgande om; det ankommer på parlamentet att avgöra. Rätten att påkalla en folkomröstning tillkommer i dessa fall *Sejm* (andra kammaren i parlamentet) samt presidenten.

En folkomröstning påkallad av Sejm sker genom att en absolut majoritet av ledamöterna antar en resolution om detta. En folkomröstning påkallad av presidenten kan komma till stånd efter att förslaget bifallits av *Senaten* (första kammaren) med absolut majoritet.

En folkomröstning kan även komma till stånd genom folkinitiativ. För detta krävs att de som vill påkalla en folkomröstning i en viss fråga måste samla ihop 500 000 signaturer som stödjer förslaget, varpå Sejm kan utlysa en folkomröstning. Resultatet av en folkomröstning är bindande om mer än hälften av de röstberättigade har deltagit i omröstningen.

Polen har sedan 1987, då frigörelseprocessen från Sovjetunionen börjat framskrida på allvar, haft två folkomröstningar (1987 och 1996). Liksom för flera andra av de postkommunistiska länderna tycks det emellertid som om folkomröstningar i Polen framdeles kommer att spela en betydelsefull roll i det politiska livet.

3.4.2 Ungern

Också i Ungern har två folkomröstningar ägt rum under den postkommunistiska tiden (1989 och 1993). Regler om folkomröstning finns dels i konstitutionen, dels i en särskild lag om folkomröstningar och folkinitiativ. I konstitutionen stadgas att en "nationell plebicitär folkomröstning" kan påkallas av parlamentet om beslutet stöds av två tredjedelar av parlamentsledamöterna.

I lagen om folkomröstningar och folkinitiativ, som antogs 1989, stadgas att det är en konstitutionell rättighet som tillkommer varje ungersk medborgare att initiera en folkomröstning. Varje fråga som skall beslutas av (eller som redan har beslutats av) parlamentet kan sålunda hänskjutas till folkomröstning under förutsättning att det erforderliga antalet signaturer uppnås. Undantagna är dock frågor om

statsbudgeten, skatter, avgifter och centrala riktlinjer avseende lokala skatter, beslut om möten för parlamentet, eller fullgörande av skyldigheter som Ungern tagit på sig i och med ratificering av internationella traktater.

Det finns möjlighet att ordna såväl beslutande som rådgivande folkomröstningar i Ungern. Dessa kan initieras av presidenten, regeringen, minst 50 parlamentsledamöter samt av folket. För att folket skall få till stånd en folkomröstning krävs att minst 50 000 medborgare signerat ett förslag om en sådan i en viss fråga. Insamlande av signaturer får enligt lag inte ske på arbetsplatser. När en folkomröstning initierats skall parlamentet debattera förslaget och inom två månader besluta om en sådan skall hållas eller inte. För att en folkomröstning skall hållas krävs en majoritet bland parlamentsledamöterna om minst två tredjedelar. Om mer är 100 000 medborgare står bakom ett folkinitiativ måste dock parlamentet hänskjuta frågan till en folkomröstning.

Proceduren kring beslutande folkomröstningar är i stort sett identisk med den som gäller vid allmänna val. Frågor hänskjutna till folkomröstning skall formuleras så att alla medborgare kan avge ett otvetydigt svar. En kvorumgräns finns. Folkomröstningen är bindande endast om mer än hälften av alla röstberättigade har deltagit och om mer än hälften av de som avgivit en giltig röst har röstat på samma sätt. Resultatet av folkomröstningen skall enligt lagen omedelbart efter sammanräkningen publiceras i nationella tidningar och i andra massmedier och parlamentet är skyldigt att fatta ett beslut i överensstämmelse med resultatet i folkomröstningen så fort som möjligt efter det att en folkomröstning har hållits. En ny folkomröstning i samma fråga kan hållas tidigast efter två år; vidare får en folkomröstning inte hållas 60 dagar före eller efter ett allmänt val eller/och ett lokalval.

3.4.3 Litauen

Litauen har haft flest folkomröstningar av de postkommunistiska länderna; hittills åtta stycken. Den första ägde rum 1991 och därefter har alltså ytterligare sju hållits. Enligt Litauens konstitution kan folkomröstning hållas i frågor som är "avgörande för den litauiska staten och nationen", samt rörande enskilda lagförslag. Folkomröstningsinstitutet regleras i en lag från 1989. En folkomröstning kan påkallas av minst en tredjedel av ledamöterna i parlamentet eller genom folkinitiativ. I det senare fallet krävs att minst 300 000 av de röstberättigade står bakom förslaget.

En folkomröstning kan endast resultera i en lagändring om mer än

hälften av de röstberättigade röstat för densamma. För att en folkomröstning överhuvudtaget skall bli giltig krävs dock att minst 50 procent av de röstberättigade deltar.

3.4.4 Ryssland

I Ryssland kan folkomröstningar hållas avseende den federala lagstiftningen samt i "frågor av statlig betydelse" för hela landet. Härutöver kan folkomröstningar hållas på regional och lokal nivå.

Vid ändring av den ryska konstitutionen föreskrivs olika förfaranden beroende på vilka avsnitt av konstitutionen som ändringsförslaget avser. När det gäller förslag som berör grunderna för det konstitutionella systemet, mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter samt tillägg i konstitutionen, föreskrivs ett särskilt förfarande. Detta förfarande innebär att om ett förslag att ändra lydelsen av bestämmelserna i något av dessa kapitel stöds av minst tre femtedelar av ledamöterna i såväl *Duman* (parlamentets underhus) som i *Federationsrådet* (parlamentets överhus) skall en så kallad "konstitutionell församling" sammankallas. Denna församling skall antingen bekräfta den gamla lydelsen av det aktuella kapitlet eller utarbeta ett utkast till ny lydelse av de lagrum i konstitutionen som är aktuella för ändring. Ändringen av konstitutionen träder i kraft om utkastet godkänns av minst två tredjedelar av den konstitutionella församlingens ledamöter. Denna församling kan dock även välja att hänskjuta frågan till en folkomröstning. En ändring träder då i kraft om utkastet godkänns av minst hälften av de väljare som deltagit i folkomröstningen.

En folkomröstning kan således utlösas av en konstitutionell församling som sammankallats för att ta ställning till ändringar av konstitutionen. Vidare kan en folkomröstning initieras genom folkinitiativ: minst två miljoner röstberättigade ryska medborgare, av vilka högst 10 procent får ha sitt hemvist inom ett och samma del av federationen, kan initiera en folkomröstning. Initiativet måste således ha stöd från medborgare i olika delar av landet.

Förfarandet vid folkinitiativ är tämligen komplicerat och regleras i en särskild federal lag: "Om folkomröstningar i den ryska federationen" från 1995. Bland annat förutses bildande och registrering av initiativgrupper samt insamling av underskrifter till stöd för att en viss fråga skall hänskjutas till folkomröstning.

En folkomröstning utlyses formellt av den ryska federationens centrala valkommission. Om folkomröstningen påkallats genom folkinitiativ skall valkommissionen inom 15 dagar från det att den erhållit

listor med namnunderskrifter samt övriga dokument pröva huruvida initiativet uppfyller de formella kraven. Finner kommissionen att så är fallet skall ärendet lämnas till presidenten. Om en folkomröstning initierats av sen konstitutionella församlingen behöver dock inte ärendet gå via valkommissionen utan församlingen skall överlämna ärendet direkt till presidenten. Presidenten skall sedan, inom 10 dagar från det att han erhållit ärendet från valkommissionen eller den konstitutionella kommissionen, vidarebefordra detsamma till konstitutionsdomstolen. Denna i sin tur skall inom en månad härefter ta ställning till och besluta huruvida folkomröstningsinitiativet uppfyller kraven enligt konstitutionen. Finner konstitutionsdomstolen att initiativet inte står i strid med konstitutionen skall presidenten inom 15 dagar utlysa folkomröstningen. Det officiella resultatet i folkomröstningen tillkännages av valkommissionen, och vinner laga kraft så fort detta sker. Ytterligare bekräftande beslut av parlamentet är således ej nödvändiga.

Möjligheten att initiera folkomröstning är begränsad till vissa typer av ärenden och folkomröstning får *inte* hållas i följande frågor:

1. ändringar av federationsobjektens status,
2. ändring av mandatperioderna för presidenten, ledamöterna av Duman och medlemmarna av Federationsrådet,
3. ändring av val till presidentposten och Duman eller förtida formering av federationsrådet,
4. frågor avseende den federala budgeten eller statens finansiella förpliktelser inom landet,
5. skattefrågor,
6. extraordinära åtgärder för att säkerställa befolkningens hälsa och säkerhet
7. amnesti och nåd.

Därtill gäller ett generellt förbud mot folkomröstningar avseende frågor som innebär en begränsning eller ett avskaffande av de mänskliga och medborgerliga rättigheterna eller de konstitutionella garantierna för säkerställandet av dessa.

Folkomröstning får inte genomföras under förhållanden av undantags- eller krigstillstånd för nationen och ej heller inom tre månader härefter. Vidare får ny folkomröstning avseende en fråga med samma innebörd som en fråga som varit föremål för folkomröstning inte hållas förrän ett år efter att det officiella resultatet publicerats.

Ryssland har hittills haft sex folkomröstningar. Den första ägde rum 1991 och därefter har fem ytterligare ägt rum, samtliga under år 1993.

3.5 Australien

Australien har hittills haft sammanlagt 44 folkomröstningar på nationell nivå och sällar sig därför tillsammans med Schweiz och Italien till den kategori länder som använt folkomröstningsinstitutet påfallande ofta.

I denna genomgång har åtskilliga exempel givits på att folkomröstningar av förhindrande karaktär är obligatoriska i samband med grundlagsändringar. Så är fallet även i Australien. För att den federala konstitutionen skall kunna ändras krävs att regeringen initierar en sådan process och den måste avslutas med en beslutande folkomröstning. I den australiensiska konstitutionen stadgas att den föreslagna ändringen av konstitutionen måste antas med absolut majoritet av parlamentets båda kammare samt att den föreslagna lagen måste hänskjutas för omröstning i varje delstat inte tidigare än två månader men heller inte senare än sex månader efter det att den antagits av parlamentet. Röstberättigade är de som får rösta i val till representanthuset.

Vidare kan folkomröstningsinstitutet användas som ett skiljedomsinstitut i lagstiftningsfrågor där det föreligger oenighet mellan parlamentets båda kammare. Om en av dessa ändrar eller förkastar en föreslagen lag som antagits av den andra kammaren, kan efter tre månader den kammare som beslutat att anta den föreslagna lagen åter göra detta och vidhåller då den andra kammaren sitt motstånd hänskjuts automatiskt den föreslagna lagen till väljarna för ett slutgiltigt avgörande. När en sådan situation uppkommer skall folkomröstningen ske enligt de föreskrifter som parlamentet beslutar. Det handlar i detta fall om en kombination av ett proceduriellt omröstningsförfarande och en ad hoc-omröstning där det speciella reglerna fastställs genom ett särskilt beslut.

Men det centrala inslaget i det australiensiska folkomröstningsinstitutet är ändå – om man ser till de folkomröstningar som de facto ägt rum – dess koppling till den konstitutionella reformprocessen. Kraven för att en konstitutionell ändring skall komma till stånd är liksom i Schweiz dubbel majoritet. I Australiens fall innebär det dels majoritet bland delstaterna och dels majoritet bland väljarna i folkomröstningen. Ett undantag finns dock från denna huvudregel. Handlar det om ett författningsförslag som påverkar den grundläggande strukturen avseende valsystem, och den därmed ur maktsynpunkt centrala frågan om reglerna för representation i landet som helhet, krävs majoritet för detta förslag i samtliga sex delstater. Sammantaget kan man alltså konstatera, att det handlar om förhållandevis hårda krav för att ändra författningen och följaktligen har denna endast vid några enstaka tillfällen kommit att bli ändrad.

3.6 USA:s delstater

USA är ett av de demokratiska länder som aldrig har haft någon landsomfattande folkomröstning. Trots detta finns det på delstatlig nivå ett omfattande bruk av folkomröstningar. Delstaterna är ansvariga för sina egna vallagar och kan således också avgöra i vad mån folkomröstningar skall förekomma. Folkinitiativ är vanligt förekommande. I drygt hälften av delstaterna tillåts detta. En stor variation finns dock, både när det gäller reglernas utformning och antalet folkomröstningar.

I alla delstater utom Delaware måste väljarna formellt godkänna ändringar i delstatens konstitution. I sammanlagt 26 delstater, samt i District of Columbia, finns stadganden om folkomröstning intagna i delstatens konstitution i någon form. 21 delstater har regler om både lagstadgade (proceduriella) folkomröstningar och folkinitiativ, medan tre delstater har bestämmelser endast om folkomröstningar och två delstater endast om folkinitiativ.

Initiativrätten ger medborgarna genomgående rätt att föreslå lagar (laginitiativ) och i några delstater dessutom konstitutionella ändringar (konstitutionella initiativ). Om den föreslagna lagen hänskjuts till omröstning direkt, talar man om direkt initiativ. Om delstaten i stället tillåter lagstiftaren (delstatskongressen) att överväga och kanske anta den föreslagna lagen eller det konstitutionella tillägget, talar man om indirekt initiativ. I stater som tillåter båda formerna av initiativ är direkt initiativ det som används oftast.

Reglerna om folkinitiativ är generösa, sedda ur väljarnas perspektiv. I många stater är det exempelvis förbjudet för delstatskongressen att tillgripa ett så kallat verkställande veto. Konstitutionella initiativ kan i normalfallet ändras endast genom att en efterföljande folkomröstning äger rum. Laginitiativ kan emellertid oftast ändras utan folkomröstning. Endast i fem stater tillåts inte lagstiftaren att ändra eller upphäva lag som antagits genom folkinitiativ.

Även delstatskongresserna har naturligtvis rätt att utlysa folkomröstningar. Detta sker, på majoritetens inrådan, relativt ofta och då handlar det i regel om beslutskontrollerande omröstning av förhindrande karaktär. Omröstningen äger med andra ord rum efter att kongressen fattat ett beslut, vilket den vill att folket skall ratificera. Det är i frågor, som berör väljarna direkt och där det erfordras en särskild legitimitet, som sådana omröstningar äger rum.

Alla former av förslagsrätt och folkomröstning kräver naturligtvis att initiativtagarna till framställan samlar ett visst antal giltiga signaturer från registrerade medborgare. Den gräns som erfordras varierar kraftigt mellan de olika delstaterna, från två procent i North Dakota till

femton procent i Wyoming; i båda dessa exempel handlar det om lagförslag som ej påverkar delstatens konstitution, alltså en ganska ordinär typ av folkomröstningsfråga. Vissa delstater har dessutom krav på geografisk spridning av signaturerna. Kravet för antagande av direkt lagstiftning varierar också mellan delstaterna. En del stater kräver majoritet av de röstande i själva folkomröstningen, andra en majoritet av de väljare som röstade i det närmast föregående delstatsvalet och åter andra en extra majoritet av de som röstade i valet.

Folkinitiativ är något av ett "västern fenomen" i USA. Medan elva av de västra delstaterna och åtta av delstaterna i mellersta USA har regler om folkinitiativ har endast två delstater i öst, två delstater i söder samt District of Columbia sådana bestämmelser. Under perioden 1950-1992 har exempelvis Kalifonien haft 127 folkomröstningar (institutionellt och folkligt initierade), Oregon 97, Maryland 14 och Florida 8. En delstat som under denna period inte haft någon omröstning alls är Mississippi.

3.7 Två sydamerikanska stater: Chile och Brasilien

3.7.1 Chile

I Chiles konstitution fastställs de speciella befogenheter som tillkommer republikens president; en av dessa befogenheter är att påkalla vad som kallas för "plebicitära folkomröstningar".

Förslag att ändra eller göra tillägg i konstitutionen kan läggas fram av presidenten eller av någon enskild kongressledamot. För att ett sådant förslag skall godkännas av varje kammare krävs stöd av en majoritet om tre femtedelar av kongressledamöterna och senatorerna. Efter att en sådan majoritet erhållits skall förslaget hänskjutas till presidenten som då har att avgöra om folkomröstning skall hållas.

Folkomröstningsinstitutets karaktär av att vara "plebicitära" sammanhänger med den vetorätt presidenten har när det gäller beslut som antagits av kongressen. Presidenten kan alltså förhindra att kongressens beslut genomförs, men om kongressen med en kvalificerad majoritet om minst tre fjärdedelar av ledamöterna i varje kammare ändock insisterar på att beslutet skall gälla är presidenten tvingad att promulgera förslaget om vederbörande inte konsulterar folket i en "plebicitär folkomröstning". Samma regler gäller naturligtvis för sådana beslut som ursprungligen emanerar från presidenten.

Folkomröstningar kan inte användas i alla typer av frågor. För konstitutionella ändringar som är avsedda att i något avseende modifiera folkomröstningsreglerna, eller för att begränsna presidentens makt eller för att utvidga kongressens makt, krävs godkännande av både presidenten och två tredjedelar av ledamöterna i varje kammare. En folkomröstning kan inte förekomma i sådana fall.

Ändringar avseende de grundläggande stadgandena i konstitutionen, reglerna rörande den konstitutionella domstolen, reglerna om armén och de "beväpnade styrkorna" samt reglerna om det nationella säkerhetsrådet, skall dock tillgå enligt ovan beskrivna procedur och sålunda är folkomröstning i dessa fall tänkbar. Men ett antaget förslag till ändring inom dessa områden skall inte promulgeras av presidenten förrän ytterligare beslut fattats av kamrarna och då efter att ett val ägt rum. Förslag inom dessa områden är alltså vilande fram till efter nästa gemensamma val till kamrarna. De nyvalda kamrarna skall sedan under sin första session hänskjuta den antagna texten till debatt och omröstning utan att denna underkastas några ytterligare förändringar. Om ändringen/tillägget antas av två tredjedelar av ledamöterna i den nya kongressen skall förslaget återsändas till presidenten för promulgation. Om presidenten motsätter sig förslaget kan han i det läget konsultera folket i en folkomröstning. En sådan folkomröstning skall äga rum inom 30 dagar efter det datum som båda kamrarna insisterat på i det av dem godkända förslaget. Omröstningen får inte hållas före 30 dagar eller efter 60 dagar från det publikationsdatum som fastställts i förordningen. Om presidenten inte har utlyst folkomröstning inom denna tid är han skyldig att promulgera det förslag som antagits av kongressen.

Chile har hittills haft fem folkomröstningar.

3.7.2 Brasilien

I kapitel 4 i Brasiliens konstitution räknas de brasilianska medborgarnas politiska rättigheter upp. I kapitlet fastslås att folkets suveränitet skall utövas genom allmän rösträtt, direkta och hemliga omröstningar/val med lika värde för alla och i form av "plebicitära folkomröstningar" samt folkomröstningar som inrymmer folkinitiativ.

Val och folkomröstningar är i Brasilien obligatoriska för medborgare över 18 år men frivilliga för icke läskunniga medborgare, medborgare över 70 år samt för medborgare som är över 16 år men under 18 år. Vidare gäller inte röstplikten för värnpliktiga under den tid dessa genomgår obligatorisk militärtjänstgöring.

I konstitutionen fixeras den nationella kongressens makt och i det

sammanhanget stadgas bland annat att kongressen skall ha rätt att utlysa en folkomröstning efter att presidenten tillstyrkt förslaget.

Det har hittills ägt rum fyra folkomröstningar i Brasilien: 1963, 1972, 1993 och 1996.

3.8 Kort om övriga världen

I den finländske forskaren Markku Suksis bok *Bringing in the people* finns en kartläggning av folkomröstningsinstitutet i hela världen, innefattande sammanlagt 160 konstitutioner.[5] Suksis studie bekräftar vissa av de mönster som framkommit i denna genomgång. Bland annat visas att generellt föreskrivna regler, dvs. proceduriella omröstningar, är vanligt förekommande och att dessa normalt är kopplade till konstitutionella regeländringar: sammanlagt 58 författningar innehåller stadganden som explicit anger möjlighet till folkomröstning på nationell nivå och som därtill reglerar formerna för dessa omröstningar. I 56 av dessa författningar anges uttryckligen att folkomröstning skall eller kan hållas i anslutning till konstitutionella förändringar.

Men trots denna mångfald saknas det ändå i de flesta författningar regler om folkomröstningar. Att så är fallet betyder självfallet inte att det i dessa länder är förbjudet att ordna folkomröstningar; Storbritannien är exempel på ett land där det saknas en skriven författning och följaktligen regler för folkomröstningar men där sådana ändå är tillåtna. Särskilda stadganden om folkomröstning på regional eller lokal nivå är sällsynta, trots att sådana omröstningar är vanligt förekommande. Regler för regionala folkomröstningar återfinns i 15 författningar och för lokala folkomröstningar i nio.

Vanligt är alltså att folkomröstningsinstitutet används i samband med konstitutionella ändringar. Det är också vanligt att det finns särskilda regler om folkomröstning för olika internationella frågor, till exempel för ingående av traktater (31 länder), liksom för vanlig lagstiftning (25 länder).

3.9 Summering

I ovanstående genomgång har fem kategorier av länder utkristalliserats med avseende på hur ofta folkomröstningsinstitutet kommer till an-

[5] Suksi (1993).

vändning och följaktligen vilken roll och ställning institutet kan sägas ha i respektive land.

En första kategori utgörs av de tre länder som mycket ofta anordnar folkomröstningar: Schweiz, Australien och Italien. Två av dessa länder tillåter folkinitiativ: Schweiz och Italien. Dessa tre länder har alltså väsentligt oftare än andra länder folkomröstning. Schweiz står naturligtvis här i en klass för sig. Folkomröstningsinstitutet utgör i Schweiz sedan lång tid en viktig komponent i det politiska systemet och Schweiz är sålunda det land som kommer närmast det direktdemokratiska idealet.

En andra kategori utgörs av länder som har folkomröstningar tämligen ofta utan att det på samma sätt som för framförallt Schweiz' vidkommande kan sägas prägla det politiska livet. Hit hör Danmark, Irland och Frankrike. Kännetecknande för dessa länder är att folkomröstningsinstitutet spelar en central roll i den beslutsprocess som föranleder konstitutionella reformer. Folkomröstning av beslutande karaktär är obligatorisk i dessa sammanhang; för Frankrikes del kan man dock tala om en till hälften obligatorisk modell eftersom det enbart är i frågor där parlamentet tagit initiativ som det föreligger obligatorium.

Möjligen kan de postkommunistiska länderna sägas tillhöra denna kategori. Under kort tid har det i dessa ägt rum ett stort antal folkomröstningar, men i vad mån denna tendens blir beständig råder i nuläget osäkerhet om. De folkomröstningar som hittills ordnats har ju ägt rum i en formativ, statsuppbyggande fas där folkomröstningar uppfattats som ett viktigt instrument för att åstadkomma legitimitet.

En tredje kategori utgörs av sådana länder där folkomröstningar emellanåt förekommer men ändå bara i sådan omfattning att de kan sägas representera ett udda och för systemet närmast avvikande inslag. Förutom Sverige hör så disparata länder som Chile, Brasilien, Island, Norge och Spanien till denna grupp.

En fjärde kategori utgörs av sådana länder som ytterst sällan anordnar folkomröstning. Hit hör Storbritannien, Österrike och Finland. I dessa länder har folkomröstning ägt rum endast någon enstaka gång. Även dessa länder uppvisar sinsemellan stora skillnader ifråga om institutionella förutsättningar, men förenas alltså av att institutet nyttjas endast vid sällsynta tillfällen.

Detsamma kan i än högre grad sägas vara fallet även för den sista kategorin som består av de länder som aldrig ordnat folkomröstningar på nationell nivå. I denna kategori ingår fem demokratier: Indien, Israel, Japan, Nederländerna och USA. I USA intar dock folkomröstningsinstitutet en framträdande roll på delstatlig nivå.

Vad som är påfallande är den stora dominansen för beslutande

omröstningar. Sådana förekommer i Australien, Brasilien, Chile, Danmark, Frankrike, Italien, Irland, Island, Litauen, Polen, Ryssland, Schweiz, Spanien, Ungern och Österrike. Av de länder som här behandlats är det endast i Finland, Norge och Storbritannien som det inte är möjligt att hålla beslutande folkomröstning. Beslutande folkomröstningar är som framhållits ofta kopplade till den beslutsprocess som konstitutionella förändringar inrymmer. Noterbart är att det för samtliga länder utom två – Spanien och Österrike – där beslutande omröstningar förekommer är det betydligt vanligare att folkomröstningar överhuvudtaget äger rum än i de länder där folkomröstningarna endast är av rådgivande karaktär. I samtliga de länder där det enbart har anordnats rådgivande folkomröstningar – Sverige, Finland, Norge och Storbritannien – är antalet omröstningar avsevärt färre än i de länder där det (huvudsakligen) ägt rum beslutande omröstningar. Det tycks alltså som om ett beslutande institut lättare än ett rådgivande frammanar folkomröstningar. Den främsta orsaken härtill är naturligtvis att det i många länder är obligatoriskt med folkomröstning i vissa lägen och i sådana sammanhang är det beslutande omröstningar som gäller. Denna förklaring utesluter dock på intet vis att man i dessa länder har haft en annan och mera positiv syn på folkomröstningar och av det skälet valt att i sin författning föreskriva att folkomröstning måste hållas i vissa, för landet viktiga frågor.

Beslutande folkomröstningar är ofta beslutskontrollerande till sin karaktär, dvs. de äger rum efter att parlamentet eller den lagstiftande församlingen fattat ett beslut. I regel är det fråga om obligatoriska omröstningar som ett (sista) led i den beslutsprocess som erfordras för att författningsändringar skall bli rättsligt bindande. Men det kan också – som i Frankrike och Spanien – vara frivilliga omröstningar där presidenten eller parlamentsmajoriteten av någon särskild anledning finner behov av att låta folket få det avgörande ordet i en vanlig lagstiftningsfråga. Folkomröstningsinstitutet är även här av förhindrande karaktär: folket får det avgörande ordet i ett beslut som fattats av den lagstiftande församlingen men som ej ännu implementerats. Beslutskontrollerande omröstningar av detta förhindrande slag är alltså det normala, men beslutande omröstningar av upphävande karaktär kan också förekomma. Särskilt vanligt är sådana folkomröstningar i Italien. Genom förekomsten av folkinitiativ kan således det italienska folket intervenera i redan existerande lagar eller dekret. Även i Schweiz finns möjlighet att via folkinitiativ hålla folkomröstning av upphävande karaktär, men i motsats till Italien då endast i författningsfrågor.

Endast två länder i Europa – Schweiz och Italien – har som framhållits folkinitiativ. Även i Spanien och Österrike finns dock möjlighet

för folket att på liknande sätt som i Schweiz och Italien (genom petitioner) anmoda parlamentet att debattera eller besluta i en viss fråga. Men möjligheterna är inte av sådant slag att de folkomröstningsinstitut som finns i dessa båda länder kan karakteriseras som folkinitiativ.

I alla länder – även Schweiz och Italien – finns möjlighet till institutionellt initierade folkomröstningar. Variationerna är dock betydande. Vanligast är att parlamentet äger rätt att utlysa folkomröstning. Ibland, som i Danmark och Irland, har en minoritet i parlamentet rätt till detta. Men i Spanien är det regeringen som har initieringsrätten och i Frankrike ligger – samtidigt som nationalförsamlingen också kan initiera en folkomröstning – stor makt hos presidenten i detta hänseende. Under Charles De Gaulles presidentperiod kom folkomröstningsinstitutet att användas flitigt och då som ett redskap att stärka presidentmakten (se kapitel 6). I Schweiz har kantonerna en viktig funktion i initieringshänseende. Och Italien, slutligen, påminner också i detta avseende om Schweiz genom att fem regionala rådsförsamlingar kan initiera en folkomröstning.

4 Folkomröstningsinstitutets utveckling i Sverige

Detta kapitel behandlar den politiska debatten kring folkomröstningsinstitutet i Sverige, alltsedan de första riksdagsmotionerna till dagens situation. Partiernas ställningstaganden har under denna period genomgått påtagliga förändringar. Dessa förändringar sammanfaller med de positioner de olika partierna innehaft i partisystemet: maktisolerade partier har genomgående kommit att inta en mer positiv hållning till folkomröstningar än maktbärande partier. Ett stort antal utredningar har vid olika tillfällen, behandlat folkomröstningsinstitutets roll, ofta i anslutning till att också andra författningspolitiska problem varit föremål för intresse. I kapitlet urskiljs de faser i vilka debatten framstått som mest intensiv.

4.1 Inledning

Striden om den svenska författningspolitiken har under 1900-talet ägt rum huvudsakligen under två perioder. Den första perioden inträffade i början av seklet då rösträtten, parlamentarismen och det proportionella valsystemet infördes. Den andra perioden kan hänföras dels till de riksdagsbeslut som fattades 1968/69, då enkammarriksdagen infördes och en övergång skedde till treåriga mandatperioder med gemensam valdag för riksdags-, landstings- och kommunalval, dels till de beslut som fattades 1973/74 då den nya regeringsformen antogs.

Folkomröstningsinstitutet har på det hela taget haft en tämligen undanskymd plats i den författningspolitiska diskussionen. Det var inledningsvis rösträtten och parlamentarismen som helt stod i förgrunden för intresset. Därefter riktades uppmärksamheten främst mot andra och mer partiskiljande frågor som låg i stöpsleven i samband med den genomgripande författningsrevisionen på 1970-talet. Dit hörde framförallt införandet av enkammarriksdagen och skyddet för de medborger-

liga fri- och rättigheterna. Visserligen har krav på folkomröstning väckts emellanåt, och vid sammanlagt fem olika tillfällen har också sådan ägt rum, men bortsett från några år under 1950-talet kan ändå inte institutet sägas ha fått någon riktigt central plats i den författningspolitiska debatten.

Som ett efterspel till rösträttsreformen kom folkomröstningsinstitutet att grundlagsregleras genom riksdagsbeslut 1921/22. Möjligheten att anordna rådgivande och fakultativ (frivillig) folkomröstning inskrevs med dessa beslut i regeringsformen. Men frågan om folkomröstningsinstitutets ställning försvann alltså inte från den politiska dagordningen efter denna reform. Vid ytterligare fyra tillfällen har frågan varit föremål för mer ingående parlamentarisk behandling:

- perioden 1950-54, då beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor övervägdes och då riksdagen fattade ett första beslut om att ge en minoritet i riksdagen initiativrätt till rådgivande folkomröstningar;
- perioden 1957-63, då det övervägdes att ge riksdagsminoriteten initiativrätt till beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor;
- perioden 1966-74, som utmynnade i att riksdagen beslutade att hålla fast vid 1922 års folkomröstningsinstitut, samt
- perioden 1977-79, då möjlighet för en riksdagsminoritet att utlysa en beslutande folkomröstning infördes enligt den modell som övervägdes under perioden 1957-63.

I detta kapitel skall folkomröstningsinstitutets utveckling i svensk författningspolitik beskrivas. Det problem som står i fokus gäller det sätt på vilket frågan hanterats på den parlamentariska arenan. Vilka beslut har fattas och vilka är de överväganden som legat bakom besluten? Vilka politiska meningsmotsättningar har funnits och hur har dessa förändrats över tid?

4.2 Folkomröstningsfrågan väcks

Den första gången frågan om folkomröstning diskuterades i den svenska riksdagen var år 1897.[1] Liberalen David Bergström motionerade om att en folkomröstning skulle anordnas bland de myndiga männen i syfte att klarlägga hur opinionen såg på den allmänna rösträtten. Efter-

[1] Följande avsnitt bygger om inte annat anges på Wallin (1996).

som motionen innehöll ett anslagsyrkande (5 000 kronor för kostnader av omröstningens genomförande) skedde beredningen av ärendet i statsutskottet. Det sätt på vilket motionen besvarades av utskottet återspeglar på ett träffande sätt den samtida synen på denna form av direktdemokratiska inslag:

> Då riksdagens grundlagar föreskriva det sätt, varpå folket skall genom sina valda representanter få sina önskningar och åsikter i avseende å förändring av samhällsskicket framburna, och då det sålunda icke kan anses med grundlagarnas anda förenligt, att riksdagen skulle vid sidan av desamma tillskapa en sådan anordning, som motionären åsyftat, och härför anvisa medel, får utskottet hemställa, att herr Bergströms omförmälda motion må av riksdagen lämnas utan avseende.

Det utskottet tog fasta på i sin skrivning var regeringsformens § 49: "Riksdagen representerar svenska folket" (samma formulering återfanns i portalparagrafen till 1866 års riksdagsordning). Folkomröstningar ansågs av de flesta författningsexperter stå i strid med andemeningen i denna paragraf. När motionen behandlades av Andra kammaren framhöll emellertid motionären att förslagets avsikt inte alls var att inskränka riksdagens befogenheter att företräda folket. I själva verket låg, menade Bergström, förslaget i linje med en redan påbörjad och av statsmakterna sanktionerad utveckling. Under hänvisning till att statsmakterna under 1880-talet vid ett flertal tillfällen mottagit petitioner av olika slag hade nämligen statsmakterna i praktiken kommit att erkänna folkets rätt att direkt framlägga sin mening i olika spörsmål. Just detta – att utröna folkmeningen i rösträttsfrågan – sades vara syftet med motionen. Det ansågs vara befogat inte minst med hänvisning till att det lanserats flera olika förslag om hur den allmänna rösträtten skulle lösas. Hur folkopinionen förhöll sig till dessa, liksom till det önskvärda i en reform överhuvudtaget, betraktades som angeläget att få klarlagt. Att motionen avslogs var knappast överraskande. Majoriteten av ledamöterna i riksdagen motsatte sig en demokratisering av statsskicket. Självfallet var därför också förståelsen för direktdemokratiska metoder ytterst liten. Tiden var definitivt inte mogen för folkomröstningar. På den punkten tolkade Bergström den pågående utvecklingen något optimistiskt. Den negativa behandling hans motion utsattes för måste dock delvis ses i perspektivet av att frågan om folkomröstning var sammankopplad med frågan om den allmänna rösträtten. Om riksdagen bifallit motionens förslag att alla myndiga män skulle ges möjlighet att delta i en folkomröstning, hade det inneburit att riksdagen indirekt sanktionerat den princip kring vilken striden om den allmänna rösträtten stod. Men det argument som utskottet

förde fram som grund för avslag var alltså av konstitutionell karaktär. Folkomröstningar förklarades stå i strid med konstitutionens anda eftersom det var riksdagens uppgift att företräda folket.

Nästa gång frågan kom upp för behandling var vid 1908 års riksdag. I en liberal partimotion, med Karl Staaff som första namn, hemställdes att ett beslutande folkomröstningsinstitut skulle införas. Motivet sades vara att förbättra det representativa systemet. Tvåkammarsystemet fungerade trögt; alltför ofta blockerade de båda kamrarna det reformarbete motionärerna upplevde som angeläget. Staaff och hans medmotionärer föreslog att ett fakultativt och beslutande folkomröstningsinstitut skulle införas. Avsikten med förslaget var att i den svenska författningen inplantera ett skiljedomsinstitut vid de tillfällen det förelåg oenighet mellan kamrarna. Härigenom skulle folkomröstningar komma att fungera som en ersättning för den andrakammarparlamentarism Staaff länge förordat men misslyckats med att få genomförd.

Motionen – som konkret mynnade ut i ett yrkande om utredning i frågan – avslogs. Något behov av ett skiljedomsinstitut ansågs av majoriteten inte finnas. Därtill var tveksamheten inför denna form av direktdemokrati alltjämt utbredd. Någon folkopinion som stod bakom kravet fanns inte heller. Återigen var motivet bakom förslaget av instrumentell karaktär. I Bergströms motion hade en folkomröstning – i detta fall handlade det om en rådgivande omröstning – setts som ett redskap i rösträttsstriden. I Staaffs motion sågs ett utvidgat folkomröstningsinstitut som ett redskap att lösa upp de låsningar kammardualismen skapade, med ty åtföljande konsekvenser för regeringsmaktens utövande. Detta var ett nytt sätt att se på folkomröstningsinstitutet. Normalt var dess uppgift tvärtom att fungera som spärr mot alltför snabba och omfattande lagstiftningsåtgärder vilket också påtalades i debatten av majoritetens företrädare.

Ett decennium hade förflutit mellan Bergströms och Staaffs motioner. Efter ytterligare ett decennium var det vid 1917 års riksdag dags för nästa motion om folkomröstningsinstitutet. Den socialdemokratiske ledamoten Carl Lindhagen förordade i en författningspolitisk motion ett beslutande folkomröstningsinstitut. Möjligheterna till folkinitiativ borde enligt motionären också övervägas. I motionen föreslogs vidare att staten, genom att tillhandahålla särskilda informationsinsatser, skulle ansvara för att de röstande försågs med "objektiv kunskap" i de frågor som blev föremål för folkomröstning.

Lindhagen drevs huvudsakligen av ett principiellt motiv. Han såg i ett folkomröstningsinstitut den enda möjligheten att åstadkomma ett folkligt korrektiv mot vad han kallade "formaldemokratin". Folkomröstningsinstitutet beskrevs i närmast poetiska termer; ett införande av

denna direkta demokrati sågs som början på "broslagningen från formaldemokratiens ödemarker till de ännu obeträdda lyckoriken, där människan är glad och god".[2]

Behandlingen av Lindhagens motion följde ett annat mönster än det som gällt för de båda tidigare motionerna. Konstitutionsutskottet avstyrkte förvisso motionen, men i olika reservationer från de liberala och socialdemokratiska ledamöterna i utskottet uttrycktes viss sympati för tankarna i motionen. I Andra kammaren bifölls till och med den socialdemokratiska reservationen. Något folkinitiativ kunde socialdemokraterna dock inte acceptera. Av betydelse för denna mer avvaktande hållning var också att det parlamentariska styrelseskicket ännu inte var genomfört. En tydligare och mer direkt koppling mellan riksdagen och regeringen inom ramen för detta styrelseskick skulle öka folkets makt och därmed göra behovet av ett folkomröstningsinstitut mindre. Diskussionen om detta instituts författningspolitiska status borde följaktligen anstå tills frågan om parlamentarismen definitivt var avgjord.

Lindhagen återkom med en i stort sett identisk motion två år senare. Denna gång tillstyrkte konstitutionsutskottet kravet om utredning. Utskottsmajoriteten bestod av en mindre vanlig konstellation. Med utgångspunkt i överväganden av helt olika innebörd förklarade sig såväl socialdemokrater som vissa högermän beredda att tillmötesgå utredningskravet. Medan de förra betonade demokratiska motiv, såg högermännen ett folkomröstningsinstitut som ett modererande och balanserande instrument; förutom att det skulle verka bromsande på den parlamentariska majoritetens reformiver skulle det också kunna dämpa de motsättningar som alstrades i de partipolitiska trätorna.[3]

Utskottets yrkande bifölls av Andra kammaren men avslogs av Första kammaren. Det efterföljande året återkom dock Lindhagen med samma motion och denna gång blev utgången positiv. Riksdagen hemställde hos Kungl. Maj:t om utredning av folkomröstningsinstitutet och i juni 1920 gick regeringen Branting riksdagen till mötes och tillsatte en kommitté med uppdraget att utreda om ett folkomröstningsinstitut skulle införas i regeringsformen.

I takt med att riksdagen som en konsekvens av rösträttsreformerna i stigande grad kommit att domineras av företrädare för den politiska

[2] Cit. från Wallin (1966:297).

[3] Vid 1919 års riksdag förelåg även en annan motion om folkomröstningsinstitutet. I en partimotion från vänstersocialisterna hemställdes om folkomröstning om införandet av republik. Motionen avslogs.

vänstern – liberaler och socialdemokrater – blev också dess inställning till folkomröstningar allt mer positiv. Att denna fråga aktualiserades just vid denna tidpunkt sammanhängde emellertid med den utveckling debatten om alkoholpolitiken tagit. Frågan om folkomröstningsinstitutet hade nämligen vid denna tidpunkt kommit att i den politiska debatten bli nära sammankopplad med nykterhetsrörelsens krav på ett rusdrycksförbud. Efter att riksdagen 1917 avslagit nykterhetsrörelsens förslag om införandet av lokalt veto gick rörelsen in för ett totalförbud. En folkomröstning sågs i det sammanhanget som angelägen.

När 1911 års nykterhetskommitté i augusti 1920 presenterade sitt betänkande ägnades frågan om folkomröstning ett stort utrymme. Kommittén föreslog en rådgivande folkomröstning i frågan. Efterlevnaden av ett eventuellt förbud förmodades bli underlättad om en sådan kom till stånd. Ty ett förbud innebar en så kraftig inskränkning i de enskilda individernas frihet att de direkt borde beredas möjlighet att uttrycka sin åsikt om ett sådant.

Tillsättandet av 1920 års folkomröstningskommitté hade således ett direkt samband med att alkoholpolitiken blivit en första rangens stridsfråga. En forskare har sett kommitténs tillkomst i första hand som en seger för nykterhetsrörelsen.[4] Samtidigt kan man naturligtvis inte bortse ifrån att folkomröstningsfrågan blev ett led i den allmänna demokratiseringsprocess som ägde rum under senare delen av 1910-talet. De demokratiska strömningarna skapade gynnsamma förutsättningar för de framstötar som kom från nykterhetsrörelsens håll om det angelägna i en folkomröstning i frågan om rusdryckernas vara eller inte vara.[5]

4.3 Folkomröstningsinstitutets införande i författningen 1922

Ordförande i 1920 års folkomröstningskommitté blev förre statsministern, liberalernas ledare Nils Edén. Övriga ledamöter var Karl-Erik von Geijer (h), Mauritz Hellberg (l), Viktor Larsson (s), Ivar Vennerström (v). Till sekreterare utsågs docenten i statskunskap Axel Brusewitz. Denna blev efter ett par månader förordnad till ledamot i kommittén, men bibehöll därjämte sitt sekreterarskap.

[4] Hermansson (1993:170).

[5] Jfr här Wallin (1966:288).

Konkret ställdes kommittén inför två uppgifter. Den första var att utreda huruvida ett rådgivande folkomröstningsinstitut skulle inrättas och i så fall hur formerna för detta skulle regleras. Den andra uppgiften, frikopplad från den förra, var att kartlägga förutsättningarna för införandet av ett beslutande institut.

I februari 1921 var kommittén färdig med sin första uppgift. Regering och riksdag skulle, ansåg samtliga i kommittén utom högerrepresentanten von Geijer, gemensamt kunna utlysa rådgivande folkomröstningar. Riksdagen kom därefter att efter två likalydande beslut (med val emellan) 1921 och 1922 fatta beslut i överensstämmelse med kommittéförslaget.[6] I grundlagen inskrevs sålunda möjligheten att anordna rådgivande folkomröstningar.

Det svenska folkomröstningsinstitutet blev i så måtto unikt som inget annat land hade grundlagsreglerat möjligheten att ordna rådgivande folkomröstningar. Skälet till att kommittén och sedermera riksdagen ansåg en grundlagsreglering nödvändig stod att finna i den oenighet som uppstått kring huruvida det var i samklang med § 49 i regeringsformen att ordna folkomröstning. Det var obestridligt att ett beslutande folkomröstningsinstitut krävde grundlagsändring. Men även ett rådgivande institut betraktades av vissa grundlagsuttolkare som ett – i förhållande till konstitutionell sedvana – väsensfrämmande inslag i det svenska statslivet. Bland annat var kommitténs ordförande av denna uppfattning. Fördelarna befanns därför vara stora om institutet gavs en fast och i konstitutionen reglerad utformning. I RF § 49 inskrevs sålunda:

> 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. I lagen bestämmes, vilken eller vilka frågor skola genom omröstning besvaras, så ock tid och sätt för densamma. Rätt att deltaga i omröstningen tillkommer en var, som är röstberättigad vid val till riksdagens andra kammare. Efter omröstningen behandlas ärendet i grundlagsenlig ordning.[7]

Den 27 augusti 1922 avhölls så den första folkomröstningen i svensk politik. Frågan gällde det krav som framförts av nykterhetsrörelsen, nämligen införandet av ett fullständigt förbud av rusdrycker. En knapp majoritet, 50,9 procent, röstade nej till förslaget. Resultatet var oväntat;

[6] KU 1921:37, samt KU 1922:1.

[7] Folkomröstningsinstitutet reglerades även i Riksdagsordningen (§ 1, § 38).

en klar majoritet för förbudslinjen hade förväntats. Valdeltagandet var med dåtida mått relativt högt: 55,1 procent av de röstberättigade deltog.

I februari 1923 framlade kommittén sitt betänkande beträffande beslutande folkomröstningar.[8] Samtliga ledamöter i kommittén utom vänstersocialisten Vennerström motsatte sig en ordning som möjliggjorde sådana. Frågan ansågs ha minskat i aktualitet med hänsyn till den visade bristande politiska mognaden hos medborgarna; det låga valdeltagandet i landstingsvalen 1922 vittnade enligt kommittén om att det politiska intresset bland medborgarna var sådant att det tedde sig mindre meningsfullt att pålägga dem ytterligare medborgerliga uppgifter. Endast 37,6 procent av de röstberättigade hade gått till valurnorna i detta val, vilket nästan var en halvering jämfört med föregående landstingsval år 1919 då deltagandet varit 65,2 procent. Någon stark folkopinion för ett beslutande folkomröstningsinstitut uppfattades inte heller existera. Intresset för folkomröstningsinstitutet som sådant bedömdes ha minskat i och med 1922 års reform.

Riksdagen följde sedermera denna rekommendation. Folkomröstningsfrågan försvann därefter från den politiska dagordningen fram till åren efter krigsslutet då de politiska förutsättningarna i landet i flera avseenden blivit annorlunda.

4.4 Efterkrigstiden: förnyat intresse för folkomröstningsfrågan

I och med att samlingsregeringen upplöstes 1945 och regeringsmakten övergick till det socialdemokratiska partiet ensamt tog den politiska borgfreden ett tvärt slut. Socialdemokratin, som föreföll alltmer sammankopplad med regeringsmakten genom sitt stabila väljarstöd, tillkännagav sin avsikt att genomföra sitt efterkrigsprogram, vilket föranledde en ideologisk generalmönstring inom näringslivet och de borgerliga partierna.[9]

Denna socialdemokratiska dominans gav upphov till ett förnyat intresse för författningspolitik inom de borgerliga leden. Det var med andra ord kombinationen av ett dominerande socialdemokratiskt parti och en – som det uppfattades – radikalisering av detta partis politiska

[8] SOU 1923:19.

[9] Lewin (1967:176-262).

strävanden som gav näring åt denna konstitutionella diskussion. Men intresset för författningsfrågor skall också ses mot bakgrund av den uppdelning av de politiska partierna i två block som började ta form. Blockpolitiken uppstod som en följd av att det socialdemokratiska partiet ensamt mobiliserade nära nog halva valmanskåren och därtill i regel åtnjöt parlamentariskt stöd från kommunisterna. Denna blockuppdelning återspeglade dock inte, ansåg många debattörer på den borgerliga sidan, folkopinionen på ett rättvisande sätt. Konsekvensen blev, menade man, att halva befolkningen i praktiken utestängdes från politiskt inflytande.

Den konstitutionella debatten drogs igång på sommaren 1947 av Dagens Nyheters nyutnämnde chefredaktör, statsvetarprofessorn Herbert Tingsten. Utgångspunkten var just den allt tydligare blockuppdelningen, som av Tingsten uppfattades som skadlig. Med inspiration i det schweiziska politiska systemet lanserade Tingsten och Dagens Nyheter förslaget om en permanent samlingsregering i kombination med ett utbyggt folkomröstningsinstitut. Vad som konkret avsågs var ett *beslutande* folkomröstningsinstitut med någon form av minoritetsrättighet. Antingen skulle en folkomröstning kunna framtvingas genom folkinitiativ eller genom en minoritet i riksdagen. Tingsten upplevde den representativa demokratin som problematisk. Det fanns, menade han, en påfallande risk för majoritetsförtryck av ett mindre positivt slag:

> Gång efter annan framstår det som ytterst tvivelaktigt om den i riksdagen dominerande majoriteten i en viss bestämd fråga ger uttryck åt folkmajoritetens uppfattning ... Genom en rätt för en minoritet inom riksdagen eller folket att begära allmän folkomröstning bleve det möjligt för väljarna att bedöma centrala sakfrågor isolerade från varandra; redan tillvaron av denna möjlighet kunde väntas förmå majoriteten till måttfullhet.[10]

I den debatt som följde, där flera av landets ledande statsvetare deltog, mötte kravet på ett utbyggt folkomröstningsinstitut ett starkt gensvar. Ett utvidgat system med folkomröstningar ansågs av samtliga befrämja demokratin.

Under den allmänna motionsperioden i januari 1948 motionerade samtliga borgerliga partier i frågan. Alla yrkade på att en utredning tillsattes, med uppgift att kartlägga förutsättningarna för införandet av ett beslutande folkomröstningsinstitut i författningen. Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget. Riksdagen borde hos Kungl. Maj:t hem-

[10]DN (led.) 26/7 -1947. Jfr Ruin (1968:36-38).

ställa, ansåg utskottet, att en allsidig och förutsättningslös utredning om beslutande folkomröstningar kom till stånd. Konstitutionsutskottets utlåtande bifölls av riksdagens båda kamrar.

Med viss fördröjning – riksdagens beslut togs i maj 1948 – tillsattes så, i januari 1950, *1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning* av regeringen. Fördröjningen väckte irritation inom de borgerliga partierna. Anledningen till att det dröjde nästan två år innan regeringen tillsatte den av riksdagen efterfrågade utredningen var enligt justitieminister Herman Zetterberg den stora arbetsbelastningen inom kommittéväsendet.[11]

4.5 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning

Ordförande i utredningen blev den socialdemokratiske landshövdingen Karl Johan Olsson. Övriga ledamöter var John Bergvall (fp), Elis Håstad (h), Gösta Skoglund (s), Sten Wahlund (bf), Adolf Wallentheim (s), samt juristen Carl-Olof Engquist.[12]

Från de borgerliga partiernas sida hade alltså kritik riktats mot att regeringen fördröjt tillsättandet av denna utredning. När den väl börjat arbeta var det inte heller folkomröstningsfrågan utan valmetoden till Första kammaren som sattes i första rummet. Först på hösten 1951 uppmärksammades folkomröstningsfrågan. De borgerliga partierna, som drev på i denna fråga, irriterades på nytt över denna ytterligare tidsförskjutning.

Utredningen presenterade sitt huvudbetänkande i mars 1952. I detta föreslogs att det svenska folkomröstningsinstitutet skulle förändras i två avseenden. För det första skulle beslutande folkomröstningar kunna anordnas i grundlagsfrågor. En minoritet i riksdagen (1/3 av vardera kammare) skulle kunna utlösa sådana. För det andra föreslogs att det skulle bli enklare att få till stånd rådgivande folkomröstningar. Även här, menade utredningens majoritet, borde en minoritet kunna framtvinga folkomröstning enligt samma modell som föreslogs beträffande de beslutande omröstningarna.

Utredningens ledamöter stod inte eniga bakom förslaget. En av de socialdemokratiska ledamöterna, Wallentheim, motsatte sig varje form

[11] von Sydow (1989:103).

[12] Framställningen bygger i denna del på Wallin (1966); von Sydow (1989) och Hermansson (1993).

av beslutande folkomröstningsinstitut. De borgerliga ledamöterna ansåg å sin sida att förslaget var alltför harmlöst. De ville inte begränsa användningsområdet endast till grundlagsfrågor. Två av dem – John Bergvall (fp) och Elis Håstad (h) – ansåg dessutom att minoritetskravet var för högt satt, vilket enligt deras mening riskerade att göra det nya institutet verkningslöst. I praktiken, befarade man, skulle det nya institutet endast framstå som ett ornament i författningen. Det borde enligt de borgerliga reservanterna räcka med att en fjärdedel av riksdagens ledamöter (i vardera kammare) begärde en beslutande folkomröstning för att en sådan skulle kunna äga rum.

Även när det gällde det rådgivande folkomröstningsinstitutet rådde oenighet. Bergvall och Håstad menade också här att det borde räcka med stöd hos en fjärdedel av ledamöterna (i vardera kammare) för att en folkomröstning skulle utlysas. I övrigt fanns dock en långtgående samsyn. Även Wallentheim, den ende uttalade skeptikern till folkomröstningar i kommittén, var beredd att acceptera en utvidgning av det rådgivande institutet.

Förslaget om beslutande folkomröstningar framstår i viss mån som motsägelsefullt. I betänkandet fanns nämligen en utförlig analys av de för- och nackdelar som var förknippade med ett beslutande folkomröstningsinstitut. Att det var nackdelarna som enligt utredningen övervägde råder knappast någon tvekan om. Man pekade framförallt på den oklarhet beträffande ansvarsutkrävandet som skulle följa av att det vid sidan av det representativa politiska systemet infördes ett direktdemokratiskt system. Det representativa systemet ansågs dessutom, vilket bedömdes vara centralt i sammanhanget, fungera väl. Endast om det skulle uppstå ett omfattande missnöje med det representativa systemet fanns anledning att överväga ett beslutande folkomröstningsinstitut, underströks det. Men så var alltså inte fallet.

Även om nackdelarna ansågs många och stora, avskräcktes alltså ändå inte utredningen från att i sitt betänkande föreslå ett beslutande folkomröstningsinstitut. Endast fakultativa (frivilliga) folkomröstningar i frågor där riksdagen redan fattat beslut kunde dock komma ifråga. Därtill krävdes en viss storlek på den minoritet som skulle ges rätten att framtvinga folkomröstning; kommittén stannade här alltså för en tredjedel av vardera kammare. Vidare kunde kommittén endast tänka sig folkomröstningar i författningsfrågor. Det var, framhölls det, närmast en självklarhet att någon form av ämnesmässig begränsning krävdes ifråga om minoritetens möjlighet att framtvinga beslutande folkomröstningar. Men att i regeringsformen uttryckligen ange dessa begränsningar bedömdes som vanskligt. Därför stannade kommittén för att begränsa möjligheten att ordna beslutande folkomröstningar till

författningsfrågor.

För denna linje talade dessutom ett annat argument. Enligt gällande regler för grundlagsändringar krävdes två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val. Det fanns lägen, menade kommittén, då detta förfarande kunde vara alltför tidskrävande. En beslutande folkomröstning skulle emellertid kunna utformas så att denna tidsutdräkt minskade. Genom att folket fick ta ställning till det första (positiva) riksdagbeslutet skulle den andra riksdagsbehandlingen vara obehövlig.

Rådgivande folkomröstningar sågs uteslutande som något positivt i kommittébetänkandet. De risker som kommittén tyckte sig se med ett beslutande folkomröstningsinstitut lyste här helt med sin frånvaro; rådgivande folkomröstningar ansågs vara betydligt lättare att förena med det parlamentariska styrelseskicket. Det var ju endast råd, inte beslut, som avkrävdes folket. Några korrigeringar av redan fattade riksdagsbeslut skulle här inte förekomma. Dessutom fanns möjlighet för riksdagen att tolka utfallet av en rådgivande folkomröstning. Faktorer som valdeltagande, majoritetens storlek och andra förhållanden kunde i det sammanhanget vara av betydelse för hur stor notis om folkets mening de styrande tyckte sig ha anledning att ta. Genom att frågorna i en rådgivande folkomröstning kunde formuleras mer allmänt, som ett led i den parlamentariska beredningsprocessen, öppnades möjligheter för riksdagen att själv avgöra i vilken utsträckning den skulle vara bunden till ett folkomröstningsutfall i olika frågor.[13]

En skarp distinktion gjordes således mellan beslutande och rådgivande folkomröstningar. Om rådgivande folkomröstningar användes på det sätt det var tänkt, dvs. i ordets verkliga mening blev rådgivande, skulle en utvidgning av det rådgivande institutet kunna komplettera den representativa demokratin och därmed bidra till att den svenska folkstyrelsen vitaliserades.

4.6 1954 års beslut: en utvidgning av det rådgivande folkomröstningsinstitutet

John Bergvall (fp) och Elis Håstad (h) hade strax innan utredningens betänkande presenterats väckt likalydande motioner i samband med riksdagens allmänna motionstid i januari 1952. Dessa motioner överensstämde i sak helt med den gemensamma reservation som de sedermera kom att avge i kommittébetänkandet. Anledningen till att frågan

[13] SOU 1952:7.

forcerades på detta sätt av de båda oppositionspartiernas representanter var den osäkerhet som rådde huruvida regeringen avsåg att lägga någon proposition i ärendet under vårriksdagen. Eftersom det var valår, och det krävdes två riksdagsbeslut med val emellan, var det nödvändigt med ett första riksdagsbeslut under våren, om inte frågan skulle uppskjutas ytterligare en fyraårsperiod.[14]

Denna forcering misslyckades dock. Betänkandet offentliggjordes först i slutet av mars och konstitutionsutskottets majoritet – nu bestående av socialdemokrater och bondeförbundare – ansåg det mindre väl genomtänkt att fatta ett beslut av denna betydelse med den hast högerns och folkpartiets representanter önskade. Efterföljande år återkom högern och folkpartiet med motioner om att folkomröstningsinstitutet skulle utvidgas. Denna gång skedde detta i form av partimotioner, vilket underströk frågans alltmer centrala plats i debatten. Samtidigt började opinionen inom socialdemokratin att gå i motsatt riktning. I flera motioner från enskilda s-ledamöter påtalades de problem som var förknippade med folkomröstningar, särskilt beslutande sådana. Dessutom efterlystes i dessa motioner ett mer samlat grepp över författningsfrågorna; det ansågs olämpligt att diskutera folkomröstningsinstitutet isolerat från den övriga författningspolitiken.

Dessa motioner hade väckts under den allmänna motionsperioden i januari 1953. När de blev föremål för behandling i riksdagen rådde enighet om att en utbyggnad av folkomröstningsinstitutet var angelägen. Den socialdemokratiska riksdagsgruppen var dock inte beredd att föreslå beslutande omröstningar men väl att acceptera att det det rådgivande institutet utvidgades. Vid 1954 års riksdag lade regeringen en proposition med denna inriktning. Med ett enda undantag följde regeringen, och sedermera riksdagen, kommitténs förslag. Undantaget var alltså det beslutande momentet; ett sådant ansågs ännu inte lämpligt. Propositionen anslöt sig med andra ord helt till den linje som den socialdemokratiske reservanten i kommittén, Wallentheim, intagit. Det innebar således, att en minoritet (1/3) av riksdagens ledamöter skulle ges rätten att framtvinga en rådgivande folkomröstning.

Det föredragande statsrådet, justitieminister Zetterberg, argumenterade i propositionen med kraft för det rådgivande institutet. Fler folkomröstningar av denna karaktär skulle enligt justitieministern ytterligare befästa och vitalisera den demokratiska styrelseformen i

[14] Den niomånadersregel (det vilande beslutet skall fattas senast nio månader efter riksdagsbeslutet) som finns i den nya regeringsformen saknades i 1809 års RF. Men liksom idag krävdes det alltså två likalydande beslut med val emellan för att författningen skall ändras.

Sverige. Vidare sades det rådgivande institutet i praktiken ha samma fördelar som det beslutande. För svenskt vidkommande var det av mindre betydelse vilken av dessa båda former som användes. Den decisiva modellen var förvisso mer verkningsfull, hävdade han, men den innehöll samtidigt några svagheter. Ansvarsutkrävandet var här den mest påtagliga. Till detta kom att samhällsfrågorna blivit alltmer komplexa och svåröverskådliga och att det mot den bakgrunden framstod som vanskligt att låta folket ikläda sig rollen som lagstiftare. Stabiliteten i det politiska livet riskerade att rubbas om ett beslutande institut infördes. Det representativa systemet fungerade bra, något missnöje med detta fanns inte. Därför var det enligt justitieministern fel att i detta läge forcera frågan på det sätt oppositionen önskade.[15]

Sedan 1951 ingick bondeförbundet i regeringen. Båda regeringspartierna var internt splittrade i folkomröstningsfrågan. Det gällde inte bara i inställningen till ett beslutande institut utan även till rådgivande folkomröstningar. Inom det socialdemokratiska partiet slöt de allra flesta upp bakom propositionen. En majoritet inom den socialdemokratiska utredningsgruppen ansåg det räcka med att en tredjedel av riksdagsledamöterna skulle kunna framtvinga en rådgivande omröstning men det fanns också en opinion för ett bibehållande av den gamla ordningen (majoritetsbeslut) eller en högre minoritetströskel (2/5). Ett likartat opinionsmönster fanns inom bondeförbundet.[16]

Propositionen antogs av båda kamrarna men voteringar hölls om oppositionens motioner väckta med anledning av propositionen. Det gällde dels kravet på en lägre minoritetsgräns (1/4 av ledamöterna i båda kamrarna), dels kravet på att anordna en rådgivande folkomröstning om själva förslaget att införa ett beslutande folkomröstningsinstitut. Oppositionens yrkanden avslogs i båda kamrarna. Det beslut som antagits som vilande innebar således att tröskeln för att utlysa folkomröstningar av rådgivande karaktär väsentligt sänkts. Men samtidigt innebar beslutet i ett avseende en skärpning. Tidigare fanns ingen kvorumgräns för utlysandet av folkomröstning; det enda som krävdes var enkel majoritet. Nu krävdes att en tredjedel av *samtliga* ledamöter röstade för folkomröstning, dvs minst 50 ledamöter från Första kammaren och 77 från Andra kammaren. En annan skärpning gällde den ämnesmässiga omfattningen av institutet. Tidigare förelåg i det avseendet inga inskränkningar; folket kunde rådfrågas om allt. Nu infördes tre begränsningar: folkomröstningar kunde ej ske i frågor

[15] Prop. 1954:193.

[16] von Sydow (1989:103-117).

rörande riksstatens reglering, överenskommelser med främmande makt, samt val som förrättas av riksdagen. Med den sistnämnda begränsningen avsågs exempelvis val av ledamöter i riksbanksfullmäktige.[17]

4.7 Det vilande förslaget faller

Efter premiären 1922 dröjde det lång tid innan folkomröstningsinstitutet kom till användning nästa gång. Men när det väl skedde ordnades två omröstningar inom loppet av endast två år. Först, 1955, hade väljarna att ta ställning till frågan om en eventuell övergång till högertrafik; därefter, 1957, till tre olika förslag om hur tilläggspensionerna skulle utformas i framtiden.

Erfarenheterna av dessa folkomröstning skall behandlas mer ingående i nästföljande kapitel, men det kan redan här konstateras att det nyvaknade intresse för folkomröstningsinstitutet, som med skiftande styrka gjort sig gällande inom samtliga partier i början av 1950-talet och som gett upphov till 1954 års riksdagsbeslut, dämpades påtagligt efter dessa omröstningar. Åtminstone gäller detta för socialdemokratin. Partiets omsvängning skedde i anslutning till att 1957 års omröstning skulle äga rum. Redan i januari 1956 stod det klart att en majoritet inom den socialdemokratiska riksdagsgruppen inte längre kunde tänka sig att genomföra 1954 års beslut.[18] Den till folkomröstningar kritiska opinionen inom det socialdemokratiska partiet hade med andra ord förskjutits ytterligare i negativ riktning. Det som kom att utlösa den definitiva omsvängningen var ATP-frågan. Socialdemokraterna, som hade opinionen emot sig i denna fråga, ville från början överhuvudtaget inte ha någon folkomröstning i pensionsfrågan. Den borgerliga oppositionen, som ville ha en sådan omröstning, räknade med att den skulle äga rum enligt de regler som låg till grund för den vilande grundlagsändringen.[19] Man räknade med att det andra och definitiva beslutet om dessa regler – så som förutskickats av regeringen i den till riksdagen avlämnade propositionsförteckningen – skulle fattas på vårvintern 1957. En tredjedel av riksdagens ledamöter skulle därefter inte bara kunna utlysa en folkomröstning utan även formulera sitt eget alternativ. Förutom högerns och folkpartiets ledamöter skulle det i det läget räcka med åtta förstakammarledamöter från bondeförbundet för

[17] Prop. 1954:193.

[18] von Sydow (1989:131).

[19] Ruin (1986:324 ff.); jfr Lewin (1992:288 ff.).

att denna erforderliga tredjedel skulle uppnås.

Det var mot denna konkreta bakgrund, där uppenbar risk tycktes föreligga för att partiet skulle förlora striden om tilläggspensionerna, som tveksamheten till den vilande grundlagsändringen växte ytterligare. Den strategi i denna sammanvävda fråga om folkomröstningsinstitutets framtid och pensionsfrågans lösning som socialdemokraterna slutligen stannade för var följande: partiet accepterade en folkomröstning i pensionsfrågan, men enligt de gamla reglerna och hänsköt det vilande grundlagsförslaget till den år 1954 tillsatta Författningsutredningen, vars uppgift förutsattes vara att ta ett samlat grepp på de konstitutionella frågorna. Flera motiv hade vägts samman och lett till detta tillvägagångssätt. Grundlagsförslaget framstod enligt socialdemokraterna som en konstitutionell hybrid; partiet ville samtidigt visa att man ej fruktade en folkomröstning i denna omdebatterade fråga; koalitionen med bondeförbundet kunde fortsätta ytterligare en tid genom att ett avgörande i pensionsfrågan sköts upp.[20]

Det fanns enligt regeringen behov av ytterligare utredning när det gällde folkomröstningsinstitutet. Det gällde bland annat frågeformulering, ämnesavgränsning och finansiering. I den proposition som avlämnades senare under vårriksdagen föreslogs sålunda att det vilande grundlagsförslaget skulle uppskjutas till 1960 års riksdag, då Författningsutredningen beräknades vara avslutad. Denna bedömning visade sig dock vara felaktig. Den slutliga behandlingen av den vilande grundlagsändringen ägde trots detta rum vid 1960 års riksdag. En majoritet bestående av socialdemokrater och centerpartister avslog förslaget med hänvisning till att den sittande Författningsutredningens arbete ännu inte var avslutat och att det framstod som lämpligt att behandla frågan om folkomröstningsinstitutet inom ramen för denna utredning. Högern och folkpartiet motsatte sig beslutet.

4.8 Folkomröstningsinstitutet i Författningsutredningen och Grundlagberedningen

Den författningsutredning som regeringen tillsatt 1954, bestod inledningsvis av åtta ledamöter. Förutom ordföranden, förre stats- och utrikesministern Richard Sandler (s), ingick ytterligare tre socialdemokrater, nämligen Emil Ahlkvist, Harald Hallén och Ossian Sehlstedt. Övriga ledamöter var Olle Dahlén (fp), Lennart Hartmann

[20] Ruin (1986:325 f.).

(fp), Elis Håstad (h) och Sten Wahlund (bf). 1958 blev också sekreteraren i utredningen, statsvetarprofessorn Jörgen Westerståhl, ledamot samtidigt som han bibehöll sitt sekretarskap.[21]

Författningsutredningen avlämnade sitt betänkande 1963. Utredningen pekade på ett dilemma med det rådgivande folkomröstningsinstitutet: bibehölls de gällande reglerna från 1922 föreföll det uppenbart att folkomröstningar ytterst sällan skulle anordnas, men genomfördes å andra sidan de regler, som det från 1954 vilande och sedermera förkastade förslaget innebar, fanns däremot en påfallande risk att institutet skulle missbrukas. Någon utväg ur detta dilemma fanns inte. Utredningen föredrog i det läget att rådande ordning skulle gälla även i fortsättningen. Den svenska folkstyrelsen skulle förbli representativ och bestämda gränser för direktdemokratiska inslag framstod därför som nödvändiga. Folkomröstningsinstitutet skulle inte utnyttjas annat än i speciella fall.

I betänkandet fanns emellertid ett förslag till nyordning på detta område. Socialdemokraterna hade, när det gällde beslutande folkomröstningar, givit vika för de borgerligas krav på en punkt. Den svenska folkomröstningsdiskussionen hade enligt författningsutredningen kommit in på fel spår; att underlätta för minoriteten i riksdagen att utlysa rådgivande folkomröstningar sades knappast befrämja den folkliga kontrollen över riksdagen. Det skulle däremot ett beslutande institut kunna göra. Utredningen fann därför anledning att föreslå inrättandet av ett sådant i vad gäller grundlagsändringar. Den konstitutionella lagstiftningen ansågs så betydelsefull för medborgarna i gemen att dessa borde beredas möjlighet att direkt få avge sin uppfattning i den mån ändringar av denna lagstiftning övervägdes. Gällande regler ansågs i detta avseende vara otillräckliga. Tanken med dem hade varit, när de en gång infördes, att föreslagna grundlagsändringar skulle underställas väljarna i ett val, men det hade visat sig att konstitutionella frågor sällan diskuterades särskilt ingående i samband med valkampanjer.

Det förslag Författningsutredningen enades om var följande: ett vilande riksdagsbeslut om grundlagsändring skulle i samband med nästföljande riksdagsval kunna underställas folket i en beslutande folkomröstning om minst en tredjedel av ledamöterna (i vardera kammaren) krävde detta inom tre veckor efter det första riksdagsbeslutet eller om regeringen beslutade om detta under samma tid. Det vilande

[21] Håstad, som avled innan utredningens arbete var avslutat, ersattes 1959 av Henrik Munktell (h).

beslutet skulle falla om en majoritet av de väljare som deltog i riksdagsvalet i folkomröstningen röstat nej till detsamma. I den mån detta inte skedde skulle den slutgiltiga beslutanderätten ligga hos riksdagen. Man kan alltså säga att handlade det om ett semi-decisivt folkomröstningsinstitut. Även om socialdemokraterna alltså på denna punkt anpassat sig till de borgerligas linje rådde ändå inte någon fullständig enighet inom Författningsutredningen ifråga om folkomröstningsinstitutet. De borgerliga ledamöterna menade att beslutande omröstningar skulle kunna ordnas även i andra sammanhang än då förslag till grundlagsändringar förelåg.[22]

Hela det förslag till en grundlagsreform, som Författningsutredningen presenterade och i vilket det som berörde folkomröstningsinstitutet bara var en del, kom emellertid inte att genomföras. De borgerliga partierna stödde förslaget, men socialdemokraterna var för sin del inte beredda att gå till beslut. På flera punkter förelåg oenighet. Författningspolitiken hade därmed utvecklats till en första rangens stridsfråga. Regeringen beslöt under borgerlighetens protester att 1966 tillsätta en ny utredning. Den kom att ges namnet *Grundlagberedningen* och dess uppgift angavs vara att snabbt lägga grund för en genomgripande författningsreform. I denna utredning tillförsäkrades socialdemokraterna egen majoritet. Förutom ordföranden, Valter Åhman, bestod beredningen sålunda av tre socialdemokrater: Ingemund Bengtsson, Ingvar Carlsson och Georg Pettersson. Övriga ledamöter var Allan Hernelius (h), Birger Lundström (fp) och Sten Wahlund (c).[23]

På grundval av denna beredning arbete kom en reformering av den svenska grundlagen att genomföras i två steg: dels genom en partiell reform som efter riksdagsbeslut 1968 och 1969 kunde träda i kraft i samband med 1970 års riksdagsval, dels genom den stora författningspolitiska propositionen som framlades 1973 och som trädde i kraft 1974. Folkomröstningsinstitutet ingick som en del av det senare beslutet.

I Grundlagberedningens slutbetänkande backade socialdemokraterna från den linje partiet intagit i Författningsutredningen vad gäller folkomröstningsinstitutet. Partiet motsatte sig nu alla förändringar av detta institut. Det förslag partierna enats kring i Författningsutredningen –

[22] SOU 1963:17.

[23] Ingemund Bengtsson och Ingvar Carlsson utnämndes till statsråd innan beredningen var klar med sitt arbete och ersattes då av Arne Gadd och Hilding Johansson.

att en minoritet kunde initiera beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor – frångicks med argumentet att de gällande reglerna för ändring av grundlagen garanterade tillräckliga kontrollmöjligheter för medborgarna i avsikt att förhindra förhastade konstitutionella beslut. Någon anledning att utvidga folkomröstningsinstitutet i andra hänseenden ansågs inte heller föreligga enligt beredningens socialdemokratiska majoritet. De borgerliga partiernas representanter reserverade sig å andra sidan mot majoritetens förslag till förmån för den kompromiss partierna tidigare ingått inom ramen för Författningsutredningen.[24] En repris på 1973 års beslut ägde rum tre år senare i samband med att den socialdemokratiska regeringen, under 1976 års vårriksdag – således innan regeringsskiftet ägde rum – lade fram en proposition baserad på 1973 års Fri- och rättighetsutrening, ledd av Hjalmar Mehr (s).[25] De borgerliga partierna motionerade nu, för att stärka skyddet av de medborgerliga fri- och rättigheterna, om att införa det förslag om beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor som författningsutredningen fört fram. Med hjälp av lotten segrade dock socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna i voteringen.[26]

4.9 Rättighetsskyddsutredningen och tillkomsten av ett beslutande folkomröstningsinstitut

Efter 44 år av socialdemokratisk regeringsdominans bildades i oktober 1976 en borgerlig trepartiregering. Ett av de områden där det sedan lång tid förelegat en samsyn mellan de tre regeringspartierna gällde just folkomröstningsinstitutet. I början av 1977 tillsatte regeringen en ny utredning med uppgift att se över hur skyddet av de medborgerliga fri- och rättigheterna kunde stärkas. Denna utredning – 1977 års rättighetsskyddsutredning – bestod förutom av ordföranden, den tidigare högerledaren Gunnar Heckscher, av följande ledamöter: Sven Andersson (s), Anders Björk (m), Bertil Fiskesjö (c), Britta Hammarbacken

[24] SOU 1972:15.

[25] SOU 1975:75. Utredningen hade ej som uppgift att behandla folkomröstningsinstitutet. Det som i detta sammanhang ändå motiverar att utredningen omnämns är att de borgerliga partierna motionerade om en utvidgning av institutet i samband med att utredningens förslag blev föremål för riksdagsbehandling.

[26] Prop. 1975/76:209.

(c), Kenneth Kvist (vpk), Bo Könberg (fp) och Carl Lidbom (s).

Rättighetsskyddsutredningens ursprungliga uppgift var endast att se över grundlagsskyddet för medborgarnas fri- och rättigheter, men genom ett tilläggsdirektiv fick den också i uppdrag att utreda i vad mån folkomröstningsinstitutet skulle kunna utvidgas som ett led i att dessa rättigheter förstärktes. Det förslag utredningen presenterade efter ett drygt års arbete kom på denna punkt att vara identiskt med Författningsutredningens från 1963. Enigheten i utredningen var omfattande om än inte total; endast vpk:s representant reserverade sig.[27] Att den borgerliga trepartiregeringen hunnit spricka förhindrade inte att en proposition i enlighet med utredningens förslag utarbetades och antogs av riksdagen. Sedan 1980 är det därför möjligt att vid sidan av rådgivande folkomröstningar även anordna beslutande folkomröstningar enligt den modell Författningsutredningen föreslog.[28]

Den exakta formulering som bestämmelsen fick återfinns ovan i kapitel 3.

4.10 Folkstyrelsekommittén

Den hittills senaste gången som folkomröstningsinstitutet varit föremål för utredning och parlamentarisk behandling – innan initiativet till denna utredning togs – var i samband med att den socialdemokratiska regeringen 1984 tillsatte en utredning med uppgift att göra en översyn av vissa författningsfrågor. Utredningen, som fick namnet *Folkstyrelsekommittén*, bestod förutom av ordföranden Hilding Johansson (s) av följande ledamöter: Nils Berndtson (vpk), Anders Björk (m), Lars Eric Ericsson (s), Bertil Fiskesjö (c), Björn Molin (fp), Mona Sahlin (s), Olle Svensson (s) och Bo Toresson (s).

Kommittén gavs i detta sammanhang också i uppgift att ännu en gång utreda folkomröstningsinstitutets ställning i författningen. Men i kommittédirektiven angavs en ton som antydde att socialdemokraterna stod kvar på sin traditionellt restriktiva linje i synen på folkomröstningar. Justitieminister Sten Wickbom fastslog att kommittén "bör vara oförhindrad att i sitt arbete ta upp frågor som rör folkomröstningar och minoritetsskydd och att göra en allmän översyn av folkomröstningsinstitutet". Några förslag till förändringar av de gällande reglerna förväntades dock knappast och departementschefen framhöll uttryckligen:

[27] SOU 1978:34.

[28] Prop. 1978/79:195.

> För egen del vill jag emellertid understryka att folkomröstningsinstitutet innebär ett avsteg från den grundval för folkstyrelsen som det representativa statsskicket utgör. Även bestämmelserna om minoritetsskydd utgör undantag från de principer som vår författning bygger på. Den majoritetsprincip som är grundläggande i ett demokratiskt parlamentariskt system innebär ju att majoriteten inom folkrepresentationen skall ha möjlighet att med ansvar inför väljarna fatta de beslut som den anser gagna samhället bäst.[29]

I sitt slutbetänkande anslog kommittémajoriteten, bestående av de socialdemokratiska ledamöterna och vänsterpartiets representant, samma skeptiska ton till en utvidgning av folkomröstningsinstitutet. Det underströks att folkstyrelsen skulle förbli representativ och att de politiska partiernas centrala roll skulle värnas. Problemet med oklara ansvarsförhållanden utgjorde majoritetens huvudargument mot de förespråkare för folkomröstningar som fanns inom de borgerliga partierna:

> Om folkomröstningar skulle bli ett normalt inslag i vårt styrelseskick skulle partiernas ansvar inför väljarna så småningom urholkas. Partierna skulle inte längre kunna fungera som en instans för samordning och sammanjämkning av olika medborgarkrav. Specialintressen skulle få lättare att göra sitt inflytande gällande. Det är inte minst fallet i ett samhälle av vår typ med starka intresseorganisationer.

Majoritetens slutsats blev att folkomröstningar endast skulle tillgripas i sällsynta "undantagsfall", i frågor av "stor politisk betydelse som kommit upp mellan valen" och där partierna var splittrade eller partimotsättningarna inte följde traditionella skiljelinjer. Någon förändring av gällande regler var därför inte att tänka på. Med samma argument som tidigare avvisades de borgerliga ledamöternas krav om en vidsträckt rätt för en minoritet inom riksdagen att påkalla folkomröstning: risk förelåg att en sådan rätt skulle kunna missbrukas i propagandistiskt syfte, att minoriteten skulle utlösa folkomröstning i "enstaka" frågor som därigenom bröts ut ur "sitt naturliga sammanhang".[30]

[29] Dir. 1984:23.

[30] Ibid.

4.11 Partiståndpunkter och argument: summering och diskussion

Partiernas första ställningstaganden när det gäller folkomröstningsinstitutet var nära sammankopplade med deras syn på den allmänna rösträtten. De partier som var pådrivande i rösträttsstriden var genomgående positiva till införandet av ett folkomröstningsinstitut. I konservativa kretsar, där motståndet mot demokratiseringen fanns, var däremot attityden till folkomröstningar kallsinnig.

Splittringen var dessutom påfallande i flera partier. David Bergströms motion i slutet av 1800-talet åtnjöt bara ett visst stöd i de liberala leden, förutom att den stöddes av Hjalmar Branting som vid denna tidpunkt var den ende socialdemokratiske riksdagsledamoten. Voteringssiffrorna i Andra kammaren var så klara som 152-40 till förmån för utskottets avslagsyrkande.

När Karl Staaff, efter att det första riksdagsbeslutet om allmän rösträtt för män hade fattats, motionerade om införandet av ett beslutande folkomröstningsinstitut, undertecknades denna motion av så många som 15 liberala ledamöter, vilket innebär att motionen i praktiken kan betraktas som en partimotion. Men även nu var enigheten långtifrån total inom partiet. Vid frisinnade landsföreningens möte på hösten 1907, då kravet på ett sådant institut antagits, opponerade sig flera av partiets ledande företrädare (bland annat Nils Edén) och vid voteringen i riksdagen 1908 fronderade flera i den liberala riksdagsgruppen mot Staaffs förslag. Efter det att riksdagen avslagit denna motion drevs frågan inte längre av någon ledande liberal politiker. I Staaffs fall skedde rentav en ståndpunktsförskjutning i motsatt riktning: det centrala konstitutionella målet för Staaff var att få till stånd en konsekvent och fungerande parlamentarism och detta förutsatte, ansåg Staaff i ett något senare skede, ett begränsat utnyttjande av folkomröstningar.

Inom det socialdemokratiska partiet var enigheten större vad gällde det angelägna i att få till stånd ett folkomröstningsinstitut; att det i detta sammanhang handlade om ett beslutande institut var uppenbart.[31] Partiet gav sitt stöd åt Staaffs motion och i den reservation till konstitutionsutskottets yttrande 1917, som socialdemokraterna utarbetade med anledning av Lindhagens motion, intogs också en positiv hållning till institutet. I kammardebatten betonade Branting det principiellt eftersträvansvärda i ett direktdemokratiskt komplement till den repre-

[31] Wallin (1966:273).

sentativa demokratin. Men mot bakgrund av att parlamentarismen ännu inte var genomförd framhöll han samtidigt det olämpliga i ett alltför forcerat genomförande av ett folkomröstningsinstitut. Frågan borde bli föremål för bordläggning, tycktes följaktligen Branting mena, tills dess att det demokratiska och parlamentariska styrelseskicket hunnit "sätta sig" och det därefter förelåg bättre möjligheter att bedöma folkomröstningsinstitutet i ett helhetsperspektiv.

När folkomröstningsfrågan hade kommit upp till diskussion på 1914 års socialdemokratiska partikongress hade partistyrelsen uttalat sig i positiva termer och frågan hade hänskjutits av kongressen till partiets programkommission, vars uppgift var att utarbeta förslag till nytt partiprogram. Vid nästa kongress, 1917, infördes förslaget i partiprogrammet. Några dissonanser fanns inte. Frågan diskuterades överhuvudtaget inte på kongressen, så samstämmig var den interna partiopinionen. Själva idén om att folket direkt, utan politikernas förmedlan, skulle ges rätt att besluta i olika frågor tycks ha haft en stark förankring inom socialdemokratin. Så stark, att partiet enligt Herbert Tingsten närmast oreflekterat intog en positiv attityd till folkomröstningsinstitutet. [32]

Det mest folkomröstningsvänliga partiet var emellertid vänstersocialisterna. Redan på partiets konstituerande kongress 1917 antogs kravet på ett beslutande folkomröstningsinstitut och vid andrakammarvalet samma år intog detta krav en central plats i partiets valkampanj. När riksdagen 1921 beslutade att i regeringsformen införa ett rådgivande folkomröstningsinstitut röstade samtliga vänsterpartier för inrättandet av ett sådant.

Inom delar av högern hade det börjat ske ett omtänkande i folkomröstningsfrågan i samband med att Lindhagens motion behandlades av riksdagen 1917. Inom den reformvänliga förstakammarhögern visade det sig sålunda finnas en tydlig tendens att se mer positivt på folkomröstningar. Man uppfattade dem som ett motvärn gentemot en alltför omfattande reformiver hos den politiska vänster som förmodades komma att dominera de politiska församlingarna framöver. Denna positiva inställning till någon form av folkomröstningsinstitut försvann emellertid när frågan några år efter behandlingen av Lindhagens motion på ett mer direkt sätt kom upp på den politiska dagordningen. I 1920 års folkomröstningsutredning var det sålunda högerrepresentanten, von Geijer, som motsatte sig kommitténs förslag om ett rådgivande institut och då frågan behandlades av riksdagen var högern enig i

[32] Tingsten (1941:130.

sitt motstånd.[33]

Högern uppfattade att konsekvenserna av ett rådgivande folkomröstningsinstitut alldeles oavsett de faktiska överväganden som banat väg för institutet skulle leda till att riksdagens auktoritet undergrävdes. Institutet riskerade i praktiken att till sin verkan bli bindande för riksdagen. Det skulle bli svårt, menade man, att gå emot folket och när man en gång börjat att fråga folket till råds skulle det bli svårt att stå emot nya krav på folkomröstning.

I denna argumentation lyste även den antidemokratiska grundsynen igenom: det ifrågasattes uttryckligen om den stora massan verkligen var tillräckligt upplyst för att kunna medverka i lagstiftningen på det sätt som såväl rådgivande som beslutande folkomröstningar innebar.

* * *

Den partipolitiska bilden var, när debatten om folkomröstningsinstitutet drog igång efter kriget, rejält omkastad. Kravet på folkomröstningar hade tidigare kommit från vänster; nu var det borgerligheten – särskilt högern och folkpartiet – som framförde detta krav.

Högerpartiets omsvängning var särskilt påfallande. Den skedde officiellt i och med antagandet av partiets handlingsprogram 1946. I detta fastslogs att ett "utvidgat folkomröstningsinstitut bör övervägas såsom ett medel att stärka folkets kontroll över regering och riksdag".[34] Denna förändrade inställning sammanhängde med den allmänna utveckling högerpartiet genomgått sedan demokratiseringen av statsskicket genomförts. Efter att författningsstriden på 1910-talet var avklarad, började partiet att i stigande grad bejaka parlamentarismen, den allmänna och lika rösträtten och överhuvudtaget de demokratiska värden som var förknippade med de författningspolitiska reformerna.[35]

Huvudmotivet till att det från borgerligt håll fanns ett intresse för ett utvidgat folkomröstningsinstitut var dock av partistrategisk natur. Socialdemokraternas parlamentariska dominans var stor och inom delar av borgerligheten började en tendens till uppgivenhet och defaitism komma till uttryck. Det ansågs angeläget att på olika sätt söka kringskära den allt starkare socialdemokratins maktställning. En större roll för folkomröstningsinstitutet var just ett sådant sätt. Folkomröstningar

[33] Bjørklund (1982:237-259).

[34] Högerns handlingsprogram, antaget av högerns representantskap den 28 maj 1946.

[35] von Sydow (1989:44).

sågs av de borgerliga, såsom Leif Lewin formulerat det "som ett korrektiv mot den stelhet i det politiska livet", som uppstått genom att ett enda parti, socialdemokraterna, tenderade att permanent inneha den ledande ställningen.[36]

Till detta maktbegränsningsmotiv kopplades ett antal andra argument. För högern blev folkomröstningar ett sätt att få bukt med vissa upplevda avigsidor med "partiväldet". Alltsedan partiväsendets framväxt hade det inom konservativa kretsar funnits en djupgående skepsis till partier. Det befarades att kampen mellan de olika partierna i sig skulle ge upphov till låsningar på olika områden och dessa låsningar skulle, genom att partierna var uppbyggda kring klart urskiljbara sociala grupper, försvåra lösningar till gagn för hela nationen. När högern kommit att fullt ut acceptera demokratins princip blev folkomröstningar ett sätt att komma runt detta problem. Medborgarna skulle ges möjlighet att själva, utan partiernas förmedlan, säga sin mening i centrala samhällsfrågor. Förekomsten av ett (beslutande) folkomröstningsinstitut skulle dessutom i sig framtvinga, hoppades man, en större ödmjukhet från majoritetens sida. Därmed skulle följa också ett större hänsynstagande till den andra halvan av befolkningen, som till följd av socialdemokratins dominans, uppfattades bli politiskt marginaliserad. Just kring detta sätt att resonera rådde borgerlig samsyn.[37]

Här har genomgående talats om "borgerligheten" på ett sätt som ger sken av att en samlad front förelåg. Så var emellertid inte riktigt fallet. Högern och folkpartiet förfäktade samma ståndpunkter och argumenterade i stort sett på ett likartat sätt, men "det var högern som var den pådrivande kraften", skriver Björn von Sydow i sin studie av den svenska författningspolitiken.[38] Bondeförbundet slöt visserligen för sin del upp bakom flertalet av de krav som högern och folkpartiet lanserade, men vissa skillnader förelåg dock. I och med det regeringssamarbete som etablerats med socialdemokratin 1951 kom bondeförbundet också att närma sig den socialdemokratiska linjen.

Socialdemokraternas hållning till folkomröstningsinstitutet är mer svårfixerad under perioden efter andra världskriget. I partiets program återfanns alltjämt kravet på en utbyggnad av institutet men någon prioriterad fråga var det inte. Partiet var, efter att de upprivande författningspolitiska striderna under 1900-talets första decennier var överstökade, framförallt inställt på att driva frågor om social och

[36] Lewin (1992:304). Se även von Sydow (1989:44 ff.).

[37] Möller (1986:140-150).

[38] von Sydow (1989:109).

ekonomisk utjämning. Ett genomförande av efterkrigsprogrammet stod i förgrunden för uppmärksamheten under åren närmast efter andra världskriget. När de borgerliga partierna 1948 motionerade om en utbyggnad av folkomröstningsinstitutet har det sagts att socialdemokraterna därför blev "tagna på sängen".[39] Att regeringen gick riksdagen till viljes och tillsatte en utredning är naturligtvis inte förvånande mot bakgrund av att socialdemokraterna i sitt partiprogram själva förordade en utbyggnad av folkomröstningsinstitutet. Men de ställningstaganden partier brukar göra i författningspolitiska frågor är sällan frikopplade från partistrategiska hänsynstaganden. Det kan i det perspektivet synas egendomligt att socialdemokraterna – som nu blivit det maktbärande partiet – gick de borgerliga partiernas krav till mötes och i kommittéförslaget anslöt sig till kravet på beslutande folkomröstningar som om det skulle realiserats sannolikt skulle ha bidragit till att undergräva den egna maktställningen.

Tre omständigheter kan dock framhållas som förklaring till denna socialdemokratiska hållning. För det första fanns ett sakmotiv: beslutande folkomröstningar skulle kunna användas i situationer då grundlagsändringar behövde ske snabbt. För det andra rådde – vilket är omvittnat från flera håll – nästintill en folkomröstningseufori vid denna tid. "Vi var alla litet fångna i en folkomröstningsromantik för några år sedan", förklarade Tage Erlander när han i ett senare skede blickade tillbaka på den tidsperiod som här uppmärksammats.[40] För det tredje blev alltså socialdemokraterna överrumplade när frågan så plötsligt aktualiserades av en enad borgerlighet vid 1948 års riksdag.

Såsom redan framhållits retirerade dock socialdemokraterna från sin programståndpunkt beträffande ett beslutande folkomröstningsinstitut när frågan, efter det att 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning avgett sitt betänkande, blev föremål för parlamentarisk behandling. I stället menade partiets företrädare att det rådgivande institutet nog så bra uppfyllde de behov som ett utvidgat folkomröstningsinstitut behövde fylla. I den proposition som låg till grund för 1954 års riksdagbeslut märktes överhuvudtaget en betydligt mer reserverad attityd till folkomröstningsinstitutet än den som socialdemokratin tidigare givit till känna. Nu påtalades tydligt nackdelarna med folkomröstningar, särskilt beslutande sådana; det framhölls exempelvis att samhällsfrågorna blivit alltmer komplexa och det därför i många sammanhang var direkt olämpligt att lösa problem med hjälp av folkomröstningar.

[39] Jfr von Sydow (1989:41).

[40] Wallin (1966:344).

Enighet förelåg dock när det gällde det rådgivande institutets utvidning. I propositionen föreslogs ju att en minoritet i riksdagen skulle kunna framtvinga folkomröstningar inom alla områden utom budgetärenden, internationella fördrag och vissa valärenden. En konkret tvistefråga mellan regeringen och oppositionen gällde storleken på denna minoritet; folkpartiet och högern förordade en fjärdedel av riksdagen, socialdemokraterna och bondeförbundet en tredjedel. Medan man på socialdemokratiskt håll framhöll den risk för obstruktionspolitik som kunde följa av den lägre gränsen sökte de borgerliga partierna att avdramatisera dessa risker.

Det råder knappast någon tvekan om att den tveksamhet till den borgerliga minoritetslinjen som socialdemokraterna kände sammanhängde med partiets dominerande position i det parlamentariska livet. Björn von Sydow har uttryckt detta så här:

> Det är slående att socialdemokraterna i sina överväganden i frågan om minoritetsinitiativet aldrig kom in på tanken att de själva skulle kunna utnyttja det, vare sig i regeringsställning eller i opposition. De utgick hela tiden från läget som det var med den existerande socialdemokratiska riksdagsmajoriteten och en därpå grundad socialdemokratisk regering (eller koalition med bondeförbundet).[41]

Samtliga borgerliga partier – även bondeförbundet – hade således en avvikande mening i förhållande till socialdemokraterna, även om bondeförbundet i och med inträdet i regeringen kom att modifiera sin linje något. Det förhållande att 1954 års beslut inte innebar möjlighet till beslutande folkomröstningar samt att minoritetsgränsen för att utlysa rådgivande folkomröstning hade satts så högt som till en tredjedel, ansågs av högern och folkpartiet som klandervärt. Det nya institutet befarades, när det väl trätt i kraft, endast komma att bli en konstitutionell utsmyckning utan någon egentlig innebörd. När regeringen, i och med 1957 års uppskovsbeslut, uppsköt genomförandet av en reform som visserligen inte tillfredsställde oppositionens önskemål helt och fullt, men som trots allt ändå utgjort ett steg i en för oppositionen positiv riktning, skärptes kritiken ytterligare. Irritationen blev naturligtvis inte mindre när socialdemokraterna 1960 definitivt avslog det vilande förslaget.

Vid den socialdemokratiska partikongressen 1960 ändrades partiprogrammet. Den tidigare formuleringen "Folkomröstning" ersattes i det nya programmet av det mer preciserade "Rådgivande folkomröst-

[41] von Sydow (1989:106).

ning". Argumentationen för denna förändring var följande från programkommissionens sida:

> Socialdemokratien ser i parlamentarismen ett så grundläggande element i statslivet, att detta bör markeras i partiets program. Dess inställning till folkomröstningsinstitutet hör delvis samman med dess syn på det parlamentariska styrelsesättet. Men den bestäms också av det nutida samhällets karaktär. Med dess många och komplicerade frågor måste styrelse utövas av förtroendemän, som utsetts av folket i val och därmed fått i uppdrag att grundligare sätta sig in i samhällsproblemen och skapa konsekvens och sammanhang i politiken. Den representativa demokratien måste vara den naturligaste arbetsformen i det moderna samhället. Under sådana förhållanden kan folkomröstningar endast förekomma i undantagsfall, och de bör ha rådgivande karaktär.[42]

På socialdemokratiskt håll hade det alltså skett flera omsvängningar i synen på folkomröstningsinstitutet. Efter att det vid mitten av 1950-talet skett en försvagning av en mer förstående inställning till folkomröstningar kom en sekvens av ytterligare reträtter att äga rum. Först frångicks ståndpunkten om minoritetsinitiativ när det gäller rådgivande omröstningar. Därefter retirerade partiet även från den linje som intagits i författningsutredningens betänkande från 1963. I det senare fallet gällde det möjligheten för en riksdagsminoritet att utlysa beslutande folkomröstningar i vilande grundlagsbeslut.

På den borgerliga sidan hade det däremot under efterkrigstiden funnits en tydlig kontinuitet i synen på folkomröstningsinstitutet. Några nya inslag i de argument som fördes fram till stöd för partiernas positioner förekom inte. Vad som emellertid kan understrykas är att intensiteten i det kanske mest centrala argumentet – att ett utbyggt folkomröstningsinstitut sågs som ett maktpolitiskt korrektiv mot den dominerande socialdemokratin – blev starkare för varje år som gick med fortsatt socialdemokratiskt maktinnehav. Intresset för att konstruera olika former av konstitutionella balanspunkter mot en stark regeringsmakt ökade sålunda påtagligt och fick en hög prioritet hos de borgerliga inom ramen för de författningspolitiska utredningarna.

* * *

När den stora förändringen – införandet av RF 8:15 – ägde rum 1979 var det tre argument som de borgerliga partierna utvecklade. För det

[42] Cit. i Wallin (1966:320).

första åberopades folksuveränitetsprincipen. Med hänsyn till inledningsformuleringen i regeringsformens portalparagraf – *All offentlig makt i Sverige utgår från folket* – ansågs det rimligt att låta folket självt få den yttersta makten när det gällde att förändra fundamenten i den författning som anger villkoren för folksuveräniteten. För det andra hade de medborgerliga fri- och rättigheterna givits en starkare ställning i den nya författningen, vilket ansågs motivera folkomröstningar som en yttersta kontrollmöjlighet vad gäller skyddet för dessa. För det tredje menade de borgerliga partierna att två av de vanligaste argumenten mot folkomröstningar – svårigheter dels med att formulera frågor, dels med att tolka resultaten av omröstningarna – ej förelåg med rådande förslag.

Till dessa argument anslöt sig socialdemokraterna, som genom att ännu en gång modifiera sin linje när det gällde folkomröstningsinstitutet borgade för en omfattande enighet av det slag som brukar eftersträvas i författningspolitiska sammanhang. Endast vänsterpartiet kommunisterna motsatte sig reformen. Ett utvidgat folkomröstningsinstitutet stred mot parlamentarismens princip, ansåg partiets representant i Rättighetsskyddsutredningen, Kenneth Kvist.

Vid två tillfällen har det således förelegat en relativ enighet mellan socialdemokraterna och de tre borgerliga partierna i synen på folkomröstningsinstitutet. Det första var i samband med det allmänna intresset för folkomröstningar under 1950-talets första del, det andra var i slutet av 1970-talet, då socialdemokratin befann sig i oppositionsställning. Några partistrategiska motiv anfördes förvisso inte från socialdemokraternas sida när det gällde den omsvängning som skedde i slutet av 1970-talet. Det kan dock konstateras att den skedde i samband med att ett annat politiskt läge uppkommit: socialdemokraterna hade haft anledning att för första gången reflektera över minoritetsskyddets innebörd i oppositionsställning.

Den enighet mellan partierna i folkomröstningsfrågan som demonstrerades i slutet av 1970-talet visade sig vara begränsad till införandet av ett beslutande folkomröstningsinstitut i RF 8:15. När de borgerliga på nytt, inom ramen folkstyrelsekommitténs arbete i början av 1980-talet, väckte det gamla förslaget om att en minoritet i riksdagen skulle ges möjlighet att utlysa en rådgivande folkomröstning motsatte sig socialdemokratin å sin sida på nytt detta försök. Man påminde, såsom man gjort tidigare, om att den representativa demokratin måsta vara huvudprincipen i den svenska författningen och att folkomröstningar endast borde tillgripas i undantagsfall. Ett för ofta utnyttjat institut skulle skada tilltron till parlamentarismen.

Under senare år har frågan om folkomröstningsinstitutet ånyo blivit

föremål för intresse. De nya partitillskotten i riksdagen, miljöpartiet de gröna och ny demokrati, har båda intagit en allmänt positiv attityd till folkomröstningar. Båda partierna har också avlämnat flera motioner i frågan. Miljöpartiet har i en partimotion föreslagit att nya regler skall införas i syfte att möjliggöra fler folkomröstningar inte bara på lokal och regional nivå utan även i riket som helhet. Partiet tänker sig beslutande folkomröstningar på samtliga nivåer. Sådana omröstningar skall kunna initieras genom folkinitiativ; om minst tio procent av de röstberättigade medborgarna yrkar på folkomröstning skall en sådan äga rum. Slutligen har nya regler för att skapa mer likvärdiga ekonomiska villkor för de deltagande sidorna under folkomröstningskampanjer föreslagits. Några åtgärder från riksdagens sida har dessa yrkanden ännu inte givit upphov till.

Ny demokratis hållning var mer allmän. Sålunda föreslogs i en partimotion att riksdagen i viktigare frågor oftare bör inhämta folkets åsikt genom att anordna rådgivande folkomröstningar.[43] Motionen avslogs mot bakgrund av att det inte föreligger några författningsmässiga hinder att anordna rådgivande folkomröstningar samt att ett vidgat bruk av folkomröstningar kan försvaga det parlamentariska styrelseskicket.[44]

De etablerade partierna har också visat förnyat intresse för folkomröstningsinstitutet under senare år. Särskilt gäller detta de borgerliga partierna. Kraven känns i mycket igen från tidigare; sålunda förordade samtliga tre borgerliga partier i riksdagsmotioner för ett knappt decennium sedan, liksom sedermera även kristdemokraterna, en utvidgning av institutet. För folkpartiet och moderaterna framstod frågan om minoritetsskyddet som centralt.[45] En riksdagsminoritet motsvarande den som krävs enligt RF 8:15 (1/3) borde inte bara i grundlagsfrågor utan också i andra frågor kunna utlösa folkomröstning. Närmast tänkte man sig att denna möjlighet skulle gälla rådgivande folkomröstningar men vissa inskränkningar borde samtidigt finnas i denna initiativrätt; moderaterna angav exempelvis budgetärenden som ett exempel på ett område som är uppenbart olämpligt att folkomrösta om.

Moderaternas uppfattning, sådan den utvecklades i en partimotion decennieskiftet 1989/90, var att folkomröstningar används i alltför liten utsträckning i Sverige. Det argument som ofta anförs som stöd för att förhindra att minoriteten får möjlighet att initiera folkomröstningar –

[43] Motion 1991/92:K221.

[44] 1992/93:KU5, s. 11.

[45] Motion 1989/90:K215 (fp), samt Motion 1989/90:K206 (m).

att sådana kan fördröja lagstiftningsproceduren – uppfattades inte som ett bärkraftigt motargument: "Finns det skäl att anta att en majoritet av befolkningen inte önskar ha en viss lag skall självfallet inte proceduren som sådana vara ett argument för att förhindra att majoritetens vilja respekteras".[46]

Också centerpartiet ställde sig i ett antal riksdagsmotioner positivt till en utvidgning av folkomröstningsinstitutet samtidigt som partiet menade att det nuvarande institutet har ett antal uppenbara brister. Bland annat upplevs reglerna för frågeformulering och den tendens till oklara alternativ som tenderat att uppkomma som ett problem. Sålunda uppfattas det förhållandet att det vid två tillfällen formulerats mer än två alternativ som bekymmersamt. Omröstningar av denna art sades försvåra det ställningstagande väljarna har att göra och dessutom leda till tolkningsproblem när riksdagen senare med vägledning från folkomröstningsresultatet skall besluta i den fråga omröstningen gällde. Problemet framstår som särskilt allvarligt då väljarna förmodas uppfatta de rådgivande folkomröstningarna som bindande, menade partiet. Av den anledningen fanns anledning att överväga fler möjligheter att anordna formellt beslutande omröstningar.[47]

Kristdemokraterna har inte väckt någon riksdagsmotion i vilken folkomröstningsinstitutet behandlas. Av ett beslut som partiets riksting fattade 1996 framgår emellertid att partiet också önskar ett utvidgat folkomröstningsinstitut. En "dansk modell" bör enligt partiet övervägas. Vad som närmare bestämt avses sägs bland annat vara den möjlighet att låta medborgarna i efterhand, efter att riksdagen fattat ett beslut, få det yttersta avgörandet i "väsentliga frågor".[48]

Centerpartiet återkom i januari 1993 med en kommittémotion i frågan. I denna upprepades de argument som partiet tidigare utvecklat och det hemställdes om en översyn av de gällande folkomröstningsreglerna. Bakgrunden var alltså att vissa brister i det nuvarande regelverket ansågs föreligga.[49]

Konstitutionsutskottets borgerliga majoritet biföll motionen. Den begränsade möjligheten att ordna beslutande folkomröstningar uppfattades av utskottet som ett problem. Ett annat problem upplevdes vara att fler än två alternativ kan förekomma och att tolkningssvårigheter som en följd av detta kan uppkomma om vad folkomröstningarnas resultat

[46] Motion 1989/90:K206, s. 6.

[47] Motion 1989/90:K230.

[48] Partistyrelsens yttrande över motionerna 2:1-2:12, s. 15.

[49] Motion1992/93:K208.

innebär. Det fanns därför anledning att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. En sådan sammanställning borde ligga till grund för en samlad översyn av det gällande regelverket och ett övervägande av nya regler.[50] Riksdagen följde utskottet och gav som sin mening regeringen till känna vad utskottet anfört.[51] Efter att utskottet ännu en gång, denna gång i enighet,[52] vidhållit sin bedömning och riksdagen i en ny skrivelse till regeringen givit sin uppfattning till känna[53] beslutade regeringen den 1 februari 1996 att utse en särskild utredare med uppgift att utföra denna översyn av folkomröstningsinstitutet.[54]

[50] Bet. 1993/94:KU44.

[51] Riksdagens skrivelse 1993/94:315.

[52] 1995/96:KU6, s. 18.

[53] Risdagens skrivelse 1995/96:33.

[54] Dir. 1996:6.

5 De fem folkomröstningarna

I detta kapitel behandlas de fem folkomröstningar som hittills har ägt rum i svensk politik. Erfarenheterna är blandade. Vid vissa av dessa folkomröstningar har positiva effekter kunnat konstateras på medborgarnivå: ökat engagemang och bättre kunskaper. Vid samtliga omröstningar har de partier och intressen som befunnit sig i parlamentariskt underläge verkat aktivt för att en folkomröstning skulle komma till stånd. Vid samtliga tillfällen som detta skett har majoritetssidan gått kravet på folkomröstning till mötes, inte minst av instrumentella skäl. Enskilda partier eller koalitioner har varit splittrade och en folkomröstning har av det skälet setts som en utväg. Frågor som varit svåra för vissa av partierna att hantera har delvis och temporärt kunnat avföras från den politiska dagordningen. Legitimiteten i de fattade besluten tycks i vissa fall ha blivit högre än om en beslutsprocess utan folkomröstning nyttjats.

5.1 Inledning

De svenska medborgarna har hittills vid fem tillfällen erbjudits möjligheter att i en rådgivande folkomröstning uttala sin mening i en bestämd sakfråga. Formen har alltså varit densamma vid samtliga folkomröstningar – ett fakultativt och konsultativt referendum – men förutsättningarna har i övrigt varit högst olikartade. Karaktären på frågorna har skiljt sig åt och motiven för att ordna folkomröstning har varit av olika beskaffenhet. Erfarenheterna ter sig dessutom något blandade.

I detta kapitel behandlas dessa fem omröstningar med utgångspunkt från tre olika frågeställningar. Den första gäller själva bakgrunden: varför ordnades det folkomröstningar vid dessa tillfällen? Vilka var motiven? Den andra frågeställningen tar sikte på kampanjernas genomförande: kan de fem omröstningarna med hänsyn till kampanjaktiviteter och deltagande karaktäriseras som lyckade tillämpningar av direkt demokrati? Den tredje frågeställningen gäller slutligen utfallet i ett mer

övergripande demokratiskt sammanhang: vilka blev konsekvenserna för det politiska systemet? Bidrog folkomröstningarna till att stärka eller undergräva det parlamentariska systemets auktoritet?

5.2 Förbudsomröstningen 1922

Bakgrunden till den första folkomröstningen i svensk politik har delvis redan berörts. Alkoholpolitiken hade under under 1910-talet blivit en första rangens stridsfråga. Ett av nykterhetsrörelsens mest framträdande krav hade från början varit att omfattningen på rusdrycksförsäljningen skulle avgöras direkt av medborgarna i lokala folkomröstningar. I varje enskild kommun skulle sålunda samtliga myndiga medborgare, män såväl som kvinnor, ges möjlighet att avgöra i vad mån alkoholförsäljning skulle tillåtas. En sådan beslutsordning, som kallades det lokala vetot och som under en period framstod som en av de mest centrala stridsfrågorna i svensk politik, var ett tag nära att införas. Båda vänsterpartierna – socialdemokraterna och liberalerna – ställde sig i sina partiprogram bakom förslaget och när riksdagen 1907 behandlade en motion med krav om införande av ett lokalt veto bifölls den av Andra kammaren. Motionen föll dock i Första kammaren.

Nykterhetsrörelsen kom efter en tid att inrikta sina strävanden mot ett nationellt rusdrycksförbud. Även i det sammanhanget förordades en folkomröstning. Som ett led i sin kampanj hade nykterhetsrörelsen anordnat en alternativ "förbudsomröstning" 1909-1910. I denna ställde sig 1,9 miljoner medborgare bakom förbudskravet; endast 17 000 uttalade sig emot. Benämningen folkomröstning har emellertid ansetts mindre passande för detta evenemang; manifestationen har beskrivits som en "petitionsrörelse" snarare än som en folkomröstning.[1]

I början av 1922 väcktes en motion i riksdagen om krav på folkomröstning i förbudsfrågan – under förutsättning att det vilande förslaget till grundlagsändring genomfördes av riksdagen. Motionen, som var skriven av representanter för Andra kammarens nykterhetspolitiska grupp, mötte ett visst motstånd i Första kammaren men något samlat motstånd fanns inte och motionen bifölls i allt väsentligt. Första lagutskottet, som svarade för beredningen av ärendet, avvisade ett krav från motionärernas sida om att staten skulle svara för en "objektiv informationsverksamhet" (det ansågs strida mot demokratins krav på fri opinionsbildning), men i övrigt mötte motionen riksdagens gillande.

[1] Wallin (1966:273 f.).

Endast två linjer borde enligt motionärerna ställas mot varandra: en som innebar totalförbud och en som inte gjorde det. Vidare föreslogs i motionen en uppdelning av rösterna efter könstillhörighet. Förslaget motiverades med att kvinnor i högre grad än män var positiva till ett förbud. Men om inte tillräckligt många män ställde sig bakom förbudslinjen skulle det inte vara möjligt att upprätthålla förbudet på ett effektivt sätt, hävdade utskottet.

Särskillnadsförslaget väckte stark kritik. Det talades om en deklassering av kvinnorna, om en kränkning av jämlikhetens och demokratins principer. Kritikerna fann det stötande att detta förslag drevs igenom endast kort tid efter att kvinnorna erhållit rösträtt.

En fråga som blev föremål för diskussion var tidpunkten för omröstningen. Förbudsanhängarna i riksdagen föreslog ett års uppskov så att medborgarna fick bättre möjligheter att sätta sig in i frågan. Argumentet var egendomligt av två skäl. För det första var det från förbudsanhängarna som kravet på folkomröstning kommit och förbudslinjen åtnjöt starkt stöd i opinionen. För det andra tedde sig den bristande tilltron till medborgarnas förmåga – som det här de facto var fråga om – märklig. Den fråga som inställer sig är varför man drev kravet på folkomröstning så hårt om medborgarna ännu inte ansågs tillräckligt kompetenta att ta ställning i frågan?

Något uppskov blev emellertid inte aktuellt. Omröstningen ägde rum den 27 augusti 1922. I den kampanj som föregick omröstningen var förbudsanhängarna ytterst välorganiserade. Sedan länge fanns ett antal organisationer som arbetade för ökad folknykterhet. I mars 1921, alltså långt innan folkomröstningen utlystes, bildade dessa organisationer en gemensam paraplyorganisation på nationell nivå: *Förbudsvännernas rikskommitté*. Kommittén hade stora resurser till sitt förfogande.

I organisatoriskt hänseende befann sig förbudsmotståndarna i ett underläge. Först sedan det stod klart att folkomröstningen verkligen skulle äga rum organiserade sig dessa. Landsföreningen för folknykterhet utan förbud (LFUF) bildades i februari 1922. Omkring 150 underavdelningar etablerades lokalt. Förbudsmotståndarnas organisatoriska underläge kompenserades i viss mån av ett stöd från dagspressen. Även om många tidningar förhöll sig neutrala råder det inte någon tvekan om att den övervägande delen av pressen motsatte sig förbudslinjen. De politiska styrkeförhållanden var emellertid på det hela taget oklara, eftersom partierna – med undantag av vänstersocialisterna, som förordade förbud – inte tog formell ställning i sakfrågan som formule-

rades i anslutning till folkomröstningen.[2] Partierna avstod således från att delta i den opinionsbildning som föregick omröstningen.

Resultatet av 1922 års folkomröstning blev knappast det förväntade. En knapp majoritet, 50,9 procent av de röstande, röstade nej till förbud. Valdeltagandet var högt, 55, 1 procent, vilket var något högre än vid det närmast föregående landstingsvalet. Som väntat förelåg stora skillnader mellan män och kvinnor. Det gällde såväl beträffande valdeltagande som röstning. Engagemanget var störst bland männen; 62,6 procent av dessa röstade och av dessa röstande män var det 63 procent som röstade nej. Bland kvinnorna deltog endast 48,1 procent. Av dessa röstade 37 procent på nej-alternativet. Vid sidan av dessa skillnader i könsmässigt hänseende uppdagades stora regionala variationer. Det starkaste fästet för förbudsmotståndet fanns i Stockholm, i Malmöhus län och på västkusten. Förbudsanhängarnas styrkebälten var i Småland och Norrland.

Utfallet av denna den första folkomröstningen i svensk politik var alltså oväntat. I perspektivet av hur opinionen förefaller ha sett ut i ett tidigare skede var nej-sidans seger närmast osannolik. Den alternativa "folkomröstningen" i nykterhetsrörelsens regi 1909-1910 gav som tidigare framhållits ett helt annat resultat, även om det givetvis finns anledning att ifrågasätta i vad mån denna kan sägas ha återspeglat folkviljan på ett tillförlitligt sätt. Mycket talar dessutom för att opinionen svängt efter denna "omröstning"; 1917 infördes ett restriktionssystem som innebar ett alternativt förhållningssätt till förbudslinjen.

5.2.1 Diskussion

Den första folkomröstningen i svensk politik innehöll endast två alternativ och dessa alternativ var dessutom formulerade så att det inte förelåg någon möjlighet till tolkningsproblem. Men det fanns ändå en viss möjlighet för de styrande att frångå folkets utslag. Genom särskiljandet av kvinnliga och manliga röster bäddades det för en sådan möjlighet om förbudssidan vunnit.

De styrande kunde med hänvisning till omröstningsresultatet och de relativt goda erfarenheterna av ransoneringsystemet bibehålla den rådande ordningen. Den förlorande sidan fortsatte emellertid sin kamp för ett förbud. Folkomröstningens legitimitet var alltså inte så stor att

[2] De konservativa var dock principella motståndare till ett förbud.

den bidrog till att definitivt avgöra frågan. Inte heller den splittring som fanns inom det liberala partiet försvann. Liberala samlingspartiet råkade ut för en partisprängning en tid därefter.

Folkomröstningen 1922 kan knappast sägas ha utgjort det stöd för det representativa politiska systemet som folkomröstningar i litteraturen ibland förväntas medverka till.[3] Alkoholfrågan avfördes inte från dagordningen. Motsättningarna kvarstod. Huruvida folkomröstningen bidrog till att öka medborgarnas engagemang är oklart. Några studier om detta finns inte. Valkampanjen har emellertid karakteriserats som hätsk. Något uppbyggligt och överläggande diskussionsklimat uppstod knappast. Valdeltagandet var emellertid – med samtida mått – relativt högt. Skillnaden i valdeltagande var i förhållande till närmast ordinarie riksdagsval ytterst liten; inte vid något annat tillfälle har skillnaden i Sverige varit så liten mellan en folkomröstning och det riksdagsval som föregått omröstningen.

5.3 Trafikomröstningen 1955

Det dröjde ända till 1955 innan nästa folkomröstning avhölls. Det skedde i en politiskt sett relativt perifer fråga, nämligen om en övergång från vänster- till högertrafik var att föredra. Bakgrunden var att allt fler europeiska länder gick över till högertrafik och frågan var alltså om också Sverige skulle göra det.

Redan i ett betänkande från andra lagutskottet 1945 hade idén om att ordna en folkomröstning i denna fråga lanserats. I början av 1950-talet aktualiserades denna idé på nytt. I regeringens direktiv till 1954 års högertrafikkommitté angavs möjligheten att avhålla en eventuell folkomröstning som en central förutsättning för kommitténs arbete.[4]

Det fanns flera skäl till att denna omröstning, som ägde rum den 16 oktober 1955, anordnades. Inom koalitionsregeringen fanns olika synsätt på hur trafikfrågan skulle lösas. Att låta folket agera skiljedomare vid interna konflikter – inom partier och regeringskoalitioner – är ett vanligt förekommande motiv till att folkomröstningar äger rum. Kostnaderna för en övergång till högertrafik befarades därtill bli höga och det ansågs också av det skälet vara värdefullt att rådfråga folket. Till den allmänna motivbilden skall slutligen läggas den omständigheten att det vid denna tid närmast rådde en folkomröstningseufori

[3] Bjørklund (1982:248 f.).

[4] Wallin (1966:334).

inom svensk politik (se kapitel 5). Från olika håll uppfattades det ha ett egenvärde att anordna en folkomröstning i någon lämplig fråga. Trafikfrågan befanns vara en sådan.

Av naturliga skäl förelåg även i denna fråga endast två alternativ att välja mellan. Den linje som förordade fortsatt vänstertrafik segrade överlägset: 82,9 procent gav sitt stöd för denna medan endast 15 procent röstade för en övergång till högertrafik (1,6 procent röstade blankt). Valdeltagandet denna gång var 53 procent, vilket var något lägre än vid 1922 års folkomröstning. Om valdeltagandet i de båda folkomröstningarna jämförs med det närmast liggande riksdagsvalet blir skillnaden betydande: vid 1921 års val deltog 54 procent av väljarna, och vid valet 1956 nästan 80 procent. Intresset från väljarnas sida var således relativt sett mindre vid 1955 års omröstning. Liksom under den första folkomröstningskampanjen sköttes opinionsbildningen i huvudsak av andra aktörer än av partierna. Två rikstäckande kommittér bildades med stöd från staten i syfte att bedriva upplysningsverksamhet. Beslutet att med allmänna medel bekosta kampanjerna var dock principiellt kontroversiellt. Visserligen, medgav kritikerna, var frågan om en eventuell trafikomläggning inte partiskiljande, men det fanns ändå skäl för statsmakterna att avstå från att subventionera propagandan eftersom det fanns risk för en prejudicerande effekt. Statssubventionering av politiskt kontroversiella frågeställningar sågs som ett gravt intrång i den fria debatten och stod därmed, enligt kritikerna, i strid med en av demokratins mest grundläggande principer. Mot denna argumentation framhöll regeringen att det för demokratins fortlevnad framstod som ytterst centralt att olika meningsinriktningar gavs likartade möjligheter att komma till tals med medborgarna.[5]

I en kartläggning av de opinionsbildande dagstidningarnas agerande under kampanjen framkom att de allra flesta av dessa (60 tidningar) tog ställning för en övergång till högertrafik. Endast 17 tidningar argumenterade för fortsatt vänstertrafik. Många förhöll sig neutrala (47 tidningar).[6] Den samlande effekten av tidningarnas propaganda tycks dock inte ha varit särdeles betydande om man beaktar det klara utfallet i omvänd riktning som omröstningen gav upphov till.

[5] Wallin (1966:336).

[6] SOU 1956:35, s. 44-50.

5.3.1 Diskussion

Erfarenheterna av denna folkomröstning är inte gynnsamma. Utslaget var förvisso klart och några tolkningsproblem förelåg inte. Men endast åtta år senare beslutade riksdagen, tvärtemot vad folket i denna folkomröstning rekommenderat, att införa högertrafik. Det skedde med stor enighet efter partiledaröverläggningar och motiverades med att antalet bilar ökat explosionsartat och på ett sätt som inte kunnat förutses 1955.

Själva kampanjen förefaller ha genomförts på ett tillfredsställande sätt. Endast två alternativ förelåg och informationen nådde av allt att döma ut till väljarna. 1955 års folkomröstning är den mest lättolkade folkomröstningen i Sverige. Ingen tvekan kan råda om vilket råd de röstande valde att ge beslutsfattarna i denna konkreta sakfråga. Det förhållandet att beslutsfattarna efteråt valde att agera på ett motsatt sätt motiverades med att nya omständigheter, som inte varit kända i samband med folkomröstningen, tillkommit och att det därför fanns skäl att ompröva det ställningstagande som gjorts omedelbart efter folkomröstningen. Men det skedde alltså utan att medborgarna gavs möjlighet att i en ny folkomröstning få "korrigera" sitt tidigare beslut (eller råd). I debatten om folkomröstningars bindande kraft brukar ofta sägas att bara folket självt genom en ny folkomröstning kan upphäva utfallet av en tidigare omröstning. I annat fall befaras inte den nödvändiga legitimiteten uppstå. Inför riksdagsbeslutet om att i alla fall övergå till högertrafik hänvisades till olika opinionsundersökningar, som visade att opinionen förändrat sina åsikter i frågan sedan folkomröstningen avhölls, men man ville ändå inte tänka sig någon ny folkomröstning.[7]

Varken ur synpunkten om medborgarvitalisering eller ur systemsynpunkt kan 1955 års trafikomröstning anses ha varit framgångsrik. Engagemanget från medborgarnas sida var inte särskilt omfattande i denna kampanj. Frågans karaktär kan här ha inverkat; den framstod inte som politiskt brännande. Det är också rimligt att anta att det svaga engagemanget och det låga valdeltagandet kan ha bidragit till att man på 1960-talet ansåg sig kunna fatta ett beslut stick i stäv med folkomröstningens resultat.

Det var i första hand det stora intresset för folkomröstningsinstitutet som sådant som låg bakom anordnandet av omröstningen 1955, inte låsta parlamentariska positioner. Desto mer anmärkningsvärt var det sätt på vilket beslutsfattarna sedermera kom att uppträda. Det går knappast att komma till någon annan slutsats att denna folkomröstning vid en samlad bedömning framstår som misslyckad.

[7] Larsson (1995:122).

5.4 ATP-omröstningen 1957

Trots de dåliga erfarenheterna av 1955 års folkomröstning dröjde det endast två år till nästa omröstning. Denna gång gällde det en mer central politisk sakfråga, nämligen på vilket sätt som folkpensionen skulle kompletteras med en tjänstepension. Sedan början av 1950-talet hade denna kontroversiella fråga varit föremål för intensiv diskussion och den hade dessutom behandlats av en särskild utredning. De båda regeringspartierna, bondeförbundet och socialdemokraterna, var vidare oeniga och en folkomröstning blev ett sätt att hantera denna svårlösliga konflikt.

Bakgrunden till denna folkomröstning är dock mer komplicerad än så. De båda oppositionspartierna, högerpartiet och folkpartiet, upplevde sig ha ett starkt stöd hos folkopinionen för den frivillighetslinje som de förordade. Opinionsmätningar visade nämligen att denna linje mötte ett starkare stöd än socialdemokraternas förslag om obligatorisk tjänstepension även bland socialdemokraternas egna väljare. Men detta partis linje, som även stöddes av kommunisterna, hade stöd av en majoritet i riksdagen. För att förhindra att majoriteten drev igenom sin linje föreslog därför folkpartiet och högerpartiet en folkomröstning.

Socialdemokraterna motsatte sig länge en folkomröstning. Tjänstepensionsfrågan var olämplig att folkomrösta om eftersom den var alltför tekniskt komplicerad, menade statsminister Erlander när frågan diskuterades i riksdagen.[8] I längden visade det sig dock vara svårt att stå emot oppositionens krav. Trycket blev för starkt. "Krav på att folket skall få uttala sig eller få insyn är förslag som inte kan avvisas utan att man framstår som demokratiskt kompromitterad, som en försvarare av en sjuk sak",[9] har en forskare menat.

Socialdemokraterna accepterade således en folkomröstning. Men partiet var samtidigt angeläget om att folkomröstningen skulle hållas enligt de gällande reglerna. Det förelåg ju, såsom redan framhållits, ett vilande beslut till ett nytt folkomröstningsinstitut, i vilket det fanns möjlighet för minoriteten att inte bara initiera folkomröstning utan också att formulera sitt eget alternativ, något som socialdemokraterna ville undvika. Under gällande regler var det däremot regeringen och riksdagsmajoriteten som formulerade samtliga de omröstningsalternativ som skulle föreläggas väljarna.

Folkomröstningen om tjänstepensionen ägde rum den 13 oktober

[8] AK 1957:2, s. 32 f.

[9] Lewin (1992:290).

1957. Tre alternativ fanns denna gång att välja mellan. Liksom i den föregående folkomröstningskampanjen finansierades de olika linjerna med statliga medel. Linje 1, som stöddes av socialdemokraterna, landsorganisationen och kommunisterna, förordade en obligatorisk tilläggspension finansierad med arbetsgivaravgifter. Linje 2, som stöddes av bondeförbundet/centerpartiet, förordade en lösning av status quo-karaktär: möjlighet att på frivillig basis teckna tilläggsförsäkringar efter vanliga försäkringsmässiga principer. Linje 3, slutligen, förordade i likhet med linje 2 en frivillighetsprincip men ansåg i motsats till linje 2 att det också skulle finnas möjlighet för arbetsmarknadens parter att teckna kollektivavtal om tilläggspensionen. Denna linje stöddes förutom av folkpartiet och högerpartiet också av Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation och Svenska industritjänstemannaförbundet. Akademikernas organisation, SACO, uppmanade sina medlemmar att rösta blankt. Motivet var den motvilja SACO-ledningen kände inför de tre alternativ som förelades medborgarna.[10]

För första gången engagerade sig partierna intensivt i en folkomröstningskampanj. Särskilt gällde detta linje 1, som starkt kom att förknippas med socialdemokratin och den fackliga rörelsen. Resultatet av detta engagemang blev att de röstandes partilojalitet satte tydligare spår än vad som tidigare varit fallet. Hela 85 procent av väljarna valde denna gång att stödja den linje som det egna partiet stod bakom.[11] I de båda föregående folkomröstningarna saknas data om partilojalitet, men rimligen befann sig denna vid dessa tillfällen på en väsentligt lägre nivå. Att överhuvudtaget tala om partilojalitet vid dessa tillfällen framstår för övrigt som meningslöst eftersom det var oklart var flera av partierna egentligen stod.

Det starka engagemanget från partiernas sida bidrog till att kampanjen blev livfull. Intresset var stort bland medborgarna: 69 procent uppger sig ha lyssnat på de avslutande radiodebatterna och 81 procent av väljarna lyssnade på mer än ett av de sammanlagt nio speciella kampanjprogram som föregick folkomröstningen. Som jämförelse kan

[10] Molin (1965:78).

[11] Särlvik (1959). Andelen väljare som röstade på det egna partiets linje var följande: skp 100 procent, högern 93 procent, socialdemokraterna 88 procent, bondeförbundet/centerpartiet 86 procent och folkpartiet 63 procent. Till yttermera visso motiverade i stort sett samtliga av de som ej följt sitt partis rekommendation sitt röstningsbeteende med att de tillhörde en organisation vars uppfattning i frågan skiljde sig från det parti man sympatiserade med. Se Wallin (1966:342).

nämnas, att 67 procent lyssnade på mer än ett sådant program i samband med 1956 års riksdagsval.[12] En undersökning av 1957 års folkomröstning visar att den allmänna informationsnivån steg påtagligt under kampanjen. Till detta bidrog inte bara de talrika radioprogrammen; de upplysnings- och propagandabroschyrer som utgavs av de olika kampanjorganisationerna resulterade i ökade kunskaper bland väljarna.[13]

Valdeltagandet i 1957 års folkomröstning blev 72,4 procent. Det var den högsta noteringen dittills, men valdeltagandet var trots detta klart under den nivå som noterades i samband med det föregående såväl som efterföljande riksdagsvalet. I det ordinarie andrakammarvalet 1956 var det 79,8 procent av väljarna som röstade och i det extra andrakammarvalet två år senare var det 77,8 procent.

Resultatet av 1957 års folkomröstning kan betraktas som en antiklimax. Förutom tre alternativ fanns alltså möjlighet att avge en blankröst, en möjlighet som 3,9 procent utnyttjade. Inget av de tre alternativen fick egen majoritet. Linje 1 fick flest röster, 45,8 procent, linje 2 fick 15 procent och linje 3 erhöll 35,3 procent. Läget var således oklart. Å ena sidan hade de båda linjer som byggde på frivillighetsprincipen *tillsammans* erhållit en majoritet av rösterna; detta argument hävdades med emfas av företrädarna för linje 3. Den obligatoriska linjen erhöll å andra sidan flest röster, vilket representanterna för linje 1 påpekade. Företrädare för linje 2 hänvisade till att det parti som stod bakom denna linje, bondeförbundet/centerpartiet, var det parti som i förhållande till föregående riksdagsval lyckats allra bäst. Samtliga tre linjer tillskrev sig med andra ord segern i ett eller annat avseende.

Folkpartiet valde efter folkomröstningen att frångå sin tidigare intagna ståndpunkt med hänvisning till att samtliga partier nu borde känna sig bundna av det samlade folkomröstningsresultatet. En kompromiss som tillgodosåg alla partiers intressen förordades därför. Folkpartiet kunde tänka sig en obligorisk modell under förutsättning att lagstiftningen gjordes dispositiv, dvs. innehöll möjligheter för enskilda att ställa sig utanför systemet. Folkpartiet ansåg alltså att partierna i det läge som uppkommit var skyldiga att ta hänsyn till alla de olika opinioner som kommit fram i folkomröstningen och inte bara till den opinion som fanns bakom den ena eller andra linjen.[14]

[12] SOU 1956:35, s. 66; Särlvik (1959:70, 108).

[13] Särlvik (1959:84 ff.).

[14] Molin (1965:90).

5.4.1 Diskussion

Varken förbudsomröstningen eller trafikomröstningen hade bidragit till att definitivt och slutgiltigt avföra den fråga som var föremål för folkomröstning från den politiska dagordningen. Inte heller i frågan om tjänstepensionen skedde detta. Omröstningen bidrog förvisso till att den i pensionsfrågan splittrade regeringskoalitionen kunde överleva ytterligare ett halvår. Koalitionen upplöstes dock efter folkomröstningen och i det läget blev det möjligt för den nya socialdemokratiska minoritetsregeringen, som efterträdde koalitionsregeringen, att framlägga proposition i ärendet och sedermera, efter att propositionen avslagits, utlysa nyval. Detta hade givetvis inte kunnat ske utan det stöd som den socialdemokratiska linjen erhållit i folkomröstningen.[15] Men frågan *avgjordes* inte av folkomröstningen och debatten fortsatte i flera år efter att väljarna fått säga sin mening. Den förvirring som kan sägas ha uppkommit sammanhängde med den uppdelning på tre konkurrerande alternativ som förelagts väljarna, en uppsplittring som bäddade för oklarhet i tolkningshänseende.

5.5 Kärnkraftsomröstningen 1980

I mitten av 1970-talet hamnade energipolitiken högst upp på den politiska dagordningen. Frågan om kärnkraftens vara eller inte vara splittrade nationen i två jämnstora delar. Samtliga partier hade visserligen ställt sig bakom riksdagsbesluten 1970 och 1971 om att Sverige skulle satsa på kärnkraft och att 11 reaktorer skulle byggas. När 1975 års energipolitiska beslut fattades av riksdagen var emellertid enigheten borta. Medan två partier – socialdemokraterna och moderaterna – förordade en utbyggnad till sammanlagt 13 reaktorer, och ett tredje parti, folkpartiet, ville stå fast vid det beslut om 11 reaktorer som fattats 1971, motsatte sig centerpartiet och vänsterpartiet kommunisterna en utbyggnad. Dessa båda partier ville i stället avveckla kärnkraften, så snart det var möjligt.[16]

Partiernas ställningstaganden i kärnkraftsfrågan följde inte det vanliga blockpolitiska mönstret. Såväl det socialistiska som det borgerliga blocket splittrades. Men det var framförallt för de borgerliga partierna som kärnkraften blev en svår stötesten. I valet 1976, som i

[15] Ruin (1996:182).

[16] Vedung (1979:14-20); Lewin (1992:313 ff.).

stor utsträckning kom att fokuseras kring kärnkraftens framtid, cementerades splittringen och i de efterföljande regeringsförhandlingarna misslyckades de tre borgerliga partierna med att undanröja dissonansen. Två år senare, i oktober 1978, sprack regeringen på kärnkraftsfrågan.[17]

Den kompromiss som ingicks i samband med regeringsbildningen 1976 innebar bland annat att en rådgivande folkomröstning anvisades som en möjlig utväg i händelse av att opinionen fortfarande förblev splittrad; denna handlingsmöjlighet inskrevs i regeringsförklaringen. När regeringen föll yrkade därför centerpartiet på en folkomröstning med hänvisning till den formulering som återfanns i regeringsdeklarationen. Även det andra kärnkraftskritiska partiet, vänsterpartiet kommunisterna, yrkade på en folkomröstning. Övriga partier motsatte sig dock en sådan.

I riksdagen fanns således en klar övervikt mot en kärnkraftsavveckling. Folkpartiregeringen, som efterträdde den borgerliga trepartiregeringen, tillkom med indirekt stöd av socialdemokraterna just för att lägga fram en energipolitisk proposition i överensstämmelse med majoritetens önskemål. Men centerpartiet och vänsterpartiet kommunisterna utgjorde en intensivt engagerad minoritet som inte var beredd att sträcka vapen. Inom ramen för *Folkkampanjen mot atomkraft* inleddes en namninsamling till förmån för en folkomröstning.

Reaktorolyckan i Harrisburg i mars 1979 gav upphov till stor uppmärksamhet i massmedierna och socialdemokraterna accepterade i det läget en folkomröstning. Med denna omsvängning fanns majoritet för folkomröstning och såväl folkpartiet som moderaterna – de båda partier som principiellt var de starkaste förespråkarna för folkomröstningar – följde socialdemokraternas exempel. Omröstningen skulle dock ske först efter 1979 års riksdagsval, bestämdes det. De tre kärnkraftsvänliga partierna ville inte att valrörelsen – såsom fallet varit 1976 – skulle domineras av kärnkraftsfrågan. Särskilt socialdemokraterna betraktade en sådan upprepning som oönskad. Inom partiet fanns en utbredd föreställning om att 1976 års valnederlag hängt samman med kärnkraftsfrågans centrala roll i valdebatten.[18]

Folkomröstningen ägde rum den 23 mars 1980. Precis som i ATP-omröstningen 23 år tidigare fanns tre olika linjer att välja mellan. Linje 1 stöddes av moderaterna och olika näringslivsorganisationer och innebar att kärnkraften skulle avvecklas i den takt som var möjlig med

[17] Holmberg, Westerståhl & Branzén (1977); Petersson (1979).

[18] Holmberg & Asp (1984:12).

hänsyn till bland annat framtida behov av elektrisk kraft och upprätthållande av sysselsättning och välfärd. En identisk formulering återfanns på valsedeln för linje 2, bakom vilken socialdemokraterna, folkpartiet och ett antal fackliga organisationer stod. Men linje 2 hade också en baksidestext, där bland annat utfästelser gjordes om att framtida energianläggningar av betydelse skulle ägas av stat och kommun. Linje 3, slutligen, utlovade ett stopp för fortsatt utbyggnad av ytterligare kärnkraftverk och snabbavveckling av de kärnkraftsreaktorer som var i drift; inom tio år skulle alla dessa vara avvecklade.

Samtliga tre alternativ förklarade sig sålunda vara inställda på en avveckling. Vad som skiljde dem åt var takten på den förordade avvecklingen, inte inriktningen som sådan. I praktiken kom dock de båda linjer som förespråkade en långsammare avvecklingstakt att uppfattas som anhängare av kärnkraft – särskilt gällde detta linje 1 – medan linje 3 däremot uppfattades som ett renodlat och konsekvent kärnkraftsnegativt alternativ. En undersökning av hur de olika linjerna framställdes i medierna visar att kampen entydigt stod mellan linje 3 och de två andra linjerna. Striden stod med andra ord mellan en ja-sida och en nej-sida.[19]

Att alla linjerna sökte framstå som avvecklingsalternativ bör ses mot bakgrund av den opinionsförändring som inträffat till nackdel för kärnkraftsförespråkarna efter Harrisburgolyckan. På hösten 1978 var andelen kärnkraftsmotståndare enligt olika opinionsundersökningar nere under 40 procent; det handlade om en tillbakagång på ungefär tio procentenheter sedan valet 1976. Efter att olyckan i Harrisburg inträffat steg emellertid denna andel till nästan 50 procent och på denna nivå permanentades opinionsstödet för en kärnkraftsavveckling under de närmast efterföljande månaderna.[20] Denna opinionsförändring påverkade förutsättningarna för folkomröstningen. Ingen linje förordade ytterligare utbyggnad av kärnkraften.

Även denna gång anslogs statliga medel till de olika kampanjorganisationer som bildades. I motsats till tidigare folkomröstningar var detta – att staten finansierade opinionsbildning – okontroversiellt. Rimligen sammanhängde detta med att det sedan mitten av 1960-talet funnits offentligt stöd till partierna och att det vid tiden för kärnkraftsomröstningen framstod som en vedertagen praxis att anslå statligt stöd till opinionsbildande ändamål. Ingen talade längre om dessa anslag som väsensfrämmande för en demokrati; tvärtom tycktes samstämmig-

[19] Holmberg & Asp (1984:254).

[20] Holmberg & Asp (1984:528 f.).

het råda om att en offentlig finansiering var till gagn för kampanjens upplysningsmässiga kvalitet och därmed även för demokratin.

En annan skillnad jämfört med den närmast föregående folkomröstningen var att det denna gång rådde enighet om hur de olika alternativen skulle formuleras. Denna samsyn nåddes efter förhandlingar mellan partierna. Enighet hade också uppnåtts om att resultatet i folkomröstningen skulle uppfattas som bindande; samtliga partier förklarade sig beredda att följa folkets utslag. Föreställningen om en moralisk förpliktelse att följa folkets uppfattning – som folkpartiet utan framgång lanserade i ATP-omröstningens efterspel – hade sålunda denna gång vunnit acceptans i samtliga läger.

Det kan emellertid ifrågasättas i vad mån detta var ett rimligt löfte. De formuleringar som återfanns på röstsedlarna för linje 1 och linje 2 kännetecknades knappast av en särskilt långtgående precision; det sades endast att avvecklingen skulle ske i den takt som var möjlig med hänsyn till framtida elbehov och upprätthållande av välfärd och sysselsättning. Denna svepande formulering, försedd med ett svårtolkat villkor, möjliggjorde en betydande handlingsfrihet för de styrande – så länge inte avvecklingsalternativet, linje 3, samlade en majoritet.

I detta kapitel behandlas de fem folkomröstningar som hittills har ägt rum i svensk politik. Erfarenheterna är blandade. Vid vissa av dessa folkomröstningar har positiva effekter kunnat konstateras på medborgarnivå: ökat engagemang och bättre kunskaper. Vid samtliga omröstningar har de partier och intressen som befunnit sig i parlamentariskt underläge verkat aktivt för att en folkomröstning skulle komma till stånd. Vid samtliga tillfällen som detta skett har majoritetssidan gått kravet på folkomröstning till mötes, inte minst av instrumentella skäl. Enskilda partier eller koalitioner har varit splittrade och en folkomröstning har av det skälet setts som en utväg. Frågor som varit svåra för vissa av partierna att hantera har delvis och temporärt kunnat avföras från den politiska dagordningen. Huruvida legitimiteten i de fattade besluten blivit högre än om en beslutsprocess utan folkomröstning kommit till användning är emellertid svårbedömt.

Inte heller i 1980 års folkomröstning lyckades någon av de tre linjerna samla en majoritet. Linje 2 erhöll 39,1 procent av de avgivna rösterna, linje 3 fick 38,7 procent och linje 1 samlade 18,9 procent. 3,3 procent röstade blankt. Valdeltagandet var det högsta hittills i en svensk folkomröstning – 75,6 procent – men det handlade trots detta om en nivå klart under den normala för riksdagsval; i valet 1979 deltog 90,7 procent av de röstberättigade.

5.5.1 Diskussion

Det uppstod inga svårigheter för riksdagen att på ett mer allmänt plan tolka folkomröstningsresultatet 1980 eftersom de båda linjer som förespråkade en långsammare avvecklingstakt tillsammans samlade en klar majoritet av väljarna (58 procent). Den borgerliga trepartiregeringen lade fram en proposition som i huvudsak följde de gemensamma formuleringar som återfunnits på valsedalarna för linje 1 och linje 2. Riksdagen valde emellertid att följa den något starkare tidsbindning vad gällde avvecklingen som socialdemokraterna föreslagit i en partimotion; såväl centerpartiet som folkpartiet valde att frånträda sin egen regeringsproposition för att i stället ansluta sig till det i motionen framförda kravet om en bortre parentes för kärnkraften. Riksdagen beslöt sålunda att ange 2010 som det år då kärnkraften skulle vara avvecklad.

Två aspekter förtjänar att nämnas när det gäller de kampanjeffekter som 1980 års folkomröstning gav upphov till. Den första är att det starka engagemanget från partiernas sida även denna gång resulterade i en framgångsrik mobilisering om och inte fullt så framgångsrik som i föregående folkomröstning: denna gång var det 68 procent av väljarna som följde sitt partis rekommendation. Används det parti som väljarna stödde vid den tidpunkt då folkomröstningen ägde rum som utgångspunkt för att bedöma partilojaliteten i stället för röstning i det närmast föregående valet blir föga oväntat partilojaliteten något högre (74 procent). Att partilojaliteten var mindre påtaglig i denna folkomröstning förklaras av att åsiktsbildningen i kärnkraftsfrågan – i motsats till ATP-frågan – gick på tvärs mot den traditionella vänster-högeruppdelningen i svensk politik. Variationerna mellan de olika partierna var dessutom mycket stora. Av de väljare som i 1979 års val röstat på folkpartiet var det endast 33 procent som röstade på linje 2; för centerpartiet var motsvarande siffra 85 procent.[21]

Den andra aspekten gäller det argument om medborgarvitaliserings som folkomröstningsanhängare ofta betonar. I motsats till ATP-omröstningen ökade inte intresset för sakfrågan under kampanjperioden. Bortsett från de allra mest intresserade minskade dessutom (den självuppskattade) förmågan att argumentera i sakfrågan. Forskare som studerat kampanjen talar om en "folkomröstningskampanj i trötthetens

[21] För övriga partier var siffrorna följande: vänsterpartiet kommunisterna 81 procent, socialdemokraterna 71 procent, moderaterna och kds 64 procent. Se Holmberg & Asp (1984:382).

och frustrationens tecken".[22] Väljarna upplevde kärnkraftsfrågan som tekniskt svår. Ett uttryck för detta var att endast 40 procent av de röstberättigade ansåg att det var bra att en folkomröstning ägde rum i denna fråga. De flesta ansåg det mer lämpligt att regering och riksdag fattade beslut i frågan. Som visas i en expertuppsats som arbetats fram inom ramen för denna utredning är det avsevärt fler som senhösten 1996 vill ha en folkomröstning i kärnkraftsfrågan (58 procent).[23] Frågans tekniska karaktär torde således, jämte det förhållandet att olika experter tillhandahöll diametralt olika verklighetsbeskrivningar, ha bidragit till att de positiva effekter för medborgarvitalisering som folkomröstningar ofta ger upphov till inte uppkom under 1980 års folkomröstningskampanj.

När enskilda folkomröstningar skall bedömas med utgångspunkt från demokratimässiga kriterier är det två sådana som framstår som särskilt betydelsefulla. Det ena är att medborgarna verkligen anser att en folkomröstning är önskvärd. Det ansåg inte de flesta 1980. Det andra kriteriet är att omröstningen som sådan, när den väl äger rum, skall framstå som meningsfull för dem som deltar i den. För att en folkomröstning skall framstå som meningsfull krävs naturligtvis att de olika alternativ som de röstberättigade har att ta ställning till är möjliga att förstå. I kärnkraftsomröstningen var det emellertid endast 36 procent av de röstberättigade som var tillfreds med omröstningsalternativen. Totalt sett var det endast 15 procent som förklarade sig nöjda med utformningen av alternativen och dessutom ansåg att det var bra att folkomröstningen ägde rum.[24]

En viktig skillnad jämfört med 1957 års folkomröstning var att samtliga partier, innan folkomröstningen om kärnkraften ännu hade ägt rum, förklarade sig inställda på att följa väljarnas rekommendation. Härigenom skickades en signal om att det i praktiken var fråga om en beslutande folkomröstning; väljarnas råd skulle tas på allvar. Det var första gången en sådan kollektiv självbindning från partierna sida gjordes inför en folkomröstning. Huruvida det föresvävade någon av aktörerna att konsekvenserna av denna självbindning kunde bli prejudicerande inför framtida folkomröstningar är dock oklart.

Självbindningen skall samtidigt ses mot bakgrund av de löst formulerade texter som återfanns på kärnkraftsanhängarnas röstsedlar. Det fanns en betydande handlingsfrihet för de politiska aktörerna även efter

[22] Holmberg & Asp (1984:526).

[23] Holmberg (1997).

[24] Holmberg & Asp (1984:541).

folkomröstningen, så som utfallet av denna nu blev. Om däremot linje 3 samlat en majoritet bakom sig skulle läget varit ett annat med en rekommendation från folket om avveckling inom tio år. Denna rekommendation hade, mot bakgrund av den gemensamma självbindningen, tvingat riksdag och regering till att vidta mer konkreta åtgärder än de som nu kom att vidtas.

5.6 EU-omröstningen 1994

Den femte och senaste folkomröstningen i svensk politik ägde rum den 13 november 1994. Den fråga som denna gång underställdes väljarna var huruvida det resultat som den svenska regeringen uppnått i förhandlingarna med den Europeiska Unionen kunde accepteras. Även vid detta tillfälle handlade det om en rådgivande folkomröstning men samtliga av de partier som var representerade i riksdagen hade – precis som inför 1980 års omröstning – förklarat sig beredda att acceptera väljarnas utslag. Då det endast förelåg två alternativ att välja mellan – ett ja eller ett nej till förhandlingsresultatet (och därmed ett svenskt medlemskap i unionen) – kom folkomröstningen i praktiken att uppfattas som beslutande.

Bilden grumlades dock en aning av två förhållanden. För det första gällde alltså folkomröstningen formellt själva förhandlingsresultatet. Detta tolkades av företrädare för nej-sidan som att ja-sidan sökte gardera sig mot ett nederlag. Man hänvisade till erfarenheterna från Danmark; efter att de danska väljarna röstat nej till Maastricht-avtalet 1992 omförhandlade den danska regeringen avtalet och efter en nationell kompromiss fick väljarna 1993 en ny möjlighet att ta ställning till avtalet och nu med ett för de styrande önskat resultat.[25]

För det andra introducerade ledande nej-företrädare i slutet av kampanjen vad som av ja-sidan kom att kallas för en "linje 2-modell"; man anspelade här på den modifierade ja-linje som formulerades i kärnkraftomröstningen. Ett ja till EU var oåterkallerligt, menade dessa nej-företrädare, men ett nej kunde i en okänd framtid bli föremål för omprövning om folket så önskade. För de väljare som kände tveksamhet – och de var enligt opinionsundersökningarna många – sades det mot den bakgrunden vara klokare att rösta nej. Argumentationen väckte stark irritation på ja-sidan. Ett nej i folkomröstningen skulle innebära, menade man, att Sverige definitivt ställde sig utanför EU.

[25] Se kapitel 7.

Någon möjlighet att förändra detta faktum ansågs inte finnas.

Bakgrunden till folkomröstningen om EU-medlemskap skiljde sig i några avseenden från tidigare folkomröstningar. Några svårigheter att samla en betryggande parlamentarisk majoritet för ett EU-medlemskap förelåg inte. Samtliga partier utom vänsterpartiet och miljöpartiet förordade ett medlemskap. Att dessa båda partier, som följaktligen var potentiella förlorare, på ett tidigt stadium förordade folkomröstning är i överensstämmelse med de teorier som finns om partiers förhållningssätt till folkomröstningar: det är maktisolerade partier som är mest benägna att kräva folkomröstningar. Även de partier som representerade majoritetssidan kom dock på ett tidigt stadium att förorda en folkomröstning bland annat med hänvisning till att denna fråga på ett fundamentalt sätt berörde grundvalarna för det svenska styrelseskicket. Ett beslut om inträde i unionen krävde av det skälet en medborgerlig förankring på ett starkare sätt än vad det representativa systemet förmådde åstadkomma, menade man. Annars fanns risk för att medborgarna inte upplevde sig tillräckligt delaktiga i beslutet och därmed fanns också en överhängande risk för bristande legitimitet.

Vad som särskilt motiverade en folkomröstning om EU-medlemskap var det stora behovet av medborgerlig förankring. När ansökan om medlemskap inlämnades på försommaren 1991 skedde förvisso det i ett för medlemskapsanhängarna positivt opinionsläge. Men en förankring i form av en rådgivande (i praktiken beslutande) folkomröstning bedömdes ändå som angelägen. Det för medlemskapsanhängarna gynnsamma opinionsläget torde ha underlättat detta ställningstagande: det föreföll sannolikt att en majoritet av väljarna skulle ställa sig bakom förslaget om medlemskap.

Detta skedde också. Ja-sidan segrade i folkomröstningen, om än med knapp marginal. 52,3 procent av de röstande ställde sig bakom ett svenskt medlemskap, 46,8 procent motsatte sig ett sådant och 0,9 procent röstade blankt. Valdeltagandet nådde en rekordnivå för svenska folkomröstningar: 83,3 procent. Skillnaden mellan ja- och nejsidan var alltså 5,5 procentenheter. I absoluta tal handlade det om en marginal på knappt 300 000 röster.

5.6.1 Diskussion

Som en konsekvens av EU-omröstningen ägde vissa förskjutningar rum mellan partierna i opinionsmässigt hänseende. Socialdemokraterna förlorade anhängare, medan moderaterna och framförallt vänsterpartiet och miljöpartiet lockade till sig nya. Dessa opinionsförskjutningar

avtecknade sig på ett dramatiskt sätt i valet till Europaparlamentet i september 1995. Partistrukturen förblev dock intakt; några nya partier bildades inte som en konsekvens av omröstningen. De etablerade partierna lyckades dessutom förhållandevis väl med att mobilisera sina väljare i folkomröstningskampanjen. Totalt 67 procent av väljarna röstade på det sätt som deras partier rekommenderade. En betydande mobilisering skedde under själva kampanjen. EU-omröstningen blev därmed i mindre utsträckning än de båda närmast föregående folkomröstningarna ett partival, men fortfarande var det en klar majoritet, drygt två- tredjedelar, som röstade i enlighet med sitt partis preferens. I ljuset av den sjunkande partiidentifikationen är det att betrakta som en hög andel. Variationerna mellan partierna var emellertid stora. Endast 44 procent av centerpartiets väljare röstade på ja-alternativet, vilket kan jämföras med att nio av tio vänsterväljare var lojala mot sitt parti. En nästan lika hög andel lojala väljare återfanns hos moderaterna och miljöpartiet.[26]

Partisystemet försvagades alltså inte som en följd av folkomröstningen. Inte heller ökade misstron mot politikerna. Tvärtom minskade denna under själva kampanjen. Sammanlagt 42 procent av väljarna uppgav sig efter EU-omröstningen ha förtroende för politikerna, vilket var en ökning med 3 procentenheter jämfört med tidpunkten före kampanjen. Endast bland nej-röstarna ökade misstron något.[27] Denna förtroendeminskning – som var ytterst marginell – skall dock ses mot bakgrund av att bara var fjärde nej-röstare upplevde folkomröstningskampanjen som rättvis.[28]

Inställningen till folkomröstningsinstitutet blev mer positiv bland medborgarna efter kampanjen.[29] Efter 1980 års folkomröstning ansåg endast 40 procent av väljarna att det var bra med folkomröstning i den då aktuella frågan; 1994 var det 75 procent som ställde sig positiva till en omröstning. Den allmänna inställningen till folkomröstningar tycks också ha blivit mer positiv. Efter kärnkraftsomröstningen instämde 23 procent av väljarna i påståendet att det var angeläget med fler folkomröstningar i framtiden; efter EU-omröstningen var motsvarande andel 30 procent.[30] I en undersökning som genomförts inom ramen för denna

[26] Holmberg (1996:228).

[27] Esaiasson (1996b:57).

[28] Esaiasson (1996b:53).

[29] Gilljam & Holmberg (1996:284).

[30] Gilljam (1996a:21).

utredning framgår att den positiva inställningen till folkomröstningar accentuerats ytterligare sedan hösten 1995. Två år efter folkomröstningen om EU-medlemskapet, senhösten 1996, instämmer 48 procent i att det borde hållas fler folkomröstningar i framtiden.[31]

Det var känt innan folkomröstningen att ett centrum-periferimönster fanns i opinionen. Systematiska skillnader tycktes föreligga med avseende på regional hemvist, stad/landsbygd, yrkestillhörighet, utbildningsnivå, inkomst, kön och ålder. Dessa skillnader bedömdes utgöra ett problem ur legitimitetsmässig synvinkel. Efter ett jämnt folkomröstningsresultat kan det uppkomma svårigheter att skapa uppslutning kring majoritetens beslut om tydligt avgränsade grupper står mot andra grupper. Farhågorna kom också delvis att besannas. Skillnaderna mellan olika yrkesgrupper var påfallande stor: 76 procent av de högre tjänstemännen men bara 37 procent i kategorin "övriga arbetare" röstade ja till ett svenskt EU-medlemskap. Samma mönster framträder ifråga om utbildningsnivå och kontakter med andra länder. 64 procent av de högutbildade (universitetsutbildning) röstade ja, vilket kan jämföras med 43 procent av de lågutbildade (enbart grundskola eller folkskola). 77 procent av dem som gjort flera utlandsbesök under de senaste åren röstade ja, mot endast 44 procent bland dem som hade få utlandsbesök bakom sig på senare år.

Det fanns en skillnad mellan kvinnor och män i synen på EU-medlemskapet. Medan hela 59 procent av männen röstade ja röstade en majoritet av kvinnorna, 52 procent, nej. Kvinnorna var dock inte nämnvärt mindre intresserade än männen och inte heller påtagligt mindre kunniga. Skillnaderna mellan könen var i dessa hänseenden betydligt mindre än vad som är normalt brukar vara fallet i politiska frågor.[32]

Även ifråga om ålder förelåg skillnader. Andelen som röstade ja till ett svenskt EU-medlemskap ökar successivt med stigande ålder: från 42 procent bland de yngsta väljarna till 61 procent bland väljare över 61 år.[33]

Slutligen visade sig också geografiska faktorer vara tungt vägande. I södra Sverige röstade 65 procent ja, i norra Sverige var stödet för ja-sidan häften så starkt (35 procent). I städerna röstade 60 procent ja, på landsbygden 43 procent.[34]

[31] Holmberg (1997).

[32] Oskarson (1996:211 ff.).

[33] Gilljam (1996:b:173).

[34] Gilljam (1996b:205).

Det fanns således ett tydligt centrum-periferimönster i så måtto som väljare vilka i olika avseenden befann sig i samhällets centrum, i stor utsträckning röstade ja till EU, medan många väljare i samhällets periferi röstade nej. Denna sociala och geografiska klyvning är problematisk ur legitimitetssynpunkt.

Nej-röstarnas kritiska inställning till kampanjens genomförande utgör ett annat problem ur legitimitetssynpunkt. Tre av fyra väljare på nej-sidan ansåg inte att kampanjen varit rättvis. Den kritik, som riktades från nej-företrädare mot såväl den adminstrativa hanteringen av folkomröstningen som resursfördelningen och motståndarsidans agerande under kampanjen, tycks sålunda ha haft stöd hos de väljare som röstade nej till EU-medlemsskapet.[35]

I ett betydelsefullt avseende var dock 1994 års folkomröstning lyckad: medborgarnas kunskaper om och engagemang för den sakfråga som folkomröstningen gällde ökade under kampanjen.[36] Förtroendet för politikerna förbättrades liksom det politiska självförtroendet. Vid en jämförelse med kärnkraftsomröstningen var de demokratimässiga konsekvenserna av EU-omröstningen positiva.

5.7 Avslutande diskussion

Vilken blir den samlade bilden av de fem folkomröstningar som ägt rum i Sverige? Hur har folkomröstningsinstitutet i sin praktiska tillämpning fungerat som ett komplement till den representativa och parlamentariska demokratin? Det som skett härvidlag skall sammanfattas utifrån några i litteraturen vanliga skäl för att anordna en folkomröstning. Dessa skäl är:

1. En folkomröstning kan ge de potentiella förlorarna, dvs. minoriteten, en sista chans att undvika ett nederlag.
2. En folkomröstning kan innebära en möjlighet att medla i politiskt svårhanterade konflikter. Det kan handla om intern splittring inom ett parti eller inom en regeringskoalition.
3. En folkomröstning kan också bidra till att politiskt obehagliga eller i andra avseenden svårhanterade frågor avförs från den politiska dagordningen.

[35] Esaiasson (1996b:44).

[36] Flodin (1997).

5. En folkomröstning kan ge upphov till medborgarvitalisering i form av bättre kunskaper och engagemang
6. En folkomröstning kan ge upphov till att besluten får ökad legitimitet.[37]

Det första motivet har på ett tydligt sätt funnits med i bilden i samtliga folkomröstningar utom 1955 års trafikomröstning. De partier eller grupperingar som befunnit sig i en parlamentarisk minoritetsposition har sålunda med emfas drivit kravet på folkomröstning. I samtliga dessa fall har vidare ett framträdande argument varit att riksdagen, i den aktuella frågan, inte varit åsiktsmässigt representativ för folket. De potentiella förlorarna, som alltså i dessa situationer satt sina förhoppningar till folket, har genomgående kunnat hänvisa till opinionsundersökningar som givit stöd för deras argument. I samtliga fall har emellertid dessa potentiella förlorare – dvs. de som med säkerhet hade lidit nederlag om den aktuella frågan avgjorts av riksdagen – också förlorat de folkomröstningar som de närt förhoppningar om att vinna.

Ett argument som genomgående använts vid dessa fyra tillfällen är att den aktuella sakfrågan varit olämplig att folkomrösta om. Den har sålunda beskrivits som alltför teknisk; så var framförallt fallet kärnkraftsfrågan. Förutom förbudsomröstningen 1922 har det dock aldrig inträffat att företrädare för den parlamentariska majoriteten motiverat sitt folkomröstningsmotstånd i principiella termer, knutna till institutet som sådant. Att motsätta sig folkomröstningar förefaller vara behäftat med politiska risker; att inte låta folket direkt, utan de valda ombudens förmedling, få ta ställning i centrala politiska frågor kan framstå som ett odemokratiskt förhållningssätt. När starka krav på folkomröstning framförs är det svårt att stå emot.[38]

Det andra och tredje motivet – som är närbesläktade med varandra – har också visat sig vara vanligt förekommande i de svenska folkomröstningarna. I samtliga fem omröstningar har det sålunda funnits starka instrumentella skäl att ha folkomröstning. Partier och/eller koalitioner har varit splittrade och det har av det skälet framstått som lämpligt att hänskjuta den aktuella frågan till folket. Vid de två senaste folkomröstningarna har det dessutom, åtminstone från det största partiets horisont, framstått som angeläget att hålla den aktuella frågan borta från den vanliga valdebatten. Socialdemokraterna förlorade

[37] De tre första motiven är hämtade från Bjørklund (1982:237-259).

[38] Jfr Butler & Ranney (1994:3).

regeringsmakten 1976 mycket på grund av kärnkraftsfrågan;[39] någon upprepning av den valrörelsen ville partiet inte vara med om i 1979 års riksdagsval. När Harrisburgolyckan inträffade på våren 1979 såg partiledningen en folkomröstning *efter* riksdagsvalet som en möjlighet att – på det sätt det tredje motivet förutsätter – avföra denna kontroversiella fråga från valdebatten. Ett liknande mönster kan småningom också urskiljas i 1994 års folkomröstning även om den partisplittring i EU-frågan som fanns inom socialdemokratin, centern och kds ursprungligen inte haft någon avgörande betydelse för själva beslutet att anordna en folkomröstning.[40]

Det svenska folkomröstningsinstitutet har således visat sig vara ett smidigt instrument i lägen där de politiska partierna hamnat i svårlösliga situationer. På detta sätt kan institutet sägas ha fungerat som ett värdefullt komplement till den representativa demokratin: då det parlamentariska systemet haft svårigheter att hantera de frågor som det här varit fråga om har den säkerhetsventil som folkomröstningsinstitutet utgör kunnat utnyttjas. Möjligen har det parlamentariska systemets auktoritet försvagats i anslutning till några av dessa folkomröstningar. 1980 framstod det sålunda som uppenbart att motiven bakom omröstningarnas genomförande var av instrumentell karaktär (parlamentarisk beslutsoförmåga). Men samtidigt är det svårt att veta någonting om det parlamentariska systemets auktoritet om möjligheten att ordna folkomröstning inte hade funnits. Det svenska partisystemet brukar i olika sammanhang beskrivas i termer av stabilitet, vilket i regel uppfattas som någonting positivt. Att folkomröstningsinstitutet vid åtminstone några av de tillfällen bidragit till denna stabilititet genom att erbjuda en säkerhetsventil vid politiska blockeringar torde vara ostridigt.

Ett vanligt argument för dem som förordar folkomröstningar är, såsom flera gånger framhållits, att sådana bidrar till att engagera medborgarna i centrala samhällsfrågor. Medborgarna blir därmed mer delaktiga och kunniga. Detta argument stämmer delvis, men bara delvis, när erfarenheterna av de fem svenska folkomröstningarna rekapituleras. I samband med ATP-omröstningen skedde en påtaglig engagemangshöjning under kampanjen. Valdebatten var livfull. En positiv effekt av kampanjen förmärktes också i samband med EU-omröstningen. I kärnkraftsomröstningen mattades däremot intresset under själva kampanjen. Någon positiv effekt på medborgarnas kunskaper var inte märkbar. Detta något egendomliga förhållande torde

[39] Holmberg, Westerståhl & Branzén (1977).

[40] Jfr Ruin (1997).

dels sammanhänga med sakfrågans synnerligen tekniska natur, dels också med att många väljare upplevde kärnkraftsfrågan som olämplig att folkomrösta om.

Det går således inte att säga att folkomröstningar automatiskt skulle öka medborgarnas engagemang och delaktighet i politiken. Inte heller är det självklart att legitimiteten i det beslut som fattas med hjälp av folkomröstningar på ett självklart sätt blir högre än om man inte ordnat folkomröstning. Det kan för det första finnas anledning att påminna om att de allra flesta av de stora och för landet viktiga beslut som fattats under den tid Sverige varit en demokrati fattats utan att folkomröstningar hållits; huruvida legitimiteten i dessa beslut genomgående skulle varit större om en sådana hållits är knappast troligt. Vidare finns anledning att som avslutning på detta kapitel erinra om de speciella problem som uppkommit i anslutning till att de fem folkomröstningarna avhållits.

Vid samtliga fem folkomröstningarna har det sålunda funnits inslag som av de förlorande sidorna och/eller av kritiker till folkomröstningar beskrivits som mindre tilltalande. Vid förbudsomröstningen 1922 handlade det om särskiljandet av kvinnliga och manliga röster; att detta förfarande kastade en mörk skugga över denna vår första folkomröstning torde vara ostridigt. Vid trafikomröstningen 1955 riktades kritik mot den skrämselpropaganda som motståndarna till högertrafik ansågs bedriva; i vad mån denna propaganda bidrog till omröstningsresultatet är inte klarlagt men det förefaller inte osannolikt att den spelade in. Framförallt visade det efterföljande riksdagsbeslutet vilken svag legitimitet folkets votum hade. Vid ATP-omröstningen 1957 och kärnkraftsomröstningen 1980 handlade det dels om att tre linjer förelades väljarna, dels om att skillnaderna mellan vissa av alternativen var mycket små. Tillhandahållandet av tre alternativ syftade såväl till att få till stånd vissa önskvärda kampanjeffekter (i kärnkraftsomröstningen exempelvis att mobilisera socialdemokratiska väljare för en kärnkraftsvänlig linje, vilket ansågs vara svårt om socialdemokraterna och moderaterna skulle ha upprätt gemensamt) som att bädda för ett framtida manöverutrymme för de politiska beslutsfattarna. Vid EU-omröstningen 1994 riktades kritik mot den speciella turordning som de fyra ansökarländerna Österrike, Finland, Sverige och Norge uppställde. Denna turordning ansågs av företrädare för nej-sidan "riggad" till jasidans fördel. Kampanjen som sådan mötte också invändningar, framförallt när det gäller resursfördelningen och den information som ägde rum i regi av det för ändamålet specialinrättade *Sekretariatet för*

Europainformation.[41]

Den av de fem folkomröstningarna som i kampanjmässig mening klarat sig bäst är 1955 års trafikomröstning. I ljuset av hur denna fråga hanterades efter folkomröstningen är dock denna omröstning knappast att betrakta såsom varande en förebild i hur direktdemokrati kan och bör förenas med parlamentarism. Det sätt på vilket denna fråga sedermera hanterades av riksdag och regering bidrog också till att erodera förtroendet till folkomröstningsinstitutet.[42]

Den centrala frågan är naturligtvis hur allvarligt det finns anledning att se på den kritik som redovisas ovan. Att föreställa sig en folkomröstning helt utan inslag som framstår som manipulativa låter sig knappast göras. Av de kriterier, som står till buds för att bedöma eventuella sådana inslag från de styrandes sida, torde ett framstå som särskilt centralt: att en folkomröstning som sägs vara av bindande natur, oavsett om den formellt endast är rådgivande, kännetecknas av tydlighet. Det måste alltså vara möjligt att på ett samfällt sätt tolka den folkvilja som kommer till uttryck i ett folkomröstningsresultat. Tydlighet inbegriper givetvis frågan om antalet alternativ som väljarna erbjuds att ta ställning till. Detta kriterium har åsidosatts vid de båda tillfällen som tre röstsedlar förelagts väljarna. Att endast två linjer, som därtill är tydligt formulerade, framläggs är dock ingen garanti för att folkomröstningen *inte* upplevs som manipulerad av den förlorande sidan. Detta var särskilt tydligt i EU-omröstningen. För en klar majoritet (71 procent) bland nej-röstarna uppfattades kampanjen som orättvis. Tilltron till de utfästelser som de styrande gjort om att folkomröstningsresultatet skulle vara bindande för det beslut riksdagen avsåg att fatta var dessutom av allt att döma lägre bland nej-röstarna. Flera ledande företrädare för nej-sidan ifrågasatte öppet ja-sidans avsikter i det avseendet.[43]

Det är svårt att i dagens läge med bestämdhet uttala sig om ett av huvudmotiven som låg till grund för genomförandet av folkomröstningen 1994 verkligen uppfylldes. Avsikten var att folkomröstningen skulle ge den legitimitet åt ett svenskt EU-medlemskap som ett vanligt riksdagsbeslut inte förmådde åstadkomma. Vad som dock kan konstateras är att folkomröstningen i sig inte var tillräcklig för att undanröja motståndet mot ett svenskt medlemskap.

[41] Esaiasson (1996a:35 ff.).

[42] Jfr Wallin (1966:325).

[43] Jfr Esaiasson (1996a).

6 Erfarenheter av folkomröstningar

De samlade erfarenheterna av folkomröstningar i Sverige och i andra länder är mångfacetterade. Förutsättningarna skiljer sig också kraftigt mellan olika länder och några bestämda slutsatser med anspråk på allmängiltighet kan inte dras. Emellertid finns vissa mönster som är värda att uppmärksamma. Ett sådant gäller den speciella legitimitet folkomröstningar visat sig kunna ge åt viktiga politiska beslut. Ett annat gäller den problemlösande rollen folkomröstningar ofta har spelat när det gäller att lösa upp parlamentariska knutar och underlätta enskilda partiers hantering av frågor där dessa är internt splittrade. Dessa potentiella fördelar med folkomröstningar skall dock vägas mot de potentiella nackdelar som också finns. Sålunda finns exempel på hur utfallet av folkomröstningar fått auktoritetsurgröpande konsekvenser för olika regimer och system. Partisystem har ibland drabbats av desintegration. Vad gäller demokratiska fördelar med folkomröstningar, t.ex. ifråga om medborgarvitalisering i olika avseenden, är erfarenheterna, utan att vara alldeles entydiga, snarast negativa. Deltagandet har generellt visat sig vara lågt och de kunskapsuppbyggande effekterna av folkomröstningar är inte alltid så påtagliga som det i debatten ofta framhålls av direktdemokratiska anhängare. Tendensen är särskilt tydlig i de system där folkomröstningar är vanligt förekommande.

6.1 Inledning

I detta kapitel skall erfarenheter av folkomröstningar i olika länder redovisas och analyseras. Utgångspunkten är den argumentsammanställning som redovisades i kapitel 1; först avhandlas proargumenten och därefter kontraargumenten. Tyngdpunkten i framställningen ligger, liksom i kapitel 3, på länder i Europa och särskilt då på Sverige och de övriga nordiska länderna, men även erfarenheter från andra länder

kommer att uppmärksammas.

I översiktsböcker om folkomröstningar framhålls ofta att det saknas generella och allmängiltiga mönster för det sätt på vilket folkomröstningar fungerar och verkar.[1] Erfarenheterna skiljer sig kraftigt åt mellan olika länder och mellan olika historiska skeden. Variationerna är därtill stora även inom ett och samma land. Förutsättningarna framstår sålunda som ytterst begränsade när det gäller att fånga generella och allmängiltiga drag för folkomröstningar. Vissa tendenser är dock skönjbara och det är de som här skall framhävas.

En grundläggande iakttagelse är sålunda den skillnad som framträder mellan länder med folkinitiativ och övriga länder, där folkomröstning endast kan utlysas med ett institutionellt initiativ. I de länder som ingår i den förra kategorin – i första hand Schweiz – intar folkomröstningsinstitutet en väsentligt mer central plats i det politiska systemet jämfört med övriga länder. Det får i olika avseenden återverkningar på den politiska kulturen.[2]

6.2 Demokratins karaktär

6.2.1 Proargument

Ett huvudargument för folkomröstningar är att sådana rent principiellt bättre än ett representativt system svarar upp mot kravet på folksuveränitet. Folket får ju, utan mellanhänder, agera beslutsfattare/rådgivare. Någon diskussion om olika representativitetsproblem som kan uppstå i anslutning till att individuella preferenser skall omvandlas till kollektiva beslut är definitionsmässigt obehövlig. Sofistikerade resonemang kan i och för sig föras om att de beslut som framkommer vid folkomröstningar snarare tenderar att avspegla folkmajoritetens åsikter än dess intressen och att människor i vissa sammanhang således inte är i stånd att identifiera sitt verkliga eller "objektiva" intresse. Men en sådan diskussion ter sig här mindre fruktbar; utgångspunkten bör rimligen vara att de ställningstaganden som medborgarna intar i en demokrati, i allmänna val såväl som i folkomröstningar, faktiskt kan anses avspegla deras verkliga preferenser.

Principen om folksuveränitet blir särskilt väl tillgodosedd i system där det föreligger möjlighet till folkinitiativ. I ett sådant system äger

[1] Butler & Ranney (1994); Uleri & Gallagher (1996).

[2] Butler & Ranney (1994:258 f.).

folket inte endast rätt att reagera på ett antal frågor som de styrande formulerar; det finns även en möjlighet att påverka dagordningen. Folkets överhöghet är således klart uttryckt i konstitutionellt hänseende.

Vad som bör understrykas i detta sammanhang är att det handlar om ett principargument. Poängen är att folkomröstningar i sig är ett uttryck för en direkt, oförmedlad och därmed "högre" form av demokrati än den representativa.

Ett annat av folkomröstningsanhängarnas mer framträdande argument är att folkomröstningar, genom att fungera som ett korrektiv till det representativa systemet, framtvingar lyhördhet hos de styrande. Argumentet – som i motsats till det föregående argumentet i princip är möjligt att utsätta för empirisk prövning – förutsätter givetvis att de styrande inte har fullständig kontroll över hur folkomröstningar initieras. Men några data som ger anledning till entydiga och bestämda slutsatser om i vad mån folkomröstningar bidrar till att öka representativiteten hos fattade beslut finns inte. En anledning till att argumentets hållbarhet är svårt att pröva är att det ännu inte existerat något politiskt system där direktdemokrati tillämpats fullt ut. Erfarenheterna från framförallt Schweiz – det land som kommer närmast en direktdemokrati – tyder dock på att medborgarna påfallande ofta röstar på ett sätt som strider mot de styrandes önskemål.

Vid en första anblick på statistiken över de schweiziska folkomröstningarna är det alltså svårt att finna annat än att det finns ett behov av ett korrigeringsinstrument. Schweizarna tenderar i betydande utsträckning att avslå förslag som kommer från deras valda representanter. Av de sammanlagt 275 folkomröstningar som kommit till stånd på annat sätt än genom folkinitiativ sedan 1848 är det endast i 174 fall som folket har accepterat parlamentets förslag.[3] Dock finns anledning att nyansera bilden. De allra flesta frågor underställs till att börja med aldrig folket. Samsynen mellan medborgarna och de styrande tycks, på det hela taget, vara god enligt de studier som gjorts. Denna samsyn tycks dessutom ha ökat över tid. Efter 1960 har andelen institutionellt initierade folkomröstningar som avslagits endast utgjort en fjärdedel, vilket kan jämföras med drygt hälften om man går tillbaka till sekelskiftet.[4]

Den statistik som här redovisas tillåter emellertid inte några bestäm-

[3] I denna siffra inräknas ej konstitutionella förslag och parlamentariska kontrapropositioner.

[4] Kobach (1994:108 ff.).

da slutsatser eftersom den inte skiljer mellan viktiga och mindre viktiga frågor. Självfallet bör frågor av stor politisk betydelse, där partierna avger tydliga rekommendationer till sina väljare, tillmätas en större vikt om man vill undersöka hur de styrandes lyhördhet påverkas av ofta återkommande folkomröstningar.

Just själva förekomsten av ett folkinitiativ anses i sig borga för en god åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda. Genom att de folkvalda representanterna vet att deras beslut riskerar att bli föremål för ett folkinitiativ ökar benägenheten att vara responsiv. Det är ett välkänt faktum att den politiska kulturen i Schweiz är starkt samförståndsinriktad och folkomröstningsinstitutets preventiva roll i sammanhanget har ofta framhållits som central. Det finns alltså en tydlig strävan att undvika folkomröstningar och denna strävan sätter i sin tur sin prägel på lagstiftningsarbetet. Det är inte minst av det skälet som kantonerna och organisationsväsendet i olika avseenden kommit att bli involverade i beslutsprocessen.[5] Denna konsensuella kultur sätter för övrigt sin prägel på beslutsfattandet på samtliga nivåer i det schweiziska politiska systemet.[6]

Vad exemplet Schweiz visar är således att förekomsten av täta folkomröstningar tycks leda till lyhördhet och hög anpassningsbenägenhet från de folkvaldas sida. I den meningen är det mycket som talar för att folkomröstningar, när de tillämpas i stor skala och genom förekomsten av folkinitiativ, fungerar som ett korrektiv, och därmed också i praktiken befrämjar folksuveränitetsprincipen.

[5] Stordrange (1991:47); Trechsel (1997). Hypotesen att folkomröstningar på det sätt som här beskrivs tenderar att frammana konsensusstrategier utvecklades av Neidhard (1970).

[6] I tidskriften *The Economist* (december, 1996) illustreras detta med kommunen Kilchberg med 7000 invånare. Här ordnas regelbundet stormöten (ca 4 per år) där samtliga röstberättigade samlas vid torget för att medelst handuppräckning rösta om olika kommunala angelägenheter. Det finns – och häri ligger illustrationen av det konsensuella draget – möjligheter att begära sluten omröstning, om en tredjedel av de närvarande så begär, men detta har aldrig någonsin inträffat. Vidare finns möjlighet – vilket ytterligare belyser det konsensuella – att med stöd av 15 namnunderskrifter få upp ett förslag på en ny lag till omröstning på stormötet; detta har inte skett under det senaste decenniet. Slutligen kan en (!) enskild person framställa krav på åtgärder från det styrande rådets sida och för den händelse rådet inte finner kravet acceptabelt har vederbörande person rätt att överklaga på såväl kantonal som federal nivå. Detta har endast inträffat vid ett tillfälle under tio år. Enligt *The Economist* är Kilchberg ett paradexempel på den politiska modell som praktiseras i Schweiz.

6.2.2 Kontraargument

Den politiska kultur som utvecklats i Schweiz och andra länder där folkomröstningar är vanligt förekommande har givit upphov till en annorlunda syn på representationsrollen än den som finns i exempelvis Sverige. Det förekommer sålunda att politiker avstår från att fatta beslut som i olika avseenden uppfattas som impopulära. Sådana beslut hänskjuts istället till folket för avgörande. Ibland förekommer t.o.m. att de folkvalda, inställda på att folket i en kommande folkomröstning ändå kommer att korrigera beslutet, fattar beslut som de annars – om en folkomröstning inte skulle äga rum – knappast hade fattat. Man kalkylerar alltså med att folket, som skall ta det yttersta ansvaret, rättar till de mindre väl genomtänkta beslut som fattats.

Ett sådant handlande förekommer emellanåt i Schweiz och de amerikanska delstater där folkinitiativ och obligatoriska folkomröstningar är vanligt förekommande; beteendet är däremot okänt i övriga länder.[7]

Det konstitutionella dubbelkommando som i praktiken tenderar att uppstå i och med att folket i stor utsträckning får överta beslutsfattandet riskerar således att undergräva den representativa demokratins funktionsförmåga och därmed också dess auktoritet: dels genom att de valda representanterna ibland lockas att agera oansvarigt, dels också genom att de beslut som fattas av de valda representanterna betraktas som mindre legitima än de beslut som fattas av folket.

Folkomröstningar anses vidare vara till nackdel för varaktiga minoriteter. Det finns ett visst empiriskt stöd för detta antagande, men att generellt säga att folkomröstningar systematiskt inskränker minoriteters rättigheter eller intressen är inte möjligt. Många folkomröstningar äger rum antingen genom ett obligatoriskt förfarande eller genom att en minoritet i parlamentet framtvingar sådana. I sådana situationer framstår risken för majoritetstyranni som liten.

Det är framförallt i sådana system där folkinitiativ förekommer som folkomröstningsinstitutet riskerar att utgöra ett potentiellt hot mot minoriteterna, eller överhuvudtaget medborgerliga rättigheter. Av de folkomröstningar som ägt rum i USA har således några resulterat i att sådana rättigheter i olika avseenden inskränkts. Mellan 1988 och 1990 röstade exempelvis sex delstater om huruvida åklagare och domare skulle ges ökad makt i förhållande till de åtalade; samtliga sex ledde till minskade rättigheter för de senare.

[7] Butler & Ranney (1994:260).

En uppmärksammad folkomröstning ägde rum i Kalifornien 1994. Det förslag väljarna vid detta tillfälle hade att ta ställning till var huruvida de immigranter som olagligt vistades i Kalifornien skulle fråntas vissa sociala rättigheter (utbildning, sjukvård och andra sociala förmåner) samt huruvida anställda inom utbildningsväsendet och sjukvården skulle vara skyldiga att till de federala immigrationsmyndigheterna rapportera om de invandrare som ej kunde styrka sin immigrationsstatus. En klar majoritet röstade för förslaget (59 procent). Beslutet ledde till en livlig debatt över hela Amerika. Kritiker, inte minst bland jurister, ifrågasatte beslutets förenlighet med den federala lagstiftningen och konstitutionen. Många debattörer ansåg vidare att beslutet stred mot de mänskliga rättigheterna liksom att det överhuvudtaget gav uttryck för en rasistisk attityd.

Det skall tilläggas att det också finns exempel på folkomröstningar som givit upphov till resultat som varit till gagn för minoriteter. När de schweiziska medborgarna 1988 fick ta ställning till ett folkinitiativ om att begränsa möjligheterna för utländska medborgare att bosätta sig i landet röstades förslaget ned av en påfallande stor majoritet; endast var tredje väljare som deltog i omröstningen stödde förslaget.

Ett motsatt problem som också är relaterat till minoriteters inflytande gäller det s.k. intensitetsproblemet. Aktiva och organiserade minoriteter kan i folkomröstningar, genom att valdeltagandet i dessa generellt sett ligger på en låg nivå (se nästa avsnitt), få sin vilja igenom på den ljumma majoritetens bekostnad. Risk finns för att s.k. falska majoriteter uppstår. Detta tycks i stigande grad vara fallet i Schweiz. Sedan 1977 görs där mätningar efter varje nationell folkomröstning som visar hur såväl röstande som icke-röstande medborgare ställer sig i de frågor som blir föremål för omröstning. Skillnaden mellan folkomröstningsresultatet och mätresultaten är ibland påfallande stor. Ett exempel på det är folkomröstningen om energipolitik 1983. Frågan gällde huruvida den federala regeringens maktbefogenheter över energifrågorna skulle utökas på kantonernas bekostnad. Endast 32 procent av de röstberättigade deltog i omröstningen, vars utfall därtill var ytterst jämnt: 50,9 procent röstade för förslaget. Samtidigt visade mätningarna att av befolkningen i stort var det en minoritet (41 procent) som ansågs att förslaget var bra. Problemet var dock att den majoritet, som alltså motsatte sig förslaget, avstod från att rösta.[8] Här finns alltså ett repre-

[8] I just denna fråga gav emellertid inte den falska majoriteten upphov till en förändring i och med att förslaget inte vann anslutning av tillräckligt många kantoner; kravet på dubbel majoritet fungerade således som en korrigeringsmekanism vid detta tillfälle. Se Kobach (1994).

sentativitetsproblem. Det är inte självklart att folkomröstningar, när de förekommer ofta, leder till att de beslut som fattas bättre överensstämmer med folkmajoritetens uppfattning.

Folkomröstningar handlar så gott som uteslutande om s.k. ensaksfrågor. Medborgarna har att ta ställning till en fråga som bryts ut ur ett större sammanhang. Kritikerna menar att detta undergräver möjligheterna att föra en sammanhållen och konsekvent politik till fromma för helhetens bästa. Argumentet äger särskild relevans i sådana system där folkinitiativ förekommer och olika intressegrupper kan driva fram sina käpphästar till folkomröstning. I de amerikanska delstater där folkinitiativ finns anses detta ha blivit ett problem i och med att politiska konsultföretag, som funnit en lukrativ marknad i att samla in namn i syfte att få till stånd folkomröstningar, villigt ställer sina tjänster till olika intressegruppers förfogande. Med stor effektivitet mobiliserar dessa företag missnöjda opinioner i olika "ensaksfrågor". Denna "initiativindustri" är dock inte enbart indragen i själva namninsamlandet utan spelar i ökad utsträckning en central roll också i själva omröstningskampanjerna. Man kan med fog tala om en professionalisering av det amerikanska folkomröstningsinstitutet; i allt mindre grad kommer initiativen från gräsrotsnivån och i allt mindre grad bedrivs den opinionsbildning som föregår själva folkomröstningarna av vanliga medborgare och med ideella förtecken.[9]

Det finns alltså risk för allmän ryckighet och oberäknelighet i ett system där folkomröstningar spelar en framträdande roll. Enstaka frågor, menar kritikerna, rycks alltför ofta ut ur sitt sammanhang och medborgarna, som av tids- och intressebrist inte förmår att tränga in på djupet i dessa frågor, anses inte besitta tillräcklig förmåga att beakta frågorna i ett vidare sammanhang. För den styrande majoriteten blir det svårt att föra en långsiktig och konsekvent politik om de ständigt riskerar att behöva försvara enskilda inslag i denna politik mot uppblossande folkopinioner, som därtill kan sätta käppar i hjulen för denna majoritet. Politiska uppgörelser och kompromisser kan försvåras om denna ryckighet uppstår. Den exekutiva maktens effektivitet kan då gå förlorad och därmed kan det politiska systemets auktoritet undergrävas.[10]

Ett ofta utvecklat argument mot folkomröstningar är slutligen att väljarna, när de deltar i sådana, uppfattas motsätta sig förändringar. Folkomröstningar anses därigenom konservera rådande förhållanden.

[9] Magleby (1994:228 ff.).

[10] Butler & Ranney (1994:259).

När de svenska socialdemokraterna under 1950-talet omformulerade sin tidigare positiva syn på folkomröstningsinstitutet i mer restriktiv riktning spelade just detta argument en viktig roll. Det fanns en rädsla för att ett frekvent nyttjande av folkomröstningsinstrumentet skulle försvåra den typ av reformpolitik som man ville driva.[11]

Exemplet Schweiz ger också, såsom tidigare visats, stöd för denna teori. I 63 procent av samtliga de folkomröstningar som ägt rum sedan 1848 har väljarna röstat nej till förändringar. I Australien har 36 av 42 folkomröstningar där förslag om författningsändringar varit förelagda väljarna avslagits.[12] Folkomröstningar tenderar alltså att gynna status quo. Huruvida detta är att betrakta som ett pro- eller kontraargument är naturligtvis inte självklart. För en konservativ framstår rimligen denna sida av folkomröstningsinstitutet som någonting i grunden tilltalande. I exempelvis Sverige har ju också det konservativa partiets positiva inställning till folkomröstningar kommit att bestämmas just av den bromsande tendens som sådana anses ge upphov till.

För en radikal ter sig saken självfallet annorlunda. Forskning visar dessutom att det i system där folkomröstningar hålls ofta finns en relativt stor grupp "nej-sägare": väljare som på närmast reflexmässiga grunder röstar emot alla förslag till förändringar, bland annat för att de vill protestera mot det politiska systemet.[13] Överhuvudtaget verkar det vara lättare för dem som motarbetar förändringar att i folkomröstningskampanjer få genomslag för sina argument än för dem som vill förändra. En bidragande orsak till det är att det inom ramen för en status quo-linje är möjligt att mobilisera oheliga allianser som av helt olika och ibland direkt motstridiga skäl motsätter sig förslag till förändringar.[14]

Erfarenheterna av de svenska folkomröstningarna bekräftar delvis tesen om att folkomröstningar motverkar förändringar. Av de tre omröstningar där det endast funnits två alternativ att välja mellan har två utmynnat till fördel för status quo: 1922 då folket med en knapp majoritet motsatte sig införande av alkoholförbud och 1955 då en överväldigande majoritet av de röstande avslog förslaget om att införa högertrafik. I den tredje folkomröstningen med två alternativ, EU-omröstningen, röstade visserligen de flesta för en förändring, men detta skedde – vilket förtjänar att framhållas – inte i strid med det politiska

[11] Se kapitel 3.

[12] Butler & Ranney (1994:2 f.).

[13] Gallagher (1996:236); Kobach (1993:48).

[14] Darcey & Laver (1990).

etablissemanget utan tvärtom med ett kraftfullt stöd från detta. I de båda folkomröstningar med tre alternativ finns ett liknande mönster: i ATP-frågan röstade en majoritet av väljarna på något av de båda alternativ som motsatte sig en obligatorisk tjänstepension och i kärnkraftsfrågan var det en minoritet som stod bakom det tydliga avvecklingsalternativet. De flesta röstade på att kärnkraften skulle avvecklas i en lugnare takt.

6.3 Vitalisering av demokratin?

6.3.1 Proargument

Det råder enighet om att ett högt valdeltagande är ett grundkrav i en fungerande och vital demokrati. Det gäller i folkomröstningar såväl som i allmänna val. I en del länder föreligger t.o.m. röstplikt av just detta skäl.

Det går naturligtvis inte att fixera en exakt gräns där antalet röstande understiger gränsen för det demokratiskt acceptabla. Variationerna är stora mellan olika länder, mellan olika typer av val och mellan olika typer av folkomröstningar. Vad som emellertid framstår som en rimlig utgångspunkt då folkomröstningarnas värde som vitaliseringsinstrument för demokratin skall bedömas, är att deltagandet i folkomröstningar inte dramatiskt avviker på ett negativt sätt från de nivåer som gäller för allmänna val. Vidare är det av vikt – i händelse av att detta ändå är fallet – att deltagandet mellan olika grupper med hänsyn till kravet på politisk jämlikhet inte är oacceptabelt stor. Slutligen bör folkomröstningar, om det argument som direktdemokratins vapendragare anför skall kunna betraktas som rimligt, leda till ett ökat politiskt intresse bland medborgarna. Detta intresse bör också bidra till ökade kunskaper om politik och sålunda, på det hela taget, göra medborgarna bättre rustade att delta som beslutsfattare.

Vid några folkomröstningar har deltagandet i folkomröstningar varit högre än vad som är normalt vid allmänna val. Genomgående har det vid sådana tillfällen varit fråga om politiskt brännande frågor. Vid den den danska folkomröstningarna om EG-medlemskap 1972 deltog sålunda 90,1 procent av de röstberättigade och vid den norska omröstningen i samma fråga 1994 89,0 procent. Vid de folkomröstningar som handlade om upphävande av skilsmässolagarna i Irland 1972 och Italien 1974 deltog på decimalen en lika stor andel av de röstberättigade: 88,1 procent. Denna nivå ligger klart över valdeltagandet i parlamentsvalen. Brännande politiska frågor uppvisar följaktligen ett högt

deltagande.

Flera av de svenska folkomröstningarna har bidragit till att öka engagemanget och kunskaperna bland medborgarna. Under ATP-omröstningen 1957 skedde sålunda en påtaglig engagemangs- och kunskapshöjning under kampanjen. Också under EU-omröstningen märktes positiva effekter. Kampanjen fungerade väl när det gäller kunskapsuppbyggnaden och i slutskedet av kampanjen var väljarna mer engagerade och insatta i frågan än de varit i början. Åtskilligt fler kunde exempelvis argumentera nyanserat för sin ståndpunkt och samtidigt ange skäl även för den motsatta åsikten. Valdeltagandet har i ett internationellt perspektiv varit tillfredsställande men det har ändå legat klart under den nivå som förekommit i samband med riksdagsval.

Det finns alltså en viss potential för medborgarvitalisering i samband med folkomröstningar. Men en samlad bedömning av den forskning som finns tillgänglig tyder på att förhoppningarna om demokrativitaliserande effekter inte är särskilt berättigade. Därmed finns anledning att övergå till de forskningsresultat och erfarenheter som ger stöd åt kontraargumentationen.

6.3.2 Kontraargument

Valdeltagandet visar sig systematiskt vara lägre vid folkomröstningar än vid allmänna val: i genomsnitt ligger valdeltagandet ca 15 procent lägre.[15]

En anledning till det generellt sett låga deltagandet i folkomröstningar är att många av de som hållits varit obligatoriska och handlat om olika mer eller mindre tekniskt betonade aspekter i samband med konstitutionella förändringar. I dessa omröstningar är deltagandet genomgående väsentligt lägre än i andra omröstningar.

Erfarenheterna från Danmark illustrerar detta tydligt. Skillnaden i valdeltagande är mycket påtaglig mellan obligatoriska folkomröstningar i konstitutionella frågor och övriga folkomröstningar. Bottenrekordet nåddes 1961 då ett förslag om att sänka rösträttsåldern från 23 till 21 år blev föremål för en obligatorisk folkomröstning; endast 37 procent av de danska väljarna deltog i denna. (När ännu en omröstning om rösträttsåldern ägde rum tio år senare – denna gång gällde det en sänkning från 21 till 20 år – var dock deltagandet så högt som 86 procent. Denna folkomröstning hölls emellertid samma dag som ett folketings-

[15] Butler & Ranney (1994:4).

val.)

Det land som har det lägsta deltagandet i folkomröstningar är Schweiz, folkomröstningslandet framför andra. I genomsnitt deltar där numera endast ca 40 procent av de röstberättigade i de omröstningar som ordnas. En markant nedgång i deltagandet har skett under de senaste decennierna. Fram till 1950-talet låg deltagandet stabilt runt 50-60 procent, men därefter har det sålunda minskat. Under perioden 1978-1986 var det genomsnittliga deltagandet endast 37 procent. Vad som ur demokratisk synvinkel är anmärkningsvärt är att deltagandet inte enbart i ett längre tidsperspektiv tenderar att sjunka utan att det dessutom finns stora skillnader mellan olika medborgargrupper. Det tycks finnas en förhållandevis stor politiskt alienerad grupp i det schweiziska samhället som ytterst sällan eller – i vissa fall – aldrig deltar i folkomröstningar. Storleken på denna grupp dock är svår att exakt fastställa. Dock vet man att det endast är omkring en fjärdedel av medborgarna som på ett någorlunda frekvent sätt går och röstar; var femte väljare deltar aldrig. De allra flesta (56 procent) deltar selektivt; i de flesta fall är deltagandet ytterst sparsamt.[16]

Vad nedgången i valdeltagandet beror på i Schweiz är inte klarlagt. En sannolik förklaring till det sjunkande intresset är att det för allt fler upplevs som mindre meningsfullt att delta i folkomröstningar. En annan teori är att det låga deltagandet återspeglar en allmän tillfredsställelse bland schweizarna; hälsan tiger med andra ord still. Denna tillfredsställelse antas sammanhänga med den imponerande välståndsökningen i Schweiz under efterkrigstiden, en utveckling som också förmodas ha befrämjat tilltron till det politiska systemet.[17]

Det finns emellertid ytterligare en förklaring som också måste tillmätas betydelse i sammanhanget. Antalet folkomröstningar har blivit väsentligt fler under de senaste decennierna; särskilt folkinitiativen har ökat i antal. Det hänger samman med att befolkningen vuxit utan att reglerna för folkinitiativ ändrats. Det är därför lättare i dag jämfört med i början av seklet, då antalet folkomröstningar var betydligt färre, att få ihop det erforderliga antalet namn som krävs för att en folkomröstning skall komma till stånd. Andelen namnunderskrifter i förhållande till den totala folkmängden har sålunda minskat dramatiskt. Detta har alltså i sin tur öppnat möjligheterna för intensivt engagerade och välorganiserade minoriteter att – med hjälp av de professionella firmor som även i Schweiz har specialiserat sig på att samla in namnunder-

[16] Kobach (1994:137); Mottier (1993).

[17] Kobach, ibid.

skrifter – initiera folkomröstningar i olika frågor som ligger dem nära. Kombinationen av att det i dag ordnas många – för många enligt denna analys – omröstningar och att dessa ofta sker i frågor som engagerar olika minoriteter och särintressen bidrar också till det svaga intresset att delta.

För att råda bot på problemet med det låga valdeltagandet i det schweiziska folkomröstningarna pågår en översyn av landets folkomröstningsinstitut. Ambitionen är att ändra reglerna så att det i framtiden ordnas färre folkomröstningar. På så sätt hoppas man kunna öka intresset för att gå och rösta. Analysen bygger alltså på att det finns en uttröttningseffekt. I vissa kantoner, exempelvis Bern, som är den näst största, har förändringar redan vidtagits i detta syfte. Dels har vissa typer av omröstningar upphört att vara obligatoriska, dels har gränsen för antalet erforderliga underskrifter för att kunna utlösa ett folkinitiativ höjts. Samma åtgärder övervägs på nationell nivå.

Det verkar således som om tesen om folkomröstningars demokrativitaliserande effekter är beroende av att sådana inte hålls för ofta. Att å andra sidan försöka fixera någon exakt gräns för hur många folkomröstningar per år eller decennium som är lämplig ur demokrativitaliserande synvinkel är naturligtvis inte möjligt. Klart är emellertid att erfarenheterna i exempelvis Schweiz – men också i vissa amerikanska delstater där folkomröstningar ordnas ofta och där deltagandet är lågt – pekar i en riktning som knappast kan anses vara till gagn för den direktdemokratiska ståndpunkten. Ett av den representativa demokratins bärande argument är just det problem som här redovisats: de vanliga medborgarnas intresse för politik är inte tillräckligt stort för att på ett omfattande sätt ta ansvar för det politiska besluten. I motsats till vad många förmodar tycks intresset inte stimuleras av att möjligheterna för ett ansvarstagande infinner sig med täta intervaller.

I argumentationen för folkomröstningar är en central utgångspunkt att medborgarnas förmåga till att ta ansvar för de beslut som fattas dels är tillräckligt stor för att motivera ett ökat inslag av folkomröstningar, dels kan förväntas förbättras ytterligare om folkomröstningar hålls ofta.

Att medborgarnas kompetens i samhällsfrågor ökat som en följd av bland annat högre utbildning är väl belagt inom forskningen. Detta talar enligt folkomröstningsanhängarna för att medborgarna bör ges större möjligheter att delta i beslutsfattandet. Denna utveckling mot alltmer kompetenta medborgare framstår mot bakgrund av det sjunkande intresset för att delta i politiken, som samtidigt visat sig, motsägelsefull. Det minskade intresset gäller nu inte enbart deltagandet i folkomröstningar utan i politiken generellt.

Att intresset för att delta i folkomröstningar är lågt och därtill

sjunkande behöver dock inte innebära att bilden av de allt kompetentare medborgarna är felaktig. De som deltar i folkomröstningar är nämligen, visar inte minst studier från USA, genomgående äldre, mer välutbildade och med högre inkomster än de som inte deltar. Forskning om väljarbeteende visar entydligt att det är i dessa kategorier som kunskaperna om politik och samhällsfrågor är mest omfattande. Det framstår alltså som sannolikt att kunskaper om politik och intresse att delta är faktorer som är nära sammankopplade och att det därför genomgående blir de mindre kunniga medborgarna som avstår från att rösta.[18]

Det brukar från dem som är kritiska till folkomröstningar hävdas att medborgarna i allmänhet inte är i besittning av tillräcklig förmåga för att axla ansvaret som beslutsfattare. De studier som gjorts ger alltså ett visst stöd för argumentet. Deltagandet i folkomröstningar är som redan framgått lågt och – i de system där folkomröstningar äger rum ofta – dessutom sjunkande. Men skillnaderna är alltså stora mellan olika grupper. I grupper som är politiskt resursstarka är deltagandet klart högre än i grupper som kan beskrivas som svaga.

Undersökningar har visat att kompetensen hos de schweiziska medborgare som deltar i folkomröstningar är låg. Inte minst finns bristande kunskaper om vad folkomröstningarna faktiskt gäller. Endast var sjätte medborgare uppfyller enligt en undersökning kravet på att vara välinformerad; påfallande många av de som röstar kan inte motivera sitt ställningstagande.[19]

Det är anmärkningsvärda resultat. En fungerande direktdemokrati kräver aktiva medborgare med en tillfredsställande kompetens. Liknande resultat har dock även amerikanska forskare kommit fram till. Dessa studier visar att även de aktiva medborgarna, som regelbundet deltar i omröstningar, har svårigheter att förstå de alternativ de har att ta ställning till i folkomröstningarna. Mellan 10 och 20 procent av de röstande tar konsekvent fel röstsedel i de omröstningar som har ett ja- och ett nej-alternativ till ett färdigt lagförslag. Ett bottenrekord nåddes vid en folkomröstning om hyreskontrollens avskaffande i Kalifornien 1980. Hela 54 procent av dem som motsatte sig ett avskaffande av kontrollen röstade av misstag för en sådan, medan 23 procent av dem som ville behålla kontrollen röstade för ett behållande av den. De studier som gjorts visar att en felröstning av denna typ tenderar att

[18] Magleby (1994:140ff.). Mönstret gäller även i Sverige, se Gilljam & Holmberg (1996).

[19] Gruner & Hertig (1983).

sammanhänga med att de röstande har ljumma preferenser. För de som är intensivt engagerade i de frågor som blir föremål för folkomröstning är det däremot ytterst ovanligt med felröstning.[20]

Erfarenheterna från de system där folkomröstningar förekommer ofta ger således en tämligen dyster bild när de gäller demokratiaspekter knutna till medborgarnas engagemang och kompetens. Det dominerande är att medborgarnas intresse och engagemang när det gäller att delta i folkomröstningar är begränsat. Det går alltså inte att hävda att folkomröstningar, i dessa folkomröstningsintensiva system, bidragit till att vitalisera demokratin.

För Sveriges vidkommande är dock alltså intrycket delvis ett annat. Ett undantag är emellertid kärnkraftsomröstningen 1980, som var mindre lyckosam i de avseenden som här är aktuella: medborgarnas engagemang och kunskaper minskade under själva folkomröstningskampanjen. En bidragande orsak till det var att många upplevde kärnkraftsfrågan såsom olämplig att folkomrösta om. Motivationen att sätta sig in i frågan var därför låg hos många väljare, som hellre sett att riksdagen beslutat i frågan utan att rådfråga folket. Men dessutom hade kärnkraftsfrågan varit föremål för intensiv politisk debatt under flera år innan folkomröstningen ägde rum; i 1976 års valkampanj hade den rentav varit den dominerande sakfrågan. Möjligheten att tillföra ytterligare kunskap och engagemang var därmed mer begränsad jämfört med EU-frågan, som inte diskuterats lika utförligt före själva folkomröstningskampanjen. Forskare som studerat kärnkraftskampanjen beskrev denna som en kampanj i "trötthetens och frustrationens tecken".[21]

6.4 Legitimitet

6.4.1 Proargument

Det görs ofta gällande att folkomröstningar ger en särskild tyngd och därmed också särskild legitimitet åt politiska beslut. Besluten blir därigenom lättare att genomföra och dessutom svårare att riva upp än ett vanligt parlamentsbeslut. Med hänsyn till behovet av kontinuitet och stabilitet anses inte minst det senare argumentet vara tungt vägande.

Den legitimitet folkomröstningar ger upphov till har i de etablerade

[20] Magelby (1994:141 ff.).

[21] Holmberg & Asp (1984).

västdemokratierna visat sig vara speciellt värdefull i frågor av konstitutionell, territoriell och moralisk karaktär. Det är alltså i frågor av särskild vikt, som det dessutom ofta visat sig vara svåra för de politiska partierna att hantera, som folkomröstningar enligt detta argument kan fylla en viktig funktion.[22]

I de forna sovjetrepublikerna har folkomröstningar spelat en central roll ur precis en sådan legitimitetssynpunkt i den demokratiseringsprocess som ägde rum i början av 1990-talet. I de tre baltiska staterna anordnades det sammanlagt sju folkomröstningar inom loppet av 15 månader och i de tre kaukasiska staterna, liksom i tre av de fem centralasiatiska staterna, fyra omröstningar under samma tid. Valdeltagandet var genomgående högt och utfallet gav också i samtliga fall ett entydigt resultat. Det råder inte någon tvekan om att folkomröstningsinstitutet i dessa länder bidrog till att ge en extra legitimitet åt frigörelsen från Sovjetunionen.[23]

Vidare finns det flera exempel från andra håll i världen på hur folkomröstningar kan ge demokratisk legitimitet åt känsliga politiska omvandlingsprocesser. När president F.W. de Klerk i början av 1990-talet intensifierade ansträngningarna att avskaffa apartheidsystemet i Sydafrika mötte han starkt motstånd från konservativa krafter. Efter att nationalistpartiet förlorat ett viktigt fyllnadsval 1992 i anslutning till att överläggningarna mellan regeringen och ANC gick in i ett avgörande skede gjorde presidenten bedömningen att regeringen, för att kunna fullfölja sin politik, behövde ett tydligt och direkt mandat från de vita väljarna. En folkomröstning ägde därför rum och i den kampanj som föregick denna klargjorde regeringen att det handlade om en ödesfråga. Om väljarna motsatte sig regeringens anti-apartheidpolitik väntade kaos och internationell isolering, hävdades det. Folkomröstningen kom i praktiken att utvecklas till en förtroendeomröstning för den sydafrikanska regimen. Stödet för regeringens politik var starkt: 67 procent röstade för en fortsatt avveckling av apartheidsystemet. Detta stöd kom sedermera att utgöra en viktig förutsättning för den fortsatta politiken.

Ett annat exempel på hur en folkomröstning givit legitimitet åt en regim i ett kritiskt skede kan hämtas från Brasilien. I detta land hölls 1993 en folkomröstning om författningen. Efter ett antal korruptionsskandaler som skakat det nyligen demokratiserade Brasilien i grunden, lade kongressen fram ett förslag till ny författning. Detta förslag underställdes folket för avgörande. Folket hade att ta ställning till två frågor.

[22] Bogdanor (1994:89 ff.).

[23] Brady & Kaplan (1994:193 ff.).

Den första gällde huruvida landet skulle vara en monarki eller en republik. Den andra frågan var nära sammankopplad med den första: om Brasilien skulle fortsätta att vara en republik ankom det på väljarna att ta ställning till huruvida det existerande presidentiella systemet eller ett parlamentariskt styrelseskick var att föredra. Resultatet av folkomröstningen visade att det fanns ett starkt stöd för den rådande ordningen: 87 procent röstade för republik och 69 procent förordade presidentstyre framför parlamentarism. Det faktum att detta stöd kunde manifesteras i en fri och i alla avseenden demokratisk folkomröstning gav utan tvekan en alldeles särskild legitimitet åt den nya konstitutionen, där alltså den existerande ordningen befästes.[24]

I Frankrike kom folkomröstningsinstitutet under Charles de Gaulles presidentperiod att användas som ett instrument för att stärka presidentmakten. Fem folkomröstningar i politiskt brännande frågor hölls under denna tid och nu i motsats till tidigare skedde detta med demokratiska förtecken. President de Gaulle gjorde inför varje omröstning klart att ett förkastande av hans förslag skulle innebära att han avgick från presidentposten. Institutet nyttjades i praktiken som ett förtroendeomröstninginstitut och blev ett viktigt maktinstrument för presidenten. Vid de tillfällen de Gaulle mötte hårt motstånd från senaten och nationalförsamlingen vädjade han direkt till folket. Det folkliga stöd som mobiliserades genom denna strategi resulterade i en förstärkt presidentmakt och kom på så sätt att spela en avgörande roll i den politiska omdaningsprocess som Frankrike genomgick under de Gaulles presidentperiod. Men denna strategi blev till slut också de Gaulles fall. När det franska folket i en folkomröstning 1969 motsatte sig en konstitutionell förändring som föreslagits av de Gaulle (gällande bland annat senatens makt) avgick han från presidentposten.[25]

När starka krafter i Danmark 1972 bestämde sig för att försöka få till stånd ett danskt medlemskap i den Europeiska Gemenskapen utlystes en beslutande folkomröstning redan innan det stod klart huruvida detta verkligen krävdes av konstitutionella skäl. Redan 1971, ett år innan Folketinget fattade beslut i frågan, hade den socialdemokratiske partiledaren Per Hækkerup föreslagit att en rådgivande folkomröstning skulle hållas innan ett beslut fattades av Folketinget. Därefter enades partierna om att ge folket ett avgörande inflytande över denna viktiga fråga. Oavsett utgången i Folketinget bestämdes att en beslutande folkomröstning enligt § 20 i grundlagen skulle hållas. (Enligt denna

[24] Butler & Ranney (1994:8).

[25] Bogdanor (1994:50 ff.) ; Morel (1996:74.).

artikel är som tidigare nämnts en beslutande folkomröstning obligatorisk vid överlåtelse av nationell suveränitet till en internationell organisation om inte minst 5/6-delsmajoritet uppnås i Folketinget för en sådan överlåtelse.)

Den kampanj som föregick 1972 års folkomröstning i Danmark har karakteriserats som "den livligaste kampanjen någonsin i dansk politisk historia":[26] 90 procent av de röstberättigade deltog – det högsta valdeltagandet någonsin i Danmark för såväl folkomröstningar som folketingsval. En klar majoritet, 63,3 procent, röstade ja till ett danskt medlemsskap. Självfallet bidrog detta utfall till att medlemskapsbeslutet fick en stark legitimitet.

Vid sidan om konstitutionella ändringsförslag tycks kontroversiella frågor överhuvudtaget vara i behov av den tyngd folkets direkta bifall ger åt ett beslut. Inte minst har det visat sig i frågor med moralisk innebörd. När katolska grupper i Italien 1974 efter en framgångsrik opinionsbildning fick till stånd en folkomröstning om att upphäva skilsmässolagen och detta förslag avslogs, gav folkomröstningen en legitimitet åt beslutet på ett sätt som ett vanligt parlamentsbeslut sannolikt inte varit mäktigt att göra. Samma sak kan sägas om ett annat initiativ från dessa katolska grupper sju år senare; denna gång gällde det ett förslag om att förbjuda aborter. Ett tredje exempel på en kontroversiell moralfråga där en folkomröstning gav extra legitimitet åt ett beslut kan hämtas från Schweiz, där ett förslag om att sänka den tillåtna åldern för samlag bifölls genom en folkomröstning 1992. I moraliska frågor som dessa är folkomröstningar nödvändiga, konstaterar sålunda en forskare, eftersom radikala beslut av denna typ för stora och intensivt engagerade grupper med konservativ inställning framstår som ytterst utmanande i sig. Om besluten fattas av representativa organ tenderar de att av den konservativa opinionen ifrågasättas eftersom de är fattade av en, som det då uppfattas, icke-representativ liberal elit – och sålunda mindre legitima.[27]

6.4.2 Kontraargument

Samtidigt som folkomröstningar alltså kan ge vissa typer av beslut en större legitimitet än vad som det representativa systemet på egen hand förmår kan också en helt annan situation uppkomma. Det kan sålunda

[26] Svensson (1996:41 ff.).

[27] Gallagher (1996:237).

hända att en sittande regering eller – för att uttrycka saken mer generellt – de maktbärande grupperna i det politiska systemet misslyckas med att uppnå den legitimitet som ett ur deras synpunkt framgångsrikt resultat kan skapa. I stället kan resultatet bli det omvända: minskad legitimitet för den sittande regeringen/de maktbärande grupperna och möjligen rentav för det politiska systemet i dess helhet. För att använda Gordon Smiths terminologi kan i sådana lägen "hegemoniraserande konsekvenser" inte uteslutas.[28] Erfarenheterna från Charles de Gaulles presidenttid illustrerar med all önskvärd tydlighet att folkomröstningar är ett tveeggat instrument: likaväl som de kan skänka legitimitet åt en regim kan de underminera förutsättningarna för den.

Ett tydligt exemplet på ett hegemoniraserande utfall kan hämtas från ett icke-demokratiskt system: 1988 års folkomröstning i Chile, som ledde till att Pinochet-regimen tvingades på fall. Bakgrunden till denna folkomröstning var att den chilenske presidenten Augusto Pinochet, som gripit makten i en blodig militärkupp 1973 och därefter i två folkomröstningar med extremt plebicitära och anti-demokratiska förtecken lyckats mobilisera ett "folkligt stöd" för sin regim, ville konsolidera sin maktställning. Folket tillfrågades därför om det ville ge sanktion åt ytterligare en åttaårsperiod för Pinochet som president eller om det hellre såg att ett allmänt val utlystes. Regimen var segerviss eftersom landets ekonomi genomgått en påtaglig förbättring. Dessutom hade regimen full kontroll över medierna. Till bilden hör också att regimen i de tidigare folkomröstningarna lyckats – om än med tveksamma metoder – mobilisera stöd för sin linje.[29] Pinochetregimen misslyckades dock med sitt uppsåt. Denna gång bestämde sig de olika oppositionsgrupperna till regimen att engagera sig aktivt i folkomröstningskampanjen istället för att, som tidigare, uppmana väljarna att bojkotta omröstningen. Detta engagemang var avgörande för utslaget, i kombination med att en hård press riktades mot den chilenska regi-

[28] Smith (1976).

[29] Karaktären på dessa omröstningar var emellertid sådan, att man i praktiken knappast kan tal om "folkligt stöd". I 1978 års folkomröstning röstade 75 procent av väljarna ja till följande känsloladdade och tillrättalagda fråga: "In the face of international aggression unleashed against the government of the fatherland, I support President Pinochet in his defense of the dignity of Chile, and I reaffirm the legitimate right of the republic to conducte the progress of institutionalisation in a manner befitting its sovereignity". 1980 gällde det antagandet av en ny författning. 67 procent röstade ja, men någon möjlighet till insyn för internationella medier fanns inte och det allmänna intrycket var att det inte var fråga om en fri och rättvis folkomröstning. Se Butler & Ranney (1994:6 f.).

men från USA och en rad andra länder om att valkampanjen skulle genomföras på ett korrekt och rättvist sätt: 56 procent av väljarna röstade på det sätt oppositionen rekommenderade och regeringen tvingades avgå. Utfallet blev alltså hegemoniraserande trots den möjlighet makthavarna hade haft till kontroll över såväl initieringen som – i viss mån – medierna.

Det finns naturligtvis mindre dramatiska exempel, som kan hämtas från demokratiska länder, på hegemoniraserande folkomröstningar. De reformer som med hjälp av folkomröstningar ägde rum i början 1990-talet av valsystemen i Italien och Nya Zeeland skedde sålunda i strid mot de sittande regeringarnas vilja och bidrog också till att undergräva dessa regeringars auktoritet. Liknande konsekvenser uppstod i Kanada 1992 efter att regeringen misslyckats med att i en folkomröstning driva igenom en reformering av det federala systemet.[30]

Det finns andra exempel på att en regerings eller andra maktbärande gruppers auktoritet i demokratier naggats i kanten vid förluster i folkomröstningar. Ett sådant exempel är den första danska folkomröstningen om Maastrichtöverenskommelsen 1992. Liksom vid 1972 års folkomröstning tillkännagavs redan innan Folketinget fattat beslut i frågan att en beslutande folkomröstning i enlighet med författningens 20:e paragraf skulle hållas. Utfallet i denna omröstning blev sensationellt: nej-sidan segrade med en ytterst knapp majoritet av de avgivna rösterna (50,7 procent). Resultatet har beskrivits som den starkaste protestyttringen mot det politiska etablissemanget i modern dansk historia. Det visade att en djup klyfta förelåg mellan den politiska eliten, som med bred enighet stått bakom Maastrichtöverenskommelsen, och väljarna som motsatte sig denna överenskommelse. De styrande reagerade med chock och förvirring. Ganska snabbt efter folkomröstningen ingicks dock en nationell kompromiss, vilken sju av Folketingets åtta partier stod bakom. Kompromissen innehöll ett förslag till fyra danska undantag från Maastrichtöverenskommmelsen. Den accepterades av Europeiska Rådet vid ett toppmöte i Edinburgh i december 1992 och erhöll, genom den breda politiska förankringen, den erforderliga 5/6-delsmajoriteten i Folketinget. Likväl underställdes beslutet ännu en gång väljarna i en folkomröstning. Då denna hölls, i maj 1993, lyckades det danska politiska etablissemanget samla en majoritet för sin linje. Men även vid detta tillfälle var motståndet påfallande starkt. Nej-sidan mobiliserade 43 procent av de röstande för ett förkastande av den nationella kompromiss som vunnit bred inrikes-

[30] Butler & Ranney (1994:259).

politisk uppslutning och de övriga medlemsländernas acceptans.[31]

Ett annat exempel på hur folkomröstningar kan få auktoritetsurgröpande konsekvenser kan hämtas från norsk politik. 1972 års folkomröstning om EG-medlemskap resulterade i att 53,5 procent röstade nej. Den socialdemokratiska regeringen hade före denna folkomröstning meddelat att den var inställd på att avgå om den inte fick stöd för sin linje att ansluta Norge till EG. Den kom också att fullfölja sitt avgångshot. I det efterföljande stortingsvalet led socialdemokraterna ett förödande nederlag. Den norska EG-omröstningen 1972 är enligt en norsk forskare ett lysande exempel på hur en folkomröstning, som delvis är kontrollerad i dess inledande fas, ändå snabbt kom att få ett oväntat och för de maktbärande grupperna oönskat förlopp och således ge upphov till hegemoniraserande effekter.[32]

När frågan om ett norskt medlemsskap i EU nästa gång blev aktuell valde regeringen, som även denna gång var socialdemokratisk, en annan strategi. Samtidigt som den i 1994 års folkomröstning kraftfullt pläderade för ett norskt medlemskap förklarade den att ett nej till ett sådant i folkomröstningen inte skulle uppfattas som en misstroendeförklaring mot regeringen. Tvärtom förklarade sig statsminister Gro Harlem Brundtland vara beredd att fortsätta som regeringschef även efter ett nederlag i folkomröstningen. Detta skedde också. Trots ett nytt nederlag satt regeringen kvar, utan att ha förlorat särskilt mycket i förtroende och auktoritet. Exemplet visar att det inte nödvändigtvis behöver bli så att en regerings auktoritet står och faller med utfallet i en folkomröstning.

Ytterligare ett exempel på att en förlust för en sittande regering i en folkomröstning inte behöver innebära en auktoritetsförlust av denna typ som här diskuteras är den österrikiska folkomröstningen i kärnkraftsfrågan 1978. Denna folkomröstning visar på flera likheter med den norska från 1994.

Den socialdemokratiska regeringen under Bruno Kreiskys ledning var ovillig att driva igenom kärnkraftsfrågan i parlamentet. Istället hänsköts den direkt till folket för avgörande. Folkomröstningen utvecklades i praktiken till en förtroendeomröstning genom det starka engagemang regeringen och inte minst regeringschefen personligen visade upp under folkomröstningskampanjen. När förlusten var ett faktum

[31] Svensson (1996:43 f.). Dessa undantag gällde några av de mest kontroversiella inslagen i Maastrichöverenskommelsen: säkerhetspolitiken, myntunionen samt en överföring av nationell suveränitet ifråga om polis- och rättsväsende.

[32] Wyller (1996:148).

valde emellertid regeringen Kreisky att sitta kvar, vilket alltså var möjligt, och i det efterföljande parlamentsvalet noterade den socialdemokratiska regeringen rentav en valframgång.

Således lyckades regeringen Kreisky – precis som regeringen Brundtland i Norge 16 år senare – att undgå den auktoritetsförlust som andra regeringar drabbats av efter ett nederlag i en folkomröstning. I båda dessa omröstningar gällde det viktiga frågor och i båda omröstningarna hade den sittande regeringen också initierat folkomröstningen och satsat stor politisk prestige på att få gehör för sin rekommendation. Men inte i något av dessa båda exempel förekom någon självbindning av den modell som exempelvis president de Gaulle genomgående tillämpat i samband med de av honom initierade folkomröstningarna i Frankrike. Detta möjliggjorde för både den norska och österrikiska regeringen att sitta kvar.

Att en regering som förlorar en folkomröstning förlorar i auktoritet och anseende är självfallet. Därför undviker regeringar folkomröstningar i sådana frågor där de riskerar att förlora. Men det är inte sakfrågorna som ensamma bestämmer utslagen i folkomröstningarna. Forskning har visat att medborgarna värdering av den sittande regeringen i sig har stor betydelse för hur de röstar vid folkomröstningar. Medborgare som är kritiskt inställda till regeringen tenderar lätt att rösta nej till de förslag som blir föremål för folkomröstning. Åsikterna i den sakfråga som folkomröstningen handlar om färgas således av hur den sittande regeringen uppfattas. Detta mönster var exempelvis tydligt i anslutning till folkomröstningarna i Danmark, Irland och Frankrike 1992-93 efter Maastrichtöverensskommelsen.[33]

Det finns även en annan aspekt på auktoritetsurgröpning, enligt många motståndare till folkomröstningar. Det faktum att de förtroendevalda, vars uppgift det är att fatta och ta ansvar för besluten, frånhänder sig sitt ansvar är i sig, hävdas det, riskabelt ur auktoritetssynpunkt. Problemet blir desto mer påtagligt genom att det finns en spridningsrisk med folkomröstningar. Om de politiska makthavarna vid ett tillfälle hänskjutit en fråga till folket för avgörande blir det svårt att säga nej nästa gång de potentiella förlorarna på den parlamentariska arenan yrkar på folkomröstning. Denna spridningseffekt antas bidra till att den representativa demokratins auktoritet undergrävs: ju fler folkomröstningar, desto mindre auktoritet.

Det är i och för sig riktigt att det finns ett spridningstryck när det gäller folkomröstningar även om det inte är givet att detta lett till

[33] Gallagher (1996:239).

någon försvagning av demokratiers auktoritet. De senaste årens folkomröstningar i samband med den utvidgningsprocess som den Europeiska Unionen genomgått utgör exempel på det. Fem av de nuvarande femton medlemsländerna har sålunda hållit folkomröstning i samband med själva inträdet i unionen: Danmark, Irland, Österrike, Finland och Sverige. I de tre förstnämnda länderna var denna folkomröstning obligatorisk. Ytterligare ett land, Storbritannien, lät medborgarna ta ställning till medlemskapsfrågan när landet blivit medlem, men det var innan integrationsprocessen börjat accelerera på allvar. Totalt har en så stor andel som 42 procent av de folkomröstningar som ägt rum i Europa under perioden 1970-1995 handlat om EG/EU-frågan (folkomröstningarna i Schweiz och Italien är då ej inräknade). Mellan 1992 och 1994 hölls inte mindre än sju folkomröstningar om EU. Efter Maastrichtöverenskommelsen 1992 hölls omröstningar i två medlemsländer, Danmark och Frankrike (i Danmarks fall hölls två stycken). Och när de fyra ansökarländerna Österrike, Finland, Sverige och Norge 1994 efter att förhandlingarna med unionen var avslutade hölls folkomröstning i samtliga länder. Denna beslutsprocess framstod mot bakgrund av den konstitutionella praxisen i respektive ansökarland som mer naturlig i Norge och Sverige än i Finland, där folkomröstningar är mindre vanliga. Men den blev i och med att Norge och Sverige skulle låta folket få det avgörande ordet i frågan självklar även i Finland. Att den finländska regeringen i det läget skulle kunnat förvägra sina medborgare samma rätt framstod som osannolikt.[34]

Ett mönster tycks ha uppstått i förhållningssättet hos såväl unionens medlemsländer som ansökarländer: den överlåtelse av nationell suveränitet som ett deltagande i samarbetet innebär uppfattas i flera länder kräva stöd av en majoritet i en folkomröstning för att den nödvändiga legitimiteten för ett inträde eller fortsatt deltagande skall uppkomma. Iakttagelsen stöds även av den debatt som under senare tid förekommit i olika medlemsländer i anslutning till den monetära unionen.

Det finns dock generellt sett risk för auktoritetsurgröpning som följd av ett stigande antal folkomröstningar. Denna risk sammanhänger med det sjunkande förtroendet för det representativa systemet och dess aktörer som under de senare decennierna varit möjlig att iaktta i de västliga demokratierna.[35] Denna förtroendeminskning tenderar att accentueras vid folkomröstningar eftersom en vanlig orsak till att folkomröstningar kommer till stånd just är att de folkvalda representan-

[34] Suksi (1996:56).

[35] Kaase & Newton (1995).

terna inte förmår att hantera svåra politiska problem.

Ett sista argument mot folkomröstningar som är relevant i detta sammanhang är att dessa, enligt folkomröstningskritiker, tenderar att skapa eller underblåsa konflikter snarare än att lösa sådana. För det första avgörs ju, framhålls det, folkomröstningar ofta med knappa majoriteter, vilket i sig anses ge upphov till onödig splittring. För det andra anses folkomröstningar ha en splittrande inverkan på befolkningen. Detta sammanhänger dels med att det lätt sker en renodling av konfliktmönstret när det endast är en enda fråga som står på dagordningen, dels med att den typ av frågor som tenderar att bli föremål för folkomröstningar i regel skär igenom de politiska partierna (vilket å andra sidan just kan vara ett skäl till att frågor hänskjutits till folket för avgörande).

Kombinationen av dessa båda splittringsbefrämjande faktorer är problematisk. Om omröstningsutfallet i en kontroversiell fråga därtill är jämnt blir legitimiteten i beslutet låg. Bilden är dock inte entydig i detta avseende. Den samlade statistiken tyder på att klara utslag är vanligast förekommande. Här finns emellertid ett validitetsproblem. Det är de icke-demokratiska länderna som kraftigt drar upp statistiken. Särskilt i de afrikanska staterna är andelen ja-röster mycket hög: endast i nio av 92 folkomröstningar i dessa länder har makthavarna misslyckats med att erhålla 90 procent av ja-rösterna för den linje som anbefallts och i mer än hälften (52 omröstningar) har mer än 98 procent av väljarna röstat på det sätt makthavarna önskat.[36]

I demokratiska länder är bilden en annan. Statistik från Australien, som har många folkomröstningar, belyser detta med eftertryck. Andelen ja- och nej-röster ligger där i de allra flesta fall i intervallet 48-52 procent. Mönstret är i stort sett detsamma i Västeuropa. Vad som kan konstateras är att folkomröstningar i allmänhet *uppfattas* som konfliktalstrande och just av det skälet ofta undviks som beslutsmetod i vissa sammanhang. Det gäller alldeles särskilt i samhällen, där religiösa, språkliga, etniska och kulturella skillnader utgör ett permanent hot mot den politiska stabiliteten. Folkomröstningar riskerar riva upp svårläkta sår istället för att ge legitimitet åt besluten. Ett illustrativt exempel på detta är den folkomröstning som hölls i Belgien om monarkins avskaffande 1950. Trots att en tydlig majoritet ville bevara monarkin – 57 procent av de röstande ville detta – tvingades kungen

[36] Butler & Ranney (1994:4 f.). Även i Island är de majoritetsförhållanden som uppkommer vid folkomröstningar ofta av denna omfattning: i tre av de fem omröstningar som ägt rum har majoriteten varit över 90 procent.

(Leopold III) att avgå. Anledningen till detta egendomliga utfall var de djupa motsättningarna mellan flamländare och valloner. De röstade helt olika i denna fråga. Medan en kraftig majoritet av flamländarna röstade för monarkins bevarande motsatte sig en lika kraftig majoritet bland vallonerna ett monarkiskt statsskick. Kungen tvingades i det läget avgå eftersom landets sammanhållning stod på spel. Exemplet visar alltså att folkomröstningar i vissa situationer kan utgöra en olycklig konfliktlösningsmetod. I splittrade samhällen såsom det belgiska kan de, som framhållits, snarare än att lösa konflikter leda till att sådana alstras och accentueras.

Det finns emellertid ett betydelsefullt undantag från denna generella iakttagelse, nämligen Schweiz. Detta land är i och för sig splittrat när det gäller språk och religion. Trots detta har Schweiz mer än något annat land använt folkomröstningar som ett sätt att lösa konflikter. Man bör dock igen beakta att Schweiz i flera avseenden är speciellt; folkomröstningar är sedan lång tid en integrerad del av det politiska systemet. Folkomröstningsinstitutet har också använts på ett annorlunda sätt än i andra länder. I ett system sådant som det schweiziska med permantent samlingsregering behövs andra kanaler än den uppdelning i oppositions- och regeringssida som de flesta demokratier erbjuder när det gäller medborgarnas möjligheter att uttrycka missnöje med den förda politiken. Då det saknas en politisk opposition av traditionellt slag fungerar alltså folkomröstningar som ett maktkorrektiv. Deras uppgift, som till stor del också lyckats, blir härigenom också att desarmera den typ av konflikter som lätt uppkommer i ett delat samhälle.

Sammanfattningsvis kan det konstateras, att folkomröstningar kan bidra till att legitimiteten i olika beslut stärks, med konsekvenser också för regeringars och andra maktbärande gruppers auktoritet. Men det omvända kan också inträffa.

6.5 Folkomröstningar som säkerhetsventiler

6.5.1 Proargument

I vissa lägen kan folkomröstningar, såsom visats, skänka inte bara en alldeles särskild legitimitet åt den politik som den representativa demokratins aktörer driver utan de kan också bidra till att förbättra den representativa demokratins funktionsförmåga. Folkomröstningar kan verka som säkerhetsventiler. Det representativa systemer förmår inte alltid fånga upp och kanalisera opinioner på ett tillfredsställande sätt. Särskilt i frågor som skär genom partier och regeringskoalitioner, som

på så vis blockerar det politiska systemets handlingsförmåga, kan folkomröstningar utgöra både ett demokratiskt tilltalande konfliktlösningsinstrument och ett effektivt redskap för konflikthantering.[37]

Denna aspekt på folkomröstningar ter sig för övrigt alltmer relevant mot bakgrund av de svårigheter som de politiska partierna, den representativa demokratins hörnpelare, sedan ett antal år tillbaka har konfronterats med. Särskilt gäller detta de europeiska partisystemen, som i mycket hög grad är baserade på sekelgamla socio-ekonomiska motsättningar.[38] Den "nedfrysning" av partisystemen, som skedde i början av 1900-talet och som innebar att de politiska skiljelinjer som fanns vid denna tid kom att prägla utvecklingen därefter, har utan tvekan bidragit till att försvåra många partiers förutsättningar att hantera konflikter i det moderna samhället.[39]

Storbritanniens hittills enda nationella folkomröstning, som gällde huruvida landet skulle kvarstå i EG, är ett belysande exempel på hur en folkomröstning kan fungera just som säkerhetsventil. EG-frågan delade bägge de två dominerande partierna. Labour var på den tiden mest splittrat; partiets vänsterflygel motsatte sig ett medlemskap i den "kapitalistkartell" EG ansågs vara. Men även högerfalangen inom torypartiet motsatte sig medlemskap och såg ett inträde i EG som ett oacceptabelt överlämnande av nationell suveränitet. I och med att opinionen bland väljarna inte följde de traditionella partilinjerna uppkom krav på folkomröstning men båda de stora partier motsatte sig till en början detta. Under den konservativa regeringens ledning inträdde så Storbritannien i gemenskapen den första januari 1973.

Labourledningen kom emellertid att i Europafrågan utsättas för allt hårdare press från partiets vänsterflygel. För att undvika partisplittring och den förlamning av partiet som denna oenighet riskerade leda till accepterade partiledningen till slut att en rådgivande folkomröstning anordnades. Detta ställningstagande stod i samklang med den allmänna opinionens inställning till hur frågan skulle hanteras: en klar majoritet av britterna ville, i motsats till den konservativa regeringen, ha en folkomröstning. Efter att labourpartiet återkommit i regeringsställning 1974 omförhandlades villkoren för det brittiska medlemskapet och det nya avtalet underställdes i juni 1975 väljarna i en rådgivande folkom-

[37] Bjørklund (1982:248 f.).

[38] Bogdanor (1994:89 ff.).

[39] Nedfrysningsteorin lanserades av Seymour Martin Lipset och Stein Rokkan 1967 i boken *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspektives* (New York: Free Press).

röstning. En klar majoritet (67 procent) av de röstande gav i folkomröstningen sitt stöd för ett fortsatt brittiskt medlemskap under de villkor den nya regeringen förhandlat fram. Labourpartiet hölls samman och regeringen kunde fram till att den föll 1979 regera vidare i vad som kallats för ett "kärlekslöst äktenskap". Folkomröstningen fungerade således som en säkerhetsventil. Efter regeringsskiftet sprack emellertid partiet ändå, men av andra skäl än motsättningarna i EG-frågan. Högerflygeln inom labour, som var anhängare av medlemskap, ansåg att vänstern kommit att få ett oacceptabelt inflytande över partiets politik och valde därför att utträda; 1981 bildade utbrytarna ett nytt socialdemokratiskt parti som inledde samarbete med det liberala partiet.[40]

Exempel på hur folkomröstningar kan rädda splittrade partier kan också hämtas från de nordiska länderna. I särskilt hög grad visade detta sig i samband med den danska omröstningen om medlemskap 1972. Flera av partierna var splittrade i frågan och speciellt det största partiet, det socialdemokratiska, var angeläget om att föra bort EG-frågan från den politiska dagordningen. Genom att få till stånd en folkomröstning hoppades man att detta skulle bli fallet.[41] När det gäller bedömningen av folkomröstningarnas inverkan på det danska partiväsendet finns dock olika tolkningar i litteraturen. Enligt en tolkning, framförd av den engelske statsvetaren Vernon Bogdanor, har folkomröstningarna i Danmark bidragit till att lösa interna konflikter i partierna på ett sätt folkomröstningar inte förmått att göra i de övriga skandinaviska länderna. Bogdanor menar mot denna bakgrund att institutet i Danmark har haft en sammanhållande och (parti)systembevarande funktion.[42] En annan tolkning, lanserad av den danske statsvetaren Palle Svensson, är dock att de danska folkomröstningarna snarare bidragit till att ytterligare splittra partierna. Som exempel nämner han bland annat just EU-frågans inverkan på det socialdemokratiska partiet.[43]

[40] Bogdanor (1994:33 ff.).

[41] Petersen & Elklit (1972:202 f.).

[42] Bogdanor (1994:74).

[43] Svensson (1996:49).

6.5.2 Kontraargument

Folkomröstningar framställs som sagt av sina skeptiker som ett störande inslag i de folkvalda organens arbete; en forskare har karakteriserat dem som "främmande fåglar i den moderna demokratin".[44] Utgångspunkten för ett sådant synsätt är att det råder en principiell konflikt mellan direkt och indirekt demokrati samt att det ur praktisk synvinkel är svårt för dessa båda former av demokrati att existera sida vid sida.

Folkomröstningar kan leda till att partiväsendet desintegreras. I dessa omröstningar är det nämligen inte ovanligt att väljarna röstar på andra linjer än de som deras partier står bakom. Det innebär att lojalitetsbanden till partierna kan luckras upp om folkomröstningar blir vanligt förekommande. Otrogna väljare, som ofta byter parti, tenderar i sin tur att försvaga partiväsendet. Med svaga partier, som inte kan räkna med säkert stöd hos väljarna, ökar dessutom risken för populistiska inslag; benägenheten att ta ansvar för impopulära beslut kan befaras minska.

Schweiz kan ännu en gång fungera som ett illustrativt exempel på hur ett starkt inslag av direktdemokrati just har resulterat i svaga partier. Den s.k. aggregeringsfunktionen – att sammanjämka medborgarnas preferenser – har ju i stor utsträckning överlåtits till medborgarna själva genom det omfattande bruket av folkomröstningar. I påfallande många frågor av kontroversiell karaktär har det visat sig vara okänt för väljarna vilka ståndpunkter partierna intagit. I Schweiz har endast varannan väljare en partipreferens och av de väljare som har en sådan är det i genomsnitt mindre än hälften som känner till det egna partiets rekommendation vid de folkomröstningar som äger rum. Dessa rekommendationer är i sin tur ibland tämligen vaga, vilket hänger samman med att de täta folkomröstningarna underminerat sammanhållningen inom partierna. Slutligen har också förekomsten av ett folkinitiativ försvagat partiernas kontroll över den politiska agendan.

Det intressanta i Schweiz är dock att samtidigt som väljarna i hög grad ignorerar sina partiers rekommendationer finns vid de allmänna valen ändå en påfallande kontinuitet i väljarnas partival. Andelen partibytare är låg. Det finns med andra ord en egendomlig kombination av svaga partier och partilojalitet från väljarnas sida. Man kan tala om elastiska partiband: folkomröstningarna ger möjlighet för väljarna att vara åsiktsmässigt otrogna utan att det får mer djupgående konsekvenser för det politiska beteendet i samband med parlamentsvalen. En

[44] Gilljam (1996:15).

konsekvens av denna väljarstabilitet är att det ytterst sällan sker några dramatiska omvälvningar i dessa val. Förskjutningarna mellan partierna är i regel små.[45]

Själva antalet folkomröstningar är av central betydelse för institutets eventuella desintegrerande effekt på partiväsendet. Medan en sparsam användning kan fungera som en säkerhetsventil för partierna när interna motsättningar uppkommer kan man på goda grunder föreställa sig en motsatt effekt när folkomröstningar blir ett mer framträdande inslag i det politiska systemet. De innebär sålunda en möjlighet för väljarna att visa otrohet gentemot det parti som de sympatiserar med. Härigenom riskerar lojalitetsbanden att luckras upp. Väljarna blir mer lättrörliga och därmed uppkommer ett mer instabilt politiskt läge, med tvära kast och risk för populistiska hänsynstaganden.

Folkomröstningar kan slutligen också ge upphov till omfattande väljarmässiga förskjutningar mellan partierna. Det finns flera exempel på folkomröstningar som givit enskilda partier ett lyft. Efter ATP-omröstningen i Sverige 1957 bröts centerpartiets väljarmässiga kräftgång; partiet fick i efterföljande val stora framgångar. I EU-omröstningens kölvatten tycks på motsvarande sätt de båda nej-partierna vänsterpartiet och miljöpartiet ha fått luft under vingarna. Men lika vanligt är att enskilda partier försvagats som ett resultat av folkomröstningar. Den norska EG-omröstningen 1972 innebar en kraftig nedgång för arbeiderpartiet. Likaså kan de dramatiska omkastningar mellan partierna som skedde i det danska jordskredsvalet 1973 sättas i samband med den folkomröstning som ägde rum året innan.[46]

För att summera: samtidigt som folkomröstningar kan försvaga lojalitetsbanden mellan partierna och väljarna kan de även fungera som säkerhetsventiler för hårt trängda partier och koalitioner. I åtminstone fyra av de fem svenska folkomröstningarna – en viss osäkerhet finns i trafikomröstningen – har detta instrumentella motiv funnits med i samband med att beslutet att hålla folkomröstning togs. Det svenska folkomröstningsinstitutet har i det avseendet fungerat som ett värdefullt komplement till den representativa demokratin. Att folkomröstningsinstitutet, genom att lösa upp politiska blockeringar, åtminstone delvis har bidragit till den påfallande stabilitet som det svenska partiväsendet kännetecknas av i ett historiskt perspektiv är inte uteslutet.

[45] Kobach (1994:132 f.); Trechsel & Kriesi (1996:199).

[46] Gallagher (1996:238 f.); Borre & Elklit (1972).

6.6 Summering

De samlade erfarenheterna av folkomröstningar i Sverige och i andra länder är inte alldeles entydiga. Några bestämda slutsatser med anspråk på allmängiltighet kan inte dras. Vissa av de argument som anhängarna av folkomröstningar betonar tycks äga sin giltighet. Ett sådant gäller den speciella legitimitet folkomröstningar visat sig kunna ge åt viktiga politiska beslut. I etiska och moraliska frågor är exempelvis detta tydligt. Likaså förefaller folkomröstningar underlätta överlåtelse av nationell makt till internationella organisationer. Ett annat argument som visat sig vara relevant gäller folkomröstningars roll som säkerhetsventiler. Parlamentariska knutar kan sålunda lösas upp och enskilda partiers hantering av frågor där dessa är internt splittrade kan underlättas.

Dessa fördelar med folkomröstningar skall dock vägas mot de nackdelar som också finns. Sålunda finns exempel på hur utfallet av folkomröstningar fått auktoritetsurgröpande konsekvenser för olika regimer och politiska system. Partiväsendet i olika länder har ibland drabbats av uppsplittring. Vad gäller de demokratiska fördelar med folkomröstningar, t.ex. ifråga om medborgarvitalisering, är erfarenheterna, utan att vara alldeles entydiga, snarast negativa. Deltagandet har sålunda generellt visat sig vara lågt och det är därtill sjunkande i de system där folkomröstningar förekommer ofta. De kunskapsuppbyggande effekterna av folkomröstningar är inte heller alltid så påtagliga som det i debatten ofta framhålls av direktdemokratiska anhängare. Tvärtom tycks det som om folkomröstningar ibland kan ha en motsatt inverkan. Tendensen är återigen särskilt tydlig i de system där folkomröstningar är vanligt förekommande.

7 Bedömning av gällande regelverk i Sverige

Det svenska folkomröstningsinstitut inrymmer några svagheter som bör åtgärdas. Själva utgångspunkten för de överväganden som här görs är emellertid att det representativa och parlamentariska systemet skall värnas. Vad gäller RF 8:15 finns ingen anledning att överväga någon principiell ändring. Däremot finns en oklarhet beträffande kvorumbestämmelsen i så måtto att såväl blanka röster som ogiltiga röster kan komma att gynna jasidan. Detta förhållande bör enligt utredningen föranleda en justering. Vad gäller RF 8:4 finns däremot anledning att överväga mer genomgripande förändringar. Det rådgivande institut, som regleras här, har successivt bytt karaktär och uppfattas idag som beslutande. Om inte någon ändring kommer till stånd riskerar denna diskrepans mellan det formella och det reella att leda till konstitutionella tolkningsproblem då denna regel framdeles skall tillämpas. Någon kvorumregel finns inte heller, vilket mot bakgrund av den bindande karaktären utgör ytterligare ett problem. Sådan som utvecklingen blivit ter det sig vidare svårt för riksdagen om inga förändringar av regelverket görs, att i framtiden anordna folkomröstningar som blott och bart är rådgivande.

7.1 Inledning

Det gäller nu att mot bakgrund av den redogörelse som tidigare i detta betänkande lämnats av våra egna och andra länders erfarenheter av folkomröstningsinstitutet göra en bedömning, en utvärdering, av vårt nu rådande regelverk vad gäller folkomröstningsinstitutet. Denna bedömning skall i sin tur utgöra underlag för den diskussion som slutligen skall föras i kap. 8 om möjliga ändringar och tillägg på detta lagstiftningsområde.

En given utgångspunkt för denna bedömning är att det representativa parlamentariska system som vi haft under större delen av detta sekel skall bestå och värnas. Självfallet finns det ingen som helst anledning att nu ta upp en diskussion om att bereda väg för någon annan typ av politiskt system. En sådan diskussion med anknytning till problematiken med folkomröstningar fördes ju, såsom redan tidigare framhållits, i Dagens Nyheter under den första efterkrigstiden av Herbert Tingsten. Han ansåg att Sverige borde imitera det schweiziska systemet, karakteriserat inte endast av en regeringsmakt i princip omfattande företrädare för alla i parlamentet representerade partier, utan också av ett flitigt utnyttjande av folkomröstningar; de skulle ses som en form av balanserande element till denna starka regeringsmakt. I dag råder i Sverige i princip enighet om att vårt representativa parlamentariska system skall bestå. Det präglas bland annat av att regeringen skall vara sammansatt av ett eller flera partier som åtnjuter riksdagens förtroende så att den stöds antingen av en majoritet av parlamentets ledamöter eller åtminstone passivt tolereras av ett flertal.

Att dagens representativa parlamentariska system i Sverige skall bestå och värnas måste alltså leda till att det inte att kan vara aktuellt att utvidga vårt folkomröstningsinstitut i en schweizisk riktning. Det mest utmärkande draget hos Schweiz folkomröstningsinstitut får sägas vara möjligheten för medborgarna att själva utlösa en folkomröstning. En central skillnad går överhuvudtaget, såsom flera gånger framhållits i detta betänkande, just mellan de politiska system som i likhet med Schweiz inrymmer rätt till folkinititiv och de som saknar denna rätt. I den förra typen av system får folkomröstningsinstitutet med nödvändighet – det är en allmän erfarenhet – en mera framskjuten plats än i den senare typen och kommer därmed också att i högre grad påverka hela det politiska livet.

En tillstymmelse till folkinitiativ finns emellertid numera också i Sverige. I den mån minst 5 procent av de röstberättigade medborgarna i en kommun yrkar på folkomröstning i en fråga är kommunfullmäktige i denna kommun skyldig att ta ställning till om en sådan skall anordnas eller ej. Det är alltså inte fråga om ett renodlat folkinitiativ; det slutgiltiga avgörandet ligger fortfarande i den lokala representationens hand. Denna utredning har visserligen enligt sina direktiv inte i uppgift att diskutera folkomröstningsinstitutet på kommunal nivå men det kan dock konstateras, såsom Gunnar Wallin framhåller i en uppsats i en bilaga till denna utredning, att intresset för folkomröstningar på kommunal nivå, liksom det antal som faktiskt hållits, ökat under det senaste decenniet. Och ett ökat intresse för folkomröstningar på kommunal nivå kan i sin tur öka intresset för detta institut på nationell nivå

liksom vice versa. De olika nivåerna påverkar varandra.[1]

En ytterligare kommentar, med anledning av att nivåer i ett politiskt system påverkar varandra, kan också i detta avseende göras till Schweiz. Där äger det ju rum folkomröstningar på flera olika nivåer – på lokal, kantonal och federal nivå – samtidigt som det regelbundet också förekommer allmänna val. All den politiska aktivitet, som medborgarna där ombeds delta i, framstår emellertid samtidigt som en av förklaringrna till det problem som är påfallande just när det gäller folkomröstninginstitutet i Schweiz: det låga deltagandet. Ett motsvarande problem finns inte i Sverige, men naturligtvis skulle det kunna uppstå om antalet folkomröstningar på nationell nivå skulle tillta i parallellitet med att de ökar på på kommunal nivå.

En annan aspekt som också bör uppmärksammas i samband med en bedömning av nuvarande regelverk vad gäller folkomröstningar är utvecklingen på informationsteknologins område. Den har varit påfallande snabb och det finns de som i den allmänna debatten nu hävdar att denna teknologi har förutsättningar att radikalt förenkla möjligheterna att anordna folkomröstningar och därmed också att i grunden omforma våra demokratiska styrelseskick. Det är naturligtvis riktigt att den ökat möjligheterna för informationsspridning och samhällelig kommunikation. Förutsättningarna för en livaktig dialogen mellan väljare och valda kan förbättras. Ändå framstår det inte som rimligt att anta att denna teknologi skulle ha förutsättningar att i grunden förändra vårt nuvarande representativa politiska system. Den står i sin snabbhet i konflikt med den långsamhet som med nödvändighet måste kännetecknа ett demokratiskt beslutsfattande. I denna snabbhet finns det inte bara risk för bristfälligt förankrade beslut utan också för dåligt genomtänkta beslut. Vidare är denna informationsteknologi förenad med stora säkerhetsproblem.[2] En slutsats som måste dras är att informationsteknologin ännu så länge inte ter sig användbar som ett pålitligt demokratiskt hjälpmedel. Därför finns det inte heller någon anledning att närmare uppmärksamma den i samband med en bedömning av nu gällande regelverk i vad avser folkomröstningar.

De erfarenheter vi har haft av våra egna folkomröstningar, liksom av andra länders, är blandade. Goda erfarenheter har parats med mindre goda, positiva konsekvenser har varit sammankopplade med mindre positiva. Överhuvud visar det sig, såsom framgått av tidigare kapitel, att generella argument för folkomröstningar ofta spegelvänt inrymmer

[1] Wallin (1997).

[2] Ilshammar (1997).

argument mot. Bilden förblir mångfacetterad och komplicerad.

De negativa konsekvenser som kan härledas från folkomröstningar är i och för sig många. Det blir omöjligt att utkräva ansvar för vidtagna beslut, som i efterhand framstår som dåliga, när medborgarna själva fattat dem; det kan visa sig vara svårt att bryta ut frågor, som skall underställas medborgarna i en folkomröstning, från de större sammanhang vilka de är en del av; det kan, genom den uppdelning i två sidor som folkomröstningar inbjuder till, skapas fördjupade spänningar i ett samhälle med därav alstrade svårigheter att etablera ett kompromissklimat; det kan vidare hända att minoriteter i ett samhälle både oskäligt gynnas av en folkomröstning, om deltagandet är lågt, eller missgynnas om en majoritet är beredd att gå emot de speciella rättigheter som dessa minoriteter har osv. Listan av möjliga negativa konsekvenser kan alltså göras lång.

Folkomröstningar kan emellertid också ha en serie positiva konsekvenser vilka gör det motiverat att i ett representativt parlamentariskt system som det svenska fortsättningsvis bereda plats för detta institut. En positiv konsekvens hänger samman med den ökade *legitimitet* som beslut förankrade i medborgarnas direkta deltagande i form av en folkomröstning kan få. Denna speciella karaktär hos ett beslut utgör inte endast ett värde i sig utan kan också bidra till att ge ytterligare legitimitet till det politiska systemet i dess helhet. En annan positiv konsekvens av folkomröstningar är att de kan fungera som en *säkerhetsventil*. Parlamentariska system som hotar att förlamas genom att partier blivit oeniga inom sig eller mellan sig har visat sig kunna bli funktionsdugliga genom att det anordnats en folkomröstning i den konfliktfyllda frågan. Medborgarna har ombetts träda in som beslutsfattare eller rådgivare. Till dessa två värdefulla konsekvenser av folkomröstningar skall läggas en tredje som i och för sig ter sig något mindre entydig. Den har samband med möjligheterna till *medborgarvitalisering*. Den vilja att engagera sig politiskt som folkomröstningar ibland har visat sig kunna frammana är självfallet också av värde för hela det representativa parlamentariska systemet. Detta system är emellertid inte betjänt av ett läge där det visar sig, vilket tyvärr oftast är fallet, att medborgarnas vilja att delta i folkomröstningar systematiskt tenderar att vara mindre än i parlamentsval.

De bestämmelser som för närvarande reglerar vårt folkomröstningsinstitut, liksom det sätt på vilket dessa bestämmelser blivit tillämpade, inrymmer också i sin tur både förtjänster och svagheter. Dessa bestämmelser återfinns alltså i RF 8:4 och RF 8:15. Den förra bestämmelsen, och de som föregått den, har utgjort den konstitutionella grunden för alla de fem folkomröstningar som hittills har ägt rum i Sverige. Ingen

omröstning har ännu ägt rum enligt RF 8:15. Det är därför naturligt att vid en bedömning av hur dessa regler verkat och tillämpats framförallt uppehålla sig just vid RF 8:4. Några reflexioner skall dock först knytas till utformningen av den ännu aldrig utnyttjande bestämmelsen i RF 8:15.

7.2 RF 8:15

Det finns anledning att upprepa att RF 8:15 i sin utformning i flera väsentliga avseenden skiljer sig från den typ av grundlagsreglerad folkomröstning som vi haft sedan början av 1920-talet och som i dag återfinns i RF 8:4. En första viktig skillnad mellan dessa två typer av folkomröstning är att RF 8:15 är formellt beslutande i den mening att om medborgarna säger nej till en grundlagsändring så kommer den inte till stånd medan medborgarna enligt den äldre bestämmelsen fomellt sett endast ger ett råd. En annan skiljande punkt är att denna nya typ av folkomröstning bara omfattar ett begränsat politikområde – konstitutionella frågor och däri inräknas numera också överlåtelse av beslutanderätt till internationell organisation – i motsats till den äldre typen som ju kan avse vilken typ av fråga som helst. En tredje skillnad ligger i att den nya bestämmelsen inrymmer ett minoritetsinitiativ i så måtto som en tredjedel av riksdagens ledamöter kan utlösa den medan en folkomröstning, beslutad enligt den äldre bestämmelsen, förutsätter beslut fattat av en riksdagsmajoritet. En fjärde skillnad är att RF 8:15, i motsats till RF 8:4, bygger på en kvorumbestämmelse i så måtto som förslaget förkastas om de flesta av dem som deltar i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. En följd slutligen av den konstruktion som givits denna kvorumbestämmelse är att en folkomröstning enligt RF 8:15 bara kan äga rum i anknytning till ett allmänt val medan en folkomröstning enligt den äldre bestämmelsen tidsmässigt kan anordnas när som helst (inklusive i anslutning till ett allmänt val).

Det är i en diskussion om RF 8:15 viktigt att understryka att bestämmelsen, sådan den nu är utformad, inrymmer en möjlighet för en minoritet i riksdagen att utlösa en folkomröstning i grundlagsfrågor. I den redogörelse som tidigare i detta betänkande lämnats för folkomröstningsinstitutets utformning i olika länder visade det sig att det finns politiska system i vilka inte bara minoriteter i ett parlament utav rentav också minoriteter i befolkningen i form av folkinitiativ just kan utlösa folkomröstningar. Denna möjlighet kan gälla inte endast grundlags-

frågor utan även andra politiska problem.

Det finns anledning att känna principiell skepsis inför en brett given rätt för minoriteter, vare sig i ett parlament eller i befolkningen, att kunna framkalla en folkomröstning. Ett representativt parlamentariskt system mår inte väl av om minoriteter, som blivit överkörda i en fråga i parlamentet eller överhuvudtaget är missnöjda med beslut, fattade av ett flertal, kan hota med en folkomröstning. Denna principiella skepsis behöver emellertid inte gälla det begränsade minoritetsskydd som finns inrymt i nuvarande RF 8:15. Detta skydd kan sägas svara mot en vedertagen strävan i vårt parlamentariska system att försöka uppnå största möjliga samförstånd i grundlagsfrågor. I en situation när ett mindretal i riksdagen, trots denna allmänna strävan, ändå inte tycker att dess synpunkter blivit tillräckligt beaktade ter det sig inte orimligt att detta mindretal har möjlighet att utlysa en folkomröstning i frågan och därmed låta medborgarna i gemen träda in som beslutsfattare. Man kan säga att möjligheten för ett mindretal i riksdagen att framkalla en folkomröstning i sig utgör ett maktmedel ägnat att befordra denna strävan att uppnå största möjliga endräkt i konstitutionella frågor. Den hittillsvarande erfarenheten av denna bestämmelse tyder också på att den, även om den aldrig uttryckligen kommit att prövas, genom själva sin existens just verkat samförståndsskapande i grundlagssammanhang.

Ett annat viktigt drag hos RF 8:15, som det finns anledning att särskilt understryka, är dess uttryckliga kvorumbestämmelse. Det framstår som helt följdriktigt att en folkomröstning som ges en beslutande funktion också inrymmer garantier för att det finns ett visst minimum av medborgardeltagande bakom det beslut som omröstningen mynnar ut i. Lämpligheten av just den utformning som kvorumbestämmelsen fått i nu gällande RF 8:15 kan däremot diskuteras liksom att själva folkomröstningen, bland annat som en konsekvens av denna kvorumkonstruktion, måste äga rum i samband med ett riksdagsval. Denna typ av sammankoppling kan inrymma olägenheter. De kom för övrigt också att uppmärksammas i samband med den diskussion om typ och tidpunkt för EU-folkomröstningen som föregick det slutgiltiga beslutet om att hålla omröstningen den 13 november 1994.

En olägenhet i denna samtidighet mellan folkomröstning och allmänt val kan ligga i att den grundlagsfråga som en omröstning gäller helt kan hamna i skymundan för övriga valfrågor eller att den tvärtom kan tränga ut alla andra frågor som hör till en valrörelse. En annan möjlig olägenhet med denna sammankoppling är att den grundlagsfråga som hänskjutits till en folkomröstning kan komma att påverka, särskilt om den är kontroversiell, de olika partiernas resultat i de samtidiga allmänna valen. Ändå framstår det inte som motiverat att överväga en

frikoppling av folkomröstning i grundlagsfrågor från nu gällande samtidighet med allmänna val och den däri inbyggda kvorumbestämmelsen. Denna samtidighet ter sig sålunda logisk utifrån den gamla regeln att ändring av grundlag skall fattas genom två likalydande beslut, av vilka det andra måste ske efter allmänt val till riksdagen. Formerna för förändring av vårt konstitutionella regelverk är alltså historiskt sätt nära sammankopplade med allmänna val.

Sammanfattningsvis bör det sägas att det för närvarande inte finns någon anledning att överväga någon principiell ändring av den utformning som RF 8:15 kommit att få. Det är inte så länge sedan de politiska partierna, med undantag för vänsterpartiet kommunisterna, enades om denna utformning efter flera decennier av diskussion om en utvidgning av vårt folkomröstningsinstitut. Samförstånd kring konstitutionella problem utgör ett värde i sig. Vidare skulle det te sig egendomligt att nu överväga principiella förändringar av en bestämmelse i regeringsformen som ännu aldrig hunnit bli prövad.

Det finns dock en icke-principiell aspekt i vad avser kvorumbestämmelsen i RF 8:15 som inbjuder till oklarhet. Bestämmelsen som den nu är formulerad säger att förslaget är förkastat om de flesta av dem som deltager i omröstningen röstar mot. De som deltagit i omröstningen kan ha inlämnat en ja-röst, en nej-röst, en blank röst eller en ogiltig röst. Kvorumregeln som den nu är konstruerad tar enbart sikte på relationen mellan nej-rösterna och antalet röstande i det samtidiga valet: förslaget är förkastat endast om avgivna nej-röster är fler än det totala antalet ja-röster, blanka röster och ogiltiga röster och dessa nej-röster vidare i sin tur är fler än hälften av dem som deltog i det samtidiga valet. Detta kan också uttryckas så att både blanka röster och ogiltiga röster gynnar ja-sidan, ett förhållande som bör föranleda en justering.

7.3 RF 8:4

I en framtidsdiskussion om vårt folkomröstningsinstitut är det som sagt naturligt att koncentrera sig på erfarenheterna av RF 8:4 eftersom denna bestämmelse och dess föregångare utgjort den författningsrättsliga grunden för alla våra hitillsvarande fem folkomröstningar. Våra erfarenheter har inte varit odelat gynnsamma. Dessa negativa erfarenheter har dock mindre hängt samman med själva den utforming som den aktuella grundlagsregeln fått och mer med det sätt på vilket den kommit att tillämpas.

De positiva effekter för ett parlamentariskt system som folkomröst-

ningar generellt sett visat sig kunna inrymma – att stärka besluts legitimitet, att erbjuda en säkerhetsventil och att också i någon mån verka medborgarvitaliserande – har som sagt till en del demonstrerats också i samband med våra egna omröstningar. En politisk knut löstes sålunda för stunden upp både genom folkomröstningen i rusdrycksfrågan, i pensionsfrågan och i kärnkraftsfrågan. Extra legitimitet gavs vidare åt de ställningstaganden som riksdagen tog i rusdrycksfrågan på 1920-talet och i EU-frågan på 1990-talet genom de folkomröstningar som dessförinnan anordnats. Samtidigt förmådde dessa omröstningar ändå inte på sikt pacificera de motsättningar som bidragit till att utlösa dem. Folkomröstningen i rusdrycksfrågan kunde sålunda inte hindra det liberala samlingspartiet från att en tid senare splittras i två; folkomröstningen i kärnkraftsfrågan bidrog, bland annat genom den legitimitet som den gav vissa handlingslinjer, till oklarhet om hur frågan framdeles skulle hanteras; folkomröstningen i EU-frågan kunde inte bidra till att bilägga de spänningar i synen på europeisk integration som fanns inom flera partier och den gav inte heller mer av långvarig legitimitet åt utfallet än att grupper, missnöjda med det, tämligen snart började spekulera i nya omröstningar med annorlunda resultat.

Den viktigaste ogynnsamma erfarenhet som vi haft av våra folkomröstningar är dock den oklarhet som visar sig omge den beslutskraft som de numera uppfattas inrymma. Formellt sett har de alla varit rådgivande; i RF 8:4 anges ju endast kortfattat att föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket meddelas genom lag. Reellt sett har de emellertid alltmer kommit att uppfattas som de facto beslutande. Det visade sig redan i samband med kärnkraftsomröstningen där utfallet uppfattades som bindande även om tolkningen av det komplicerades genom närvaron av tre olika linjer av vilka två dessutom innehöll tänjbara formuleringar. Denna karaktär av de facto beslutande blev ännu mer tydlig i samband med EU-omröstningen hösten 1994. På förhand hade alla partier på sina riksdagsledamöters vägnar förbundit sig att i riksdagen rätta sig efter den kommande folkomröstningens resultat alldeles oavsett vad den enskilde riksdagsledamoten eller hans väljare kunde tänkas tycka i frågan. Det sätt på vilket man på förhand lovat handla kom man sedermera också att uppträda på. Ingen ledamot av Sveriges riksdag röstade sålunda uttryckligen mot ett svenskt medlemskap i EU eller mot de ändringar av grundlagen som var en förutsättning för medlemskapet.

Situationen i Sverige skiljde sig från den i Finland och Norge. De folkomröstningar som anordnades i våra två grannländer var visserligen konstitutionellt sett av samma rådgivande typ som vår. Skillnaden var att dessa inte på samma sätt som Sverige var beredda att på

förhand förbinda sig att följa den kommande folkomröstningens votum eftersom den ju uttryckligen endast var rådgivande. Det fördes, särskilt i Norge, en ganska omfattande konstitutionell debatt kring denna problematik. I och med att den norska folkomröstningen ledde fram till ett knappt nej till medlemskap kom problematiken med en rådgivande folkomröstnings eventuella reella beslutskraft aldrig att aktuliseras i Stortinget. I Finland däremot kom denna fråga att i hög grad diskuteras i landets riksdag och det visade sig också att över fyrtio av riksdagens ledamöter vägrade att följa folkomröstningens resultat även om ja-sidans övervikt där varit klart större än i Sverige. Många i Finland vidhöll uppfattningen att den folkomröstning som ägt rum inte endast formellt utan även reellt skulle uppfattas som enbart rådgivande.Det ankom i sista hand, menade man, på den enskilde riksdagsledamoten att fatta sitt beslut utifrån en sammanvägning av folkomröstningsresultat och egna bedömningar och värderingar.

Det finns i och för sig, såsom utvecklats i en bilaga till denna utredning,[3] flera förklaringar till att en och samma typ av folkomröstning ändå kom att ges en annorlunda och större vikt i Sverige än i Finland och Norge. Till denna olikhet bidrog bland annat det faktum att vi, i motsats till våra grannländer, också har ett formellt beslutande folkomröstningsinstitut som det ofta hänvisades till i samband med EU-omröstningen även om det inte kom att utnyttjas i detta sammanhang. Vidare fanns det hos många i Sverige en besvikelse, som man var inställd på att motverka, över det sätt på vilket tidigare folkomröstningar hanterats. Nu skulle det visas att ett folkomröstningsvotum gäller. Slutligen finns anledning erinra om den allmänna förtroendeminskning som drabbat de politiska partierna och deras företrädare. Ett tema i diskussionen om hur denna förtroendeminskning skall förstås har varit de valdas avsaknad av lyhördhet i förhållande till väljarna. Ett annat förhållningssätt än det valda visavi själva folkomröstningen kunde, mot bakgrund av denna diskussion, ha kommit att uppfattas som stötande från många medborgares sida.

Att vårt rådgivande folkomröstningsinstitut, reglerat i RF 8:4, successivt förefaller ha bytt karaktär och kommit att uppfattas som uttryckligen bindande på riksdagen utgör från åtminstone fyra utgångspunkter ett problem för vårt parlamentariska system.

1) Ett problem ligger i själva den oklarhet som uppstår när tillämpningen av en grundlagsregel inte motsvarar den formella utformning den fått. Den filosofi som genomsyrat den svenska författnings-

[3] Ruin (1997).

politiken, och som också motiverat många av de författningsreformer som genomförts, är att skrivna regler skall spegla faktiska förhållanden. I RF 8:4 talas det endast om rådgivande folkomröstning samtidigt som det är sannolikt, alldeles särskilt mot bakgrund av den beslutskraft som med stor enighet gavs EU-folkomröstningen 1994, att eventuella nya folkomröstningar baserade i denna grundlagsparagraf framdeles också kommer att uppfattas som direkt bindande om inga förändringar vidtas av gällande regelverk. En fortsatt diskrepans mellan det formella och vad som kommit att uppfattas som det reella leder inte endast till oklarhet utan kan också bidra till uppkomsten till direkta konstitutionella konflikter.

2) Ett annat problem för det parlamentariska systemet med att folkomröstningar, baserade i nuvarande RF 8:4, uppfattas ha direkt bindande kraft på riksdagen är att de samtidigt inte inrymmer någon form av kvorumbestämmelse. Den typ av beslutande folkomröstning som regleras i RF 8:15 har alltså en sådan bestämmelse: ett grundlagsförslag blir uttryckligen förkastat bara om de flesta av dem som deltager i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. Men i samband med utlysning av folkomröstningar som formellt är rådgivande finns inga garantier för ett visst mått av medborgardeltagande. Det har ursprungligen ansetts ankomma på riksdagen att i sin bedömning av den hänsyn, som skall tas till ett avgivet råd, också väga in det deltagarantal som folkomröstningen är baserad på.

I ett läge när formellt rådgivande folkomröstningar generellt kommit att betraktas som de facto beslutande framstår det ändå som egendomligt att riksdagen, enligt den praxis som nu tycks utveckla sig, skall känna sig lika starkt bunden av ett medborgarvotum oavsett hur många röster det är grundat på. Man skulle alltså, om någon hänsyn framdeles inte alls skall tas till deltagande, kunna hamna i den situation att en rikdag, som har sin beslutskompetens grundad i ett allmänt val med högt valdeltagande, ändå i en konkret fråga, som förts ut i en folkomröstning, blir tvungen att rätta sig efter detta resultat även om betydligt färre medborgare står bakom det. En sådan situation är inte acceptabel ur parlamentarisk synpunkt.

3) Ett tredje problem, nära sammanhängande med det förra, är att blankröstning också är tillåten i folkomröstningar baserade på RF 8:4. I samband med pensionsomröstningen 1957 kom till och med blankröstning att uppfattas som ett uttryckligt fjärde alternativ, rekommenderat bland annat av SACO. I folkomröstningen i EU-frågan förutsattes däremot blankröstning, även om den fortfarande fick äga rum, inte bli tillmätt någon som helst roll. Det hade i och för sig funnits röster,

innan folkomröstningen ännu ägt rum, som frågat sig om riksdagen verkligen skulle känna sig uttryckligen bunden av ett folkomröstningsresultat även om varken ja eller nej fick en majoritet av de avgivna rösterna utan blankrösterna i stället kom att så att säga utgöra tungan på vågen. Någon större förståelse för den komplikation som låg i en sådan brist på egen majoritet bland avgivna röster uttrycktes dock inte. I EU-folkomröstningen kom ju dock sedermera den ena sidan att uppnå eget flertal av de avgivna rösterna. Det förblir dock en egendomlighet att blankröster skall kunna avges i en folkomröstning men att riksdagen i sin tolkning av dess resultat inte skall uppfattas behöva ta någon som helst hänsyn till dem.

4) Ett fjärde problem, sammanhängande med att folkomröstningar baserade i RF 8:4 reellt kommit att uppfattas som de facto beslutande, är att det inom ramen för gällande regelverk numera framstår som svårt att anordna omröstningar som blott och bart skall vara just rådgivande. Risken är stor, mot bakgrund av den praxis som utvecklat sig, att dessa alltid kommer att uppfattas binda riksdagen. Samtidigt kan det fortfarande vara av värde för vårt parlamentariska system att i förberedelse för ett beslut i en fråga kunna anordna en folkomröstning som faktiskt och allmänt uppfattas som enbart rådgivande, alltså att kunna höra sig för vad medborgarna tycker i en fråga utan att i detalj senare behöva följa den opinionsyttring som avgivits.

Den bedömning som gjorts i detta kapitel av vårt folkomröstningsinstitut – av gällande regelverk liksom av tillämpningen av detsamma – föranleder en diskussion om möjliga alternativ till reformering av detta institut. Denna diskussionen skall föras i följande kapitel.

8 Överväganden och förslag

De principiella förändringar som föreslås i detta kapitel gäller RF 8:4. Två olika förslag om beslutande folkomröstning utanför RF 8:15-området redovisas. Medborgarna föreslås enligt dessa båda förslag få direkt beslutanderätt över lagförslag generellt; någon ytterligare specificering anses inte befogad. I båda fallen är det riksdagens majoritet som beslutar om folkomröstning. Enligt A-alternativet, som nära anknyter till RF 8:15, skall medborgarna ha möjlighet att godkänna eller förkasta ett av riksdagen fattat beslut. Om den föreslagna kvorumregeln inte uppnås återgår ärendet till riksdagen för slutgiltigt avgörande. Enligt B-alternativet, som delvis anknyter till RF 8:4, skall riksdagen inte fatta något beslut innan folkomröstningen äger rum. Den lagfråga som blir föremål för omröstning underställs i stället medborgarna direkt. I en särskild lag beslutas om de alternativ medborgarna i en sådan folkomröstning har att ta ställning till. Liksom för A-alternativet föreslås för detta alternativ en kvorumregel; om denna inte uppnås får riksdagen även i detta fall besluta i frågan. De båda förslagen, som presenteras som två olika alternativ och syftar till att på olika sätt göra vissa typer av situationer mer hanterbara, är möjliga att kombinera.

8.1 Inledning

En diskussion mot bakgrund av vad som sagts i föregående kapitel om eventuella förändringar av vårt folkomröstningsinstitut skall ha två utgångspunkter. Den ena är att någon principiell förändring av den reglering som görs i RF 8:15 inte bör företas. Rådande möjlighet att kunna anordna beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor och i frågor om överlåtelse av beslutanderätt till internationell organisation skall bestå. Den andra utgångspunkten är att de principiella förändringar som bör övervägas helt och hållet skall anknyta till RF 8:4 och alldeles särskilt till den tillämpning som denna bestämmelse kommit att

få. Utvecklingen när det gäller vårt rådgivande folkomröstningsinstitut har varit olycklig och motiverar ändringar i regelverket.

Denna utveckling aktualiserar i sin tur två problem. Det ena är: bör man försöka uppnå att det framdeles skall bli möjligt att anordna folkomröstningar som uppfattas som rådgivande i reell mening och inte endast i formell som det nu förefaller ha blivit? Det andra problemet är: bör man vidare göra det möjligt att anordna folkomröstningar som är beslutande också i formell mening, dvs. bör man införa ett beslutande folkomröstningsinstitut utöver det som omfattas av RF 8:15? Den uppfattning, som präglar de här framlagda ändringsförslagen, är att bägge dessa vägar bör beträdas. Det är av värde om vi i anknytning till en framtida utlysning av folkomröstningar kan uppnå en klarare konstitutionell åtskillnad mellan vad som blott och bart skall vara rådgivande och vad som uttryckligen är beslutande.

Det nya som framförallt skall diskuteras i detta kapitel är alltså möjligheten att anordna beslutande folkomröstningar utanför RF 8:15-området. Diskussionen skall inte utmynna i ett enda förslag utan i stället i två med beaktande av ett antal olika avvägningar.Dessa förslag, som syftar till att göra olika typer av situationer mer lätthanterbara, skall i första hand ses som två olika alternativ men naturligtvis kan de också kombineras. De skall m.a.o. inte uppfattas som oförenliga med varandra. Bedömningen är att om statsmakterna bestämmer sig för att införa någon form av beslutande folkomröstning utanför RF 8:15 området kan vi också räkna med att det blir lättare att i en framtid anordna folkomröstningar enligt nu gällande RF 8:4 som verkligen kommer att uppfattas och utnyttjas som enbart rådgivande.

De förslag som här skall presenteras har alltså framförallt betingats av två skäl: dels och främst av en önskan att uppnå större konstitutionell klarhet av skäl som utvecklades i föregående kapitel, dels också av en strävan att åstadkomma ett folkomröstningsinstitut som bättre än det nuvarande passar in i en framtida situation. Det är inte osannolikt att kraven på att ordna folkomröstningar framdeles kan komma att öka och att behoven då också kommer att tillta att ha ett institut som möjliggör att olika typer av folkomröstningar kan hållas. Svenska folkets inställning till folkomröstningar har för övrigt, såsom visas i en expertuppsats i en bilaga till denna utredning, blivit mer positiv efter EU-omröstningen 1994. En förklaring härtill är med all sannolikhet att medborgarna i denna senaste folkomröstning stod inför en reell beslutssituation utan att några tolkningssvårigheter behövde uppkomma av den typ som hade präglat folkomröstningen om kärnkraft.[1]

[1] Holmberg (1997).

8.2 Principer för en beslutande folkomröstning utanför RF 8:15-området

Det finns ett antal principiella aspekter som det finns anledning att först framhäva innan en presentation görs av de två olika förslagen till beslutande folkomröstning. Aspekterna äger sin tillämpning på båda förslagen. Överhuvud är det skäl att understryka att folkomröstningar som är formellt beslutande i flera avseenden förutsätter en striktare reglering än sådana som endast skall vara rådgivande. I själva denna striktare reglering ligger också ett värde utifrån den övergripande målsättningen att vårt folkomröstningsinstitut skall låta sig väl sammanlänkas med vårt nu rådande representativa parlamentariska system.

De principiella aspekter som först skall behandlas kan sammanfattas under fem punkter: 1) rätten att utlysa denna typ av folkomröstning, 2) ämnesområdet, 3) rösträtten, 4) kriterier för godkänd röstsedel samt slutligen 5) giltighetstid. I en diskussion om gemensamma aspekter på ett beslutande folkomröstningsinstitut utanför RF 8:15 området är det naturligt att just uppmärksamma den reglering som RF 8:15 själv inrymmer. I de direktiv som gäller detta utredningsarbete är det också uttryckligen sagt att eventuella överväganden om förändringar i regelverket bör innefatta frågan om hur nära bestämmelserna bör anknyta till de regler som nu gäller för folkomröstningar i grundlagsfrågor och frågan vilket minoritetskydd som behövs.

1) *Rätten att utlysa folkomröstning.* Det har i det föregående flera gånger framhållits att en folkomröstning enligt gällande RF 8:15 skall anordnas om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter så beslutar. En minoritet i parlamentet kan alltså utlösa denna typ av folkomröstning i motsats till den typ som regleras enligt 8:4 och som förutsätter ett majoritetsbeslut för att komma till stånd. Detta minoritetsskydd framstår, såsom flera gånger understrukits i det föregående, som befogat i och med att det svarar mot en vedertagen strävan i vårt politiska system att alltid försöka uppnå största möjliga samförstånd i grundlagsfrågor.

Samtidigt som det ter sig befogat att låta en riksdagsminoritet utlösa folkomröstningar i grundlagsfrågor, som ju gäller själva ramen för vårt politiska liv, ter det sig däremot inte befogat att utsträcka denna rätt till andra politikområden. Tanken att ge en minoritet en sådan utlösningsrätt har i och för sig, såsom visades i kapitel 5, då och då diskuterats under efterkrigstiden. Det ofta utvecklade motargumentet äger emellertid alltjämt sin giltighet: ur ett representativt parlamentariskt systems

synvinkel är det inte acceptabelt att ett mindretal i riksdagen, så fort detta mindretal riskerar att bli överkört i en fråga i riksdagen, skulle kunna hota med folkomröstning och sedermera också ha alla möjligheter att sätta detta hot i verket. Ett maktinstrument av denna art i en minoritets hand inrymmer en uppenbar risk för en urgröpning av själva det parlamentariska systemet.

Slutsatsen blir att själva beslutet om att anordna en beslutande folkomröstning i frågor som ligger utanför grundlagsområdet bör tas på samma sätt som beslut om rådgivande folkomröstningar. Rätten att utlösa denna typ av omröstning bör alltså anknyta till den regel som följer av RF 8:4 och inte till den som inryms i RF 8:15. Det skall alltså krävas ett beslut fattat av riksdagens majoritet för att en beslutande folkomröstning i en fråga skall kunna anordnas.

En ytterligare aspekt på frågan om rätten att utlysa en folkomröstning gäller själva initiativet till att eventuellt fatta beslut om att anordna sådan folkomröstning. Enligt nu gällande RF 8:15 förutsättes minst en tiondel av riksdagens ledamöter skall ha yrkat på en folkomröstning innan ett sådant yrkande tas upp till behandling. Man skulle naturligtvis, med tanke på att det förutsättes vara en majoritet i riksdagen som fattar beslut om att anordna en beslutande folkomröstningar utanför RF 8:15 området, kunna tänka sig en minoritet som är större än en tiondel utifrån ett resonemang om propositioner .Man skulle naturligtvis också kunna tänka sig att gå en rakt motsatt väg: att ge varje enskild riksdagsledamot denna initiativrätt. Det framstår dock som naturligt att här anpassa sig till den regel som gäller för folkomröstningar enligt RF 8:15, dvs. att också i fråga om denna nya typ av folkomröstningar hålla fast vid en tiondel.

2) *Ämnesområdet.* Riksdagen befattar sig, såsom den nu arbetar, med i huvudsak med tre former av beslut. Den första är tillkännagivanden; den andra gäller frågor som hänger samman med finansmakten; den tredje slutligen är lagar. En utgångspunkt bör vara att beslutande folkomröstningar endast skall kunna anordnas kring lagförslag i och med att de normalt sett får förutsättas ha varit föremål för en omfattande beredning. Denna uttalade begränsning gör det motiverat att något mer utförligt uppehålla sig vid vad som skall anses vara lag och hur denna form av beslut skiljer sig från de två andra som riksdagen befattar sig med.

Det är lätt att skilja lagförslag från tillkännagivanden. Dessa senare består ofta av skrivelser till regeringen om vad riksdagen beslutat i en fråga. Gränsdragningen mellan vad som skall anses vara ett lagstiftningsärende och vad ett finansärende är däremot mindre klar. I 8 kapitlet i RF behandlas lagar och andra föreskrifter medan finans-

makten behandlas i 9 kapitlet. Beslut i finansfrågor kan på samma sätt som lagar avse beslut som berör befolkningen på ett generellt sätt; att skatteuttag i princip skall ha lagform följer av RF 9:1 där det stadgas att bestämmelser om rätten att besluta om skatter och avgifter regleras i 8 kapitlet. Det kommunala skatteuttaget beslutas dock utan iakttagande av lagform. Denna form används inte heller i samband med anslagsanvändning.

Det finns i detta sammanhang också anledning att något uppehålla sig vid vad som kan anses utmärka en lag. Den yttre formen är entydig. Med lag avses enligt RF en i språklig form utformad rättslig regel, beslutad av riksdagen och i en viss form. Det är svårare att avgränsa en lag innehållsmässigt. En aspekt härvidlag är att en lag skall avse en rättsregel som är bindande för enskilda personer och myndigheter. Samtidigt finns det emellertid flera exempel på lagar som innehåller rättsregler som är oklara till sitt innehåll. En rättsregel kan innehålla en riktningsangivelse och då används ord som bör eller får i stället för det absoluta skall. Det förekommer numera också s.k. målsättningsstadganden vilka inte är av förpliktande natur. En annan aspekt är att man säger också säga att en lag skall inrymma en rättsregel som är generell i sin utformning och inte får avse ett enskilt fall. Inte heller detta krav visar sig emellertid vara absolut. Klart är visserligen att om ett beslut rör ett enskilt fall är det fråga om rättstillämpning och har då ingenting med ett lagstiftningsbeslut att göra; riksdagen kan endast i mycket begränsad omfattning, såsom framgår av RF 11:8, fullgöra sådana uppgifter. Men att ett beslut till sin form skall ha generell giltighet hindrar emellertid inte att det ges en tillämpning endast inom ett visst område eller för vissa kategorier av personer. Ett behov av lagstiftning kan för övrigt ha sin grund i ett enda speciellt fall.

Det som nu sagts visar att lagbegeppet inte är helt entydigt. Men skillnaden mellan beslut om lag och andra typer av beslut som riksdagen har att fatta är dock tämligen klar. Vidare brukar som sagt beslut i lagstiftningsfrågor vara föregångna av ett gediget bakgrundsarbete med behandling i utredningar och i regeringskansliet och i vissa fall också i lagrådet innan förslaget lägges på riksdagens bord. Allt detta bidrar till att den typ av frågor som riksdagen kan fatta beslut om att hänskjuta till medborgarna för avgörande skall gälla lagförslag generellt och att det inte är befogat att tänka sig någon ytterligare specificering härvidlag. Ett ytterligare skäl härför är att det ju skall vara riksdagens majoritet, inte en minoritet, som fattar besluten om att ett eventuellt föra ut en lagfråga till beslutande folkomröstning. Om det legat i en riksdagsminoritets hand att kunna utlösa denna typ av

folkomröstning hade det möjligen funnits skäl att uttryckligen begränsa denna möjlighet till blott och bart vissa klart angivna lagstiftningsområden. Men i och med att det krävs ett riksdagsflertal för beslut härom finns det också anledning att räkna med större försiktighet och eftertanke i vad som eventuellt skall föreläggas medborgarna för avgörande.

3) *Rösträtten.* Det framstår som självfallet att endast de skall ha rösträtt i beslutande folkomröstningar som har rösträtt i riksdagsvalen. En beslutande folkomröstning blir ju i kompetensavseende så att säga jämbördig med riksdagen. Denna specificering av rösträtten svarar ju också mot innehållet I RF 8:15 där det uttryckligen stadgas att det endast är de som har rösträtt vid valet som kan delta i den eventuellt samtidigt anordnade beslutande folkomröstningen i en grundlagsfråga.

4) *Kriterier för godkänd röstsedel.* Enligt folkomröstningslagen skall det i dag vid folkomröstningar finnas blanka sedlar. Detta innebär att förutom att rösta på de olika förslag till handlingslinje som presenterats finns även möjlighet att avge en blank sedel. Blanka valsedlar betraktas vid folkomröstningar, till skillnad mot vad som gäller vid allmänna val, som giltiga röster. Detta förhållande leder i dag till en osäkerhet som får betydelse framförallt vid tolkningen av utgången av en folkomröstning. En sådan osäkerhet bör självfallet inte få föreligga vid beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor eller andra lagfrågor. En oklarhet beträffande hur blanka sedlar skall tolkas har särskilt visat sig vid utformningen av kvorumbestämmelser. De alternativa förslag som diskuteras i detta betänkande har utformats så att resultaten av en beslutande folkomröstning i detta avseende inte skall kunna misstolkas.

5) *Giltighetstid.* Det sägs ofta att beslut, som förankrats i en folkomröstning och därmed fått sin speciella legimitet, också skall kunna påräkna sig särskilt lång giltighetstid. Det har vidare ibland hävdats att förändringar av ett beslut, som har denna speciella förankring, inte skall kunna vidtas utan att dessa förändringar förankrats i en ny folkomröstning. Någon uttrycklig reglering av denna art har dock inte funnits i Sverige och i allmänhet inte heller i andra länder. Det har i stället varit i den allmänna debatten som åsikter av denna art utvecklats.

Det finns skäl att i anknytning till möjligheten att anordna beslutande folkomröstningar i en lagfråga bli mera specifik på denna punkt. Ett avgörande i en fråga som riksdagen bestämt sig för att låta medborgarna direkt ta bör varken omgående kunna desavoueras av riksdagen eller alltför länge kunna binda densamma. En rimlig utgångspunkt förefaller vara att den riksdag, som bestämt sig för att föra ut en

fråga i en beslutande folkomröstning, inte under en och samma mandatperiod skall kunna företa ändringar i det som medborgarna beslutat. Framstår ändringar som nödvändiga måste en ny folkomröstning i ärendet anordnas eller ett nyval utlysas. Det framstår å andra sidan också som rimligt att den riksdag, som tillträder efter ett ordinarie val, inte längre skall vara formellt bunden av det votum som under föregående mandatperiod avgivits i en beslutande folkomröstning. Formellt sett skall det alltså vara helt möjligt för denna riksdag att företa ändringar i det frågekomplex som tidigare varit föremål för folkomröstning utan att någon ny sådan omröstning skall behöva anordnas. Om beslut om en ny folkomröstning i samma ärende ändå skulle komma att fattas skall det helt och hållet ses som betingat av rent politiska överväganden. Det vore emellertid olyckligt om en praxis av den art skulle etableras inom svenskt parlamentariskt liv som 1980 år kärnkraftsomröstning inbjudit till, nämligen att ett folkomröstningsresultat uppfattas kunna binda ett politiskt system under flera decennier samtidigt som själva den valmanskår, som en gång utgjorde underlag för denna omröstning, radikalt hunnit förändras till sin sammansättning under mellanliggande tid.

8.3 Kvorumbestämmelser för beslutande folkomröstningar utanför RF 8:15 området

Det framstår som självfallet att ett visst mått av deltagande måste föreskrivas i en folkomröstning som skall vara beslutande och som i kompetenshänseende i någon mån blir jämbördig med riksdagen. 0Det finns två principiellt olika sätt att konstruera en kvorumbestämmelse på och därmed uppnå garantier för en viss grad av deltagande. Ett sätt är att anknyta till de facto deltagande i allmänna val till riksdagen; ett annat sätt är anknyta till det antal medborgare som överhuvud är röstberättigade vid val till riksdagen.

1) *Anknytning till valdeltagande.* Ett möjligt alternativ, som tar hänsyn till valdeltagande, är att nära följa nuvarande RF 8:15. I denna bestämmelse stipuleras det ju att ett grundlagsförslag är förkastat om antalet av dem som röstar mot är flera än hälften av dem som avgivit godkända röster vid det samtidiga riksdagsvalet. Naturligtvis kan det inte bli aktuellt att beslutande folkomröstningar i lagfrågor generellt bara skulle kunna äga rum samtidigt med val till riksdagen; sådana omröstningar bör självfallet kunna ske fristående från allmänna val

liksom också samtidigt med dem. Däremot vore det möjligt att uppnå den form av parallellitet med RF 8:15 att man stadgar att en beslutande folkomröstning bara kan uppnå laga kraft om de som utgör en majoritet av de röstande till antalet är fler än häften av dem som avgivit godkända röster vid närmast föregående riksdagsval.

En uppenbar fördel med detta alternativ är att det nära anknyter till rådande bestämmelse i RF 8: 15. En nackdel å andra sidan är att det inte uttryckligen tar hänsyn till deltagande. Man skulle alltså kunna tänka sig att ett förslag som är föremål för folkomröstning vinner laga kraft även med ett tämligen lågt valdeltagande, allt under förutsättning att det fått stöd från ett antal väljare som till sitt antal utgör en mer än häften av det antal som deltagit föregående val till riksdagen. En väl sammanhållen och motiverad åsiktsgruppering har särskilda förutsättningar att med denna regel få sin vilja igenom.

Ett annat alternativ, som fortfarande tar hänsyn till föregående val men som samtidigt inrymmer garantier för ett visst mått av deltagande i folkomröstningen, vore att helt enkelt föra in en bestämmelse om viss grad av sådant deltagande just i relation till föregående val. Man skulle kunna tänka sig att ett lagförslag, som varit föremål för folkomröstning, blir gällande lag om antalet röster för förslaget varit fler än antalet röster mot detsamma och om deltagandet i omröstningen är minst lika stort som vid föregående val. Detta skulle dock vara ett mycket hårt krav eftersom valdeltagandet i folkomröstningar erfarenhetsmässigt brukar vara lägre än vid allmänna val. En annan möjlighet vore att förutsätta ett deltagandet i omröstningen som uppgår till en viss andel av deltagandet vid närmast föregående riksdagsval, t.ex. minst tre fjärdedelar. Nackdelen med en sådan kvorumbestämmelse är å andra sidan att man kan bli tvungen att acceptera ett valdeltagande i en folkomröstning som ligger under det i föregående val.

2) *Antalet röstberättigade.* Ett annat huvudalternativ är alltså att utgå från det totala antal medborgare som har rösträtt. Med ett sådant förslag frigör man sig från allt hänsynstagande till det deltagande som uppnås i allmänna val; hittills har detta deltagande varit ganska högt men kan naturligtvis i en framtid komma att gå ner. En kvorumbestämmelse, som baserar sig på antalet röstberättigade, finns för övrigt, som framgick av kapitel 3, i många politiska system med ett folkomröstningsinstitut Det problem som uppstår i detta sammanhang gäller bedömning av rimliga giltighetsgränser. De får inte vara för låga och ej heller för höga. Man skulle t.ex. kunna stadga att ett resultat av en beslutande folkomröstning förutsätter, för att vinna laga kraft, att de flesta av dem som avgivit godkända röster vid omröstningen röstat för förslaget och dessa till antalet är fler än två femtedelar av dem som

har rösträtt vid om röstningen. En sådan bestämmelse innebär att det förutsättes att 40 procent av dem som överhuvud har rätt att rösta samlat sig kring en ståndpunkt för att den skall bli utslagsgivande.

De två förslag till beslutande folkomröstning utanför RF 8:15 området som nu skall presenteras inrymmer inte en och samma kvorumbestämmelse. Ej heller är de båda baserade på samma huvudprincip utan i stället på var sin: på hänsyn till valdeltagande respektive hänsyn till det totala antalet röstberättigade.

8.4 Två förslag till beslutande folkomröstning utanför RF 8:15 området

Det två förslag till beslutande folkomröstning i lagfrågor, A och B, som här skall presenteras skiljer sig i två principiella avseenden från varandra. En skillnad hänför sig till grad av närhet till nu gällande bestämmelser om folkomröstningar i regeringsformen, dvs. till RF 8:15 respektive RF 8:4. Den andra skillnaden hänför sig till vad som kan kallas inflytandefördelning mellan riksdag och medborgare. Den exakta konstitutonella reglering, som de två förslagen förutsätter, är presenterade i ett appendix till detta betänkande.

A) Detta förslag anknyter nära till RF 8:15. Riksdagen bör enligt förslag A, alldeles som i RF 8:15, först själv fatta ett beslut som sedan underställs medborgarna för ett slutgiltigt ställningstagande. Den principiella skillnaden mellan RF 8:15 är dock, såsom redan flera gånger framhållits, att här är det endast en riksdagsmajoritet som äger rätt att utlysa en folkomröstning. Denna regel är förestavad av hänsyn till det parlamentariska systemet. Medborgarnas uppgift blir alltså enligt alternativ A att godkänna eller förkasta ett av riksdagen fattat beslut. Det ter sig vidare rimligt att anknyta detta alternativ till RF 8:15 också i så måtto som den kvorumregel som inryms i denna bestämmelse också skall tillämpas här. Hänsyn skall självfallet då inte tas till deltagandet i det samtidiga riksdagsvalet men väl till det i föregående val. Alltså: ett förkastande av ett framlagt lagförslag skall i detta fall bara kunna uppnå laga kraft om de som utgör en majoritet av de röstande till sitt antal är fler än hälften av dem som avgivit röster vid närmast föregående riksdagsval. Uppnås inte en sådan majoritet gäller det beslut som riksdagen ursprungligen fattat.

Det finns fördelar och nackdelar med förslag A. En fördel är att med denna ordning kan inte riksdagen – och de politiska partier som

är företrädda där – lockas avsvära sig ansvaret att ta ställning i en svår fråga med hänvisning till att den hänskjutits till medborgarnas direkta avgörande. En annan fördel är att garanti härigenom uppnås för att det lagförslag som medborgarna ombeds ta ställning till är väl utarbetet och att det inte kan uppstå några oklarheter om innebörden i det votum som medborgarna har att avgiva. De har antingen förkastat eller godkänt ett lagförslag eller så har de – om det visar sig att den angivna kvorumbestämmelsen inte uppnåtts – avstått från att ha någon mening alls om det lagförslag som presenterats dem. En nackdel däremot med detta förslag ligger i det begränsade inflytande som medborgarna ges: de får inte möjlighet att själva välja mellan två olika alternativ utan deras roll begränsas som sagt enbart till att förkasta respektive godkänna ett redan fattat beslut. I detta ligger i så måtto en risk för konservatism och icke-neutralitet i spelregler som bara förslag som har uttryckligt majoritetsstöd i riksdagen överhuvud kommer att föreläggas medborgarna för ställningstagande.

Det centrala motivet – och det framstår som viktigt – att överhuvud tänka sig denna typ av beslutande folkomröstning måste utifrån riksdagens och det parlamentariska systemets synpunkt vara att man vill uppnå största möjliga legitimitet bakom ett beslut utan att för den skull hamna i de oklarheter som omröstningar enligt RF 8:4 inrymmer. Den typ av ärende som särskilt väl bör lämpa sig för denna typ av beslutsfattande är självfallet den som det ordnades en formellt rådgivande folkomröstning om hösten 1994, alltså frågan om Sverige skulle ansluta sig till EU eller ej.

B) Detta alternativ anknyter å andra sidan nära till RF 8:4. Riksdagen skall enligt alternativ B inte, såsom i alternativ A, först fatta ett beslut i en lagfråga som därefter underställs medborgarna utan medborgarna ensamma skall i stället helt och hållet ha beslutsrätt. Alldeles som nu förutsättes ske i samband med den formellt rådgivande omröstning, som är reglerad i RF 8:4, skall i en särskild lag beslutas om de alternativ som skall presenteras för medborgarna att ta ställning till. Det får förutsättas att dessa förslag – nu är det alltså alltid fråga om lagförslag – är väl förberedda och klart utformade efter sedvanligt utredningsarbete och i sista hand också genom behandling i berört riksdagsutskott även om riksdagen som sådan inte tagit ställning till dem först.

I och med att medborgarna enligt alternativ B så att säga ges ett större ansvar än enligt alternativ A är det också rimligt att här tänka sig något strängare kvorumvillkor. Dessa kan som sagt antingen konstrueras med utgångspunkt i det valdeltagande som det sittande riksdagen är baserad på eller på det totala antalet röstberättigade i landet.

Föreliggande alternativ B baseras på den senare principen. En bestämmelse föreslås bli införd som säger att ett lagförslag som varit föremål för folkomröstning blir gällande lag på motsvarande sätt som ett av riksdagen fattat beslut om de som röstat på ett lagförslag är fler än de som röstat för ett annat förslag och det förra förslaget samlat fler än två femtedelar av dem som har rösträtt vid omröstningen. Denna bestämmelse innebär, enklara uttryckt, att det krävs stöd från 40 procentav alla röstberättigade för ett lagförslag för att det skall antas vara antaget. En kvorumregel som på detta sätt tar sin utgångspunkt i antalet röstberättigade skulle naturligtvis också, om man ytterligare skulle vilja skärpa kravet på deltagande i en folkomröstning, kunna kompletteras med en bestämmelse om att själva deltagandet i omröstningen måste ha uppnått en viss nivå i relation till deltagandet i föregående val. I den mån det skulle visa sig att stipulerade kvorumregler inte är uppnås återgå ärendet till riksdagen som i stället i vanlig ordning får fatta beslut.

Alternativ B, liksom alternativ A, har också både fördelar och nackdelar. En uppenbar fördel med detta alternativ är att medborgarna inte bara, såsom i det förra alternativet, ombeds acceptera eller förkasta ett enda förslag. De får i stället möjlighet att välja, att ta ställning till olika förslag, precis som de hittills haft inom ramen för RF 8:4. En annan fördel är att partier, som är starkt delade i en fråga och denna fråga samtidigt inte är av central politisk betydelse, genom existensen av denna typ av folkomröstningsinstitut, kan skjuta över den splittrande frågan till medborgarna direkta avgörande. Det kan inte minst gälla lagfrågor av etisk karaktär. En nackdel med detta alternativ är att det kan uppstå svårigheter att komma överens om de förslag till handlingslinje som skall ställas mot varandra; i sista hand måste det ju bli riksdagens majoritet som fäller avgörandet. En annan nackdel kan, såsom indirekt redan framgick i samband med vad som sades om alternativ A, att de förslag som medborgarna har att ta ställning till inte blir lika väl utredda och utarbetade som det riksdagsbeslut som enligt det förra alternativet föreläggs medborgarna.

8.5 Rådgivande folkomröstning enligt RF 8:4

Ett av de problem som uppstått genom att våra formellt rådgivande folkomröstningar de facto kommit att uppfattas som beslutande är alltså att vi inte längre i reell mening har den typ rådgivande institut

som RF 8:4 är avsedd att reglera. Samtidigt framstår det fortfarande som ett värde för det parlamentariska systemet att i förberedelse för beslut i en fråga först kunna höra sig för vad medborgarna tycker utan att för den skull bli skyldigt att i detalj behöva följa det votum avgivits. I ett slutgiltigt beslutsfattande kan också andra hänsyn behöva vägas in. En folkomröstning av denna typ kan också sägas motsvara de ursprungliga intentionerna bakom beslutet för snart åttio år sedan att överhuvud föra in en bestämmelse om ett folkomröstningsinstitut i vår regeringsform

Under förutsättning att det införs en bestämmelse om beslutande folkomröstningar i RF kan man naturligtvis fråga sig om det alltjämt finns skäl att ha kvar en uttrycklig bestämmelse i regeringsformen som enbart tar sikte på rådgivande folkomröstningar. Klart är ju att i den mån bestämmelsen i RF 8:4 skulle tas bort skulle riksdagen därmed i alla fall inte förlora sin rätt att utlysa en folkomröstning som är rådgivande. Det skulle fortfarande vara riksdagen obetaget, innan den fattar beslut i en fråga, att först be folket om råd i denna fråga. I ett läge när möjligheten att anordna en rådgivande folkomröstning inte längre skulle vara grundlagsreglerad skulle alltså Sverige hamna i samma konstitutionella situation som sedan länge rått i Norge. Det norska stortinget har ju sex gånger i sin historia uppfattats vara i sin fulla rätt att fatta beslut om att anordna en rådgivande folkomröstning utan att detta institut överhuvudtaget finns omnämnt i Grunnloven.

Det förefaller av flera skäl vara rimligt att ändå behålla nuvarande referens till rådgivande folkomröstningar i RF 8:4 även om denna referens formellt sett inte behövs för att riksdagen i en framtid skall kunna utlysa denna typ av folkomröstningar. Ett viktigt skäl att ha kvar den är att bestämmelsen (inklusive de som föregått den) redan har en sjuttiofemårig tradition bakom sig och att vi därtill har all anledning räkna med att folkomröstningar av denna typ också kommer att anordnas i en framtid. Det är överhuvud inte osannolikt att just genom själva existensen av ett nytt på olika sätt reglerat beslutande folkomröstningsinstitut kan riksdagens partier komma att känna ett särskilt behov att just utnyttja den större frihet som RF 8:4 i olika avseenden erbjuder. Det är vidare alltid av värde att de facto företeelser i vårt konstitutionella liv också finns omnämnda i det centrala dokument som har att reglera detta liv. Slutligen skall tilläggas att även om vårt grannland Norge i sin grundlag inte inrymmer någon bestämmelse om möjligheten att anordna rådgivande folkomröstningar så har ett annat grannland, Finland, känt sig motiverat att nyligen införa en tämligen utförlig bestämmelse i sin grundlag om just denna möjlighet; den kom ju också till uttrycklig användning hösten 1994.

Viktigt att betona i detta sammanhang är att en folkomröstning, som blott och bart skall uppfattas som rådgivande och som inte i detalj förväntas binda riksdagen, rimligtvis inte heller behöver vara lika strikt reglerad som en beslutande folkomröstning. Det gäller både i fråga om rösträtt och deltagande. I denna mindre strikta reglering kan också ligga ett värde, förutsatt att denna typ folkomröstning till sin beslutskraft verkligen tillåtes skilja sig från de andra i detta kapitel behandlade typerna.

Rösträtt i dagens formellt rådgivande folkomröstningar skall enligt folkomröstningslagen vara begränsad till svenska medborgare. Samtidigt har det funnits möjlighet att i den lag, som riksdagen har att stifta i vad gäller förfarandet vid konkreta omröstningar av denna typ, uttryckligen stadga att även utländska medborgare som varit bosatta i Sverige i minst tre år skall ha denna rösträtt. Denna möjlighet utnyttjades som sagt i kärnkraftsomröstningen 1980 men inte i EU-omröstningen 1994. Att regler tillåtes skifta på detta sätt kan i och för sig förmedla ett intryck av rättsosäkerhet. Man skulle naturligtvis kunna täkna sig, när det gäller framtidens rådgivande folkomröstningar, att man i själva RF införde ett stadgande om uttrycklig begränsning av rösträtten också i dessa omröstningar enbart till svenska medborgare; en sådan begränsning har framstått som självfallen när det det gäller RF 8:15 och den föreslås ju också gälla för de förslag till beslutande folkomröstning som tidigare presenterats i detta kapitel. Men om avsikten skall vara att i en framtid tydligt särskilja de folkomröstningar som är rådgivande från dem som är beslutande framstår inte längre en sådan begränsning av rösträtten som behövlig. Tvärtom kan det finnas skäl att hålla möjligheterna öppna att anpassa rösträtten i en konkret rådgivande folkomröstning till de speciella krav som kan finnas att just i den fråga, som folkomröstningen handlar om, insamla största möjliga information av vikt för dem som skall fatta de slutgiltiga besluten.

Ej heller framstår det som nödvändigt att för folkomröstningar, som bara skall ge råd och inte i detalj förutsättes binda riksdagen, ställa upp krav på ett visst mått av valdeltagande. En del sådana omröstningarav denna typ kan framdeles förväntas uppnå ett högt deltagande, andra ett lågt, allt i mycket beroende på den typ av fråga det gäller. Några kvorumregler behövs alltså inte i detta sammanhang även om man naturligtvis bör räkna med att de som har att fatta de slutgiltiga besluten i sin utvärdering av det råd som levererats självfallet kommer att fästa stor vikt vid graden av deltagande.

8.6 Placering i RF av bestämmelse om beslutande folkomröstning i lagfrågor

I ett avslutande appendix till detta betänkande presenteras ett antal förslag till ändringar i gällande lagstiftning. De gäller dels förslag till bestämmelser i RF som motsvarar de två alternativ – A och B – som utvecklats i det föregående, dels som en konsekvens härav också förslag till ändringar i riksdagsordningen, dels slutligen ett förslag till ändring av nu gällande RF 8:15, avsett korrigera den oklarhet i bestämmelsen som tidigare påtalats.

En fråga gäller rimlig placering i RF av en eventuell bestämmelse om möjlighet att anordna beslutande folkomröstning i en lagfråga. Det kan sägas att detta förslag i så måtto närmar sig det som är reglerat i RF 8:15 eftersom det här, liksom i 8:15, är fråga om en formellt beslutande folkomröstning. Samtidigt är ju själva fokus i RF 8:15 helt och hållet lagt på formerna för stiftande av grundlag. I RF 8:4 är den direkta tyngdpunkten mer lagd just på folkomröstningsinstitutet även om bestämmelsen också berör föreskrifter om val till parlamentarisk församling i Europeiska unionen. Det framstår därför som naturligast att anknyta här föreslagna regler om möjligheten att anordna beslutande folkomröstning till RF 8:4.

Appendix

Författningsförslag

ALTERNATIV A

1. Förslag till lag om ändring av regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 4 och 15 §§ regeringsformen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 kap.
	4 §
Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.	Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga *eller annan beslutande folkomröstning* meddelas genom lag. *Annan beslutande folkomröstning än omröstning i grundlagsfråga skall anordnas beträffande ett av riksdagens fattat beslut i ett lagstiftningsärende på yrkande av en tiondel av riksdagens ledamöter om minst hälften av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Ett sådant yrkande skall framställas senast vid det sammanträde då riksdagen skall fatta beslut i ärendet. Yrkandet skall inte beredas i utskott.* *Vid sådan folkomröstningen får de som har rösträtt vid val till riksdagen förklara huruvida de godtar beslutet om lagen eller ej. Lagen är förkastad, om de som röstat mot lagen är fler än dem som röstat för densamma och de*

som röstat mot förslaget till antalet är fler än hälften av dem som avgivit godkända röster det närmast föregående riksdagsvalet eller, för det fall riksdagsval äger rum samtidigt med folkomröstningen, det valet. I annat fall gäller riksdagens beslut beträffande lagen.

En lag som varit föremål för en annan beslutande folkomröstning än omröstning i grundlagsfråga kan ändras endast av en nyvald riksdag eller genom en ny beslutande folkomröstning.

I lag meddelas också föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom Europeiska unionen.

15 §

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får ej fattas, förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Vidare skall minst nio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, såvida icke konstitutionsutskottet genom beslut, som fattas senast vid ärendets beredning och varom minst fem sjättedelar av ledamöterna förenar sig, medgiver undantag härifrån.

Riksdagen får icke såsom vilande antaga ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt förkasta det först antagna förslaget.

Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas, om yrkande därom framställes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet skall ej beredas i utskott.

Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grund-

Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grund-

lagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat, om de flesta av *dem som deltager i omröstningen röstar* mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall upptager riksdagen förslaget till slutlig prövning.

lagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat, om de *som röstat mot förslaget är fler än de som röstat för* och de *som röstat mot förslaget* till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall upptager riksdagen förslaget till slutlig prövning.

2. Förslag till lag om ändring av riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att tilläggsbestämmelsen 2.7.1 samt 3 kap. 17 § och 5 kap. 2, 8 och 11 §§ riksdagsordningen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2.7.1	
Yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring föres upp som första punkt på föredragningslistan. Förekommer mer än ett sådant ärende, tages de upp i den ordning vari de nu har angivits. I övrigt tages ärendena upp i följande ordning, om icke talmannen bestämmer annat:	Yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga, *annan beslutande folkomröstning,* förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring föres upp som första punkt på föredragningslistan. Förekommer mer än ett sådant ärende, tages de upp i den ordning vari de nu har angivits. I övrigt tages ärendena upp i följande ordning, om icke talmannen bestämmer annat:

1. val,
2. propositioner samt skrivelser från regeringen med redogörelse för viss verksamhet,
3. förslag och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott,
4. motioner,
5. utskottsbetänkanden i den ordning utskotten angives i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

3 kap.

17 §	
Yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga eller om misstroendeförklaring skall framställas vid sammanträde med kammaren Yrkandet skall avlämnas skriftligen till protokollet så snart det har framställts.	Yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga, *annan beslutande folkomröstning* eller om misstroendeförklaring skall framställas vid sammanträde med kammaren. Yrkandet skall avlämnas skriftligen till protokollet så snart det har framställts.

5 kap.

2 §

Ärende om folkomröstning i grundlagsfråga eller om miss-troendeförklaring skall ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes och avgöras senast vid det därpå följande sammanträdet.

Ärende om folkomröstning i grundlagsfråga, *annan beslutande folkomröstning* eller om miss-troendeförklaring skall ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes och avgöras senast vid det därpå följande sammanträdet.

Vad sålunda har föreskrivits äger motsvarande tillämpning på förslag av talmannen till ny statsminister. Därvid skall iakttagas den i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen föreskrivna fristen.

8 §

Fordras för beslut anslutning från särskilt flertal och föreligger mer än ett förslag till sådant beslut, utväljer riksdagen först, med tillämpning av vad som gäller i allmänhet, ett av förslagen. Därefter avgöres om detta förslag skall antagas eller förkastas. Vad som sägs i första meningen skall tillämpas även när fråga är om flera lagförslag som är oförenliga inbördes och yrkande har väckts att något av dem skall vila enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen.

Föreligger samtidigt två eller flera yrkanden om folkomröstning beträffande samma vilande grundlagsförslag eller om miss-troendeförklaring mot samma statsråd, skall endast en omröstning äga rum.

Föreligger samtidigt två eller flera yrkanden om, folkomröstning beträffande samma vilande grund-lagsförslag, *om annan beslutande folkomröstning beträffande samma lagförslag* eller om miss-troendeförklaring mot samma statsråd, skall endast en omröstning äga rum.

11 §

Ärende angående grundlag skall avgöras vid första riksmötet i den valperiod då slutligt beslut enligt 8 kap. 15 § regeringsformen först får fattas, såvida ej förslaget i ärendet dessförinnan förkastas eller avgörandet genom särskilt beslut uppskjutes till annat riksmöte. Sådant beslut kan upprepas. I fråga om uppskov äger bestämmelserna i 10 § tredje stycket motsvarande tillämpning. Ärendet skall avgöras slutligt före nästa ordinarie val till riksdagen.

Har vilande förslag till grundlagsändring eller till annat beslut som

fattas i samma ordning förkastats vid folkomröstning, skall det utskott till vars handläggning frågan hör göra anmälan därom till kammaren.

Om riksdagen bifallit ett yrkande om annan beslutande folkomröstning än omröstning i grundlagsfråga, skall det utskott till vars handläggning frågan hör göra anmälan om utgången av folkomröstningen.

ALTERNATIV B

1. Förslag till lag om ändring av regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 4 och 15 §§ regeringsformen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 kap.
	4 §
Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.	Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga *eller annan beslutande folkomröstning* meddelas genom lag. *Annan beslutande folkomröstning än omröstning i grundlagsfråga skall anordnas beträffande ett visst lagförslag på yrkande av en tiondel av riksdagens ledamöter om minst hälften av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Ett sådant yrkande skall framställas senast vid det sammanträde då riksdagen skall ta ställning till förslaget. Yrkandet skall inte beredas i utskott.* *Vid sådan folkomröstningen får de som har rösträtt vid val till riksdagen ta ställning till olika lagförslag som meddelats genom en särskild lag. Ett lagförslag som varit föremål för en folkomröstning blir gällande lag på motsvarande sätt som ett av riksdagen fattat beslut, om de som röstat för förslaget är fler än de som röstat för ett annat förslag*

och det förra förslaget samlat fler än två femtedelar av dem som har rösträtt vid omröstningen. Om inget förslag får det stöd som krävs skall riksdagen fatta beslut i frågan.

En lag som varit föremål för en annan beslutande folkomröstning än omröstning i grundlagsfråga kan ändras endast av en nyvald riksdag eller genom en ny beslutande folkomröstning.

I lag meddelas också föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom Europeiska unionen.

15 §

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får ej fattas, förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Vidare skall minst nio månader förflyta mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, såvida icke konstitutionsutskottet genom beslut, som fattas senast vid ärendets beredning och varom minst fem sjättedelar av ledamöterna förenar sig, medgiver undantag härifrån.

Riksdagen får icke såsom vilande antaga ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt förkasta det först antagna förslaget.

Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas, om yrkande därom framställes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Sådant yrkande skall framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet skall ej beredas i utskott.

Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grundlagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat, om de flesta av *dem som deltager i omröstningen*

Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i första stycket. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grundlagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat, om de *som röstat mot förslaget är fler än de som röstat*

röstar mot *förslaget* och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall upptager riksdagen förslaget till slutlig prövning.

för och de *som röstat mot förslaget* till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall upptager riksdagen förslaget till slutlig prövning.

2. Förslag till lag om ändring av riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att tilläggsbestämmelsen 2.7.1 samt 3 kap. 17 §, 4 kap. 1 § och 5 kap. 1, 2, 8, 9 och 11 §§ riksdagsordningen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2.7.1	
Yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring föres upp som första punkt på föredragningslistan. Förekommer mer än ett sådant ärende, tages de upp i den ordning vari de nu har angivits. I övrigt tages ärendena upp i följande ordning, om icke talmannen bestämmer annat:	Yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga, *annan beslutande folkomröstning*, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring föres upp som första punkt på föredragningslistan. Förekommer mer än ett sådant ärende, tages de upp i den ordning vari de nu har angivits. I övrigt tages ärendena upp i följande ordning, om icke talmannen bestämmer annat:

1. val,
2. propositioner samt skrivelser från regeringen med redogörelse för viss verksamhet,
3. förslag och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott,
4. motioner,
5. utskottsbetänkanden i den ordning utskotten angives i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

3 kap.

17 §	
Yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga eller om misstroendeförklaring skall framställas vid sammanträde med kammaren Yrkandet skall avlämnas skriftligen till protokollet så snart det har framställts.	Yrkande om folkomröstning i grundlagsfråga, *annan beslutande folkomröstning* eller om misstroendeförklaring skall framställas vid sammanträde med kammaren. Yrkandet skall avlämnas skriftligen till protokollet så snart det har framställts.

4 kap.

1 §

Proposition, annan skrivelse än som avses i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen eller som innebär återkallelse av proposition, motion samt förslag och redogörelse från riksdagsorgan som avses i 3 kap. 8 § skall för beredning hänvisas till utskott. Detsamma skall gälla ansökan som åsyftas i 3 kap. 18 § och som talmannen har anmält i kammaren.

Innan ärende hänvisas till utskottet skall det bordläggas vid sammanträde med kammaren, om kammaren inte beslutar omedelbar hänvisning.

Beslutar riksdagen om annan beslutande folkomröstning än omröstning i grundlagsfråga, skall för beredning av vilka förslag som skall bli föremål för folkomröstning ärendet omedelbart hänvisas till det utskott till vars handläggning frågan hör.

5 kap.

1 §

Utskotts betänkande skall före ärendets avgörande bordläggas vid två sammanträden med kammaren, om ej riksdagen på utskottets eller talmannens förslag beslutar att ärendet skall avgöras efter endast en bordläggning. Bestämmelser om ytterligare bordläggning av utskottsbetänkande finns i 6 § andra stycket.

Utskotts betänkande skall före ärendets avgörande bordläggas vid två sammanträden med kammaren, om ej riksdagen på utskottets eller talmannens förslag beslutar att ärendet skall avgöras efter endast en bordläggning. Bestämmelser om ytterligare bordläggning av utskottsbetänkande finns i 6 § andra stycket *och 9 §*.

Yrkande enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen att lagförslag skall vila får framställas när utskottets betänkande över förslaget har anmälts i kammaren.

2 §

Ärende om folkomröstning i grundlagsfråga eller om misstroendeförklaring skall ligga på kammarens bord till det andra

Ärende om folkomröstning i grundlagsfråga, *annan beslutande folkomröstning* eller om misstroendeförklaring skall ligga på

sammanträdet efter det då yrkandet framställdes och avgöras senast vid det därpå följande sammanträdet.

kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes och avgöras senast vid det därpå följande sammanträdet.

Vad sålunda har föreskrivits äger motsvarande tillämpning på förslag av talmannen till ny statsminister. Därvid skall iakttagas den i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen föreskrivna fristen.

8 §

Fordras för beslut anslutning från särskilt flertal och föreligger mer än ett förslag till sådant beslut, utväljer riksdagen först, med tillämpning av vad som gäller i allmänhet, ett av förslagen. Därefter avgöres om detta förslag skall antagas eller förkastas. Vad som sägs i första meningen skall tillämpas även när fråga är om flera lagförslag som är oförenliga inbördes och yrkande har väckts att något av dem skall vila enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen.

Föreligger samtidigt två eller flera yrkanden om folkomröstning beträffande samma vilande grundlagsförslag eller om miss-troendeförklaring mot samma statsråd, skall endast en omröstning äga rum.

Föreligger samtidigt två eller flera yrkanden om folkomröstning beträffande samma vilande grundlagsförslag, *om annan beslutande folkomröstning beträffande samma fråga,* eller om misstroendeförklaring mot samma statsråd, skall endast en omröstning äga rum.

9 §

Beslutar riksdagen om annan beslutande folkomröstning än omröstning i grundlagsfråga, skall det ärende som folkomröstningen gäller bordläggas till dess folkomröstningen genomförts.

11 §

Ärende angående grundlag skall avgöras vid första riksmötet i den valperiod då slutligt beslut enligt 8 kap. 15 § regeringsformen först får fattas, såvida ej förslaget i ärendet dessförinnan förkastas eller avgörandet genom särskilt beslut uppskjutes till annat riksmöte. Sådant beslut kan upprepas. I fråga om uppskov äger bestämmelserna i 10 §

tredje stycket motsvarande tillämpning. Ärendet skall avgöras slutligt före nästa ordinarie val till riksdagen.

Har vilande förslag till grundlagsändring eller till annat beslut som fattas i samma ordning förkastats vid folkomröstning, skall det utskott till vars handläggning frågan hör göra anmälan därom till kammaren.

Om riksdagen bifallit ett yrkande om beslutande folkomröstning beträffande en viss fråga, skall det utskott till vars handläggning frågan hör göra anmälan om utgången av folkomröstningen.

Referenser

Riksdagstryck

Prop. 1954:193
Prop. 173:90
Prop. 1975/76:209
Prop. 1978/79:195
Prop. 1979/80:75

SOU 1923:19
SOU 1952:7
SOU 1956:35
SOU 1963:17
SOU 1972:15
SOU 1975:75
SOU 1978:34
SOU 1984:11
SOU 1987:6
SOU 1990:44

KU 1921:37
KU 1922:1
NU 1979/80:26
1992/93: KU 5, s.11.
1995/96: KU 6, s.18.

Motion 1989/90: K206
Motion 1989/90: K215
Motion 1989/90: K230
Motion 1991/92: K221
Motion 1992/93: K208
Motion 1994/95: K205

Dir. 1984:23
Dir. 1996:6

Litteratur

Anckar, D.,"Referendum i Finland? Om den svårförverkligade demokratin", i Anckar, D. & Berglund, S., *Planerad demokrati. Styrka och dilemma*. Meddelanden från Stiftelsen Åbo Akademis forskningsinstitut nr 55, 1980.

Bjørklund, T., "The demand for referendum: When does it arise and when does it succeed?". *Scandinavian Political Studies, 5:3, 1982.*

Barber, B., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age.* Berkley, Los Angeles, London, University of California Press, 1984.

Bjørklund, T., *Referendums in Norway.* Oslo, Institute of Social Research, 1992.

Bogandor, V., "Western Europe", i Butler, D., & Ranny, A., *Referendums around the world: The growing use of direct democracy.* Washington D.C., American Enterprise Institute, 1994.

Borre, O. & Elklit, J., "Nogle resultater fra TVA´s analyse af EF-folkeafstemningen". *Økonomi og Politik, 46:3, 1972.*

Bradey, H.E. & Kaplan, C.S., "Eastern Europe and the Former Soviet Union", i Butler D. & Ranny, A., *Referendums around the world: The growing use of direct democracy.* Washington D.C., American Enterprise Institute, 1994.

Butler, D. & Ranny, A., *Referendums. A comparative study of practice and theory.* Washington D.C., American Institute for Public Policy Research, 1978.

Butler, D. & Ranny, A., *Referendums around the world: The growing use of direct democracy.* Washington D.C., American Enterprise Institute, 1994.

Cohen, J., "Deliberation and Democratic Legitimacy", i Hamlin, A. & Pettit, P., *The Good Polity.* Oxford, Basil Blackwell, 1989.

Dagens Nyheter (led.), 26/7 1947.

Darcy, R. & Laver, M., "Referendum dynamics and the Irish divorce amendment". *Public Opinion Quarterly 54:1, 1990.*

Esaiasson, P. (1996a), "Kampanj på sparlåga", i Gilljam, M. & Holmberg, S., *Ett knappt ja till EU.* Stockholm, Norstedts Juridik, 1996.

Esaiasson, P. (1996b), "Dåliga förlorare?", i Gilljam, M. & Holmberg, S., *Ett knappt ja till EU.* Stockholm, Norstedts Juridik, 1996.

Esaiasson, P. & Holmberg, S., *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden.* Aldershot, Dartmouth, 1995.

Flodin, B., "Medborgarna och EU-informationen. En studie av inställning, aktivitet och kunskap hos svenska folket inför folkomröstningen 1994". Arbetsrapport nr 69, Institutionen för Journalistik och masskommunikation, Göteborgs Universitet, 1997.

Gallagher, M. & Uleri, V., *The Referendum Experience in Europe.* London, MacMillan Press LTD, 1996.

Gallagher, M., "Ireland: The referendum as a conservative device?", i Gallagher, M. & Uleri, V., *The Referendum Experience in Europe.* London, MacMillan Press LTD, 1996.

Gilljam, M. (1996a), "Den direkta demokratin", i Gilljam, M. & Holmberg, S., *Ett knappt ja till EU.* Stockholm, Norstedts Juridik, 1996.

Gilljam, M. (1996b), "Det kluvna Sverige?", i Gilljam, M. & Holmberg, S., *Ett knappt ja till EU.* Stockholm, Norstedts Juridik, 1996.

Gilljam, M. & Holmberg, S., *Väljarnas val.* Stockholm, Norstedts Juridik, 1995.

Gilljam, M. & Holmberg, S., *Ett knappt ja till EU.* Stockholm, Norstedts Juridik, 1996.

Gruner, E. & Hertig, H. P., *Le Citoyen et la nouvelle politique.* Bern, Hempt, 1983.

Hallberg, P., "Samtida demokratiteoretisk debatt". *Folkomröstningar och demokrati.* Bilaga 2 till Folkomröstningsutredningens betänkande, SOU 1997:56.

Hermansson, J., *Politik som intressekamp.* Stockholm, Norstedts Juridik, 1993.

Holmberg, S., "Fler folkomröstningar". *Folkomröstningar och demokrati.* Bilaga 2 till Folkomröstningsutredningens betänkande, SOU 1997:56.

Holmberg, S., Westerståhl, J. & Branzén, K., *Väljarna och kärnkraften.* Stockholm, Liber, 1977.

Holmberg, S. & Asp, K., *Kampen om kärnkraften: En bok om väljare, massmedier och folkomröstningar.* Stockholm, Publica, 1984.

Kaase, M. & Newton, K., *Beliefs in Government.* Oxford University Press 1995.

Klingemann, H-D. & Fuchs, D., *Citizens and the State.* Oxford University Press, 1995.

Kobach, K. W., "Switzerland", i Butler D. & Ranny, A., *Referendums around the world: the growing use of direct democracy.* Washington D.C., American Enterprise Institute, 1994.

Larsson, T., "Det svenska folkomröstningsinstitutet och kärnkraftomröstningen". *Omställning av energisystemet: Underbilagor del IV*, SOU 1995:140.

Lewin L., *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år.* Stockholm, Norstedts Juridik, 1992.

Lewin, L., *Planhushållningsdebatten.* Uppsala, Almkvist & Wiksell, 1967.

Lipset, S. M. & Rokkan, S., *Party Systems and voter Alignments; Cross-National Perspektives.* New York, Free Press, 1967.

Magleby, D. B., "Direct legislation in the United States", i Butler D. & Ranny, A., *Referendums around the world: The growing use of direct democracy.* Washington D.C., American Enterprise Institute, 1994.

Molin, B., *Tjänstepensionsfrågan.* Göteborg, Akademiförlaget, 1965.

Morel, L.,"France: towards a less controversial use of the referendum?", i Gallagher, M. & Uleri, V., *The Referendum Experience in Europe.* London, MacMillan Press LTD, 1996.

Mottier, V., "La structuration sociale de la participation aux votations fédérales". *Citoyenneté et démocratie directe*, Zürich, Seismo, 1993.

Möller, T., *Borgerlig samverkan.* Uppsala, Diskurs, 1986.

Neidhart, L., *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums.* Bern, Franke, 1970.

Petersen, N. & Elklit, J., "Denmark enters the European Communities". *Scandinavian Political Studies nr. 8, 1972.*

Petersson, O., *Regeringsbildningen 1978.* Uppsala, Rabén & Sjögren, 1979.

Putnam, R, *Making democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton University Press, 1993. (Sv. översättning med förord av Petersson, O. & Rothstein, B., *Den fungerande demokratin: medborgarandans rötter i Italien.* Stockholm: SNS förlag, 1996.)

Ruin, O., *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsfrågan 1945-1960.* Stockholm, Bonniers, 1968.

Ruin, O., *I välfärdsstatens tjänst. Tage Erlander 1946-1969.* Stockholm, Tidens förlag, 1986.

Ruin, O, "Sweden: The referendum as an instrument for defusing political issues", i Gallagher, M. & Uleri, V., *The Referendum Experience in Europe.* London, MacMillan Press LTD, 1996.

Ruin, O., *Folkomröstningar och parlamentarism. En jämförande analys av EU-folkomröstningarna i Norden hösten 1994.* Bilaga 1 till Folkomröstningsutredningens betänkande, SOU 1997:56.

Sartori, G., *The Theory of Democracy Revisted.* Parts I & II, New Jersey, Chatham House Publichers Inc., 1987.

Smith, G., "The Functional Properties of the the Referendum". *European Journal of Political Research, 1976:4.*

Stordrange, B., *Folkeavstämninger.* Oslo, Stortinget 1991.

Suksi, M., *Bringing in the People.* Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993.

Suksi, M., "Finland: the referendum as a dormant feature", i Gallagher, M. & Uleri, V., *The Referendum Experience in Europe.* London, MacMillan Press LTD, 1996.

Svensson, P., "Denmark: the referendum as a minority protection", i Gallagher, M. & Uleri, V., *The Referendum Experience in Europe.* London, MacMillan Press LTD, 1996.

Särlvik, B., *Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957.* SOU 1959:10.

The Economist, 1996:21

Tingsten, H., *Den svenska socialdemokratiens idéutveckling*, II, Stockholm, 1941.

Trechsel, A.H., "Direct Legislation and Representative Democracy in Switzerland. Towars Symbiosis?" *Paper presented at the 25th ECPR Joint Sessions of Workshops. Workshop No. 7 "Plebicitary Politics and Political Parties". Bern, Switzerland, Februari 27th to March 4th 1997.*

Trechsel, A. H. & Kriesi, H., "Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system", i Gallagher, M. & Uleri, V., *The Referendum Experience in Europe.* London, MacMillan Press LTD, 1996.

Uleri, V., "Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime", i Gallagher, M. & Uleri, V., *The Referendum Experience in Europe.* London, MacMillan Press LTD, 1996.

Vedung, E., *Kärnkraften och regeringen Fälldins fall.* Uppsala, Rabén & Sjögren, 1979.

von Sydow, B., *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944 – 1968.* Stockholm, Tidens förlag, 1989.

Wallin, G., "Folkomröstningsinstitutet". *Samhälle & Riksdag II*, Stockholm, Almqvist och Wicksell, 1996.

Wyller, T., "Norway: Six exceptions to the rule", i Gallagher, M. & Uleri, V., *The Referendum Experience in Europe.* London, MacMillan Press LTD, 1996.

Bilaga

Kommittédirektiv

Översyn av folkomröstningsinstitutet

Dir. 1996:6

Beslut vid regeringssammanträde den 1 februari 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. Sammanställningen skall ligga till grund för en översyn av gällande regler och ett övervägande av behovet av författningsändringar.

Folkomröstningsinstitutet i dag

Sedan 1980 finns det i regeringsformen (RF) en möjlighet att anordna beslutande folkomröstning om ett grundlagsförslag (8 kap. 15 § RF). Sådan folkomröstning kan beslutas av en minoritet i riksdagen. På yrkande av minst en tiondel av riksdagsledamöterna kan enminoritet påkalla folkomröstning om ett som vilande antaget grundlagsförslag. Riksdagsminoriteten måste bestå av minst en tredjedel av rikdagsledamöterna.

Folkomröstningen skall hållas samtidigt med det val till riksdagen över vilket förslaget enligt huvudregeln för grundlagsändring vilar. Vid omröstningen får de delta som har rösträtt vid valet. Förslaget faller om de flesta av dem som deltar i omröstningen röstar mot förslaget och de är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. Om förslaget inte faller, tar riksdagen upp det till slutlig prövning.

I 10 kap. RF, som gäller förhållandet till andra stater, hänvisas i olika paragrafer till bestämmelserna om ändring i grundlag, vilket innefattar en möjlighet till beslutande folkomröstning.

10 kap. 2 § RF handlar om riksdagens godkännande av en för landet

bindande internationell överenskommelse. Av paragrafen framgår att om en sådan överenskommelse skulle förutsätta grundlagsändring, måste också riksdagens godkännande beslutas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Därvid kan också folkomröstning enligt 8 kap. 15 § bli aktuell.

I 10 kap. 5 § RF finns föreskrifter om överlåtelse av beslutanderätt bl.a. till Europeiska gemenskaperna. Om riksdagen med stöd av denna paragraf beslutar om överlåtelse av beslutanderätt till EG kan detta ske i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse av beslutanderätt till någon annan mellanfolklig organisation förutsätter som huvudregel beslut enligt de regler som gäller för ändring av grundlag. Vid båda dessa former av överlåtelse kan således folkomröstning enligt 8 kap. 15 § komma i fråga.

Någon beslutande folkomröstning har hittills inte ägt rum.

Ett annat slag av folkomröstning är den rådgivande, som omnämns i 8 kap. 4 § RF. Sådan omröstning äger rum vid den tidpunkt som riksdagen bestämmer. Den kan gälla vilken fråga som helst som riksdagen väljer att underställa medborgarna. De fem folkomröstningar som anordnats under Sveriges parlamentariska historia har alla varit rådgivande: rusdrycksfrågan 1922, högertrafikfrågan 1955, pensionsfrågan 1957, kärnkraftsfrågan 1980 och frågan om EU-medlemskap 1994.

Folkomröstningslagen (1979:369) innehåller närmare bestämmelser om folkomröstning. Där anges bl.a. att inför en rådgivande folkomröstning skall den fråga som skall ställas till folket och tidpunkten för omröstningen anges i en särskild lag.

För folkomröstningar i kommuner och landsting finns bestämmelser i kommunallagen (1991:900) och i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Tidigare överväganden kring folkomröstningsinstitutet

Ända sedan 1940-talet har diskussioner förts i riksdagen om en utvidgning av folkomröstningsinstitutet. Under 1980-talet fick frågan främst sin belysning i Folkstyrelsekommitténs betänkande Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6). Kommitténs uppfattning var att om folkomröstningar skulle bli ett normalt inslag i vårt styrelseskick skulle partiernas ansvar inför väljarna så småningom urholkas. Kommittén ville slå vakt om de politiska partiernas centrala ställning i svensk demokrati och föreslog ingen förändring av folkomröstningsinstitutet. Inom kommittén fördes också diskussioner om det borde införas en vidsträckt rätt för en minoritet i riksdagen att påkalla omröstning. En sådan rätt skulle

eventuellt också ett visst antal medborgare kunna tänkas få genom s.k. folkinitiativ. Kommittén fann dock att det principiellt och praktiskt olämpliga i att lägga rätten att besluta om folkomröstningar i en minoritets hand övervägde.

Grundlagsutredningen inför EG angav i sitt betänkande EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) att oavsett den ständigt pågående debatten om för- och nackdelar med folkomröstningar har institutet som sådant kommit till ökad användning under de senaste decennierna. Utredningen tyckte sig nästan se ett nytt konstitutionellt mönster utvecklas i Europa: parallellt med en intensifierad integrationsprocess i Västeuropa, som nästintill pekar mot en federativ struktur i en framtid, uppstår ett intensifierat utnyttjande just av folkomröstningar (betänkandet s. 272). Inför en folkomröstning om ett EG-medlemskap framhöll utredningen vikten av att klara alternativ ställdes mot varandra.

Folkomröstningsinstitutet bör nu utredas

När frågor om folkomröstningsinstitutet behandlades av konstitutionsutskottet i dess betänkande 1992/93:KU5 såg utskottet ingen anledning att frångå sina tidigare ställningstaganden om användningen av rådgivande folkomröstningar. Ett vidgat bruk av folkomröstningar ansågs kunna försvaga det parlamentariska styrelseskicket och motverka strävanden att stärka riksdagens ställning.

I ett par motioner under riksdagsåret 1992/93 begärdes en översyn av reglerna om folkomröstning. Det anfördes bl.a. i en motion (1992/93:K208) att folkomröstningsinstitutet brast i flera avseenden. Möjligheten att göra omröstningar formellt beslutande är begränsad. Vid rådgivande folkomröstningar kan flera alternativ förekomma och därigenom inget alternativ få majoritet. Tvister om hur folkomröstningsresultatet skall tolkas minskar enligt motionärerna effekten av folkomröstningen och tilltron från allmänhetens sida till de beslutandes ärliga vilja.

Konstitutionsutskottets majoritet delade motionärernas syn att det finns brister i det nuvarande folkomröstningsinstitutet (bet. 1993/94:KU44). Enligt utskottets uppfattning fanns det anledning att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. Sammanställningen borde ligga till grund för en översyn av gällande regler och ett övervägande av behovet av nya regler. Vidare angav utskottsmajoriteten att övervägandena borde innefatta frågan om hur nära bestämmelserna bör anknyta till de regler som nu gäller för folkomröstningar i grundlagsfrågor och frågan om

vilket minoritetsskydd som behövs. Det anförda gav riksdagen regeringen till känna (rskr. 1993/94:315).

I bet. 1995/96:KU6 har ett i detta avseende nu enigt utskott vidhållit sin bedömning från 1993/94 års riksmöte i fråga om en översyn av folkomröstningsinstitutet. Också detta har riksdagen givit regeringen till känna (rskr. 1995/96:33).

Uppdraget

Utredaren skall, som riksdagen förutsatt, inleda sitt arbete med att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. Därefter skall frågan om förändringar i det gällande regelverket övervägas. Dessa överväganden bör innefatta frågan om hur nära bestämmelserna bör anknyta till de regler som nu gäller för folkomröstningar i grundlagsfrågor och frågan om vilket minoritetsskydd som behövs. Frågor som rör kommunala folkomröstningar skall inte omfattas av uppdraget. Inte heller skall frågor om anslag av statliga medel för partiers och organisationers kampanjer vid folkomröstningar behandlas av utredaren.

Inom de nu angivna ramarna har utredaren stor frihet att lägga fram förslag till de författningsändringar som föranleds av utredarens ställningstaganden.

Utredaren skall hålla sig informerad om det utredningsarbete som bedrivs av Demokratiutvecklingskommittén (C1995:05).

Avslutande riktlinjer

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) samt om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 1 mars 1997.

(Justitiedepartementet)

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

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. Ansvaret 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 samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. 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 demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, 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. Barnpornografifrågan. 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. Följdlagstiftning 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. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
    Hur fungerar ministerstyre 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]
Barnpornografifrågan.
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 demokr@ti. 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]
Ny kurs 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]
Ansvaret 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 ministerstyre 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 industriforskningsinstituten. [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]