

INDLEDNING

Demokrati betyder folkestyre, men i hvilket omfang er det folkets røst, der bestemmer de politiske beslutningers indhold? Vi har nok demokrati i Danmark, men det er ikke noget perfekt demokrati. Det er en repræsentativ styreform, hvor de politiske ledere vælges ved forholdsvis regelmæssige valg. Folkestyrets udgangspunkt er, at alle voksne borgere bør have lige muligheder for at påvirke de politiske beslutninger, men styreformen er opbygget sådan, at folket først og fremmest har mulighed for at påvirke de politiske beslutninger *indirekte*. Borgernes hovedopgave består i at være vælgere, at vælge mellem de kandidater, som de politiske partier opstiller ved valgene til Folketinget, amtsrådet og kommunalbestyrelsen. Alle borgere kan stille op, hvis de har lyst, uanset om de er medlem af et politisk parti eller ej, men i praksis er det partierne, som opstiller langt de fleste kandidater. Det er så de valgte ledere i disse folkevalgte organer, der – i hvert fald formelt – træffer de politiske beslutninger.

Borgernes medvirken ved opstilling af kandidater, deres valgdeltagelse og deres løbende kontrol med de valgte ledere mellem valgene er beskyttet af en række grundlovssikrede rettigheder som ytringsfrihed, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed. Beskyttelsen af disse friheder er en nødvendig forudsætning for demokrati i betydningen en styreform, der hviler på politisk lighed, og hvor mange inddrages i den politiske ledelse af landet, men de er ikke nogen tilstrækkelig forudsætning. Det kender vi herhjemme fra perioden mellem 1849 frem til den første verdenskrig, hvor kvinder, fattige, tjenestefolk m.fl. ikke havde valgret, og fra 1849 til frem til 1901, hvor de valgte medlemmer af Folketinget ikke var afgørende for sammensætningen af den politiske ledelse, idet Kongen udnævnte sin regering uden hensyn til de partipolitiske styrkeforhold. Først med den lige og almindelige valgret i 1915 og med anerkendelsen af parlamentarismen i 1901 fik vi i Danmark den tilnærmelse til demokrati, som politologer kalder polyarki (jf. Dahl, 1971: 3; 1989: 220ff og 1998: 83-99).

I den demokratiske styreform i Danmark i dag er politisk deltagelse for de fleste danskere alene forbundet med et valg mellem partier og personer. At borgerne ved en folkeafstemning *direkte* kan hæve røsten og afgøre et politisk spørgsmål – at deres vælgerrolle kan bestå i et valg mellem politiske beslutninger med forskellig indhold – er herhjemme, som i de fleste andre lande, undtagelsen snarere end reglen.

Ikke desto mindre forekommer nationale folkeafstemninger stadig hyppigere i dansk politik. Folkeafstemninger kom først ind i grundloven i 1915, og mulighederne for folkeafstemninger blev udvidet med grundlovsændringen i 1953. Mens der i den første halvdel af det 20. århundrede blev afholdt tre folkeafstemninger (1916, 1920 og 1939), blev der afholdt 16 i perioden fra 1950 til 2000. Seks af disse (1972, 1986, 1992, 1993, 1998 og 2000) har handlet om Danmarks forhold til EF/EU. Meget tyder desuden på, at danskerne ved nye folkeafstemninger kommer til tage stilling til flere spørgsmål om Danmarks forhold til Den Europæiske Union, idet de fire danske forbehold kun kan afvikles efter at være forelagt og accepteret af vælgerne.

Regeringen, der blev dannet efter folketingsvalget i november 2001, har dog tilkendegivet, at der ikke skal afholdes folkeafstemning om de danske forbehold før 2004 eller 2005. Statsminister Anders Fogh Rasmussen sagde i sin nytårstale 1. januar 2003, at en ny EU-traktat formodentlig vil kræve en folkeafstemning, der nok vil skulle finde sted i 2004 eller 2005 (Politiken, 2. januar 2003), og i august 2003 udtalte han, at der ville blive tale om en meget hurtig proces efter en regeringskonference, der begynder i oktober: „... når der ligger et nyt traktatudkast, skal der være folkeafstemning i Danmark. Den kan jeg endnu ikke sætte dato på, men inden for 12 til 18 måneder må vi regne med, at der skal træffes en afgørelse“ (Morgenavisen Jyllands-Posten, 7. august 2003).

Det er ikke blot i Danmark, at der har været tale om en øget anvendelse af folkeafstemninger. En opgørelse har således vist, at mens der i Vesteuropa blev afholdt 26 folkeafstemninger i 1940'erne, steg antallet til 50 i 1950'erne, faldt til 40 i 1960'erne, steg til 100 i 1970'erne, faldt til 80 i 1980'erne og steg til 140 i 1990'erne frem til 1998 (Setälä, 1999a: 333). Også i Østeuropa er der gennemført en række folkeafstemninger, blandt andet i forbindelse med landenes optagelse i Den Europæiske Union.

Det var tidligere almindeligt at sondre skarpt mellem direkte og repræsentativt demokrati, som om der var tale om et enten-eller, og som om folkeafstemninger helt overlod den politiske beslutningsret til folket.

Spørgsmålet er imidlertid, om folkeafstemninger virkelig overlader magten til vælgerne, eller om det snarere er sådan, at folkeafstemninger i betydeligt omfang benyttes strategisk af regeringer, parlamenter og andre politiske grupper til at overtale vælgerne til at godkende den opfattelse, som initiativtagerne hylder (Budge, 1996: 43-46; Setälä, 1999b: 8off; og Mendelsohn & Parkin: 2001: 2)?

På denne baggrund diskuterer denne bog folkeafstemningernes rolle i dansk politik. Formålet er at beskrive mulighederne for, at folkets røst kan komme til udtryk og bestemme politiske beslutningers indhold. Udgangspunktet tages i en undersøgelse af, hvordan folkeafstemninger passer ind i demokratisk teori, og derefter ses der nærmere på, hvordan de har fundet indpas i politisk praksis, først og fremmest i Danmark, men også i andre europæiske lande. I denne forbindelse er det desuden hensigten at vise, at folkeafstemninger ikke behøver at være snævert knyttet til EF/EU-spørgsmålet. Det er tværtimod hensigten med bogen at argumentere for, at folkeafstemninger kan yde et vigtigt bidrag til en fortsat demokratisering af den danske styreform. Bogen skal derfor også ses i sammenhæng med de tanker om en grundlovsændring, som med jævne mellemrum har været fremført.

I denne bog er det mere konkret hensigten at redegøre for de danske vælgers mulighed for at hæve deres røst og deltage direkte i den formelle beslutningsproces. Ved folkeafstemninger har vælgerne en formel politisk rolle, selv om der ikke er tale om et valg mellem politiske partier og deres kandidater. Opmærksomheden koncentrerer sig om det nationale niveau, idet spørgsmålet om lokale folkeafstemninger ikke tages op til selvstændig behandling. I kapitel 2 redegøres der for den teoretiske baggrund for folkeafstemninger, og i kapitel 3 præsenteres nogle af de væsentligste argumenter for og imod anvendelsen af folkeafstemninger i den politiske beslutningsproces. Derefter beskrives i kapitel 4, hvordan folkeafstemninger har fundet indpas i den danske demokratiske udvikling, og i kapitel 5 gives en oversigt over de faktisk afholdte folkeafstemninger herhjemme. Da folkeafstemninger indebærer en øget inddragelse af befolkningen i den politiske proces, er det vigtigt at få et overblik over, hvordan vælgerne har deltaget i folkeafstemningerne, og dette spørgsmål søges besvaret i kapitel 6. I de følgende kapitler undersøges det herefter, hvordan de politiske partier og befolkningen ser på anvendelsen af folkeafstemninger. Skal sådanne afstemninger anvendes i større omfang end hidtil, eller skal det ske i nogenlunde samme – eller måske mindre – omfang? I forbindelse med en fortsat debat om dette spørgsmål, kan erfaringerne fra andre lande være nyttige, og derfor bringes i

kapitel 9 en række oplysninger om folkeafstemninger i de øvrige europæiske lande.

Hensigten med bogen er som sagt ikke blot at redegøre for folkeafstemningers teori og praksis i Danmark og andre europæiske lande, men også at argumentere for, at en øget anvendelse af folkeafstemninger kan være et led i en fortsat demokratisering af den danske styreform. Bogen afrundes derfor med en mere normativt præget konklusion, hvor teoretiske overvejelser og indhøstede erfaringer anvendes til en argumentation for, at vi bør udvide de eksisterende muligheder for at gennemføre folkeafstemninger ved i hvert fald at indføre folkebegæring om folkeafstemning om vedtagne lovforslag og måske desuden folkeinitiativ til nye love.