

MAGTUDREDNINGEN

# FOLKETS RØST



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

PALLE SVENSSON

FOLKETS RØST  
DEMOKRATI OG FOLKEAFSTEMNINGER I  
DANMARK OG ANDRE EUROPÆISKE LANDE

# MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Tøgeby  
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Palle Svensson**

**FOLKETS RØST  
DEMOKRATI OG FOLKEAFSTEMNINGER I  
DANMARK OG ANDRE EUROPÆISKE LANDE**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

*Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i  
Danmark og andre europæiske lande*

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatteren og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad med foto af Claus Bonnerup

ISBN 87-7934-802-5

Aarhus Universitetsforlag  
Langelandsgade 177  
8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

[www.unipress.dk](http://www.unipress.dk)

## FORORD

Denne bog er resultatet af mange års interesse for folkeafstemninger som en politisk deltagelseform og som et led i demokratisering og institutionel forandring. Interessen blev vakt i forbindelse med studier af nedsættelse af valretsaldere til 18 år (Svensson, 1978; 1981) og siden udviklet gennem samarbejdet med kolleger ved Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet om unionsafstemningerne i begyndelsen af 1990'erne (Siune et al., 1992; 1994). Bogen rummer en sammenskrivning, opdatering og udvikling af tidligere arbejder om folkeafstemninger (Svensson, 1984; 1996a; 1999a; 1999b; 2002b), men desuden en række helt nye kapitler. En tak rettes til flere hold studenter på Instituttet som på seminarer om demokrati og folkeafstemninger har bidraget med grundige analyser og deltaget i interessante diskussioner. En særlig tak rettes til Lise Togeby for ikke blot at have læst og kommenteret manuskriptet, men også for at have stillet data til rådighed for analyserne i kapitel 8 og for at tage initiativ til at få bogen offentliggjort i Magtudredningens regi. Endelig rettes en tak til Anne-Grethe Gammelgaard for at have fået en trykkeklar version ud af mit manuskript.

San Cataldo, juni 2003

Palle Svensson

# INDHOLD

## KAPITEL 1

### Indledning 9

## KAPITEL 2

### Demokratisk teori 13

DEMOKRATISKE IDEER OG VÆRDIER 13 · CENTRALE BEGREBER 16 ·  
DIREKTE OG REPRÆSENTATIVT DEMOKRATI 17 · RADIKAL OG  
LIBERAL TEORI 23 · DEN DANSKE DEMOKRATIDEBAT I  
1990'ERNE 27 · SAMMENFATNING 36

## KAPITEL 3

### Argumenter for og imod folkeafstemninger 39

ARGUMENTER FOR FOLKEAFSTEMNINGER 41 · ARGUMENTER MOD  
FOLKEAFSTEMNINGER 46 · DISKUSSION AF ARGUMENTERNE FOR OG  
IMOD FOLKEAFSTEMNINGER 54 · SAMMENFATNING 58

## KAPITEL 4

### De danske regler 61

DET OBLIGATORISKE FORFATNINGSREFERENDUM 63 · DET  
FAKULTATIVE LOVREFERENDUM 65 · ER REGLEN I § 42 OM  
FAKULTATIVT LOVREFERENDUM ET DEMOKRATISK FREMSKRIDT? 71 ·  
DE ØVRIGE MULIGHEDER FOR REFERENDUM 74 ·  
SAMMENFATNING 76

## KAPITEL 5

### Den danske praksis 79

GRUNDLOVSÆNDRINGER 80 · FAKULTATIVE LOVREFERENDA 81 ·  
VALGRETSALDER 82 · SUVERÆNITETSINDSKRÆNKNING 83 ·  
FRIVILLIGE REFERENDA 87 · KRAV OG FORSLAG OM FOLKEAFSTEM-  
NINGER 92 · POLITISKE KONSEKVENSER 98 · SAMMENFATNING 103



## KAPITEL 6

### Den danske befolknings deltagelse 106

STEMMEPROCENTEN VED FOLKEAFSTEMNINGER 106 · VÆLGERNES  
STILLINGTAGEN VED FOLKEAFSTEMNINGER 116 ·  
SAMMENFATNING 128

## KAPITEL 7

### De danske partiers syn 130

ENHEDSLISTEN – DE RØD-GRØNNE 131 · SOCIALISTISK FOLKE-  
PARTI 132 · SOCIALDEMOKRATIET 137 · DET RADIKALE VENSTRE 139  
CENTRUMDEMOKRATERNE 143 · KRISTELIGT FOLKEPARTI 145 ·  
VENSTRE, DANMARKS LIBERALE PARTI 147 · DET KONSERVATIVE  
FOLKEPARTI 150 · DANSK FOLKEPARTI 153 · FREMSKRIDTSPARTIET  
153 · SAMMENFATNING 155

## KAPITEL 8

### Den danske befolknings syn 158

UDVIKLINGEN FRA 1979 TIL 2002 159 · SOCIALE OG POLITISKE  
GRUPPER 164 · POLITISK MARGINALISERING SOM FORKLARING 171 ·  
SAMMENFATNING 173

## KAPITEL 9

### Regler og praksis i andre europæiske lande 175

SCHWEIZ 177 · ITALIEN 186 · IRLAND 189 · FRANKRIG 192 ·  
SPANIEN 195 · GRÆKENLAND 195 · SVERIGE 196 · PORTUGAL 197 ·  
ØSTRIG 197 · FINLAND 198 · STORBRITANNIEN 200 · BELGIEN 200 ·  
TYSKLAND 200 · LUXEMBURG 201 · HOLLAND 201 · LITAUEN 201 ·  
POLEN 202 · SLOVAKIET 203 · UNGARN 203 · SLOVENIEN 204 ·  
ESTLAND 205 · LETLAND 206 · MALTA 207 · TJEKKIET 207 ·  
CYPERN 207 · NORGE 207 · ISLAND 208 · SAMMENFATNING 209

## KAPITEL 10

### Konklusion 212

DEN SKARPE SONDRING MELLEM DIREKTE OG REPRÆSENTATIVT  
DEMOKRATI 212 · AFVISNING AF DEN SKARPE SONDRING 214 · DE  
DANSKE ERFARINGER 215 · FORSLAG 220 · SAMMENFATNING 226

### Litteratur 229

### Appendiks 237



## 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 forskelligt indhold – er herhjemme, som i de fleste andre lande, undtagelsen snarere end reglen.

Ikke desto mindre forekommer nationale folkeafstemninger stadigt 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 to 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.

## DEMOKRATISK TEORI

Der er skrevet tykke bøger om, hvad demokrati er, hvad det kan være, og hvad det bør være – uden at det har ført til nogen enighed om disse spørgsmål. I dette kapitel er det hverken hensigten at bidrage til denne debat eller at forsøge at skabe noget dækkende overblik over den, men det er dog hensigtsmæssigt indledningsvis at redegøre for nogle af de centrale demokratiske ideer og værdier. Hensigten med kapitlet er at klarlægge, hvordan folkeafstemninger indgår i demokratisk tankegang. Hvad er baggrunden for, at der i det hele taget sondres mellem demokrati og folkeafstemninger? Hvori består sondringen, og hvilken rolle bør folkeafstemninger spille i en demokratisk styreform? Hvilke politiske institutioner kan anvendes til at udfylde denne rolle? Er der enighed om besvarelsen af disse spørgsmål, hvori består eventuelle uenigheder, og hvad betyder de for folkeafstemningernes rolle i demokratiske styreformer? For at besvare disse spørgsmål er det hensigtsmæssigt at præsentere nogle centrale begreber og tegne nogle historiske linjer.

### DEMOKRATISKE IDEER OG VÆRDIER

Demokrati betyder folkestyre og forbindes gerne med værdierne lighed og frihed, fordi demokrati ideelt set betyder, at alle borgerne i et samfund skal have lige stor indflydelse på de beslutninger, der former deres tilværelse, og fordi demokrati betyder, at borgerne er frie i den forstand, at de styrer sig selv og ikke er underkastet andre.

Traditionelt er demokrati blevet forbundet med en styreform, hvor magten spredes til alle medlemmerne af et fællesskab, hvorimod monarki betyder, at magten samles hos en enkelt person, og et oligarki betyder, at magten samles hos nogle få (Lively, 1975: 8). Hvis alle ikke er enige om de politiske beslutninger, må alle bidrage lige meget til resultatet, og derfor defineres demokrati ofte som en styreform, hvor flertallet bestemmer. Det er ganske

vist noget af en forenkling, fordi flertalsprincippet også kan finde anvendelse under andre styreformer, for eksempel når en gruppe adelsfolk skal finde en fredelig måde at afgøre deres uenigheder på. Demokrati kan derfor ikke alene defineres ved beslutningsmetoden. I definitionen må også medtages, hvem der inddrages i beslutningerne, og hvordan de inddrages. Princippet om lige og almindelig valgret er her en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for at sikre politisk lighed. Det er et nødvendigt princip, fordi en formel rettighed er en forudsætning for en reel politisk ligestilling af borgerne i et samfund. Men det er ikke tilstrækkeligt, fordi dette princip faktisk betyder afhænger af de ressourcer, som medlemmerne af fællesskabet har, og af de øvrige institutionelle arrangementer i forfatningen (Lively, 1975: 27f). Den lige og almindelige valgret får således ikke faktiske konsekvenser for den førte politik, hvis valgmetoden betyder, at den valgte folkerepræsentation er skævt sammensat i forhold til vælgerbefolkningen, eller hvis regeringen kan dannes uden hensyntagen til flertalsforholdene i folkerepræsentationen. Sådanne overvejelser fører den engelske politolog Jack Lively til at konkludere, at demokrati ikke kan defineres alene gennem bestemte politiske institutioner, men kun i forhold til de mål og værdier, som styreformen søger at realisere. Her fremhæver han den politiske lighed som demokratiets centrale værdi (Lively, 1975: 49f).

Den danske jurist Alf Ross tager også udgangspunkt i, at man plejer at bestemme demokrati som den statsform, i hvilken statsmagten retligt tilkommer befolkningen som helhed og ikke blot en enkelt person eller en begrænset kreds af personer, men han fremhæver også, at denne definition er uklar (Ross, 1967: 107). Han søger i stedet at præcisere demokrati i forhold til en idealtipe, hvor folkets indflydelse på udøvelse af offentlig myndighed kan variere i forhold til tre dimensioner: (1) intensitet, dvs. med hensyn til omfanget af den personkreds, der gives adgang til at deltage i afstemninger og valg; (2) effektivitet, dvs. med hensyn til den grad af virkning, hvormed folket formår at gøre sine synspunkter gældende; og (3) ekstensitet, dvs. med hensyn til det omfang, hvori den folkelige indflydelse og kontrol udtrækkes til at omfatte flere eller færre dele af statsmagten (116).

Hvor Lively fremhæver ligheden som demokratiets centrale værdi, fremhæver Ross friheden. Ross finder således, at lighed kun er en demokratisk idé af underordnet og uselvstændig karakter (158), mens demokrati er den statsform, der byder de bedste kår for trangen til frihed i betydningen eget herredømme over sig selv (135).

Et interessant forsøg på at forene ligheden og friheden som demokratiets centrale værdier findes hos den amerikanske politolog og demokratiteoretiker Robert A. Dahl. Ud fra en række forudsætninger, som ikke skal gennemgås nærmere her (se Dahl, 1989: 83-108; jf. Svensson, 1995: 235-247 og 2002a: 180-186), men som blandt andet omfatter en forudsætning om, at de enkelte medlemmer af et fællesskab er de bedste til at bedømme, hvad der er i deres egen interesse, opstiller Dahl fem kriterier for den demokratiske proces, som medlemmerne af fællesskabet har krav på, hvis forudsætningerne er opfyldt (Dahl, 1989: 108-115, 119-131; 1998: 37f):

1. Lige stemmer. Beslutningsreglerne i den afgørende fase må tage alle udtrykte præferencer/ønsker ligeligt i betragtning. Der skal altså være lige valgret.
2. Effektiv deltagelse. Hvert medlem må gennem hele beslutningsprocessen have tilstrækkelige og lige muligheder for at udtrykke sit synspunkt på udfaldet af beslutningsprocessen, dvs. hvad der skal på dagsordenen, og hvad den bindende beslutning skal gå ud på.
3. Oplyst forståelse. For at kunne udtrykke sine synspunkter og præferencer akkurat og nøjagtigt må alle borgerne have tilstrækkelige og lige muligheder inden for den afmålte tid for at opdage og bedømme deres synspunkter og ønsker mht. den sag, der skal træffes beslutning om.
4. Borgerne har den endelige kontrol over den politiske dagsorden, dvs. borgerne bestemmer, hvad der skal og ikke skal træffes bindende beslutninger om, altså hvilke sager, der afgøres i overensstemmelse de tre første kriterier.
5. Medborgerskabet. Alle voksne medlemmer af fællesskabet, som er berørt af de bindende beslutninger, må have ret til at deltage i udformningen af de bindende beslutninger.

Man kan sige, at punkterne (1) til (4) tilsammen udtrykker princippet om *lige valgret*, mens (5) udtrykker princippet om *almindelig valgret*. I den forstand er det lighedsprincippet, der ligger til grund for Dahls definition af det ideelle demokrati. Det er imidlertid også klart, at de fem kriterier netop også sammenfatter, hvad der ligger i frihed forstået som deltagelse i det kollektive selvstyre. Alle (voksne) medlemmer af fællesskabet skal nemlig have lige muligheder for en effektiv deltagelse i udformningen af de beslutninger, der binder fællesskabets medlemmer.

Det er værd at bemærke, at Dahl her intet siger om, hvordan deltagelsen



skal være. Den lige deltagelse kan både bestå i, at medlemmerne af fællesskabet selv træffer beslutningerne, eller at de vælger nogle til at handle på deres vegne. Demokratibegrebet kan derfor opfattes som et overbegreb, der rummer to forskellige opfattelser af, under hvilke institutionelle former befolkningen kan deltage i det politiske styre.

#### CENTRALE BEGREBER

Når befolkningen<sup>1</sup> umiddelbart træffer afgørelse om, hvilke regler der skal gælde, og hvad regeringsbeslutningerne skal gå ud på, er der tale om et *direkte* demokrati (Rasmussen, 1972: 15). Her er der med andre ord tale om, at vælgerne selv træffer de mere generelle beslutninger, som fastsætter og fordele værdier med gyldighed for et samfund. Når befolkningen derimod tager del i den politiske beslutningsproces gennem valg af og kontrol med en folkerepræsentation, er der tale om et indirekte demokrati, som gerne betegnes som et *repræsentativt* demokrati (Rasmussen, 1972: 28).<sup>2</sup>

Folkeafstemningsinstituttet kan ud fra denne sondring defineres som de former, hvorunder elementer af direkte demokrati har vundet indpas i repræsentative systemer (Rasmussen, 1972: 16). Der er her tale om to institutionelle hovedformer.

Ved *initiativ* består folkets direkte deltagelse i den politiske beslutningsproces i, at en del af befolkningen – som regel den del, der har valgt – har adgang til at fremsætte forslag til beslutning, som derefter gøres til genstand for en afstemning blandt vælgerne – enten umiddelbart eller efter behandling i folkerepræsentationen. Det egentlige *folkeinitiativ*, hvor vælgerne selv udformer temaet for afstemningen, skal holdes adskilt fra en *folkebegæring*, hvor et antal vælgere kan begære, at en beslutning, der er vedtaget, eller som påtænkes vedtaget af folkerepræsentationen, gøres til genstand for en afstemning blandt vælgerne (Koch & Togeby, 1999).<sup>3</sup>

Ved *referendum* består befolkningens direkte deltagelse i den politiske beslutningsproces i, at en beslutning, der er vedtaget, eller som påtænkes vedtaget af folkerepræsentationen, gøres til genstand for en afstemning blandt vælgerne (Ross, 1953: 157; jf. Rasmussen, 1972: 17). Referenda kan karakteriseres efter de betingelser, hvorunder de skal finde sted, og efter deres retlige virkning (Ross, 1953: 158).

Med hensyn til de betingelser, hvorunder folkeafstemninger skal finde sted, sondres der mellem tre former. Det *obligatoriske* referendum, hvorefter beslutninger af en bestemt art – for eksempel en forfatningsændring – ube-

tinget skal underkastes en afstemning blandt vælgerne. Det *fakultative* referendum, hvorefter afstemningen er afhængig af fremsættelse af begæring herom, for eksempel fra en vis del af folkerepræsentationen eller fra et vist antal vælgere. Endelig er der det *frivillige* referendum, hvorefter gennemførelse af folkeafstemningen alene afgøres af lovgivningsorganet.

Med hensyn til den retlige virkning sondres der mellem det *konsultative* referendum, hvor afstemningens udfald ikke er retligt bindende for lovgivningsorganet, men kun vejledende og rådgivende, og det *decisive* referendum, hvor afstemningen er bindende, således at et negativt udfald medfører beslutningens bortfald, og et positivt udfald, at beslutningen skal stå ved magt.

## DIREKTE OG REPRÆSENTATIVT DEMOKRATI

Demokrati og folkeligt selvstyre var oprindeligt et direkte demokrati, idet demokratiske styreformer var karakteriseret ved borgernes direkte deltagelse i det politiske styre. Det antikke Grækenland – og navnlig Athen – angives ofte som det sted og den periode, som gav demokratiet dets oprindelige mening. Selv om der blandt grækerne var betydelige forskelle i opfattelsen af og holdningen til demokrati, så var det et fælles træk, at den direkte deltagelse i bystaternes politiske liv var en så naturlig ting, at grækerne ikke følte behov for at fremhæve det.

Platon og Aristoteles, som ikke anså demokratiske styreformer som de bedste (Hansen, 1993: 20, 108–109 og 134), definerede demokrati som et *direkte* styre ved de mange og de fattige, et styre til varetagelse af deres egne interesser. Platon lader for eksempel Sokrates beskrive demokratiet på denne måde: „Demokrati opstår altså, tænker jeg, når de fattige vinder overhånd og slår nogle af modpartiet ihjel og jager andre ud af landet og så giver de tiloversblevne ligelig del i statsstyrelsen og embederne, og når embederne i staten i reglen besættes ved lodkastning“ (Platon, 1975: 316; jf. Christoffersen, 1956: 91).

Aristoteles sonderer mellem styreformer efter antallet af personer, der regerer, og efter de interesser, som regenterne søger at varetage:

Af Enehæredømmerne kalder vi den Form, der tager Hensyn til det fælles Bedste, for Kongedømme; det, hvor mere end én, men ikke mange regerer, for Aristokrati, og det kaldes saaledes, enten fordi de Mænd, der regerer, er de bedste, eller fordi Statens eller Borgernes Bedste ligger dem paa Sinde; men hvor den store Mængde af Borgerne styrer Staten til det

fælles Bedste, kaldes Regeringen ved det omfattende fælles Navn, Forfatning slet og ret (Aristoteles, 1946: 121).

Som oversættelse af „politeia“ anvendes foruden „forfatning slet og ret“ også udtrykket „den egentlige Forfatning“. Afarterne af de tre „rigtige“ styreformer er af kongedømme tyranni, af aristokrati oligarki og af den egentlige forfatning (politeia) demokrati. Aristoteles peger videre på, at der som regel er forholdsvis få rige og forholdsvis mange fattige i et samfund, og han konkluderer,

... at den virkelige Forskel mellem Oligarki og Demokrati er Fattigdom og Rigdom. Hvorsomhelst Mennesker regerer i Kraft af deres Rigdom, maa der nødvendigvis foreligge et Oligarki, enten de er faa eller mange, og hvor de Fattige regerer, et Demokrati. Men det er som sagt en Kendsgerning, at de Rige er faa og de Fattige er Mange (Aristoteles, 1946: 123).

I den lange periode mellem det klassiske demokrati i antikkens Grækenland og slutningen af 1700-tallet fandt demokrati og folkeligt selvstyre institutionelt udtryk i direkte demokrati, hvor borgerne deltog i den politiske beslutningsproces, og socialt blev denne styreform forbundet med de manges styre i deres egen interesse. Derfor var folkesuverænitet heller ikke et begreb, som politiske forfattere gjorde sig til talsmænd for – i hvert fald ikke før Jean-Jacques Rousseau.

Ændrede økonomiske, sociale og politiske omstændigheder frem mod slutningen af 1700-tallet betød, at de institutionelle rammer for folkeligt selvstyre blev udfordret. To sæt af skelsættende politiske begivenheder gav disse ændrede omstændigheder konkret udtryk, og de førte efterhånden til en grundlæggende ændring af de institutionelle rammer, hvorunder folkeligt selvstyre kunne komme til udtryk.

Den amerikanske uafhængighedskrig og dannelsen af De forenede amerikanske Stater var det ene sæt af politiske begivenheder, der medførte, at hidtil uførenelige politiske institutioner – demokrati og repræsentation – nærmede sig hinanden. Det andet var den franske revolution i 1789 og de følgende år. Det er ganske karakteristisk, at den første forfatter, der taler om et „repræsentativt demokrati“, er Thomas Paine, der var aktiv i begge disse begivenhedsforløb (Paine, 1792: 202).

Efter uafhængighedskrigen stod man i Amerika overfor at skulle udforme en politisk styreform for et stort landområde og et samfund, som i højere

grad var præget af kompleksitet og ulighed end de græske bystater. Her kunne tankerne om et direkte demokrati efter manges opfattelse ikke realiseres. Madison sondrede i *The Federalist* nr. 10 mellem demokrati og republik. De to væsentligste forskelle mellem disse styreformer var efter hans opfattelse, at der i republikken skete en delegation af magten til et mindre antal borgere, der var valgt af de øvrige borgere, og at republikken følgelig kunne udstrækkes til et større antal mennesker og et større geografisk område (Madison, Hamilton & Jay, 1788/1987: 126).

Her er der altså stadig tale om, at demokrati institutionelt forbindes med et direkte styre, og „the founding fathers“ på den grundlovgivende forsamling i Philadelphia hævdede da heller ikke, at de i 1787 dannede et demokrati, men derimod en republik (Hanson, 1985: 54-91). Demokrati var et radikalt slogan, og det blev af de fleste anset for at være en farlig ting, som man skulle undgå. I det omfang klassiske forbilleder havde betydning for den politiske analyse og debat, var det snarere den romerske republik end det athenske demokrati, der blev henvist til som et forbillede for amerikanerne i slutningen af 1700-tallet (Meyer, 1986: 84-88).

Såvel i Amerika som i Europa opfattede man i traditionen efter Platon og Aristoteles demokrati som vendt imod de velhavende og imod den etablerede orden. Demokrati var ensbetydende med den jævne og udannede mands deltagelse i det politiske liv – en deltagelse, der var motiveret af hans egne umiddelbare og kortsynede interesser. Demokrati var derfor forbundet med forhold som dumhed, grådighed, overbud, overdrivelse, uorden mv. Denne opfattelse af, hvad demokrati og folkeligt selvstyre ville medføre, fik i 1790'erne ny næring af den politiske udvikling i Frankrig efter revolutionen i 1789; men Edmund Burke skrev allerede i 1790 – altså længe før kongens og dronningens henrettelse, terroren mv. – imod princippet om folkesuverænitæt:

Et absolut demokrati er ... det mest skamløse i verden, og ligesom det er det mest skamløse, er det også det mest frygtløse. Ingen frygter for, at han personlig vil blive straffet. Og ganske rigtigt bør folket som helhed aldrig straffes; thi eftersom enhver straf er ment som advarende eksempel med det formål at bevare folket som helhed, kan folket som helhed aldrig blive genstand for straf ved nogen menneskelig hånd ... Det er derfor overmåde vigtigt, at de (mange) ikke får lov at tro, at deres vilje mere end kongens er normen for ret og uret. De bør være overtydet om, at de er lige så lidt berettigede og langt mindre kvalificerede til, med bevarelse af deres sikkerhed, at udøve nogen enevoldsmagt, og at de derfor ikke under et falsk skin af frihed, men i virkeligheden for at udøve et naturstridigt, bag-

vendt herredømme, tyrannisk skal aftvinge statens tjenere ... en servil underkastelse under deres tilfældige beslutninger, hvorved de hos alle, der stod i deres tjeneste, ville udslukke ethvert moralprincip, al sømmelighedsfølelse, al brug af egen dømmekraft og al karakterfasthed, samtidig med at de ved den samme fremgangsmåde gør sig selv til et gedigent, letvundet, men højst foragteligt bytte for folkelige øjentjeneres eller glatte spytlikkeres krybende ærgerrighed (Burke, 1790/1987: 94).

Baggrunden for denne vurdering var, at den franske revolution var den første, større folkelige bevægelse, som ikke alene blev betragtet som, men hvis talsmænd også erklærede sig som demokrater (Christophersen, 1956: 109). Også her var der tale om et forsøg på at kombinere demokrati og repræsentation. Robespierre definerede således demokrati som „en stat, hvor det suveræne folk, vejledt af de love, som er dets eget værk, selv gør alt det, som det kan gøre, og gennem delegerede alt det, som det ikke selv kan gøre“ (jf. Næss, 1956: 282; Rasmussen, 1972: 14).

De franske revolutionære angives ofte at være Jean-Jacques Rousseaus disciple (Rasmussen, 1972: 17), og det er rigtigt, for så vidt som Rousseaus skrifter var en inspirationskilde for de revolutionære ledere. Han formulerede imidlertid ikke selv den demokratiforståelse, som blev almindelig blandt de revolutionære, og han gennemførte ingen teoretisk argumentation for den kombination af demokrati og repræsentation, som Robespierre her er citeret for. Det er derfor mere korrekt at sige, at Rousseau står for en moderne formulering af det direkte demokratis værditeori, idet han forholder sig positivt til folkesuveræniteten og til det direkte styre – folkets aktive inddragelse i formuleringen af de politiske beslutninger – som dets institutionelle form. Mens for eksempel Montesquieu og oplysningsfilosofferne anså den manglende repræsentation som en mangel ved demokratiet, priste Rousseau det direkte styre og angreb enhver form for repræsentation af folkeviljen:

Suveræniteten kan ikke repræsenteres, af samme grund som den ikke kan afhændes: den består essentielt i almenviljen, og viljen repræsenteres ikke; den er den selvsamme, eller den er en anden; der er ingen mellemvej. Folkets deputerede er altså ikke og kan heller ikke være dets repræsentanter, de er kun dets kommissærer; de kan ikke afgøre noget definitivt. Enhver lov som folket i egen person ikke har ratificeret er intet; det er ikke en lov. Det engelske folk tror, det er frit; det tager alvorligt fejl. Det er kun frit under valgene af medlemmer til parlamentet; så snart de er valgt, er det slave, er det intet. I dets friheds korte øjeblikke gør den brug, det gør af den, det velfortjent til at miste den (Rousseau, 1762/1987: 185).

Rousseau var først og fremmest folkesuverænitetsens teoretiker. Han brugte derimod ikke selv ordet „demokrati“ på en positiv måde og anvendte det heller ikke om den ideelle styreform, som han beskrev i *Du contrat sociale*. Han forbandt med dette ord et styre, hvor det suveræne folk ikke blot bestemmer lovenes indhold, men også selv gennemfører disse love. En sådan styreform anså han for at være urealistisk. I den styreform, som Rousseau anbefalede, skulle det forsamlede og suveræne folk have den *lovgivende* magt, mens den *udøvende* magt skulle delegeres til valgte ministre. Det suveræne folk skulle ved regelmæssige afstemninger både afgøre lovgivningsspørgsmålene, og bestemme, hvordan den udøvende magt skulle organiseres. Derefter skulle de forsamlede borgere udpege de ledere, som indtil næste folkeforsamling skulle administrere lovene (jf. Svensson, 1979: 24-27).

Det var først gennem 1800-tallet, at forestillingen om et repræsentativt demokrati blev udviklet og vandt fodfæste (Hansen, 1993: 10). I århundredets første halvdel forbandt mange endnu demokrati med den franske revolution og med en revolutionær kraft, som indebar social og økonomisk lighed, massernes uindskrænkede og absolutte suverænitets og flertallets – det vil sige de fattiges – politiske magtovertagelse. Mens denne demokratiopfattelse lever videre i den socialistiske tradition, virker teoretikere inden for den liberalistiske tradition som Jeremy Bentham, James Mill, John Stuart Mill og Alexis de Tocqueville for at forbinde demokratiet med repræsentationstankgangen og med værdier som ytringsfrihed, beskyttelse af mindretallet og respekt for den private ejendomsret. Hos dem kunne folkesuveræniteten accepteres, hvis den institutionelt fandt udtryk gennem valgte forsamlinger.

Transformationen af den demokratiske styreform fra den lille og forholdsvis homogene bystat med overskuelige problemer til store nationalstater præget af økonomiske og sociale uligheder og mere komplicerede problemer (Dahl, 1989: 24-33), betød ikke blot en institutionel overgang fra et direkte styre til et indirekte styre. Den betød også en overgang fra et demokratisk princip for at udpege politiske beslutningstagere og embedsmænd, nemlig lodtrækning, til et aristokratisk princip og udpegningsmetode, nemlig valg.

I demokratiet anses alle borgerne vel ikke for at være fuldstændigt lige kvalificerede i politisk henseende, men de anses dog alle for at være tilstrækkeligt kvalificerede til at tage stilling til statens problemer og til at kunne varetage de forskellige embeder, som var tillagt ansvaret for at forberede og gennemføre lovene og andre afgørelser. Kun specielle poster som strateg (general/admiral) og visse finansembeder, der krævede særlig sagkundskab,

FIGUR 2.1.

## Overgangen til repræsentativt demokrati

	DIREKTE STYRE	INDIREKTE STYRE
Lodtrækning	Athen	
Valg		Repræsentativt demokrati

blev i det klassiske Athen besat ved valg (Hansen, 1993: 75). Valg blev anset for at være den aristokratiske udpegningsmetode, idet det her gjaldt om at finde de bedst egnede.

Logisk set behøver begrundelsen for institutionelt at gå fra et direkte til et indirekte styre – fra den lille bystat, hvor alle kunne samles, til den store nationalstat, hvor sådanne forsamlinger er praktisk umulige – imidlertid ikke at indebære, at man går fra en demokratisk udpegningsmetode af embedsmænd (lodtrækning) til en aristokratisk (valg), jf. figur 2.1.

Når demokrati forstået som repræsentativt demokrati blev acceptabelt gennem 1800-tallet skyldes det næppe alene, at det direkte styre blev afløst af et indirekte styre, men nok så meget at udpegningen af beslutningstagerne kom til at ske ved valg og ikke ved lodtrækning, og at folkevalgtes beslutninger blev begrænset af en række mindretalsrettigheder. Fra at have været de fattiges direkte styre i deres egen interesse blev demokrati efterhånden flertallets valg af repræsentanter, der styrede i helhedens interesse under respekt for mindretalsrettigheder. Disse mindretalsrettigheder omfattede ikke blot de politiske rettigheder til at ytre sig, forene sig og forsamle sig, men også respekt for den private ejendomsret. Transformationen af de demokratiske institutioner og principper kom derfor nok så meget til at handle om, hvordan kvalificerede repræsentanter kunne drøfte og afgøre de mere komplicerede problemer i de nye og store nationalstater, og hvordan man kunne beskytte de økonomiske og sociale privilegier, der var og er knyttet til den private ejendomsret.

Kort sagt blev tanken om folkesuverænitæt ændret *institutionelt* ved overgangen fra et direkte til et indirekte styre, *principielt* ved overgangen fra lodtrækning til valg som metode for udpegning af politiske ledere, og *socialt* med forskydningen fra de fattiges styre i deres egen interesse til beskyttelse af en række politiske og økonomiske rettigheder.

En ting er udpegningen af politiske ledere, en anden er afgørelsen af politiske spørgsmål. Både i det klassiske direkte demokrati og i det moderne



repræsentative demokrati er det sket ved afstemning, når der ikke kunne opnås enighed. Mens spørgsmålet om folkeafstemninger ikke var relevant, da demokrati og folkeligt selvstyre institutionelt fandt udtryk i et direkte styre, opstår der med kombinationen af demokrati og repræsentation en mulighed for, at elementer af direkte styre med hensyn til afgørelsen af politiske spørgsmål kunne blandes med et i øvrigt repræsentativt styre. Spørgsmålet er derfor, hvordan man har set på denne mulighed inden for demokratiske teorier.<sup>4</sup>

## RADIKAL OG LIBERAL TEORI

Det repræsentative demokratis værditeori kan i grove træk opdeles i to hovedkategorier (Holden, 1974: 68-71). I den *radikale* demokratiske teori ses repræsentationen som en teknisk nødhjælp, som er fremtvinget af, at den demokratiske styreform må realiseres i store samfund, som er præget af betydelige sociale og økonomiske uligheder. I den *liberale* demokratiske teori ses repræsentationen derimod som en værdi i sig selv. Den er andet og mere end en teknisk nødhjælp, fordi de valgte repræsentanter „er udtryk for en elite af tillidsmænd og førere, hvis opgave det skal være, bedre end folket selv umiddelbart ville være i stand til at gøre det, med klogskab og ligelig hensyntagen at varetage alle interesser og lede folket mod de mål, der bedst stemmer med dets sande interesser og bestandige vilje“ (Ross, 1967: 220).

Den radikale teori og tanken om repræsentation som en teknisk nødhjælp kan føres tilbage til Rousseau, selv om han som sagt ikke selv formulerede den (Ross, 1953: 178-80; Holden, 1974: 71). Denne teori tildeler folket en positiv rolle. Grundlaget er teorien om folkesuveræniteten, troen på borgernes fornuft i politiske anliggender og troen på den offentlige debats evne til at afdække de realistiske handlingsalternativer. Forudsætningen for Rousseaus ideelle styreform var et forholdsvis lille samfund – stort nok til at kunne forsvare sig selv, men ikke for stort til en god styrelse – et samfund præget af en høj grad af lighed og af overskuelige økonomiske og sociale forhold.

I moderne nationalstater er det imidlertid umuligt at samle alle borgerne på ét sted med henblik på deres deltagelse i en fælles beslutningsproces. Når et repræsentativt organ af praktiske grunde er nødvendigt i et samfund af en vis størrelse og kompleksitet, må man ud fra den radikale demokratiske værditeori kræve, at den valgte forsamling skal være repræsentativ og underlagt kontrol fra borgernes side.

Den valgte forsamling skal være repræsentativ. Det vil sige, at den skal udgøre et miniaturebillede af hele samfundet. Når det er mere praktisk, at for eksempel 200 mennesker diskuterer og afgør de politiske sager end 200.000, 2 millioner eller 20 millioner, så må de 200 være en afspejling af den befolkning, som de repræsenterer. Man kan så videre overveje, om det først og fremmest skal være en afspejling af borgernes politiske anskuelser, eller om det også skal være en afspejling af relevante individuelle og sociale karakteristika som køn, alder, indkomst, uddannelse, bopæl, mv.

De valgte repræsentanters hovedfunktion skal være en forholdsvis passiv opinionsformidling, og ud fra denne teori om det repræsentative demokrati søges de valgte repræsentanter på forskellige måder underlagt vælgerens kontrol, idet det søges sikret, at repræsentanterne ikke udvikler egne meninger og interesser, hvorved de fjerner sig fra deres vælgere.<sup>5</sup>

Denne kontrol kan bestå i direkte instrukser til repræsentanterne – det såkaldte imperatieve mandat – den kan bestå i tilbagekald, hvor vælgerne bringer en valgt persons mandat til ophør, og den kan bestå i den såkaldte mandatteori, hvorefter en folkerepræsentation kun har ret til at afgøre vigtige politiske spørgsmål, hvis disse spørgsmål har været fremme under den forudgående valgkamp (Rasmussen, 1972: 31-34). Kontrollen kan også bestå i korte valgperioder, for eksempel på et år – således som de engelske utilitarister, Jeremy Bentham og James Mill, foreslog – idet repræsentanternes ønske om genvalg herved skulle sikre, at de ikke fjerner sig for meget fra deres vælgere (jf. Holden, 1974: 78f; Svensson, 1979: 28f).

Endelig kan også folkeafstemningsinstituttet bringes i anvendelse som kontrol med de valgte repræsentanter. Initiativ og referendum fandt således indpas under den franske revolution i girodinerens forfatningsforslag og i den forfatning, som jakobinerne fik vedtaget i 1793, men som aldrig trådte i kraft (Rasmussen, 1972: 17; Suksi, 1993: 42f). Den politiske udvikling i Frankrig har siden været præget af en spænding mellem en repræsentativ og en såkaldt „plebiscitær“ tradition. Der sondres undertiden mellem referendum og plebiscit, selv om sondringen ikke er ganske klar. Ved en plebiscit forstås her en folkeafstemning, hvor der ikke er et reelt valg mellem to ligeværdige alternativer (jf. Uleri, 1996a: 3f). Som eksempler på den plebiscitære tradition i Frankrig kan nævnes Napoleon I's og Napoleons III's anvendelse af folkeafstemninger, 1958-forfatningens artikel 11, indførelsen af det direkte præsidentvalg i 1962 og præsident de Gaulles direkte appeller til det franske folk uden om mellemkommende politiske organisationer som politiske partier (Ehrmann, 1971: 6-10 og 102-113).

Alf Ross, der ikke sonder mellem det direkte demokratis værditeori og den udformning af det repræsentative demokratis værditeori, der ser den folkevalgte forsamling som en teknisk nødhjælp, sammenfatter teorien således:

Det direkte demokratis bærende ide kan ... formuleres således: Mennesket er et rationelt væsen. Den spontane folkevilje er altid nødvendigvis rettet mod det fælles bedste, og gennem en rationel debat vil den også altid finde de rigtige midler til dette mål. Folket behøver derfor ingen ledere. Det har et ufejlbarligt kompas i sit instinkt, og den fri, rationelle debat vil være i stand til at finde vej mod de mål, kompasset anviser. De repræsentative organer er en teknisk uundgåelig nødhjælp, og opgaven må være i så høj grad som muligt at give folket lejlighed til direkte andel i styret (Ross, 1953: 180 og 1967: 218f).

Alf Ross kritiserer denne demokratiopfattelse for at hvile på urealistiske forudsætninger og fatale illusioner. Efter hans opfattelse er mennesket ikke overvejende et fornuftsvæsen. Den store mængde er overvejende træg og konservativ, „behersket af fordomme og traditioner, mistroisk mod alt nyt“ (Ross, 1967: 221f). Massepsykologien har ifølge Ross vist, at mængden let kan blive et bytte for irrationelle impulser og stemningsbølger. Den er et offer for en behændig og målbevidst propaganda. Den bærende ide i det repræsentative demokrati er derfor, at folket behøver ledere. Tanken om den enkeltes selvstyre og ansvar bør kombineres med tanken om ledelse i tillid: „Sideordnet med trangen til selvstændighed ligger i mennesket trangen til tillidsfuld tiltro, til ledelse af dem, der er klogere og mere indsigtfulde end en selv“ (Ross, 1953: 180):

Efter denne opfattelse er de repræsentative organer andet og mere end en teknisk nødhjælp, de opfylder en selvstændig og ønskelig funktion, de er udtryk for en elite, der bedre og sandere, end folket selv er i stand til, udløser de behov, der rører sig i folket (Ross, 1967: 222).

Den liberale demokratiske teori, som John Stuart Mill er en klassisk og Alf Ross en moderne, dansk repræsentant for, fremhæver, at en repræsentativ forsamling har en værdi i sig selv. De valgte repræsentanter varetager en vital ledelsesfunktion, og de beslutninger, som de træffer, er af en højere kvalitet, fordi repræsentanterne kan gøre spørgsmålene til genstand for en fri og saglig drøftelse. De bør ikke være bundet af forskrifter fra deres vælgere, men bør have frihed til selv at tage stilling ud fra de argumenter, der fremføres

under parlamentets behandling af de enkelte sager. Det er denne repræsentationsteori, der finder udtryk i den danske grundlovs § 56, hvor det hedder, at „folketingsmedlemmerne er ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift fra deres vælgere.“

Alf Ross hævder, at det repræsentative demokratis værditeori i denne udformning på harmonisk måde forener det direkte demokrati, der alene bygger på selvstændighedstrangen, og diktaturet, der alene bygger på behovet for ledelse. Teorien har i denne udformning et elitært præg, og dens demokratiske islæt er da også af forholdsvis ny dato. Teorien finder i hvert fald med Montesquieu og Edmund Burke før-demokratiske talsmænd, som ikke med rimelighed kan kaldes for „diktatoriske“. De må snarere betegnes som politiske liberalister, idet de hverken kombinerede denne repræsentationstankegang med princippet om lige og almindelig valgret eller gjorde sig til talsmænd for et valgssystem, der sikrede en høj grad af overensstemmelse mellem vælgerne og de valgte repræsentanter – hverken med hensyn til politiske anskuelser eller med hensyn til sociale karakteristika. Med John Stuart Mill og med Alf Ross sker der til gengæld en kombination af repræsentationstankegangen og den almindelige valgret.

Forholdet mellem demokrati og folkeafstemninger får en ganske forskellig karakter ud fra disse to teorier om repræsentativt demokrati. Mens såvel initiativ som referendum er naturlige led i den radikale teori, repræsenterer de i den liberale teori fremmedlegemer, der kræver en særlig begrundelse.

For radikale demokrater bliver der med folkeinitiativ, med folkebegæring og med obligatoriske og fakultative referenda øgede muligheder for vælgerbefolkningen for at komme til at bestemme de politiske beslutningers indhold. Dermed fastholdes det folkelige selvstyre i højere grad, end hvis de politiske beslutninger blev truffet af valgte repræsentanter. Den tekniske nødhjælp, som repræsentationen indebærer, tildeles en mindre rolle, og vælgerbefolkningen får flere kontrolinstrumenter i hænde over for de valgte repræsentanter. Alt i alt repræsenterer elementer af direkte demokrati ud fra den radikale teori en bedre realisering af folkesuverænitetsprincippet.

Med udgangspunkt i den liberale teori konkluderer Alf Ross i sit bidrag til Forfatningskommissionens betænkning, at referendum kan indføres uden at bryde med det repræsentative demokratis nedarvede ideer, hvis det sker i form af et voldgifts-referendum på regeringens eller Folketingets initiativ eller i form af et frivilligt referendum på initiativ af regeringen og Folketinget i forening. Derimod stiller Alf Ross sig stærkt afvisende over for det, han kalder „det anti-repræsentative referendum“, der efter hans opfattelse hviler

på uholdbare dogmatiske forudsætninger om folkeviljens ufejlbarlige karakter (Ross, 1953: 186).

Ross giver udtryk for den opfattelse, at særlige faktorer i andre lande har kunnet begrunde indførelse af folkeafstemninger, men at sådanne forudsætninger mangler her i landet. Obligatorisk referendum er således uheldigt, fordi der „ikke er garanti for, at de forelagte spørgsmål er af en sådan vigtighed og interesse, at folket deltager i afstemningen i tilstrækkeligt omfang“. Initiativ er uheldigt, fordi „den uorganiserede vælgerskare savner mulighed for at forberede et forslag, der med sandsynlighed bæres oppe af en betydelig opinion.“

Det afgørende spørgsmål for Ross er imidlertid indførelsen af fakultativt referendum. Ud over at et sådant referendum formodes at virke overvejende i politisk konservativ retning, ytrer han en principiel betænkelighed, idet han rejser spørgsmål om, hvorledes det vil fungere under et parlamentarisk styre, hvor han frygter, at det vil blive brugt som et taktisk middel til at vælte regeringen (Ross, 1953: 187).

#### DEN DANSKE DEMOKRATIDEBAT I 1990'ERNE

Bortset fra Hal Koch og Alf Ross, som umiddelbart efter den tyske besættelse udgav et par centrale bøger om demokrati (Koch, 1945 og Ross, 1946), har den danske debat været fattig på teoretiske bidrag om demokrati. Siden slutningen af 1980'erne har der dog været en stigende interesse for at diskutere demokrati. Mens man i den offentlige debat efter de første efterkrigsår og efter grundlovsændringen i 1953 mere eller mindre tog vor styreform for givet og opfattede den som demokratisk, er man igen begyndt at diskutere, hvad demokrati egentlig er, hvad det kunne være, og hvad vi burde gøre det til.

Baggrunden for denne fornyede interesse for demokratiet og dets virkemåde har nok både haft indre og ydre årsager, dels danske nydannelser under Firkloverregeringens særlige håndtering af de parlamentariske principper (1982-93) (se nærmere herom, *Politica*, 1994), dels ydre forandringer i det internationale system omkring opløsningen af Sovjetblokken, Murens fald og en begyndende indførelse af demokratiske styreformer i en række øst- og centraleuropæiske lande. Det synes åbenbart, at de to unionsafstemninger i 1992 og 1993, der netop vedrørte samspillet mellem ydre og indre politiske forhold, har været medvirkende til at forstærke interessen for at diskutere demokrati.

Demokratidebatten herhjemme fik nyt indhold med udgivelsen af to bøger i 1989 og 1990, Johannes Sløk, *Det her samfund!* (1989) og Henning Fonsmark, *Historien om den danske Utopi* (1990). Begge bøger er kritiske over for demokratiet, men mens Sløk angriber demokratiet generelt, retter Fonsmark sit angreb mod den konkrete måde, som demokratiet har udviklet sig på i Danmark i efterkrigstiden.

Sløks bog rummer et heftigt angreb på den demokratiske styreform, idet han som sit tema vælger demokratiets elendighed og angiver Platon og navnlig Søren Kierkegaard som sine inspirationskilder (Sløk, 1989: 10-11). Uden nærmere begrundelse går han ud fra, at demokratiet blev indført i Danmark i 1849, og han mener derfor at kunne anvende Kierkegaard i sin kritik af demokratiet. Kierkegaard foretrak den oplyste enevælde, fordi magten her er koncentreret hos en person – en stærk mand – som virkelig er i stand til at regere:

Under en sådan regeringsform er det netop ikke befolkningens opgave at være „politisk“. Den skal ikke deltage i den politiske beslutningsproces, skal overhovedet ikke blande sig i statens sager. Og det måtte efter Kierkegaards begreber opfattes som en befrielse; man var dejligt fri for det besvær, de bekymringer og det ansvar, det måtte være at skulle træffe beslutninger i rigets anliggender (Sløk, 1989: 30).

Sløk mener ikke, at vort land regeres med „påfaldende politisk visdom“, og han anfægter faktisk, at det i det hele taget bliver regeret (Sløk, 1989: 148). Kierkegaard og Sløk har dermed i forening formuleret en af de centrale spændinger i folkestyret, nemlig afvejningen mellem på den ene side det folkelige i form af borgernes deltagelse og legitimiteten og på den anden side det styringsmæssige i form af en effektiv ledelse. Og der er ingen tvivl om, at ud fra deres opfattelse lægger demokratiet for megen vægt på legitimiteten og for ringe vægt på effektiviteten.

Hvad der imidlertid efter Sløks opfattelse er værre end lav effektivitet, er, at demokratiet ikke opdrager sine borgere til noget højere og mere afgørende, til „en anelse om det yderste formål“ eller „den basale frihed“ (Sløk, 1989: 74). Bag denne kritik af demokratiet ligger et ganske bestemt menneskesyn, som Sløk deler med Platon. Mennesker, der mangler opdragelse, er som uopdragne børn:

De er dovne, gider ikke anstrenge sig, vil ikke leve sundt, foretrækker at leve i dvaskhed og vellevned, at fylde sig med chokolade, konditorkager

og fed sovs, ligesom de ikke vil finde sig i noget, men ustandseligt hævder sig selv – og er temmelig utålelige at have med at gøre (Sløk, 1989: 43).

Målet for den sande politik er derfor at opdrage borgerne, og det er så heldigt, at Sløk – ligesom Platon, Kierkegaard og andre filosoffer – ved, hvad denne opdragelse skal ende med, nemlig at gøre borgerne til „bedre“ og „mere ægte“ mennesker ud fra værdier som at fremme flid, sparsommelighed, venlighed, tilfredshed og elskværdighed (Sløk, 1989: 42). Demokratiet kan derimod ikke efter Sløks opfattelse finde på andet end at forkæle borgerne og forvænne dem med alle mulige behageligheder.

Sløks eget ideal synes at være en form for anarkistisk „samfund“, hvor magten er helt afskaffet, hvor specialisterne har myndighed inden for deres speciale, men hvor de ikke har magt til at tvinge nogen. Til gengæld skal kirken åbenbart spille en central rolle med hensyn til at skabe mening med tilværelsen (Sløk, 1989: 146f, jf. 97 og 105).

Hvor demokratiet for Sløk er den mest elendige styreform, man kan tænke sig, mener Fonsmark ikke, at man skal bedømme demokratiet på, hvordan demokraterne anvender det. For Platon og Kierkegaard er udøvelse af magt i samfundet en profession, der har sine egne faglige normer, der kan anvendes som målestok for, hvor kompetente magthaverne er. Over for dette synspunkt fremhæver Fonsmark, at demokratiet som styreform hverken bygger på noget krav til borgerne om særlige kvalifikationer som forudsætning for deltagelse eller på noget ideal om en særlig kvalificeret funktionsmåde:

Demokratiet stiller ikke noget idealsamfund i udsigt. Det stiller slet ikke nogetsomhelst i udsigt. Det anviser blot, at samtlige vælgere over en vis alder – og vel at mærke med alle deres differencer og alle grader af „inkompetence“ – har ligeligt del i det politiske styre; og kan enighed ikke opnås, så afgøres sagen af flertallet (Fonsmark, 1990: 359).

Det var netop uenigheden om forståelsen af demokratiet som en styreform eller som en livsform, der i 1945 skilte de to mest fremtrædende demokratiteoretikere i Danmark, Alf Ross og Hal Koch. Det er Fonsmarks hovedpointe, at det var Hal Kochs opfattelse af demokratiet som en livsform, der kom til at sejre i Danmark i årene efter den anden verdenskrig. Fonsmark deler derimod grundopfattelse med Ross, og han kritiserer skarpt udviklingen i efterkrigstidens Danmark, dels fordi Koch i det hele taget – som Sløk – ønsker at opdrage borgerne, og dels fordi midlerne for



og målet med denne opdragelse forekommer Fonsmark ganske uacceptable.

Fonsmark gennemgår tre hovedopfattelser af demokrati i Danmark i efterkrigsperioden: (1) højskoledemokrater, (2) kommunister og kulturradikale samt (3) velfærdsdemokrater. Andre forskelle til trods har de det ene til fælles, at de lægger en kvalitetsdimension ind i deres forståelse af demokratiet (Fonsmark, 1990: 83). De to første opfattelser fusioneres efter Fonsmarks analyse i den tredje og sejrende opfattelse (86), som også betegnes „den danske model“ eller „konsensus-modellen“ (62). Herefter blev det målet for velfærdsstaten at opdrage borgerne til „harmoniske, lykkelige og gode mennesker“ (104ff), og midlet for denne opdragelse blev at socialisere vælgerne i stedet for at socialisere erhvervslivet, således at efterhånden mindst 60 procent af vælgerkorpset er kommet til at få deres penge fra staten som offentligt ansatte, folkepensionister, efterlønsmodtagere, bistandsklienter mv.:

Dels direkte ved løn eller ydelser, dels indirekte med gratis eller kunstigt billige servicetilbud som en del af deres livsfornødenheder. Det politiske demokrati havde fået det besynderlige problem på halsen, at en majoritet af dets deltagere var blevet inhabile. Det ord ville være blevet brugt om en lignende tilstand i ethvert andet sammenligneligt system. Og dets konsekvens var på en måde det politisk geniale ved den danske velfærdsdemokratiske model. Jo mere den blev bygget op, desto mere cementerede den sin egen position. Den kunne til sidst ikke afskaffes ved hjælp af det politiske demokrati. Den kunne kun bryde sammen. Og da kun på grundlag af økonomiske realiteter, der i Danmark har haft en tendens til at forblive uopdagede længst muligt (Fonsmark, 1990: 82).

Skal man undgå et sammenbrud, er der efter Fonsmarks mening behov for et opgør med kollektivismen og for gennemførelse af „radikale ændringer i selve de mekanismer, der i dag fastlåser den offentlige økonomi og efterlader danskerne i en stadig mere velbefæstet afmægtighed“ (Fonsmark, 1991: 123). I sin bog om *Den suveræne dansker* konkluderer han, at der ikke er nogen rimelig sammenhæng mellem den vægt, som man i den offentlige debat til lægger regeringsmagten, og den faktiske mulighed, som vælgerne har for at øve indflydelse på regeringsdannelsen. Han fremhæver „en yderst svagt udviklet evne til at sikre landet en ansvarlig, sammenhængende ledelse ved hjælp af flertalsregeringer“ og peger på, at mindretalsregeringer i stigende grad er blevet reglen (1991: 115). Som følge heraf støtter han tanker om en ændring af valgloven, som kan reducere antallet af partier, der repræsenteres i Folketinget, og om indførelse af konstruktivt mistillidsvotum (116).

Fonsmark er ganske klar over, at sådanne reformer med henblik på at øge den politiske effektivitet kan indskrænke vælgernes mulighed for at blive hørt og for at øve indflydelse, og han peger i den forbindelse på muligheden af at kombinere en stramning af valgreglerne med en nemmere adgang til brug af folkeafstemninger:

Det ville i det hele taget virke som en tiltrængt inspiration for det danske folkestyre – og ikke mindst hvis det var kombineret med den nye praksis, at regeringsmagten reelt var på dagsordenen hver gang danskerne gik til folketingsvalg. Det kunne måske ligefrem betyde, at folk igen begyndte at interessere sig for at få indflydelse i politik også ved medlemskab i partiernes vælgerforeninger (Fonsmark, 1991: 117).

Sammenfattende gælder det, at Sløk og Fonsmark er uenige om, hvorvidt demokratiet har et overordnet formål. Sløk mener som højskoleledemokraterne, at demokratiet skal opdrage sine borgere. Det afviser Fonsmark. Til gengæld er de enige om, at den eksisterende styreform er for ineffektiv. Men mens Sløk vil øge effektiviteten gennem en professionalisering og mindre demokrati, vil Fonsmark kompensere en styrket ledelse med en større folkelig indflydelse gennem folkeafstemninger.

Demokratidebatten fik en mere praktisk-politisk drejning, da den radikale Niels Helveg Petersen efter regeringsskiftet i december 1990 begyndte at rejse spørgsmålet om det ønskelige i en grundlovsændring. Den offentlige debat i sommeren og efteråret 1991 var i nogen grad præget af dette emne, navnlig i forbindelse med det seminar på Hindsgavl Slot, som Niels Helveg Petersen organiserede i oktober 1991, og hvis hovedindlæg blev offentliggjort året efter (Petersen, 1992).

Udgangspunktet for at rejse spørgsmålet om nye demokratiske spilleregler var for Niels Helveg Petersen, „at alt ikke gik så herligt godt for folkestyret her i landet“ (Petersen, 1992: 10), idet han især fremhævede befolkningens ringe engagement og styrets ringe stabilitet.

Når Niels Helveg Petersen taler om befolkningens faldende engagement i politik, hæfter han sig navnlig ved de politiske partiers ændrede rolle i den politiske proces. Partierne har over en årrække haft faldende medlemstal, nye partier med svage organisationer er vokset frem, mediepåvirkningen er blevet mere professionaliseret, og der er sket en stadig stærkere personfiksering af partiernes budskaber og konflikter. Denne udvikling har skabt grundlag for, at befolkningen føler en større afstand til det politiske liv og ringere tillid til politikerne. For at imødegå denne udvikling foreslår han

anvendelsen af „en større dosis direkte demokrati“, således at folkeafstemninger bliver et mere normalt led i den politiske proces. Folkeafstemninger er for ham ikke et mål i sig selv, men et middel til at skabe større folkeligt engagement i det politiske liv (Petersen, 1992: 15).

Niels Helveg Petersen er meget vel klar over, at der kan være ulemper forbundet med en større anvendelse af folkeafstemninger, og han peger selv på faren for, at den politiske meningsdannelse polariseres, og for, at den politiske udvikling bremses:

Jeg tror modstanden imod øget anvendelse af folkeafstemninger især vil komme fra to grupperinger. For det første fra en måske ganske stor gruppe i befolkningen, blandt de politisk mindst aktive og interesserede, der vil være tilbøjelige til at skubbe ideen fra sig, fordi den er ubekvem og stiller krav. Den gruppe vil jeg se bort fra. Det er jo blandt andet lige netop dem, der skal udfordres.

For det andet fra en del mennesker tæt ved den politiske magt. Skepsis skal være stor blandt embedsmænd, organisationsfolk, politologer, formentlig også i partiernes inderkredse, hvor folkeafstemninger bliver et nyt uberegneligt element i spillet (Petersen, 1992: 16).

Det er i et indlæg på Hindsgavl-seminaret, at Henning Fonsmark mest tydeligt gør sig til talsmand for flere folkeafstemninger, idet han stærkt kritiserer Alf Ross, som han i øvrigt deler grundopfattelse med. Ross ville nemlig ikke acceptere folkeafstemninger som en logisk fuldbyrdelse af demokratiet, idet han hævdede, at „den spontane og stemningsbestemte folkevilje“ repræsenterede en mindre visdom end de valgte repræsentanters mere rationelle og velovervejede stilling. Fonsmark siger, at

det er værd at bruge netop Ross som vidne, fordi selv denne stringente retsfilosof ikke alene synes at være offer for en i sit forfatterskab helt overraskende misforståelse, men også en modsigelse til sit eget særdeles sammenhængende og gennemtænkte demokrati-begreb, således som det kommer til udtryk i hans store bog fra 1946 „Hvorfor demokrati?“. Det er her Ross meget udførligt vender sig mod den kvalitative demokratiopfattelse, som professor Hal Koch nogenlunde samtidig havde gjort sig til talsmand for (Fonsmark, 1992: 71).

Fonsmarks positive argument for flere folkeafstemninger er, at de kan bidrage til at realisere det demokratiske ideal, at der er overensstemmelse mellem vælgerflertallet og den flertalsmagt, der er dens repræsentative udtryk. Folkeafstemninger er efter hans opfattelse ikke udtryk for en mindretalsbeskyt-

telse, men omvendt en beskyttelse af majoriteten – „et værn mod, at der regeres eller lovgives på tværs af flertallets vilje“ (72f).

De kraftigste indlæg til fordel for et mere direkte demokrati blev formuleret i to bøger i 1993: Mogens Herman Hansen, *Demokratiet i Athen* og Marcus Schmidt, *Direkte demokrati i Danmark*. Hvor Mogens Herman Hansen formulerer sin principielle opfattelse i en indledning til en detaljeret gennemgang af det athenske demokrati i det 5. og 4. århundrede f. Kr., indeholder Marcus Schmidts bog et konkret forslag om indførelse af – hvad han kalder – et elektronisk andetkammer.

Mogens Herman Hansen er klassisk filolog og internationalt anerkendt specialist i det athenske demokrati. I sin bog redegør han indledningsvis for grundene til at sondre mellem det direkte, athenske *demokratia* og det repræsentative, moderne demokrati, og han hævder i forlængelse heraf, at direkte demokrati er mere demokratisk end repræsentativt demokrati:

For demokratiets forkæmpere er det en lille smule forurologende, at den fremherskende form for demokrati ikke er den mest demokratiske. Men direkte demokrati kan børstes til side med den betragtning, at det kun kan praktiseres i små bystater og er umuligt at gennemføre i nationer med millioner af borgere. Direkte demokrati hører hjemme i historiebøgerne, ikke i politologernes afhandlinger om samtidens stater – eller politiske systemer som det jo hedder nu.

En sådan argumentation kan ikke længere opretholdes. Moderne teknologi har gjort det muligt at genindføre i hvert fald en form for direkte demokrati ... som man har døbt *Teledemocracy* (Hansen, 1993: 11).

Det er netop en sådan form for direkte demokrati, Marcus Schmidt gør sig til talsmand for med sit forslag om indførelse af en form for trykknappedemokrati. Trods skarp kritik af det repræsentative demokrati, som det fungerer i Danmark i dag, foreslår han ikke en afskaffelse af det repræsentative system, men derimod at det suppleres med et „MiniDanmark“ eller et „elektronisk andetkammer“. Dette skal bestå af 70.000 tilfældigt udvalgte vælgere, der via trykknappede telefon tager stilling til Folketingets beslutninger. Desuden forestiller han sig, at folkeafstemninger – „Hele-Danmark“ – bringes i hyppigere anvendelse, idet de skal afgøre uoverensstemmelser mellem Folketinget og det elektroniske andetkammer (Schmidt, 1993: 77-88).

Det centrale i denne argumentation er, at det ikke længere af tekniske grunde er nødvendigt, at nogle få personer træffer beslutninger på helsevejens vegne. Efter den demokratiopfattelse, der ligger til grund, bør de politiske beslutninger også i et repræsentativt demokrati være i overensstem-

melse med, hvad vælgerflertallet ville have vedtaget, hvis vælgerne teknisk set kunne have deltaget i alle afstemningerne. Folket skal med andre ord være suverænt, og da de tekniske forudsætninger nu er til stede, er hindringen for det direkte demokrati faldet bort. Det er nok kun de færreste politikere, der vil benægte, at det elektroniske demokrati er blevet en *teknisk* mulighed:

Men deres argumentation har skiftet form og indvendingerne mod direkte styre har nu en helt anden udformning ... Jeg mener som anført ikke, at nogen af dem er tilstrækkelige til at opretholde parlamentarismen i dens nuværende institutionelle rammer. De er slet ikke gode nok til at berettiggø opretholdelsen af den såre begrænsede direkte borgerindflydelse i vores samfund (Schmidt, 1993: 158f).

Disse forestillinger om en udvikling af det danske folkestyre med stærkere indslag af direkte demokrati er blevet kraftigt imødegået af talsmænd for det repræsentative demokrati. Stærkest er dette sket i Niels Højlund's pamflet *Folkeafstemninger – en trussel mod demokratiet!* (Højlund, 1993), hvor der lige-frem opstilles et valg mellem folkesuveræniteten og parlamentarisk demokrati:

Folkeafstemninger er ... ikke det parlamentariske demokratis egentlige udtryk, dets højeste form. Det er tværtimod dets modsætning.

De to politiske hovedmodsatninger i europæisk historie, tanken om folkesuveræniteten og tanken om det parlamentariske demokrati, forholder sig i sidste ende til hinanden som ild og vand (Højlund, 1993: 36).

For Højlund er dette valg oplagt, idet han klart tager afstand fra folkesuverænitetsprincippet. Han udtaler således, at „man bør aldrig gøre et helt folk til politisk subjekt for sig selv“ (1993: 51). Han mener, at når alle er ansvarlige, er der ingen, der er ansvarlige. Folket er således ansvarsløst og ude af stand til at træffe beslutninger på egne vegne. Det kan ikke styre sig selv.

Dybest set er det derfor et spørgsmål, om Niels Højlund virkelig er demokrat. Han karakteriserer i hvert fald vælgerne som „usikre og forvirrede“ (8), „hysteriske og forkælede“ (45), og i det hele taget helst fri for at skulle udøve politisk magt (45f). Det sidste synspunkt deler han tydeligvis med mange modstandere af demokrati, for eksempel Søren Kierkegaard.

Højlund ønsker at fastholde afstanden mellem borgerne og politikerne, mellem de magtløse og magthaverne (38), og han hylder retten til „politisk dovenskab“ (47). Efter hans opfattelse vil det altid være nødvendigt, at nogle få og mere kompetente magthavere tager de politiske beslutninger – igen en

betragtning, som anti-demokrater som Platon og Kierkegaard gjorde sig til talsmænd for.

Selv om Niels Højlund søger at lægge afstand til Jean-Jacques Rousseau (se for eksempel Højlund, 1993: 34f), er han faktisk helt enig med ham i karakteristikkene af det repræsentative demokrati, når han beskriver, hvordan folket kun er frit i det korte øjeblik, vælgerne står i stemmeboksen, hvorefter det igen er underlagt magthavernes vilje:

På valgdagen skal vi afgive vores stemme, siger vi. Vi glemmer undertiden, at det skal tages ganske bogstaveligt: et kort øjeblik står jeg med magten i min hånd, men så afgiver jeg den igen ved at sætte mit kryds. Og får den ikke tilbage før på næste valgdag (Højlund, 1993: 38).

Forskellen mellem Rousseau og Højlund er naturligvis, at mens Rousseau benægter, at folket kan afgive sin suverænitet, så mener Højlund, at folkets næsten permanente umyndiggørelse af sig selv og kun særdeles kortvarige magtudøvelse er selve kernen i det, han opfatter som demokrati. Det er for ham alene muligheden for at kontrollere magthaverne, for at kritisere dem, og for at skifte dem ud med faste mellemrum, der er det væsentlige i „demokratiet“. Hvem, der er vælgere, og hvilket grundlag de har for at kontrollere, kritisere og udskifte lederne, interesserer ham derimod mindre. Vælgernes aktive deltagelse i og forståelse af det politiske liv – for ikke at tale om forestillinger om deres ligelige indflydelse på de beslutninger, der former vilkårene for deres liv – gør han ikke noget ud af. Kort sagt, Højlund er mere politisk liberalist, end han er demokrat.

Ud fra den liberale og revisionistiske demokratiopfattelse, som Højlund hylder, er vælgernes rolle alene at vælge og kontrollere magthaverne (jf. Schumpeter, 1942). En vis afstand mellem vælgerne og de politiske magthavere er derfor ingen svaghed eller fejl i det repræsentative demokrati, men snarere en nødvendighed. Forholdet mellem borgerne og deres herskere bygger efter hans opfattelse på en tillid, der angives som „demokratiets afgørende forudsætning“ (Højlund, 1993: 44).

Som det er påvist (Borre & Goul Andersen, 1997: 302f; Nielsen, 1999: 239), er den politiske tillid en skrøbelig plante, som undertiden sygner her (som i begyndelsen af 1990'erne), og som til andre tider trives og vokser (som i slutningen af 1990'erne). Tilliden til politikerne er i høj grad bestemt af skiftende regerings effektivitet og omdømme og er næppe den sikreste forudsætning for demokratiet, som hævdede af Niels Højlund. Det vil nok være mere interessant at belyse, hvordan den danske vælgerbefolkning ser på

de divergerende opfattelser, der ligger til grund for de senere års demokrati-debat. I lyset af de gennemførte folkeafstemninger om EF og udsigten til en stigende anvendelse af folkeafstemninger er det specielt af betydning at analysere, hvordan synet på folkeafstemninger har udviklet sig blandt danske vælgere (se kapitel 8).

## SAMMENFATNING

Demokrati og folkeligt selvstyre har historisk været forbundet med forestillingen om folkets direkte deltagelse i den politiske beslutningsproces. Folkeafstemningsteorien blev først formuleret omkring år 1800, da den grundlæggende idé om folkets suveræne afgørelse af sine egne problemer begyndte at finde udtryk gennem nye politiske institutioner og principper.

Så længe det folkelige selvstyre fandt institutionel udtryk i folkets direkte deltagelse i den politiske beslutningsproces, var der ingen grund til at sondre mellem demokrati og folkeafstemninger. Alle afstemninger om spørgsmål, der ikke kunne skabes enighed om, var sådan set folkeafstemninger. Alle borgere kunne gennem lodtrækning blive udset til at varetage en lederrolle i en periode, og de mange og de fattiges interesser blev sat i højsædet.

Med bestræbelserne på at indføre en form for folkeligt selvstyre efter revolutionerne i Amerika og Frankrig, begyndte man at finde nye politiske institutioner og principper, der kunne realisere ideen om folkeligt selvstyre i store nationalstater. Hidtil uforenelige politiske institutioner som demokrati og repræsentation blev forenet, og lodtrækning blev afløst af valg som princip for udpegning af politiske ledere. Beskyttelse af alles – og navnlig mindretallets rettigheder – blev fremhævet som grundlag og mål for demokratiske styreformere frem for varetagelsen af de manges krav og behov.

Nye værditeorier om repræsentativt demokrati rejste imidlertid spørgsmålet om forholdet mellem på den ene side den (direkte) folkelige deltagelse i afgørelsen af politiske spørgsmål og på den anden siden de valgte repræsentanters afgørelse af disse spørgsmål. Udelukkede de to institutionelle udformninger af folkesuverænitetetsprincippet hinanden, eller kunne de kombineres? Hvilken rolle kunne og skulle elementer af direkte demokrati spille i det repræsentative demokrati? Radikale og liberale demokrater så forskelligt på besvarelsen af dette spørgsmål.



FIGUR 2.2.

## Teorier om demokrati og repræsentation

DEMOKRATI UDEN REPRÆSENTATION	REPRÆSENTATION SOM EN TEKNISK NØDHJÆLP MED FOLKEAFSTEMNINGER	REPRÆSENTATION SOM EN TEKNISK NØDHJÆLP UDEN FOLKEAFSTEMNINGER	REPRÆSENTATION SOM EN SELVSTÆNDIG VÆRDI	REPRÆSENTATION UDEN DEMOKRATI
Jean-Jacques Rousseau	Robespierre	Jeremy Bentham James Mill	John Stuart Mill	Edmund Burke
Mogens Hermann Hansen	Marcus Schmidt		Alf Ross	Niels Højlund

Folkeafstemningsteorien er en særlig udformning af den radikale teori, der bygger på det direkte demokrati og dets moderne teoretiker, Jean-Jacques Rousseau, uden dog at være et direkte udtryk for hans tanker. Hans tilhængere under den franske revolution accepterede af praktiske grunde repræsentative organer, men ønskede at modificere deres magtstilling gennem elementer af direkte demokrati i form af folkeinitiativ og referendum.

I den liberale værditeori for det repræsentative demokrati er folkeafstemninger derimod et fremmedelement, som forstyrrer eller ødelægger de positive funktioner, som de valgte ledere tillægges.

Denne måde at stille tingene op på er naturligvis udtryk for en forenkling af forholdsvis komplicerede teorier om politisk demokrati. Der er heller ikke tale om to skarpt adskilte teorier om repræsentativt demokrati, men snarere om et kontinuum med glidende overgange, der kan illustreres som i figur 2.2, hvor de klassiske demokratiteoretikere er søgt indplaceret, ligesom nogle danske deltagere i demokratidebatten antydningvis er søgt indplaceret, mens andre som Hal Koch og Henning Fonsmark ikke er medtaget, da de enten betoner andre dele af demokratiet eller foretager en mere utraditionel kombination af elementer af direkte og repræsentativt demokrati.

De teoretiske overvejelser om, hvordan folkets røst skal kunne gøre sig gældende, har fundet mere konkret udtryk i politiske argumenter for eller mod folkeafstemninger og direkte demokrati, hvor der også tages hensyn til, hvordan det politiske liv i praksis udformer sig. Disse argumenter er emnet for det følgende kapitel.

## NOTER

- 1 I denne bog benyttes betegnelser som „befolkningen“, „borgerne“, „vælgerne“ og „folket“ synonymt, idet der tænkes på den voksne del af befolkningen, som på grundlag af den lige og almindelige valgret omfatter de politisk kompetente borgere.
- 2 Den italienske politolog Pier Vincenzo Uleri (1996a: 8–14) har udviklet et mere detaljeret begrebsapparat, hvor alle folkestemninger, der sker på foranledning af folket, kaldes for initiativ, og hvor der sondres mellem beslutningsfremmende og beslutningskontrollerende folkeafstemninger afhængig af, hvem der fremkalder og bestemmer emnet og indholdet for folkeafstemningen. Hvis den samme aktør både fremkalder folkeafstemningen og bestemmer dens indhold, er der tale om en beslutningsfremmende folkeafstemning; hvis én aktør fremkalder en folkeafstemning om en beslutning, som en anden aktør har bestemt indholdet af, er der tale om en beslutningskontrollerende folkeafstemning. Hvad der i denne bog kaldes for folkebegæring, vil således ifølge Uleris begrebsdannelse være et beslutningskontrollerende initiativ. Endelig sonderer Uleri mellem afvisende („rejective“) og ophævende eller afskaffende („abrogative“) folkeafstemninger. Medens de førstnævnte drejer sig om et forslag, der netop er vedtaget, men endnu ikke er trådt i kraft, drejer de sidstnævnte sig om regler, som er trådt i kraft og derfor er en del af den eksisterende lovgivning. Uleris begreber kan være klagørende ved komparative analyser af folkeafstemninger, og de finder stigende anvendelse i den internationale litteratur, men lægges ikke til grund i denne bog, da den strider mod veletableret dansk sprogbrug.
- 3 Det eneste uheldige ved denne betegnelse er, at „volksbegehren“ i Østrig betyder noget andet, nemlig at et antal vælgere kan udforme et lovforslag, som de kan forelægge for parlamentet, der dog ikke er forpligtet til at behandle det (Pelinka & Greiderer, 1996: 20). En tilsvarende regel findes i Spanien (Bogdanor, 1994: 32) og i Italien („iniziative di legge popolare“) (Uleri, 1996b: 107).
- 4 Se for en grundig historisk redegørelse, Suksi, 1993: 40–125.
- 5 De valgte repræsentanter skulle med andre ord være delegerede („delegates“) og ikke tillidsmænd („trustees“). Se for denne sondring Eulau et al. (1959). Man kan i det hele taget sige, at den radikale demokratiske teori i mangt og meget minder om Schumpeters „klassiske“ demokrati teori (Schumpeter, 1976: 250, jf. Svensson, 1979).

## ARGUMENTER FOR OG IMOD FOLKEAFSTEMNINGER

Over de sidste par hundrede år er der ført en livlig debat for og imod folkeafstemninger. Nogle tager udgangspunkt i, at direkte demokrati af næsten selvindlysende grunde er mere demokratisk end repræsentativt demokrati (se for eksempel, Hansen, 1993: 11), mens andre slet ikke kan forestille sig et demokrati, der ikke er repræsentativt: „Det turde være klart, at et fuldstændigt og rent direkte demokrati aldrig er forekommet og aldrig vil forekomme“ (Ross, 1967: 215). Disse forskellige udgangspunkter er i høj grad bestemmende for, hvilke argumenter der fremføres for eller imod folkeafstemninger. De appellerer til forskellige værdier og demokratiske grundopfattelser ud fra henholdsvis en radikal og liberal teori, men er disse værdier og grundopfattelser helt uforenelige, eller kan der findes et fælles sæt af anskuelser, som gør en debat mulig og meningsfuld?

En nødvendig forudsætning for, at tilhængere og modstandere af mere direkte demokrati og flere folkeafstemninger kan komme i dialog med hinanden, er, at de kender hinandens argumenter. Det er næppe en tilstrækkelig forudsætning for, at de kan blive enige, men det er værd at opstille argumenterne så klart som muligt, så tilhængere og modstandere kan forholde sig til dem og finde ud, hvorfor de er uenige. Selv om man har forskellige udgangspunkter og grundopfattelser med hensyn til demokrati, repræsentation og folkelig deltagelse, kan man godt være enige om andre centrale politiske værdier. I det omfang der er enighed om, hvad der karakteriserer en velfungerende styreform, kan dette bidrage til en meningsfuld dialog.

I det følgende gennemgås nogle hovedargumenter for og imod folkeafstemninger, idet det er hensigten at fremstille argumenterne så klart som muligt og at påpege, hvori uenigheden består, når det gælder den mere praktiske udformning af de politiske institutioner i et moderne demokrati. På dette grundlag diskuteres det, hvorvidt et fælles værdigrundlag kan danne grundlag for en kombination af elementer af direkte og repræsentativt demokrati.

Det fælles værdigrundlag, som alle – i hvert fald de fleste – deler i dagens Danmark omfatter tre krav, som bør opfyldes i politik (jf. Svensson, 1996b: 153–163). For det første skal de politiske institutioner og beslutninger være *legitime*. Det vil sige, at de bør kunne accepteres frivilligt af befolkningen eller dog af de fleste borgere det meste af tiden. Borgerne bør ikke rette sig efter love og domme, fordi de er tvunget til det, eller fordi de frygter at blive straffet, hvis de bryder disse beslutninger. De bør først og fremmest følge landets love, fordi de føler, at disse love er udformet af de rette myndigheder på den rigtige måde, og at der alt i alt er tale om rimelige og fornuftige beslutninger. I et repræsentativt demokrati som det danske antages det, at de politiske beslutninger er udtryk for befolkningens interesser og synspunkter, og at de derfor accepteres frivilligt af borgerne. Hvis mange borgere har svært ved at acceptere bestemte beslutninger, eller hvis nogle borgere har svært ved at acceptere mange beslutninger, opstår der et legitimitetsproblem, som kan finde udtryk i civil ulydighed i form af skattesnyd, socialt bedrageri, sort arbejde, skattetænkning, smugleri osv.

For det andet skal de politiske institutioner og beslutninger være *effektive*. Man forventer, at der træffes beslutninger om de problemer, som borgerne finder væsentlige, og som de mener, at fællesskabet skal tage sig af. Man forventer også, at de opstillede mål nås med de færrest mulige omkostninger. Det kan blandt andet finde udtryk i forventninger om, at de politiske myndigheder ikke lader påtrængende problemer ligge uløste på grund af manglende beslutsomhed eller indbyrdes uenighed, at de trufne beslutninger faktisk gennemføres og efterleves, og at de samlede omkostninger – skatterne – ikke er højere, end de behøver at være for at klare de fælles opgaver. Er de politiske myndigheder ikke lydhøre over for borgernes krav, eller evner de ikke at træffe beslutninger, som tager fat på de problemer, som borgerne kræver løst, kan dette effektivitetsproblem få alvorlige konsekvenser ikke blot for de ansvarlige personer i regering og Folketing, men også videre for den demokratiske styreform. Det samme gælder, hvis de trufne beslutninger ikke gennemføres, således at tilsigtede mål ikke opnås (se videre herom, Svensson, 1996b: 118–125).

Endelig skal de politiske institutioner og beslutninger for det tredje være *stabile*. Borgerne skal kunne vide, hvem der har kompetence til at træffe bestemte beslutninger, og hvilke regler man skal rette sig efter. Hvis de ansvarlige politiske myndigheder ustandseligt udskiftes på grund af nyvalg, regeringsomdannelser eller nyudnævnelser, eller hvis love og rutiner ustandseligt ændres, ved borgerne ikke, hvad de har at rette sig efter. Mang-

ler politikken modstandsevne over for politiske udfordringer, opstår der et politisk stabilitetsproblem, som kan få vidtgående konsekvenser for det sociale og økonomiske liv, for eksempel i form af almindelig utryghed eller mere konkret i form af rentestigninger, faldende eksportmuligheder eller stigende arbejdsløshed.

I det følgende vil de fremførte argumenter for og imod folkeafstemninger blive vurderet ud fra dette fælles værdigrundlag om legitimitet, effektivitet og stabilitet. Der er ikke tale om nogen udtømmende redegørelse for argumenterne, men om en gennemgang af de hovedargumenter, der gerne fremføres for og imod folkeafstemninger. Disse argumenter kan udbygges og kombineres på forskellige måder, og det er også grunden til, at der ikke konsekvent henvises til, hvem der har fremført argumenterne. De vil som regel være fremsat af flere og i varierende former på forskellige tidspunkter og i forskellige sammenhænge. Nogle typiske og illustrerende eksempler vil dog blive givet. En mere udførlig redegørelse kan findes i Butler og Ranney (1978: 23-37; 1994: 11-23), Budge (1996: 59-83) og Bjørklund (1997: 33-39).

#### ARGUMENTER FOR FOLKEAFSTEMNINGER

Der er fremført mange argumenter for folkeafstemninger og direkte demokrati. Her skal fremhæves fire hovedargumenter: (1) at folkeafstemninger fører til en bedre overensstemmelse mellem befolkningen og politikken; (2) at folkeafstemninger fører til en højere grad af ansvarlighed over for politikken; (3) at folkeafstemninger fører til større politisk engagement i befolkningen; og (4) at folkeafstemninger fører til større åbenhed og en bredere forståelse af det politiske liv. Disse argumenter tager først og fremmest sigte på en øget anvendelse af folkeafstemninger i et i øvrigt repræsentativt demokrati og mindre på en fuldstændig overgang til et direkte demokrati.

Det første – og vel nok vigtigste – argument for folkeafstemninger er, at man opnår en *bedre overensstemmelse* mellem borgernes standpunkter og krav på den ene side og de politiske regler og beslutninger på den anden side, når borgerne selv træffer beslutningerne ved en afstemning (referendum) eller ligefrem selv formulerer den tekst, der skal stemmes om (initiativ). Det er et grundlæggende synspunkt i forståelsen af demokrati, at politikken skal varetage befolkningens interesser og afspejle de standpunkter og anskuelser, der har størst udbredelse i befolkningen. Det er dette argument, der ligger til grund for Marcus Schmidt, når han argumenterer for, at Folketinget bør suppleres med et elektronisk andetkammer (Schmidt, 1993). Det er med

andre ord en påstand om, at folkeafstemninger og flere elementer af direkte demokrati øger den politiske legitimitet.

Dette argument er det mest direkte udtryk for demokrati som det suveræne folks selvbestemmelsesret, idet der generelt må antages, at det er bedre at handle på egne vegne end at lade andre handle for én. Når man handler på egne vegne, kan man selv bestemme, hvad der skal ligge til grund for beslutningen, mens der kommer en risiko for fejlfortolkninger eller uvedkommende hensyn ind, når det er andre, der handler på ens vegne. Jo større overensstemmelse, der er mellem befolkningen og de regler, som den skal leve efter, desto lettere er det for befolkningen at acceptere disse regler og de konkrete beslutninger, der træffes efter disse regler, som rimelige og retfærdige. Derfor er direkte demokrati bedre end repræsentativt demokrati, og derfor er et repræsentativt demokrati med folkeafstemninger bedre end et uden.

Dette argument fremføres navnlig om meget vigtige beslutninger, som for eksempel grundlovsændringer eller andre ændringer af selve grundlaget for samfundslivet, for eksempel ændringer af statens geografiske territorium eller retten til national selvbestemmelse.

En indvending mod dette argument om, at direkte demokrati og folkeafstemninger giver en bedre overensstemmelse mellem befolkningens holdninger og de politiske beslutninger, er, at der ikke dermed sikres en fuldstændig overensstemmelse. Politik indebærer uvægerligt konflikter mellem forskellige interesser og holdninger. Oplysningskampagner og offentlig debat kan rydde nogle fejlopfattelser, misforståelser og deraf følgende uenigheder af vejen, men det hører til sjældenhederne, at der kan opnås fuldstændig enighed. Grupper af befolkningen har modstridende interesser, og de enkelte mennesker har forskellige værdier og holdninger. Derfor vil der altid være en vis uoverensstemmelse mellem standpunkterne i befolkningen og den politik, der føres. Generelt gælder det, at jo større samfund der er tale om, jo flere interesser og anskuelser vil der være, og desto vanskeligere vil det være at nå til fuldstændig eller blot tilnærmelsesvis enighed og overensstemmelse mellem konkrete standpunkter og politiske beslutninger. Nogle får deres vilje, mens andre må bøje sig. Derfor egner direkte demokrati og folkeafstemninger sig bedre for små og homogene samfund end for store samfund med mange modstridende interesser.

Selv om der ikke kan opnås fuldstændig overensstemmelse mellem befolkningens holdninger og de politiske beslutninger, vil tilhængerne af folkeafstemninger alligevel hævde, at der opnås en bedre overensstemmelse,

når beslutninger træffes af de berørte selv end af andre. Når kun nogle kan blive vindere, og andre må blive tabere, er det dog bedre, at der er flere, der er enige i beslutningen end uenige, og at alle har haft samme mulighed for at være med til at bestemme beslutningens indhold. Dette flertalsprincip er vigtigt ud fra en normativ opfattelse – ud fra en forståelse af, hvad demokrati bør være – men også ud fra en empirisk opfattelse, fordi jo større overensstemmelse, der kan skabes mellem befolkningens standpunkter og de politiske beslutninger, desto lettere vil det være at få beslutningerne efterlevet, og desto færre brud og omskiftelser vil der være risiko for.

En høj grad af overensstemmelse mellem de politiske beslutningers indhold og befolkningens holdninger og interesser betyder alt andet lige, at der vil være mindre modstand og modvilje blandt dem, der skal rette sig efter beslutningerne. Derfor vil behovet for tvangs- og kontrolforanstaltninger med deraf følgende udgifter være mindre. Dette betyder, at afgøres sager ved folkeafstemninger, og fører disse afgørelser til en højere grad af overensstemmelse, end hvis Folketing, regering eller embedsmænd traf beslutningerne, så bliver den politiske effektivitet større.

Dertil kommer, at folkeafstemninger, der fører til en bedre overensstemmelse mellem befolkningen og de politiske beslutninger, også bidrager til større politisk stabilitet, fordi der vil være flere, der er parat til at forsvare beslutningerne end angribe dem. Beslutningerne vil – alt andet lige – gøre flere tilfredse end utilfredse og derfor skabe mindre behov for ændringer og nye beslutninger. Dette argument for folkeafstemninger hviler altså på en antagelse om, at beslutninger bliver mere rimelige og acceptable, når man selv har været med til at træffe dem, og at den øgede legitimitet også bidrager til såvel politisk effektivitet som stabilitet.

Det andet argument for folkeafstemninger er, at de vil føre til *større folkelig ansvarlighed*, fordi befolkningen vil føle sig mere forpligtet af beslutninger, som den selv har været med til at træffe, end af beslutninger, som valgte repræsentanter har truffet. Selv om man selv har været med til at vælge medlemmerne af Folketinget og kommunalbestyrelsen, og selv om man har muligheden for at nægte dem genvalg, hvis de træffer beslutninger, som man synes er forkerte, så kommer der noget ind imellem den enkelte borger og den beslutning, som han eller hun skal rette sig efter. Det kan være en mistanke om, at de valgte repræsentanter skeler mere til deres egne interesser end til befolkningens. Det kan være uoverensstemmelser mellem det generelle grundlag, der lå til grund for valget af repræsentanterne, og det mere konkrete indhold af en bestemt beslutning. Man taler undertiden om, at de

valgte politikere ikke har *mandat* til at træffe en afgørelse om en sag, der først er kommet op efter valget. Der kan også være andre grunde til, at afstanden i tid mellem valget af repræsentanter og en beslutning, som får aktuelle konsekvenser for borgerne, er et problem. Det kan således være vanskeligt at omsætte sin utilfredshed med en konkret beslutning ved det næste valg, fordi den politiske hukommelse er for kort, eller fordi man trods alt ikke er parat til at tage konsekvensen af sin uenighed ved at skifte parti. Partivalget bestemmes ikke af synet på en enkelt beslutning, som politikerne har truffet, men af en lang række beslutninger og af det grundsyn, som partierne lægger til grund for disse beslutninger. Alt i alt kan dette betyde, at man føler sig mindre forpligtet af beslutninger, der er truffet af andre, selv om der er tale om repræsentanter, der er valgt på behørig vis.

Direkte demokrati og folkeafstemninger giver med andre ord ikke blot en bedre accept af de politiske beslutninger, men også et større ansvar over for disse beslutninger. Når mennesker selv har været med til at træffe en beslutning, føler de større loyalitet over for beslutningen og forpligtelse til at følge den – også selv om de ikke har fået deres vilje og er kommet i mindretal. Dette bidrager både til større politisk stabilitet og effektivitet.

Den politiske stabilitet styrkes gennem folkeafstemninger, fordi færre mennesker vil anfægte beslutninger, som de selv har været med til at træffe. Når en sag er afgjort ved en folkeafstemning, vil det være sværere at tage den op igen og ændre beslutningen, end hvis den er truffet af et valgt organ. Hvis Folketinget for eksempel vedtager en lov med et flertal baseret på venstrefløjen, vil et nyvalgt Folketing, hvor flertallet er skiftet over til højrefløjen, være mere tilbøjelig til at tage sagen op igen og ændre loven, end hvis loven var vedtaget ved en folkeafstemning.

Tilhængere af folkeafstemninger mener også, at den politiske effektivitet styrkes gennem anvendelsen af folkeafstemninger, fordi større ansvarlighed og forpligtelse over for beslutninger gør det nemmere at få dem gennemført i praksis. Modsat er det mere forståeligt, hvis borgerne føler uvilje mod beslutninger truffet af valgte organer, og at de derfor søger at unddrage sig beslutningerne. Hvis man for eksempel ikke har tillid til de valgte politikere, har man nok lettere ved at forsvare – både over for sig selv og andre – at det er i orden at unddrage sig beslutningerne, end hvis man selv har været med til at træffe disse beslutninger ved en folkeafstemning.

Det tredje argument for folkeafstemninger er, at de fører til *store folkeligt engagement* i det politiske liv og stimulerer den politiske medleven. Det var dette argument, som Niels Helveg Petersen fremførte, da han i begyndelsen



af 1990'erne gjorde sig til talsmand for en ændring af grundloven. Større engagement og medleven øger forståelsen for politiske beslutningers muligheder og begrænsninger, og derved får beslutningerne bredere folkelig opbakning. Beslutninger, som man selv har været med til at træffe, føler man sig ikke blot bundet af, men også parat til at forsvare og begrunde rimeligheden af, hvilket bidrager til accepten af de politiske beslutninger. Dette argument hviler således både på, at folkeafstemninger styrker legitimiteten og effektiviteten.

Endelig kan direkte demokrati og folkeafstemninger for det fjerde bidrage til *større åbenhed og bredere forståelse af det politiske liv*. Adgang til relevante informationer og offentlig afprøvning af fremførte begrundelser er en forudsætning for direkte demokrati og folkeafstemninger. Når politiske beslutninger lægges ud til folkets afgørelse, vil det medføre krav om, at alle relevante oplysninger lægges frem for offentligheden, og de valgte repræsentanter og vælgerne vil i højere grad komme til at forme deres meninger og træffe deres beslutninger på det samme grundlag.

Mens de valgte politikere i regering og Folketing har en række muligheder for at erhverve sig eksisterende og ny viden gennem embedsapparatet og sagkyndige, vil almindelige vælgere være mere afhængige af de massemedier, der har en public servicefunktion. Aktive borgere kan naturligvis gennem biblioteker, databaser på internettet, gennem spørgsmål på møder mv. søge relevante informationer, men disse muligheder indskrænker sig til den eksisterende og offentligt tilgængelige viden. Det store flertal af vælgere, som ikke opsøger relevante informationer, vil være afhængige af den information, som massemedierne tilbyder dem. Derfor former politikerne og vælgerne til daglig deres meninger på et forskelligt grundlag og træffer deres beslutninger på et forskelligt grundlag.

Ved folkeafstemninger lægges der en større forpligtelse på de politiske myndigheder og massemedierne med hensyn til oplysning af vælgerbefolkningen. Ikke blot den eksisterende viden, der er relevant, må lægges frem, men den offentlige debat kan også rejse krav om nye oplysninger og adgang til relevante, men ikke offentliggjorte informationer. Derfor må offentlige myndigheder ikke blot være parate til at åbne sig og give offentligheden de informationer, som er relevante, men også bidrage til oplysning af borgerne, således som det i dag kendes fra EU-oplysningen.

Åbenhed og oplysning er ikke bare en nødvendig forudsætning for afholdelse af folkeafstemninger, men også i sig selv et gode, som giver befolkningen bedre muligheder for at kontrollere de politiske ledere. Når en sag bely-

ses fra forskellige sider, og alle relevante oplysninger kommer frem, øges den folkelige forståelse for beslutningernes nødvendighed og hensigtsmæssighed, hvilket formodentlig også fremmer accepten af disse beslutninger. Der bliver i hvert fald mindre grundlag for udvikling af mistillid til politikerne, når der ikke er afgørende forskel på det beslutningsgrundlag, som politikerne og befolkningen handler ud fra. Åbenhed i den politiske proces kan med andre ord antages at bidrage til den politiske legitimitet.

Når en sag belyses åbent, før en beslutning træffes, bliver der også – alt andet lige – mindre anledning til inden for en overskuelig fremtid at tage sagen op og ændre dens indhold. Selvfølgelig kan der efter beslutningen fremkomme nye oplysninger, og man kan indhøste erfaringer med anvendelsen af lovgivningen, som kan nødvendiggøre en revision, men jo større åbenheden har været omkring beslutningen, desto færre overraskelser vil der fremkomme, og desto mere holdbar vil beslutningerne være, hvilket øger den politiske stabilitet.

Hvis borgerne handler på et spinkelt eller ufuldkomment informationsgrundlag, bliver der behov for mere kontrol og flere sanktioner fra myndighedernes side, fordi borgerne ubevidst kommer til at overtræde reglerne eller handle mod deres hensigt. Modsat gælder det, at jo større viden borgerne har om lovenes formål og indhold, desto større er udsigten til, at de vil følge disse loves bestemmelser. En høj grad af åbenhed og forståelse kan derfor bidrage til politisk effektivitet, men den kan også bidrage til politisk stabilitet, fordi væsentlige interesser og synspunkter ikke holdes ude og derfor heller ikke kommer overraskende og ukontrolleret til udtryk, hvis deres talsmænd vinder tilslutning og besætter magtpositioner i regering og Folketing.

At åbenhed og gennemskuelse i det politiske liv ikke nødvendigvis er et gode under alle omstændigheder, tages op senere i dette kapitel. Det afgørende i forbindelse med argumentet for folkeafstemninger er imidlertid, at de fordrer en større grad af åbenhed og bredere folkeoplysning, som også kan have fordele for det repræsentative demokrati. Åbenhed i den politiske proces kan således bidrage til både politisk legitimitet, effektivitet og stabilitet.

## **ARGUMENTER MOD FOLKEAFSTEMNINGER**

Danmark har et politisk system, som i sin oprindelse og grundstruktur er repræsentativt. Det er derfor nærliggende at antage, at der må være gode argumenter mod folkeafstemninger og indslag af direkte demokrati. Hvis det politiske system hviler på et fornuftigt grundlag, må disse argumenter

være stærkere end argumenterne for folkeafstemninger. I det følgende koncentrerer opmærksomheden om fire hovedargumenter imod folkeafstemninger, som svarer til de fire argumenter for folkeafstemninger. (1) Folkeafstemninger fører ikke nødvendigvis til en bedre overensstemmelse mellem befolkningen og politikken; men de fører til gengæld til dårligere beslutninger; (2) folkeafstemninger fører ikke altid til en højere grad af ansvarlighed over for politikken, men svækker derimod de valgte repræsentanter; (3) folkeafstemninger kan måske nok føre til større politisk engagement i befolkningen, men det betyder også, at de skaber konflikter snarere end kompromis og enighed; og (4) folkeafstemninger kræver ganske vist større åbenhed i det politiske liv, men vanskeliggør netop derfor den fortrolighed, som kan være nødvendig i den politiske beslutningsproces.

Det første – og sikkert også væsentligste – argument mod folkeafstemninger, er, at de fører til *dårligere beslutninger* end de beslutninger, som et repræsentativt system træffer. Selv om der måske kan komme en bedre overensstemmelse mellem befolkningens standpunkter og de politiske beslutninger ved at anvende folkeafstemninger i stedet for en repræsentativ styreform, så betyder det også, at der er stor risiko for, at beslutningerne bliver dårligere. Det kan ske, fordi de i højere grad kommer til at hvile på fordomme og mere eller mindre forbigående stemninger, og fordi der kommer mindre sammenhæng og helhed i den offentlige politik, når denne politik sammenstykket af en stribe enkeltstatsbeslutninger truffet ved folkeafstemninger.

Et væsentligt argument for en repræsentativ styreform er og har været, at folket mangler forudsætningerne for selv at træffe alle de konkrete politiske beslutninger i form af love og andre regler. Almindelige mennesker er for uvidende – eller måske for magelige, for ikke at sige for dovne – til at få overladt større ansvar end med nogle års mellemrum at vælge mellem dem, der skal gøre det politiske arbejde i det daglige. Det er i hvert fald både urimeligt og urealistisk at forvente, at almindelige mennesker, der har mange andre ting at tænke på, skal sætte sig ind i komplicerede politiske sager. Fordelen ved det repræsentative demokrati er netop, at vælgerne ikke behøver at tage stilling til detaljerne i den politiske udvikling, men alene dens tendens. Dette er Alf Ross' centrale argument for et repræsentativt frem for et direkte demokrati:

Medens det direkte demokrati uforkortet holder fast ved den demokratiske grundide om selvstændighed, egenafgørelse, eget ansvar, betyder det

repræsentative demokrati en modifikation heri, derved at denne ide kombineres med ideen om ledelse i anerkendelse af og tillid til andres større indsigt og evner (Ross, 1967: 223).

Dertil kommer, at folkeafstemninger i højere grad end beslutninger truffet af Folketinget kommer til at hvile på et ringere grundlag. Alt andet lige får valgte repræsentanter, der bruger al deres tid og alle deres kræfter på at sætte sig ind i politiske problemer og overveje alternative løsninger på disse problemer, en bedre indsigt end almindelige vælgere, som kun fra tid til anden og midt mellem mange andre gøremål må tage stilling til politiske spørgsmål.

Det er derfor mere end tvivlsomt, om der ydes noget positivt bidrag til den politiske forståelse ved at lægge flere politiske beslutninger ud til folkeafstemninger. De fleste mennesker accepterer den arbejdsdeling, der består i, at færre mennesker bruger tid og kræfter på at sætte sig ind i tingene. Når man så oven i købet har et valgsystem som det danske, der med jævne mellemrum sikrer, at selv de mindste politiske grupper kan få valgt repræsentanter ind i Folketinget og dermed komme til orde, er der ingen fare for, at afstanden mellem de valgte politikere og befolkningen bliver så stor, at det svækker styreformens folkelige grundlag. Den legitimitet, som muligvis vindes ved, at folkeafstemninger sikrer en bedre overensstemmelse mellem vælgerne og deres valgte repræsentanter, opvejes derfor mere end rigeligt af den moderne arbejdsdelings fordele, nemlig specialisering og kompetence. Den større overensstemmelse og accept, som menes vundet ved folkeafstemninger, sker på bekostning af dårligere beslutninger, som på lidt længere sigt vil undergrave den vundne accept. Legitimitetens kvantitet sker med andre ord på bekostning af dens kvalitet.

I øvrigt er det ingen given sag, at folkeafstemninger fører til en bedre overensstemmelse mellem de trufne beslutninger og befolkningens interesser. Dette argument forudsætter nemlig, at alle borgere – eller i hvert fald de fleste – er med til at træffe beslutningerne, og at de har de nødvendige forudsætninger for at gøre det. At der virkelig skulle være et sådant engagement og en sådan aktiv interesse for at deltage i den politiske proces, betvivles ofte af tilhængere af det repræsentative demokrati, idet man hævder, at mange mennesker er godt tilfredse med at lade andre handle på deres vegne, når det drejer sig om politiske spørgsmål. Almindelige mennesker har andre og bedre ting at tage sig til end at følge med i politik. Det er kun de færreste mennesker, der har tid og kræfter til at sætte sig ordentligt ind i politiske sager. De er som regel godt tilfredse med, at der er andre, der tager sig af den slags. Det er netop en af arbejdsdelingens velsignelser, at man kan blive fri for

at skulle sætte sig ind i alting. Den politiske frihed er også en frihed til at blive fri for at skulle tage stilling (Højlund, 1993: 45f). Almindelige mennesker er derfor ikke særlig veloplyste om de enkelte sager og forstår nok i mange tilfælde ikke, hvad de virkelig drejer sig om. Selv om man accepterer, at demokrati drejer sig om folkestyre, og at folkeviljen skal råde, når der er uenighed, så kan det ikke være en hvilken som helst spontan og tilfældig folkevilje, som skal have lov til at råde. Derfor er der også grænser for, hvor meget folkeafstemninger kan bidrage til den politiske legitimitet.

Tilhængere af det repræsentative demokrati mener heller ikke, at folkeafstemninger nødvendigvis vil øge den politiske stabilitet, selv om tilhængere af folkeafstemninger tror det. Der er tværtimod en nærliggende risiko for, at dårligere beslutninger vil medføre, at der indbygges konflikter og spændinger mellem forskellige dele af den offentlige politik, når nogle ting vedtages af regering og Folketing og andre ting af befolkningen. Man risikerer derved, at man langt oftere bliver nødt til at ændre i love og regler, fordi de skal bringes i overensstemmelse med resultaterne af folkeafstemninger, som hviler på andre præmisser end dem, som politikerne har lagt til grund. Som eksempel på, at befolkningen og politikerne lægger forskellige præmisser til grund for deres beslutninger, kan blot nævnes, at mange danskere uden tvivl stemte imod afskaffelse af kronen og indførelse af euroen i september 2000, fordi euroen blev svækket over for dollaren i netop den periode, hvor debatten om euroen var på sit højeste. Tilhængere af repræsentativt demokrati fremhæver, at valgte repræsentanter formodentlig er mindre påvirkelige af en sådan korttidsfaktor end vælgerbefolkningen.

Folkeafstemninger vil således i langt højere grad end Folketingets beslutninger blive afgjort af folkestemninger og helt aktuelle forhold, som kan svinge opinionen i den ene eller anden mere eller mindre tilfældige retning. Med den betydelige indflydelse, som massemedierne – og navnlig tv – har fået, er det meget betænkeligt at lægge beslutningerne ud til vælgerne. Det vil skabe mindre kvalitet i lovgivningen på grund af dårligere sammenhæng og mindre omtanke.

Endelig vil tilhængere af repræsentativt demokrati hævde, at den politiske effektivitet bliver svækket, hvis man lader flere sager blive afgjort ved folkeafstemninger. Grunden hertil er, at folkeafstemninger i højere grad kommer til at hvile på et ringere grundlag end beslutninger, der er truffet af Folketinget. Vælgernes information kommer til at hvile på massemedierne, og det bliver den hverken særlig dækkende, præcis eller veldokumenteret af. Det medfører, at politiske beslutninger truffet ved folkeafstemninger bliver min-

dre effektive, fordi de giver dårligere løsninger, end man ellers ville kunne have fået. Og der er ikke blot tale om, at folkeafstemninger fører til dårligere beslutninger med hensyn til deres indhold, men også med hensyn til de nødvendige omkostninger. Det er nok umuligt at gøre op i kroner og ører, hvor meget mere det ville koste at vedtage lovgivningen ved folkeafstemninger i stedet for ved Folketings- og regeringsbeslutninger, men man kan blot tænke på, hvor megen tid det ville kræve af de enkelte borgere at sætte sig ind i emnerne, hvor mange ressourcer det ville kræve af de politiske myndigheder og massemedierne at oplyse om disse emner, og hvor vanskeligt det ville blive for forvaltningen og domstolene at administrere det usammenhængende resultat, der kunne komme ud af det.

Det andet argument mod folkeafstemninger er, at de vil *svække de valgte repræsentanter*. Denne svækkelse vil have flere sider. Overordnet vil folkeafstemninger svække de valgte politikeres ansvar. Når nogle beslutninger er truffet ved folkeafstemninger, og andre beslutninger er truffet af regering og Folketing for at følge op på beslutninger truffet ved folkeafstemninger, bliver det umuligt at holde politikerne ansvarlige for den politiske udvikling. De kan ikke blot – som nu – undskylde sig med, at deres parti ikke råder over et flertal i Folketinget, men de vil også kunne hævde, at deres hænder er bundet af udfaldet af en eller flere folkeafstemninger. På den ene side kan det gøre livet lettere for mindre hæderlige politikere, på den anden side kan det gøre det sværere for dem, der gerne vil virke troværdige. Niels Helveg Pedersens begrundelse for at gå af som udenrigsminister i januar 2001 – at han ikke fortsat ville påtage sig at administrere de danske forbehold over for Maastricht-traktaten – illustrerer problemstillingen.

Mere konkret vil en øget anvendelse af folkeafstemninger svække de politiske partier. Når vælgerne selv tager stilling til en række politiske sager, og når de nogle gange følger deres partis anbefaling, men andre gange ikke gør det, vil tilknytningen mellem vælgerne og partierne blive svækket. Sammen med faldende medlemstal, øget afhængighed af offentlige tilskud og professionaliserede partikontorer vil folkeafstemninger være med til at udhule forbindelsen mellem politikerne og partierne på den ene side og befolkningen på den anden side.

Når det bliver vanskeligere at holde politikerne ansvarlige, og når vælgerne orientering mod og loyalitet over for partierne forringes, vil accepten af politiske beslutninger blive mindre, fordi politikerne bliver mindre troværdige, og fordi partiernes bud på en helhedsforståelse bliver mindre relevant. Mistilliden vil stige, og accepten af styreformen og dens beslutninger vil fal-

de. Folkeafstemninger vil kort sagt ikke føre til en stigende – som hævdet af tilhængerne – men tværtimod til en faldende legitimitet.

Tilhængere af det repræsentative demokrati fremfører, at folkeafstemningernes betydning for en svækkelse af forbindelsen mellem partierne og vælgerne også vil føre til større vælgervandringer mellem partierne. Dette vil betyde større politisk ustabilitet, fordi stadigt ændrede styrkehold medfører hyppige regeringsskift og skiftende flertal i Folketinget. Det vil derfor blive overordentligt vanskeligt at lægge en holdbar politisk linje, som rækker blot få år ud i fremtiden.

Det er et af de klassiske argumenter imod folkeafstemninger, at den politiske autoritet undergraves, når borgerne både skal træffe beslutningerne og rette sig efter de samme beslutninger. Når alt kan anfægtes, og regler kan ændres gennem beslutninger, som man selv er med til at træffe, så mister man respekten for love og regler. Man gør sig selv til dommer over love og regler og bestemmer selv, hvad man vil rette sig efter. Derfor udhules den politiske effektivitet med en øget anvendelse af folkeafstemninger. Respekten for love og regler styrkes derimod, når de er truffet af institutioner, der er bemandet med indsigtsfulde og ansvarlige ledere.

Et tredje argument mod folkeafstemninger er, at de *fremmer konflikter* i stedet for at skabe forståelse og enighed. Når en sag sættes til afstemning blandt vælgerne, er der som regel kun to muligheder: for eller imod et forslag. Der er ingen mulighed for nuancer eller forhandling og kompromiser. Dette argument mod direkte demokrati og folkeafstemninger kan yderligere uddybes, fordi det kun er de færreste almindelige mennesker, der har tid og kræfter til at sætte sig ordentligt ind i politiske sager. Som omtalt ovenfor er den politiske frihed også en frihed til at blive fri for at skulle tage stilling (Højlund, 1993: 45f). Hvis man derimod mere eller mindre tvinger folk til at tage stilling ved en folkeafstemning, bliver det ikke blot på et tilfældigt og mangelfuldt grundlag, men også halvhjertet. Meningsdannelsen polariseres unødvendigt, idet mennesker tvinges til at indtage et standpunkt for eller imod en bestemt beslutning, hvor en saglig forhandling mellem valgte repræsentanter i mange tilfælde ville kunne føre til kompromiser, der tilgodeser forskellige interesser.

Derfor bliver den politiske legitimitet i virkeligheden ikke styrket ved en øget anvendelse af folkeafstemninger. Beslutningerne bliver ikke mere rimelige og retfærdige af, at alle vælgere har truffet dem, men snarere mindre troværdige, fordi mange føler tvivl forbundet med deres egen stillingtagen og dermed også det samlede udfald. Der kommer et element af tilfældighed

ind i politik, hvorved love og de politiske myndigheders beslutninger i det hele taget kommer til at fremstå mindre autoritative – som noget man *bør* rette sig efter.

Her overfor kunne det så indvendes, at alt for stor selvsikkerhed i politiske spørgsmål hverken bidrager til tolerance eller til gensidig forståelse. Er det ikke bedre, at borgerne følger love og anvisninger fra offentlige myndigheder, fordi de forstår baggrunden og hensigten med disse regler end af blind lydighed og ureflekteret pligtfølelse? Hører tanken om lydige undersåtter ikke til i en fjern fortid, hvor uvidende og umælende bønder og borgere uden at kny bøjede sig i respekt for autoriteter som kirken, herremændene, hæren og kongen?

Men – siger tilhængerne af et rendyrket repræsentativt demokrati uden folkeafstemninger – når det politiske liv bliver konfliktbetonet og polariseret, bliver det også mindre stabilt. Den forhandling, moderation og søgen mod midten, som kendetegner repræsentative systemer – navnlig når der ikke er noget parti, der har flertal alene – går tabt, hvis beslutningerne lægges ud til vælgerens afgørelse, og politik bliver i højere grad en kamp mellem to modstående standpunkter. Politikernes indflydelse kommer til at afhænge af deres evne til at formulere de spørgsmål, som vælgerne skal tage stilling til, og af deres evne til at manipulere vælgerne gennem informationskontrol og medieoptræden. Det bliver mere afgørende at have mange penge til at føre kampagner for end at formulere gode argumenter. Polariserings og skiftende udfald af folkeafstemninger, hvor tilfældigheder og skiftende folkestemninger afgør udfaldet, vil føre til lavere politisk stabilitet.

Den øgede interesse, medleven og aktivitet, som tilhængerne af folkeafstemninger fremhæver, sker således på stabilitetens bekostning. Amerikanske forskere har fundet, at en høj grad af politisk interesse var forbundet med mindre åbenhed, mindre villighed til at skifte standpunkt og med en nærmest fanatisk partiidentifikation. Man har derfor talt om, at en vis politisk apati i befolkningen kunne have en stabiliserende funktion. De mennesker, der lever i et demokrati, skal på en og samme tid være aktive og medbestemmende borgere og lovlydige undersåtter. Da det kan være vanskeligt for den enkelte at afbalancere disse to roller, vil en vis apati i hele vælgerkorpset kunne bidrage til en samlet balance og stabilitet (Almond & Verba, 1965: 343; jf. Svensson, 1977: 285).

Efter modstandernes opfattelse bidrager det øgede konfliktniveau, der efter deres opfattelse er forbundet med folkeafstemninger, også til, at folkeafstemninger fører til mindre politisk effektivitet. Når der kun er mulighed for



at tage stilling for eller imod noget, bliver det sværere at acceptere et nederlag og rette sig efter flertallets beslutning. Derfor kan det blive vanskeligt at få folk til at rette sig efter beslutninger, som er helt uacceptable for dele af befolkningen. I stedet for en frivillig accept af beslutninger truffet af indsigtfulde ledere, får man en forbitret modstand mod en afgørelse fra dem, der har argumenteret imod og ikke kan affinde sig med flertallets „forkerte“ afgørelse. Historien om de fire danske forbehold efter 1993 og folkeafstemningen i 2000 om et af disse forbehold, nemlig om det valutariske samarbejde og den fælles mønt, euroen, er ganske illustrerende. Manglende accept af resultatet af en folkeafstemning svækker efterlevelsen af beslutningen, øger omkostningerne ved dens gennemførelse, og udhuler derfor den politiske effektivitet.

For det fjerde er det et argument mod folkeafstemninger, at den åbenhed, som er forbundet med debatten op til en folkeafstemning, i mange tilfælde er ganske problematisk, fordi den fører til *mindre fortrolighed* i den politiske beslutningsproces. Mange siger, for eksempel inden for udenrigspolitikken, tåler ikke, at alting lægges åbent frem. Nogle beslutninger hviler på fortrolige oplysninger, som kun en mindre kreds kan få indblik i og tage stilling til. Nogle oplysninger kan kun fremskaffes, fordi der er lovet fortrolighed. Andre oplysninger ødelægges ved deres blotte offentliggørelse deres egen mening, for eksempel vil offentliggørelsen af overvejelser om en skatteforhøjelse med det formål at reducere forbruget af en bestemt vare, føre til hamstring og uønsket overforbrug af netop den pågældende vare. Selv om åbenhed kan være positivt, kan det være vanskeligt at komme uden om, at ikke alt kan lægges åbent frem. Forhandlinger og kompromis mellem politiske modstandere kræver fortrolighed og ro fra mediernes utålmodige indblanding.

En form for balance synes at være nødvendig: Så åbent som muligt og så fortroligt som nødvendigt. Men denne balance udelukker også folkeafstemninger om nogle sager, så det er nok ikke tilfældigt, at der i den danske grundlov findes en række emner, som der ikke kan holdes folkeafstemning om. Spørgsmålet er så, om det er de rigtige undtagelser, eller om der er for mange eller for få. Tilhængere af direkte demokrati og folkeafstemninger vil mene, at der er for mange, og at undtagelserne om skattelove og andre økonomiske forhold ikke er udtryk for særlig stor tiltro til befolkningens politiske dømmekraft. De hævder, at sådanne undtagelser berøver borgernes kontrol med den politiske dagsorden og hinder deres effektive deltagelse i formuleringen af de beslutninger, som former vilkårene for deres liv.

## DISKUSSION AF ARGUMENTERNE FOR OG IMOD FOLKEAFSTEMNINGER

Den grundlæggende uenighed mellem tilhængere og modstandere af folkeafstemninger udspringer af de forskellige teoretiske grundopfattelser, der i kapitel 2 er omtalt som den radikale og den liberale teori, og som dybest set drejer sig om forskellige syn på politisk repræsentation. Mens tilhængerne af mere direkte demokrati og flere folkeafstemninger fremhæver det værdifulde i borgernes mulighed for direkte at udtrykke deres synspunkter og den politiske legitimitet, der følger med, at de politiske beslutninger afspejler borgernes standpunkter og interesser, så peger modstanderne på, at det kan indebære dårligere beslutninger, fordi disse beslutninger kommer til at hvile på et for ringe grundlag og vil føre til en usammenhængende lovgivning. Ringere kvalitet i lovgivningen kan på lidt længere sigt undergrave den politiske legitimitet og gøre det vanskeligere at få lovgivningen efterlevet.

Hvor tilhængerne af folkeafstemninger fremhæver borgerens effektive deltagelse og lige indflydelse, peger modstanderne på behovet for en oplyst forståelse af de politiske spørgsmål. Modstandere af folkeafstemninger har her ret i, at det svækker den demokratiske proces, hvis beslutningerne træffes på grundlag af fordomme, utilstrækkelig viden og skiftende stemninger. Det følger dog ikke heraf, at de politiske beslutninger skal træffes af valgte repræsentanter. Ud fra en demokratisk betragtning er midlet mod fordomme og uvidenhed oplysning og debat og ikke at tage beslutningsretten fra nogle og give den til andre.

Hvis modstanderne af folkeafstemninger for alvor mener, at folket mangler forudsætninger for at træffe politiske beslutninger, så er de ikke blot imod folkeafstemninger, men også imod folkestyre. Troen på de mere indsigtfulde ledere og deres mere kvalificerede beskæftigelse med politiske spørgsmål kan kombineres med en så ringe vurdering af almindelige menneskers politiske evner, at man kan komme i tvivl om, hvorvidt der virkelig er tale om en demokratisk opfattelse, eller om der snarere er tale om en formynderisk holdning: at politikerne ved bedre end befolkningen selv, hvad der tjener dens interesse (jf. Budge, 1996: 82). Samtidig ses der bort fra, at politisk deltagelse i almindelighed og deltagelsen i folkeafstemninger i særdeleshed kan have en uddannende effekt. Når vælgerne skal afgøre et politisk spørgsmål ved en folkeafstemning, bliver de på mangfoldige måder motiveret til at sætte sig ind i sagen, følge debatten i aviser, radio, tv og andre massemedier, og prøve de modstående argumenter af i diskussioner med familie, venner, kolleger m. fl. Det er formodentlig ingen tilfældighed, at

danskerne, der nu adskillige gange har skullet tage stilling til spørgsmål om europæisk integration ved folkeafstemninger, hører til de mest velinformerede om europæiske spørgsmål i Den Europæiske Union (se for eksempel, Blondel et al., 1998: 185). Kort sagt, hvis ledernes indsigt og overlegne kompetence fremhæves som det afgørende i forhold til folkets manglende forudsætninger, er det snarere en form for politisk formynderi end demokrati, der må være den mest velegnede styreform.

Tilhængere og modstandere af folkeafstemninger, som strides på et demokratisk grundlag, må derfor kunne mødes i enighed om, at folkeafstemninger fremmer den politiske legitimitet, men at der af hensyn til den politiske effektivitet og stabilitet må være grænser for, hvor mange sager der kan afgøres ved folkets direkte deltagelse. Det vil være uoverkommeligt at gennemføre den nødvendige oplysning og debat om alle eller blot hovedparten af de sager, der skal træffes politisk beslutning om, og jo flere sager, der afgøres ved folkeafstemninger, desto større er risikoen for, at sammenhængen i lovgivningen sættes over styr.

Tilhængerne af folkeafstemninger fremhæver, at folkeafstemninger styrker borgernes ansvarlighed over for lovgivningen, hvilket kan bidrage til større politisk stabilitet og effektivitet, fordi det er vanskeligere for de valgte politikere at tage en beslutning truffet ved en folkeafstemning end ved en folketingsbeslutning op til revision. Modstanderne er til gengæld bekymret for, at disse mulige fordele sker på bekostning af respekten for de valgte politikere. Navnlig de politiske partier, som er nødvendige for at formidle forbindelsen mellem befolkningen og deres repræsentanter, kan blive svækket ved en øget anvendelse af folkeafstemninger.

Ingen af disse argumenter er holdbare. At ændrede flertalsforhold som følge af valg skulle føre til voldsomme ændringer af politikken, er mere rigtigt i topartisystemer end i et flerpartisystem som det danske, hvor vigtige love som regel ikke vedtages med et snævert flertal i Folketinget, men hvor man gennem forhandling, kompromisser og forlig søger at sikre sig et bredt flertal, som også vil være holdbart, selv om de partipolitiske styrkeforhold skulle skifte. Selv efter valget i 2001, som førte til en regering, der ikke er afhængig af midterpartierne, har der kun på nogle få punkter været tale om drastiske ændringer af politikken, og regeringen angribes jævnligt af liberale ideologer for at være for midtsøgende og føre socialdemokratisk politik minus ti procent. At folkeafstemninger skulle føre til større politisk ustabilitet er derfor tvivlsomt. Der kan tværtimod peges på en del eksempler, hvor den politiske ledelse ikke uden videre har accepteret resultatet af folkeafstemninger,

der er gået den imod, og at folkeafstemninger ikke har fået den tilsigtede virkning. Uanset om det er et valgt organ som Folketinget eller vælgerbefolkningen, der træffer beslutningerne, skal de under alle omstændigheder gennemføres, og det sker som regel i et samarbejde mellem politikere og embedsmænd. Især embedsmændenes uvilje over for folkelige beslutninger kan være større end over for beslutninger truffet af politikerne, og derfor vil de måske ikke med samme energi og målbevidsthed søge de folkelige beslutninger gennemført. Det er i hvert fald tankevækkende, at den svenske folkeafstemning i 1955 om ikke at gå over til højrekørsel kun holdt i nogle år, og at det går trægt med at få kernekraften afviklet i Sverige, selv om 40 procent af vælgerne i 1980 mente, at det skulle ske inden 1990, og andre 40 procent, at det skulle ske inden 2010. Nu er folkeafstemninger i Sverige kun vejledende, men i Danmark førte den bindende forkastelse af fire jordlove i 1964 alligevel til, at stort set de samme reguleringer blev indført nogle år efter.

At de politiske partier skulle blive svækket af folkeafstemninger er heller ikke noget vægtigt argument. Faldet i partiernes medlemstal siden 1960 kan ikke på nogen måde kædes sammen med de gennemførte folkeafstemninger, så partiernes svækkelse må have andre årsager. Dertil kommer, at folkeafstemninger snarere har været et middel til at undgå partisplittelse end til at fremme den, fordi de kan have en mæglende funktion i forbindelse med interne partistridigheder (Bjørklund, 1982: 248; 252f). Under alle omstændigheder er det ud fra en demokratisk betragtning problematisk at ville indskrænke vælgerens selvbestemmelsesret af hensyn til politiske organisationer, som alene har til opgave at tjene demokratiet som forbindelseskanal mellem vælgerne og de valgte. Endelig kan man meget vel tænke sig, at de politiske partier vil få nye og vigtige opgaver i en demokratisk styreform, hvor folkeafstemninger spiller en større rolle (Budge, 1996: 105-132).

Når tilhængerne er begejstrede for folkeafstemninger, skyldes det også, at de kan øge den politiske interesse i befolkningen og øge borgernes aktive deltagelse i politik. Modstanderne er derimod mere skeptiske, fordi de er bange for, at folkeafstemninger vil fremme de politiske konflikter i samfundet og medføre en polarisering, som kan undergrave den politiske stabilitet i landet.

Det er tvivlsomt, at folkeafstemninger skulle føre til større konflikt og polarisering. Selv om der kun kan stemmes for og imod et forslag ved en folkeafstemning, er det ikke anderledes, end at der ved den endelige afstemning ved 3. behandling af lovforslag i Folketinget også kun kan stemmes for eller imod – hvis man da ikke undlader at stemme, en mulighed der også står

åben ved folkeafstemninger. Det afgørende er her ikke afstemningen, men det, der er gået forud for den. Forhandling og kompromisvillighed kan også gøre sig gældende ved udformningen af afstemningstemaet ved folkeafstemninger. Oplysning og debat er lige så vigtig forud for folkeafstemninger som afstemninger i Folketinget. Det er til gengæld en demokratisk gevinst ved folkeafstemninger, at alle får mulighed for at opdage og bedømme deres synspunkter og ønsker med hensyn til den beslutning, der lægges ud til vælgerens afgørelse. Den oplyste forståelse udbredes til langt flere, når afgørelsen træffes af vælgerne, end når den træffes af valgte repræsentanter.

Selv om forhandling, kompromisvillighed og opnåelse af bred enighed kan bidrage til politisk effektivitet og stabilitet, må disse goder ikke ske på bekostning af den demokratiske legitimitet. Hvis enigheden kun kan opnås ved at tilsidesætte klart udtrykte ønsker og interesser i befolkningen, er der ikke længere tale om en demokratisk proces. Konflikter mellem forskellige interesser og ideer er uomgængelige i et demokratisk samfund, alle kan ikke få deres vilje hele tiden, så kompromisser kan være nødvendige og ønskelige. De må dog ikke indgå for enhver pris, men må holde sig inden for, hvad vælgerne kan acceptere. En nærliggende mulighed, som kan give vælgerne kontrol med den politiske dagsorden, ville være at tillade et antal vælgere at begære folkeafstemning om vedtagne love. På den måde sættes der en demokratisk grænse for de kompromisser, som valgte repræsentanter kan indgå.

Det politiske engagement, den oplyste forståelse og den kontrolmulighed, som folkeafstemninger medfører, forudsætter naturligvis, at de fleste vælgere deltager. Bortset fra enkelte folkeafstemninger har det været tilfældet i Danmark, men det er påvist, at deltagelsen falder, når antallet af folkeafstemninger øges (Qvortrup, uden årstal: 29-31). En lav deltagelse er imidlertid ikke blot udtryk for et lavt politisk engagement, en begrænset udbredelse af oplyst forståelse og en kontrol fra et mindretal, den betyder også, at den legitimitet, som folkeafstemninger giver politiske beslutninger, svækkes.

Det er derfor ikke så meget på grund af faren for konflikt og polarisering, at der ikke bør afholdes for mange folkestemninger, men snarere af hensyn til ikke at kræve for meget af vælgerne, som også har andre ting at tænke på. Det gælder her om at finde en balance og navnlig en balanceret udvikling. På den ene side kan deltagelse i politiske beslutninger have en uddannende funktion, og deltagelse i folkeafstemninger kan stimulere interessen for at deltage i flere. På den anden side er der grænser for, hvor mange sager man kan sætte sig ind i, engagere sig i, og deltage i afgørelsen af.

Alt i alt gælder det, at selv om man accepterer, at demokrati drejer sig om folkestyre, og at folkeviljen skal råde, når der er uenighed, så kan det ikke være en hvilken som helst spontan og tilfældig folkevilje, som fremkommer ved en meningsmåling, eller ved at tv-seerne trykker på forskellige knapper på telefonen, som skal lægges til grund for offentlige beslutninger. Den oplysning og debat og det engagement, der kan aktivere vælgerne, kan heller ikke skabes om alle eller blot hovedparten af de politiske beslutninger. Hvis man vil høste de fordele for det politiske styre i form af større legitimitet, effektivitet og stabilitet, som folkeafstemninger kan medføre, må der være tale om et forholdsvis begrænset antal folkeafstemninger. Måske en om året eller hvert andet år. Der skal være tid til oplysning og debat og mulighed for koncentration om hver enkelt sag, før den bringes til afstemning blandt vælgerne.

Denne pointe synes hverken tilhængerne eller modstanderne at tage helt alvorligt. Tilhængerne taler så begejstret om folkeafstemninger, at det underforstås, at man ikke kan få nok af dem. Modstanderne er til gengæld så afvisende, at de enten forlader demokratiets grund ved helt at afvise vælgernes forudsætninger for kvalificeret deltagelse eller fremmaner de uoverskuelige konsekvenser af en fuldstændig overgang til direkte demokrati. Kort sagt, tilhængere og modstandere taler forbi hinanden.

Der burde kunne skabes enighed om, at det ikke er et trykknappdemokrati, hvor det er den spontane folkevilje, der råder, og at det ikke er alle spørgsmål, der skal afgøres ved folkeafstemninger, selv om der godt kunne være flere end i dag. Selv om man bliver enige om, at det må være den velinformerede, reflekterede og varige folkevilje, der skal bære folkestyret, så kan man selvfølgelig godt ud fra den radikale og liberale teori med deres forskellige syn på valgte repræsentanters nødvendighed og ønskelighed være uenige om, hvor mange folkeafstemninger der bør være, og hvem der skal kunne fremkalde dem.

## **SAMMENFATNING**

I dette kapitel er gennemgået fire hovedargumenter for og fire hovedargumenter imod folkeafstemninger. De kan stilles op over for hinanden, som vist i figur 3.1.

FIGUR 3.1.

## Argumenter for og mod folkeafstemninger

FOR	MOD
Bedre overensstemmelse	Dårligere beslutninger
Større folkelig ansvarlighed	Svækkede repræsentanter
Større folkeligt engagement	Konfliktskabende
Større åbenhed og bredere forståelse	Mindre fortrolighed

Mens tilhængerne af mere direkte demokrati og flere folkeafstemninger navnlig fremhæver den politiske legitimitet, der følger med, at de politiske beslutninger afspejler borgernes standpunkter og interesser, peger modstanderne på, at det kan indebære dårligere beslutninger, fordi de kommer til at hvile på et for ringe grundlag og vil føre til en usammenhængende lovgivning. Desuden kan ringere kvalitet i lovgivningen på lidt længere sigt undergrave den politiske legitimitet og gøre det vanskeligere at få lovgivningen efterlevet.

Mens tilhængerne fremhæver, at folkeafstemninger styrker borgernes ansvarlighed over for lovgivningen og dermed øger den politiske stabilitet og effektivitet, er modstanderne bekymret for, at disse mulige fordele sker på bekostning af respekten for de valgte politikere. Navnlig de politiske partier, som er nødvendige for at formidle forbindelsen mellem befolkningen og deres repræsentanter, kan blive svækket ved en øget anvendelse af folkeafstemninger.

Mens tilhængerne er begejstrede for folkeafstemninger, fordi de kan øge den politiske interesse i befolkningen og øge borgernes aktive deltagelse i politik, er modstanderne mere skeptiske. De er bange for, at folkeafstemninger vil fremme de politiske konflikter i samfundet og medføre en polarisering, som kan undergrave den politiske stabilitet i landet.

Endelig er tilhængere og modstandere af folkeafstemninger uenige om værdien af den åbenhed, som folkeafstemninger vil medføre i den politiske beslutningsproces. Tilhængerne fremhæver, at folkeafstemninger vil øge presset for større åbenhed, hvilket de ser som en fordel, fordi det bidrager til en bredere politisk forståelse. Modstanderne vil måske nok være enige i, at større åbenhed er nødvendig, hvis folket selv skal afgøre flere politiske spørgsmål, men de gør samtidig opmærksom på, at der er grænser for åbenheden og dermed også for, hvad der kan afgøres ved folkeafstemninger.

Diskussionen af de centrale argumenter for og mod flere folkeafstemninger og en ændret balance mellem repræsentativt og direkte demokrati viser, at deltagerne i debatten ofte taler forbi hinanden. Tilhængerne gør sjældent klart, at de hverken forestiller sig nogen afskaffelse af repræsentative institutioner, eller at alle politiske sager skal afgøres ved folkeafstemninger. Modstanderne argumenterer til gengæld ofte, som om alle beslutninger eller de fleste beslutninger skulle træffes ved direkte afstemninger. På den måde tilsløres det, at den politiske legitimitet, effektivitet og stabilitet ville kunne øges, hvis der åbnes mulighed for flere, men ikke for mange folkeafstemninger.

En realistisk vurdering er, at selv indførelse af markante elementer af direkte demokrati som folkebegæring og folkeinitiativ næppe vil kunne ændre det forhold, at moderne politiske systemer fundamentalt hviler på forskellige former for arbejdsdeling og specialiserede kompetencer. Nogle politiske institutioner er valgte og står til ansvar over for vælgerne, andre er sammensat af særligt sagkyndige og står til ansvar over for politisk udpegede ledere. Politiske institutioner som partier og interesseorganisationer, der formidler forbindelsen mellem befolkningen og de politiske myndigheder, vil under alle omstændigheder være nødvendige.

Direkte og repræsentativt demokrati er ikke et enten-eller, men et mere-eller-mindre. I hvilket omfang folkets røst skal kunne gøre sig gældende gennem et større eller mindre antal folkeafstemninger, og hvem der skal have kontrollen med hvilke sager, der skal afgøres direkte af vælgerne, kan finjusteres gennem regler om, hvem der kan igangsætte folkeafstemninger, hvor mange vælgere, der skal støtte sådanne begæring og initiativer, hvilke sager, der skal være undtaget, og hvilke der skal afholdes folkeafstemninger om. I Danmark er vi indtil videre ikke gået særlig langt i retning af det direkte demokrati, hvilket fremgår af det følgende kapitel.



## DE DANSKE REGLER

Den politiske styreform, som man til daglig kalder for „det danske demokrati“ eller „det danske folkestyre“, er ikke en realisering af nogen bestemt demokratisk værditeori. Styreformen herhjemme må snarere ses som et resultat af en lang og konfliktpræget proces, hvor forskellige ideer og gruppeinteresser er blevet konfronteret under skiftende sociale og politiske omstændigheder. Denne proces har i det store og hele ført til en fortsat demokratisering af den politiske styreform, selv om der ind imellem har været tale om alvorlige nederlag og tilbageskridt for de demokratiske kræfter.<sup>1</sup> I modsætning til, hvad der er tilfældet i for eksempel Sverige og Finland, gives der ikke i de danske grundlove direkte udtryk for folkesuverænitetsprincippet (Petersson, 1984: 25). Ikke desto mindre er det dette princip, der er styreformens ideologiske grundlag:

... det danske forfatningssystem hviler på den grundopfattelse, at statsmagten har sit udspring og grundlag i „folkets vilje“, det vil sige deri, at statens borgere har accepteret, at magten udøves af de organer, som er indsat ved forfatningen, og som fungerer efter forfatningens forskrifter. Dette princip, at magten udgår af folket, er ofte betegnet ved ordet „folkesuverænitet“ ... Forfatningsudviklingen siden midten af forrige århundrede kan i al korthed karakteriseres som en stræben efter at omsætte folkesuverænitets princip i forfatningsretlige normer og politisk praksis. Udviklingen er nu ført så langt ad denne bane som det vel er praktisk gør ligt, og princippet ligger som latent grundlag for det aktuelle forfatningssystem, uanset at det ikke nogetsteds i systemet er udtrykkeligt formuleret (Sørensen, 1969: 68f).

Det væsentlige i denne sammenhæng er, at folkesuverænitetsprincippet er blevet realiseret i stadig større omfang. Det er imidlertid også væsentligt, at denne realisering er foregået i en styreform, der er repræsentativ i sin opbygning. Borgerne har i større omfang fået en ligelig indflydelse på Folketingets og regeringens sammensætning og dermed *indirekte* på formuleringen af de

politiske beslutninger. Kombinationen af de to grundlæggende principper i det danske folkestyre – folkesuveræniteten og en repræsentativ styreform – kommer først og fremmest til udtryk ved den lige og almindelige valgret, der bestemmer „folket“ som alle voksne danske statsborgere med fast bopæl i riget; ved forholdstalsvalgmåden, der skal sikre, at de politiske anskuelser i folket får en ligelig repræsentation i den valgte forsamling; og ved det parlamentariske princip, der skal sikre, at regeringen er i overensstemmelse med flertallet i den valgte forsamling.

Demokratiseringsprocessen har desuden givet plads for, at borgerne har fået mulighed for at få *direkte* indflydelse på formuleringen af de politiske beslutninger gennem referenda. Elementer af direkte demokrati er dog kommet på et ret sent tidspunkt, og de har mødt kraftig modstand fra talsmænd for det repræsentative demokrati.<sup>2</sup>

Socialdemokratiet krævede allerede i sit Gimleprogram i 1876 „direkte lovgivning igennem folket“, men der kom først for alvor gang i debatten om folkeafstemningens indførelse, efter at Det radikale Venstre i 1905 i det såkaldte „Odenseprogram“ havde gjort sig til talsmand for direkte folkeafstemninger om vigtige spørgsmål, og efter at partiet i 1909 havde fremsat et forslag til ændring af grundloven, som indeholdt et forslag om, at 30.000 vægere skulle kunne begære et vedtaget lovforslag til folkeafstemning. Dette forslag må kategoriseres som et forslag om fakultativt referendum ved folkebegæring og ikke – som Kauffeldt gør det (1972: 247) – et forslag om folkeinitiativ. Disse forslag blev dog aldrig gennemført. Grundloven af 1915 indførte folkeafstemning om grundlovsændringer, men først med grundloven af 1953 blev der indført regler om folkeafstemninger om love. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang disse regler bidrog til en demokratisering af styreformen.

Der findes i dag seks muligheder for at afholde nationalt referendum i den danske styreform. Derimod er der ingen muligheder for folkebegæring eller folkeinitiativ. Fem af de seks muligheder for referendum omtales i grundloven (se Appendiks 1), og de er alle decisive: (1) et obligatorisk forfatningsreferendum (§ 88); (2) et fakultativt lovreferendum (§ 42); (3) et obligatorisk lovreferendum om valgretsalderen (§ 29); (4) et obligatorisk lovreferendum om suverænitetsindskrænkning (§ 20), og (5) et frivilligt lovreferendum om mellemfolkelige beslutninger (§ 42, stk. 6, jf. § 19). Dertil kommer muligheden for ved lov at gennemføre frivillige referenda, som i retlig henseende er konsultative, idet de ikke kan binde de organer, som er kompetente efter grundloven (Sørensen, 1969: 178f). Endelig er det hævdet,

at der også kan afholdes frivillige og decisive folkeafstemninger (Zahle, 1996: 127f).

Da de to første af disse muligheder er de principielt vigtigste, og da de obligatoriske lovreferenda efter §§ 29 og 20 knytter sig til reglerne om det fakultative lovreferendum i § 42, skal det obligatoriske forfatningsreferendum og det fakultative lovreferendum gøres til genstand for særskilt omtale.

#### DET OBLIGATORISKE FORFATNINGSREFERENDUM

Det var grundloven af 1915, der indførte det obligatoriske forfatningsreferendum. Før den tid krævedes til grundlovsændringer blot, at forslaget blev vedtaget af Rigsdagen, hvorefter Rigsdagen skulle opløses, nyvalg afholdes, og forslaget på ny vedtages i uændret skikkelse af den nyvalgte Rigsdag (§ 95 i 1866-grundloven). Vælgerne fik således kun en indirekte mulighed for at tage stilling til de foreslåede grundlovsændringer ved deres stemmeafgivning for de opstillede kandidater. Vælgernes stillingtagen til forslaget om grundlovsændringer kunne her sløres af, at andre spørgsmål end grundlovsforslaget kunne blive afgørende for valgenes udfald.

Efter grundloven af 1915 skulle et forslag til forfatningsændring, når det var vedtaget af Rigsdagen og derefter af en nyvalgt Rigsdag, forelægges folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse. Til godkendelse krævedes, at et flertal af de vælgere, der deltog i afstemningen, og mindst 45 procent af alle valgberettigede, afgav deres stemme for Rigsdagens beslutning om en ny grundlovsbestemmelse. Det er i princippet den samme bestemmelse, som i dag findes i grundlovens § 88. Dog er procentkravet efter 1953-grundloven sat ned til 40 procent.

Man kan diskutere, om denne bestemmelse om forfatningsreferendum er udtryk for en folkesuverænitetsankegang. For denne fortolkning taler, at grundloven har karakter af at være en kontrakt mellem borgerne om, hvordan styreformen skal være. Grundlove har større betydning og mere vidtrækkende konsekvenser end almindelige love, og derfor bør de godkendes af folket ved en direkte afstemning. Imod denne fortolkning taler de særlige betingelser, der kræves for, at grundlovsændringer kan vedtages. De er udtryk for, at det gøres særligt vanskeligt at ændre grundloven. De får dermed karakter af en mindretalsbeskyttelse, idet der ikke blot blandt vælgerne skal være et flertal for en ny grundlov, men også et kvalificeret flertal (Rasmussen, 1972: 24).

En nærmere analyse af, hvordan bestemmelserne om det obligatoriske forfatningsreferendum kom ind i 1915-grundloven, viser, at den er udtryk for et kompromis mellem en folkesuverænitetstankegang og et ønske om mindretalsbeskyttelse. Om en entydig anerkendelse af folkeflertallets uindskrænkede suverænitet var der i hvert fald ikke tale.

Tanken om et obligatorisk forfatningsreferendum blev først fremført på Rigsdagen af Det radikale Venstre i oktober 1909. Der var her tale om en ren folkesuverænitetstankegang, idet partiet foreslog, at den fornyede rigsdagsvedtagelse efter 1866-grundloven skulle erstattes af en folkeafstemning. Til vedtagelse af en ny grundlovsbestemmelse skulle der efter partiets forslag blot være flertal blandt de afgivne stemmer. Dette forslag blev støttet af Socialdemokratiet, hvis forfatningsprogram blandt andet indeholdt krav om folkeafstemning om vigtigere spørgsmål og forslagsret for befolkningen (Borgbjerg, Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1909/10, spalte 1871f).

Selv om Socialdemokratiet i 1912 genfremsatte det radikale forslag om obligatorisk forfatningsreferendum, kom det ikke til at indtage nogen central placering i de grundlovsforhandlinger, der fandt sted frem til slutningen af 1913. Baggrunden var, at forudsætningen for en grundlovsændring var et samarbejde mellem de radikale, socialdemokraterne og Venstre, og blandt Venstre-mændene var der udtalt modvilje mod folkeafstemninger. Kravet om obligatorisk forfatningsreferendum kom hverken med i det forslag til grundlovsændring, som Klaus Berntsen fremsatte den 23. oktober 1912 eller i forliget af 12. marts 1914 mellem de tre grundlovspartier.

Når grundloven af 1915 alligevel kom til at indeholde en bestemmelse om obligatorisk forfatningsreferendum, var det et resultat af en række forhandlinger, som endte i et kompromis mellem den radikale regering og de konservative grupper i Folketinget og Landstinget. Hvad angår grundlovsændringer, var vigtige faser i dette forhandlingsforløb, at de konservative grupper i december 1912 og februar 1913 fremsatte forslag om, at forandringer i grundloven skule vedtages med 2/3's flertal i begge ting, og at J.C. Christensen i september 1913 fremsatte et fuldstændigt forslag til grundlovsændring, som blandt andet indeholdt en væsentlig skærpelse af de gældende regler om grundlovsændring. J.C. Christensen kombinerede nemlig de radikales forslag om folkeafstemning med de konservatives forslag om 2/3's flertal. I januar 1914 overtog de konservative dette forslag, og det er i realiteten det, der indeholdes i det kompromis, der i marts-april 1915 blev indgået mellem tre radikale ministre og tre konservative rigsdagsmedlemmer.

Sammenfattende kan det derfor om det obligatoriske forfatningsreferen-

dum i Danmark siges, at det både er begrundet ud fra en folkesuverænitetstankegang og ud fra ønsket om mindretalsbeskyttelse. Det er i overensstemmelse med folkesuverænitetstankegangen, at grundloven skal følge folkeviljen, og at ændringer i den bestående ordning skal forelægges vælgerne til direkte afstemning, hvor der skal være flertal for den foreslåede ændring. Udformningen af det danske forfatningsreferendum er imidlertid også udtryk for et ønske om at gøre grundlovsændringer vanskelige og at beskytte mindretallet mod flertallet.

#### DET FAKULTATIVE LOVREFERENDUM

Det var først med grundloven af 1953, at der blev indført et fakultativt lovreferendum herhjemme. Dets forhistorie kan dog føres tilbage til århundredets begyndelse, og allerede i 1930'erne blev der opnået en vis enighed mellem de store politiske partier om de principielle hovedtræk. Det fakultative lovreferendum er beskrevet i grundlovens § 42 og går i korthed ud på, at 1/3 af Folketingets medlemmer kan begære et vedtaget lovforslag forelagt vælgerne til godkendelse eller forkastelse. Til forkastelse kræves, at der er flere nej-stemmer end ja-stemmer, og at nej-stemmerne udgør mindst 30 procent af de valgberechtigede. En række lovforslag, navnlig af finansiel og udenrigspolitisk karakter, er undtaget fra denne bestemmelse, jf. § 42, stk. 6.

En analyse af argumenterne for indførelse af fakultativt lovreferendum og dets konkrete udformning viser, at det ikke blot kan tages til indtægt for en folkesuverænitetstankegang og et ønske om, at vælgerne direkte skal træffe de politiske beslutninger. Således som reglerne omkring det fakultative referendum er blevet udformet, må det snarere ses som en beskyttelse af mindretallet i Folketinget over for flertallet.

Det radikale Venstre fremsatte det første generelle forslag om fakultativt lovreferendum. Dette forslag var helt igennem udtryk for folkesuverænitetstankegangen. I 1909 foreslog partiet, at lovforslag, der var vedtaget af Rigsdagen, skulle forelægges folketingsvælgerne, hvis dette blev begæret af 30.000 folketingsvælgere. Lovforslaget skulle godkendes eller forkastes af vælgerne med simpelt flertal. 30.000 folketingsvælgere svarede i 1909 til mellem seks og syv procent af vælgerkorpset. Da partiet senere fremsatte et forslag til en samlet grundlovsrevision, som blandt andet indførte den lige og almindelige valgret for både kvinder og mænd, og dermed indebar en betydelig udvidelse af vælgerkorpset, foreslog partiet, at 50.000 folketingsvælgere skulle kunne begære folkeafstemning.

Dette forslag om fakultativt lovreferendum blev støttet af socialdemokraterne, som i 1912 fremsatte forslaget som deres eget. Det var koblet sammen med forslag om etkammersystem, obligatorisk forfatningsreferendum og folkeinitiativ, hvor 50.000 vælgere skulle kunne få et lovforslag, som de selv havde formuleret, eller som blev behandlet på Rigsdagen, forelagt vælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning.

Det var med andre ord de venstreorienterede partier, der fremsatte forslag om fakultativt lovreferendum (Rasmussen, 1972: 25). Det er en smule paradoksalt, at netop disse partier kom til at udgøre det parlamentariske grundlag for regeringen, der efter 1913 ledede grundlovsforhandlingerne på grundlag af et forslag uden lovreferendum. Derimod fremsatte de konservative grupper på Rigsdagen forslag om lovreferendum, men unægtelig med en anden tendens end folkesuveræniteten.

I 1909 havde Højre ytret sig temmelig negativt om folkeafstemninger, men under grundlovsforhandlingerne foreslog partiet i 1914 et lovreferendum med henblik på en beskyttelse af mindretallet. Forslaget gik ud på, at hvis et lovforslag ikke var vedtaget med et flertal på 2/3 i Rigsdagens to kamre, så skulle kongen personlig eller 2/5 af medlemmerne i Landstinget eller Folketinget kunne kræve det sendt til folkeafstemning. I de følgende forhandlinger udvidede Højre sit forslag til, at også fem procent af vælgerne skulle kunne begære folkeafstemning.

Genforeningen i 1920 nødvendiggjorde en ændring af grundloven. Efter de dramatiske begivenheder omkring Påskekrisen og den radikale regerings afgang fremsatte Socialdemokratiet forslag til grundlovsændringer, som ikke var bundet af hensynet til den siddende regering. I Folketinget gennemgik Borgbjerg kritisk den moderne parlamentarisme „efter engelsk-fransk forbillede“ og erklærede, at Socialdemokratiet gik ind for det „rene“ demokrati efter schweizisk forbillede (Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1919–20, sp. 6007–6027, jf. spalte 5315). Partiet foreslog indførelse af republik, etkammersystem, referendum og folkeinitiativ. Om referendum foreslog partiet, at lovforslag, der var vedtaget af Rigsdagen, skulle forelægges vælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning, såfremt en sådan afstemning blev begæret af 50.000 vælgere.

Socialdemokratiets begrundelse for at foreslå elementer af direkte demokrati i 1920 er typisk for den radikale demokratiopfattelse, der opfatter den valgte forsamling som en teknisk nødhjælp. Partiet pegede således på, at en kontrol med parlamentet er ønskelig, og denne kontrol ville partiet lægge i folkets hænder gennem referendum og initiativ:

... det er det Middel, vi stiller op som den eneste, men ogsaa den fuldt ud forsvarlige og gode Kontrol overfor Parlamentet. Det Parlament, den Rigsdag, vi foreslaar, det ene Ting skulde have Kontrol over sig eller ved Siden af sig, og det er Folket selv ... (Borbjerg, Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1919/20, spalte 6025).

I mellemkrigstiden var tankerne om et fakultativt lovreferendum flere gange fremme i den offentlige debat. Som et eksempel på, at sådanne tanker allerede dengang blev knyttet sammen med forslag om afskaffelse af Landstinget kan tages en udtalelse af socialdemokraten Laust Rasmussen, som i 1927 i forbindelse med et forslag om en folkeafstemning om militæret sagde:

Socialdemokraterne har i deres Forfatningsprogram ogsaa et Punkt vedrørende Folkeafstemning angaaende vigtigere Love. Men ganske vist er dette vort krav om Folkeafstemning stillet i Forbindelse med Tanken om Etkammersystem, idet vi mener, at naar Folketinget har vedtaget et Lovforslag, og naar et betydeligt Mindretal er gaaet imod Lovforslaget, eller Lovforslaget griber meget stærkt ind paa et eller andet Omraade, saa at det kan være tvivlsomt, hvorvidt der staar et Flertal i Befolkningen bag ved det, saa skal et større Mindretal kunne beslutte, at Lovforslaget skal underkastes Folkeafstemning, inden det faar Lovkraft (Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1926/27, spalte 4616).

Det er tydeligt, at socialdemokraterne her har accepteret mindretalsgarantien, når det gælder betingelsen for afholdelsen af referendum, men fastholder folkesuveræniteten og det direkte demokrati, når det gælder beslutningskompetencen.

Forslag om fakultativt lovreferendum kom ret sent med i grundlovsforhandlingerne i 1930'erne. Den socialdemokratiske-radikale regerings forslag, der i 1935 blev vedtaget af Folketinget, men forkastet af Landstinget, indeholdt således intet om folkeafstemninger. Venstre og konservative kritiserede blandt andet, at forslaget om afskaffelse af Landstinget ikke blev fulgt op af forslag til beskyttelse af mindretallets interesser.

Da regeringen i november 1936 foreslog, at man skulle nedsætte en forfatningskommission, pegede den på anvendelsen af folkeafstemninger som et af de emner, der skulle tages op til overvejelse. Under Forfatningskommissionens arbejde var det imidlertid repræsentanter for Det konservative Folkeparti, som fremsatte forslag om indførelse af fakultativt lovreferendum, således at et mindretal på Rigsdagen eller et vist antal vælgere skulle kunne begære referendum.

Under de videre grundlovsforhandlinger nåede regeringen og Det konservative Folkeparti frem til et kompromis, som blandt andet indeholdt en bestemmelse om fakultativt lovreferendum. Med dette kompromis skete der et principielt brud med tidligere forslag. Folkesuverænitetetsprincippet blev her tilsidesat til fordel for beskyttelse af mindretallet på Rigsdagen, og det direkte demokrati blev tilsidesat til fordel for det repræsentative demokrati. Med hensyn til betingelsen for afholdelse af referendum foreslog flertallet (socialdemokraterne, radikale og konservative) to muligheder. For det første skulle referendum om et vedtaget lovforslag afholdes, når det blev begæret af 2/5 af Rigsdagens medlemmer. For det andet skulle referendum afholdes, når det blev begæret af 1/3 af Rigsdagens medlemmer, og dette krav inden for en forholdsvis kort tidsfrist fik tilslutning fra 15 procent af vælgerne. Med hensyn til beslutningskompetencen skulle der ved folkeafstemningen stemmes for og imod lovforslaget. Til lovens *forkastelse* skulle kræves, at et flertal af de vælgere, der deltog i afstemningen, dog mindst 35 procent af samtlige vælgere, stemte imod forslaget.

Sammenlignet med de radikale og konservative forslag under grundlovsforhandlingerne op til 1915 og med det socialdemokratiske forslag fra 1919-20 var der her tale om en afgørende indskrænkning af befolkningens mulighed for at begære referendum. En folkebegæring skulle nu forudsætte, at 1/3 af Rigsdagens medlemmer ville være med til referendum. Derimod skulle et mindretal af rigsdagsmedlemmer alene kunne begære et referendum uden nogen som helst form for folkelig medvirken. Allerede herved er der tale om en afvigelse fra folkesuverænitetetsprincippet til fordel for en beskyttelse af mindretallet i den valgte forsamling:

Hvis kravet om referendum ikke kan udgå fra vælgerne men kun fra et antal medlemmer af folkerepræsentationen ... kan det kun udledes af folkeafstemningsteorien ud fra den betragtning at vælgerne sikres indirekte ved at et mindretal i folkerepræsentationen har adgang til at skønne over hvorvidt der er mulighed for at dennes flertal i en given sag ikke er udtryk for anskuelserne hos et flertal af vælgerne. Referendum har i denne udformning den politisk nok så betydningsfulde virkning at der sikres mindretallet en større hensyntagen fra flertallets side end det ellers kunne forventes (Rasmussen, 1972: 20).

Dertil kommer imidlertid, at beslutningskompetencen med dette forslag i væsentlig grad gled fra vælgerne til rigsdagsmedlemmerne. Det repræsentative demokrati gives en klar overvægt, når Rigsdagens beslutning først bortfalder, når der er flertal imod den, og dette flertal oven i købet skal udgøre 35



procent af de stemmeberettigede. Mens vælgernes manglende deltagelse i et forfatningsreferendum er det samme som et nej til en foreslået grundlovsændring (da et ja-flertal skulle udgøre 45 procent efter 1915-grundloven og 40 procent efter 1953-grundloven), er manglende deltagelse i et lovreferendum udtryk for tillid til og accept af de valgte repræsentanters beslutning.

Selv om partiet Venstre i 1938-39 holdt sig uden for forliget mellem regeringen og de konservative, var de fire gamle partier i princippet enige om at prioritere det repræsentative demokrati over det direkte demokrati på denne måde. Forskellen mellem flertallet og Venstre med hensyn til folkeafstemningsbestemmelsen bestod alene i, i hvilket omfang det repræsentative demokrati skulle tilgodeses. Venstres forslag til grundlovsændring indeholdt også en bestemmelse om fakultativt lovreferendum. Vælgerne fik herefter lidt bedre muligheder for at begære referendum, idet begæringen enten skulle kunne fremsættes af 2/5 af Rigsdagens medlemmer eller 10 procent af vælgerne, når blot 15 rigsdagsmedlemmer havde begæret Kongens stadfæstelse af et vedtaget lovforslag udsat. Men også Venstre foreslog, at der skulle være flertal imod lovforslaget ved folkeafstemningen for at få det forkastet. Partiet foreslog imidlertid, at dette kun skulle være 25 procent af samtlige vælgere, hvilket var udtryk for, at det repræsentative demokrati blev tilgode- set i lidt mindre omfang, end flertallet ønskede.

Efter at flertallets grundlovsforslag var faldet ved folkeafstemningen i maj 1939 med en meget lille margin – flertallet af ja-stemmer udgjorde 44,46 procent, altså tæt ved de krævede 45 procent – kom nye grundlovsforhandlinger først i gang efter besættelsen. En ny forfatningskommission blev nedsat i 1946; den fremkom i januar 1953 med et forslag til ny grundlov, der blev støttet af de fire gamle partier og Retsforbundet. Dette forslag indeholdt den bestemmelse om fakultativt lovreferendum, som nu findes i grundlovens § 42.

Den gældende bestemmelse om fakultativt lovreferendum er i princippet udformet på samme måde som i det forkastede forslag fra 1939. Dog er den sidste rest af vælgerindflydelse på kravet om referendum fjernet, idet 1/3 af Folketingets medlemmer kan begære referendum. Vælgernes medvirken er hverken mulig eller nødvendig. Hvad beslutningskompetencen angår, er § 42 udtryk for et kompromis mellem de 35 procent, som flertallet foreslog i 1939, og de 25 procent, som Venstre havde foreslået. Der kræves et flertal imod det vedtagne lovforslag, og mindst 30 procent af samtlige vælgere, til forkastelse af Folketingets beslutning.

Hensigten med indførelsen af det fakultative lovreferendum i grundloven i 1953 – en compensation for afskaffelsen af Landstinget og en beskyttelse af

mindretallet i Folketinget – kom klart frem i statsminister Erik Eriksens forelæggelsestale i Folketinget:

Det var tanken, at landstinget skulle virke konservativt i den forstand, at det ikke alene skulle hindre overilede beslutninger, men også således, at det skulle hindre et mere tilfældigt folketingsflertal i at gennemføre en lovgivning, som ikke havde den fornødne tilslutning i befolkningen.

Der har været almindelig enighed om, at denne sidste opgave er af stor betydning. Men der har også været overvejende enighed om, at landstinget ikke har kunnet løse den. Kommissionen har derfor stillet forslag om, at der fremtidig skal kunne afholdes folkeafstemning om sådanne omtvistede love ... Kommissionens flertal mener herved at have skabt en garanti for, at et tilfældigt rigsdagsflertal ikke kan vedtage en lovgivning af vidtrækkende betydning mod vælgernes ønske. Det erkendes samtidig, at en række love – det drejer sig i første række om finans- og skattelove – ikke bør kunne udsendes til folkeafstemning.

Det er naturligvis ikke til at vide, hvor hyppigt der vil blive afholdt folkeafstemninger. Men jeg føler mig ganske overbevist om, at enhver regering forud for fremsættelsen af et lovforslag vil betænke sig to gange, hvis der er mulighed for, at det kan udsendes til folkeafstemning. Tanken herom vil utvivlsomt have betydelig forebyggende virkning og således virke som en effektiv beskyttelse for mindretallet (Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1952/53, spalte 2014f).

Navnlig Socialdemokratiet havde i den forløbne periode udviklet en negativ holdning over for direkte demokrati og folkeafstemninger. I Folketinget vendte Hans Hedtoft sig således imod det direkte demokrati, som det fungerede i Schweiz. Denne holdning var i direkte modstrid med, at partiet tidligere havde taget netop dette system som sit ideal. Socialdemokratiet ville tydeligvis som mindretalsbeskyttelse i stedet for referendum have foretrukket „det udsættende veto“, dvs. en udsættelse af Folketingets afgørelse i en nærmere bestemt periode. Hedtoft understregede, at „den oppositionelle folkeafstemning“, som han betegnede den, havde en anden karakter end de schweiziske folkeafstemninger, der var udtryk for det direkte demokrati. Socialdemokratiet ønskede at give det repræsentative demokrati en klar overvægt, hvilket kom til udtryk i dets forslag om 40 procent som krav for forkastelse af et vedtaget lovforslag. Det var kun med stor betænkelighed og under pres, at partiet var gået med til de 30 procent (Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1951/52, spalte 2217–2219).

Denne bestemmelse om et fakultativt lovreferendum blev indført imod de sagkyndiges klare advarsel (Eigaard, 1993: 159–164), men afspejler dog

nogle af deres betæneligheder. Alf Ross sondrede således mellem to former for folkeafstemninger: Det anti-repræsentative folkeafstemningsinstitut hviler på den direkte folkesuveræniteten i modsætning til det repræsentative demokrati og er udtryk for en politisk mistro til og kontrol med folkerepræsentationen. Det parlamentariske folkeafstemningsinstitut hviler derimod på det repræsentative demokrati og har det formål at afbøde visse vanskeligheder i særlige situationer. Suveræniteten udgår nok fra folket, men den udøves af folkets valgte repræsentanter, der handler på folkets vegne:

Afgørende er den almindelige tillid, men ikke kontrollen med den enkelte akt. Repræsentationen er ikke blot en mandatar til udøvelse af en andens direktiver og vilje, men en elite, der, i kraft af større indsigt og bedre evner, med en vis frihed skal tjene dem, den repræsenterer. Folkets opgave er ikke at regere eller lovgive, men at placere sin tillid hos de bedst egnede og generelt kontrollere, at den ikke misbruges. Demokratiet er efter denne opfattelse væsentlig en metode til udvælgelse af ledere (Ross, 1953: 176).

Ud fra det repræsentative demokratis tankegang frygtede Ross, at et fakultativt referendum ville virke i politisk konservativ retning, fordi den store mængde overvejende er „træg og konservativ, behersket af fordomme og traditioner, mistroisk over for alt nyt“ (Ross, 1953: 180). Desuden frygtede han, at fakultative referenda ville kunne misbruges i en parlamentarisk styreform, fordi mindretal i folkerepræsentationen „ville gribe enhver lejlighed til at sabotere flertallets lovgivning og udnytte eventuelt nederlag for regeringen til ministerstorm eller krav om nyvalg“ (185). I det hele taget frygtede Ross, at det fakultative referendum ville blive „misbrugt i obstruktionsøjemed og som taktisk middel til at vælte regeringen. Den heraf følgende labilitet i styret er en fare for demokratiet“ (187). Hvis politikerne virkelig ville indføre et fakultativt referendum, anbefalede Ross, at det måtte være en betydelig minoritet inden for folkerepræsentationen, som skulle kunne begære vedtagne lovforslag lagt ud til folkeafstemning.

#### ER REGLER I § 42 OM FAKULTATIVT LOV-REFERENDUM ET DEMOKRATISK FREMSKRIDT?

Den negative holdning, som Ross havde til et fakultativt lovreferendum, og de gradvise ændringer i regelgrundlaget, rejser spørgsmålet, om § 42 virkelig er udtryk for en demokratisering af den danske styreform?

Ud fra den demokratiske idealtipe, der er formuleret af Robert A. Dahl og omtalt i kapitel 2, kan det hævdes, at § 42 ikke repræsenterer noget stort demokratisk fremskridt.

Hvad først den lige valgret angår, så er denne betingelse opfyldt i stort set samme omfang som ved folketingsvalg. Der er derfor ikke tale om nogen væsentlig demokratisering i denne henseende. Det eneste, der kan peges på, er, at der ved folkeafstemninger ikke er tale om nogen spærregrænse. Derfor „spildes“ der ikke stemmer i den forstand, at afgivne stemmer ikke får betydning for valgresultatet. Men da vi i Danmark har forholdstalsvalg og en lav spærregrænse på to procent, er valgretten ikke meget mere lige ved folkeafstemninger end ved folketingsvalg.

Borgernes effektive deltagelse bliver til gengæld øget ved deltagelse i folkeafstemninger i forhold til deltagelse i folketingsvalg. Med den direkte inddragelse i afgørelsen af enkeltspørgsmål øges de enkelte borgeres mulighed for at udtrykke deres præference og øve indflydelse på formuleringen af bindende beslutninger. For det første kan borgerne her markere deres præference om en enkelt sag, hvorimod de ved folketingsvalg må stemme på partier, hvis program omfatter en stillingtagen til mange sager. For det andet overlades der ikke nogen beslutningskompetence til valgte repræsentanter, som man ikke kan være sikker på vil anvende denne kompetence i fuld overensstemmelse med deres vælgers præferencer. Nye sager kan opstå, og afvejningen mellem forskellige sager kan ændres, fordi der indgås kompromisser med andre partier. Over for dette står, at det kun er om forholdsvis få sager, at der afholdes folkeafstemninger. Man kan diskutere om muligheden for folkeafstemninger har gjort folketingsmedlemmerne mere opmærksomme på, at de skal handle i overensstemmelse med deres vælgers præferencer, men man skal i hvert fald være opmærksom på, at enigheden i det danske folketing er meget høj, og at et mindretal kun en gang (i 1963) har fundet det nødvendigt at tage § 42 i brug. Man kan også diskutere, om der virkelig er tale om, at alle borgere har tilstrækkelige (Dahl siger „adequate“) og lige muligheder for at udtrykke deres synspunkter. Har tilhængere og modstandere haft lige muligheder, lige mange (økonomiske) ressourcer og lige adgang til medierne?

Når det drejer sig om oplyst forståelse, kan man spore en vis, om end begrænset, demokratisering som følge af muligheden for folkeafstemninger. Medierne lever i ganske vid udstrækning op til en forpligtelse om at oplyse borgerne i forbindelse med folkeafstemninger, selv om det naturligvis kunne gøres bedre. Indsatsen afhænger formodentlig af, hvor vigtig politikere,

medier og vælgere finder sagen. Mens 42 procent af vælgerne tilkendegav at have nogen eller stor viden om Amsterdam-traktaten i 1998, tilkendegav 62 procent det samme om den fælles mønt i 2000. Sammenlignet med vælgerne i andre europæiske lande er de danske vælgere mere interesserede og veloplyste om EU-spørgsmål, og det kan nok i nogen grad forklares ved, at vi har gennemført en række folkeafstemninger om dette emne. Dette skyldes dog obligatoriske folkeafstemninger efter § 20 og ikke fakultative efter § 42.

Det er især den manglende kontrol med dagsordenen, der betyder, at det er vanskeligt at spore nogen demokratisering i forbindelse med § 42. Der er ingen mulighed for folkebegæring, så vælgerne har ingen kontrol med, hvornår der afholdes folkeafstemning, og hvilke sager, det drejer sig om. Det er kun muligheden for, at der kan blive begæret folkeafstemning af et mindretal i Folketinget, der på en meget indirekte måde giver vælgerne en kontrolmulighed. Det kan ske på den måde, at de gennem henvendelser til deres valgte repræsentanter kan tilkendegive et ønske om, at der afholdes folkeafstemning om et vedtaget lovforslag. Dertil kommer så, at en lang række sager er udelukket fra folkeafstemninger (jf. § 42, stk. 6) og dermed unddraget folkelig kontrol med dagsordenen.

Endelig er den almindelige valgret ved folkeafstemninger opfyldt på samme måde som ved folketingsvalg, så her er der heller ikke sket nogen demokratisering i forhold til det repræsentative demokrati.

Alt i alt er der altså kun tale om beskedne demokratiske fremskridt som følge af § 42. Bestemmelsen er kun brugt en enkelt gang, og de øvrige folkeafstemninger har været obligatoriske afstemninger om valgretsaldere og EF/EU eller frivillige afstemninger om EF/EU. De beskedne demokratiske landvindinger – intet stemmespild, muligheden for en direkte afgørelse af enkelte politiske stridsspørgsmål og en vis øget politisk forståelse – har derfor haft begrænset omfang.

Sammenfattende kan det om udviklingen i de fremsatte forslag om fakultativt lovreferendum siges, at tendensen er gået fra folkesuveræniteten og det direkte demokrati til mindretalsbeskyttelsen og det repræsentative demokrati, jf. oversigten i figur 4.1.

Den ordning, som findes i grundloven i dag, er uden tvivl den af alle de fremsatte forslag, som i mindst omfang tilgodeser folkeflertallets mulighed for at øve indflydelse på lovens indhold.

Denne udvikling er samtidig udtryk for grundlæggende ændringer i de fire gamle partiers holdning til referendum. Socialdemokratiet og Det radikale Venstre har efterhånden forladt deres oprindelige ønsker om at kontrol-

FIGUR 4.1.

Udviklingen i forslag om fakultatit referendum

	BETINGELSE	BESLUTNINGSKOMPETENCE
Det radikale Venstre (1909)	30.000 vælgere	Flertal for <i>vedtagelse</i>
Højre (1914)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kongen</li> <li>• 2/5 af medlemmerne af Landstinget eller Folketinget</li> <li>• 5 pct. af vælgere</li> </ul>	Flertal for <i>vedtagelse</i>
Socialdemokratiet (1920)	50.000 vælgere	Flertal for <i>vedtagelse</i>
Socialdemokratiet (1927)	Mindretal af Folketingets medlemmer	Flertal for <i>vedtagelse</i>
Kompromis mellem Socialdemokratiet, radikale og konservative (1939)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2/5 af Rigsdagens medlemmer</li> <li>• 1/3 af Rigsdagens medlemmer+15 pct. af vælgere</li> </ul>	Flertal på 35 pct. af vælgere for <i>forkastelse</i>
Venstre (1939)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2/5 af Rigsdagens medlemmer</li> <li>• 10 pct. af vælgere (+ 15 af Rigsdagens medlemmer)</li> </ul>	Flertal på 25 pct. af vælgere for <i>forkastelse</i>
§ 42 i grundloven af 1953	1/3 af Folketingets medlemmer	Flertal på 30 pct. af vælgere for <i>forkastelse</i>

lere det repræsentative demokrati med elementer af direkte demokrati. Disse partier har i stigende grad accepteret repræsentationen, ikke som en teknisk nødhjælp, men som en værdi i sig selv (jf. Flindt Pedersen, 1963: 61-73). Det konservative Folkeparti og Venstre har derimod efterhånden erkendt, at det element af direkte demokrati, som referenda er udtryk for, kan gives en udformning, som i høj grad bidrager til det repræsentative demokratis funktionsevne – først og fremmest ved at beskytte mindretallet og ved at styrke kompromisvilligheden (jf. Flindt Pedersen, 1963: 73-83).

#### DE ØVRIGE MULIGHEDER FOR REFERENDUM

Grundloven af 1953 indførte foruden det fakultative lovreferendum også obligatorisk referendum om valgretsaldere og om suverænitetsindskrænkning – eller som Max Sørensen formulerer det – „overdragelse af forfatningsmæssige beføjelser til internationale organer“, hvis et lovforslag

herom ikke vedtages med et flertal på 5/6. Begge disse former for referendum anvender det allerede omtalte forkastelsesprincip i § 42, dvs. at der skal være et flertal imod forslaget blandt de vælgere, der deltager i afstemningen, og dette flertal skal omfatte mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede, for at loven skal forkastes.

Der er for begge disse referendumuligheder tale om, at spørgsmål, som ellers skulle være afgjort ved en grundlovsændring (jf. Sørensen, 1969: 304f), nu kan vedtages på en lettere måde. Dette er mest udpræget for valgretsaldere, som tidligere var bestemt i selve grundloven. For suverænitetsskrænkninger gælder det på den ene side, at kravet om et flertal på 5/6 er temmelig voldsomt, men på den anden side forekommer muligheden for, at et vedtaget lovforslag overlever et referendum, langt lettere end den tunge procedure for grundlovsændring.

Disse muligheder for referendum repræsenterer begge et skridt bort fra folkesuveræniteten og det direkte demokrati i retning af, at det repræsentative demokrati tilgodeses. Der er i begge tilfælde tale om, at spørgsmål, som tidligere skulle gennem en vanskelig procedure, der krævede, at et folkeflertal tilslutter sig Folketingets beslutning, er lagt over til en lettere procedure, der blot forudsætter, at et folkeflertal af en betydelig størrelse (30 procent) ikke forkaster Folketingets beslutning. Der er her ikke tale om nogen mindretalsbeskyttelse, men derimod om, at det repræsentative demokrati gives en klar overvægt i forhold til det direkte demokrati med hensyn til forfatningsmæssige forhold.

Endelig åbner grundloven inden for det udenrigspolitiske område mulighed for, at der ved lov kan gennemføres en frivillig og decisiv folkeafstemning, og denne mulighed blev faktisk benyttet i 1993. Efter at Maastrichttraktaten var blevet forkastet ved folkeafstemningen i juni 1992, blev det som en del af „Det Nationale Kompromis“ vedtaget, at de danske forbehold over for denne traktat skulle godkendes eller forkastes ved en folkeafstemning, selv om de måtte blive vedtaget med 5/6 flertal i Folketinget. Det skete ved at anvende § 42, stk. 6 – der handler om folkeafstemning om Folketingets samtykke til udenrigspolitiske beslutninger (jf. § 19), når dette samtykke sker i lovs form. Denne mulighed var allerede forberedt forud for folkeafstemningen i 1972, hvor den dog ikke blev nødvendig, fordi der ikke var et 5/6 flertal, og proceduren efter § 20 derfor skulle følges (Koch, 1993: 272-82).

Foruden disse grundlovsbestemte muligheder er der almindelig enighed om, at den danske politiske styreform også omfatter en ikke grundlovsregu-

leret mulighed for frivilligt og konsultativt referendum. Efter at et forslag om frivilligt referendum var gledet ud af det endelige grundlovsforslag, der blev vedtaget i 1915, diskuterede man, om dette betød, at frivillige referenda for fremtiden ville være udelukket. Kort tid efter gennemførtes imidlertid et frivilligt og konsultativt – eller snarere semi-decisivt – referendum om salget af de vestindiske øer, hvorved det blev fastlagt, at denne form for folkeafstemninger godt kunne benyttes. Max Sørensen giver da også klart udtryk for, at der intet kan være til hinder for, at der uden for grundlovens rammer kan iværksættes en afstemning, hvis udfald kan tjene til vejledning for de kompetente led i statsstyret, men som ikke skal gøre indgreb i disse organers frie beslutningsret (Sørensen, 1969: 179).

Indtil midten af 1990'erne var der inden for den forfatningsretlige teori almindelig enighed om, at der ikke kunne afholdes decisive referenda uden for de tilfælde, der er omtalt i grundloven, altså §§ 20, 29, 42 og 88 (Germer, 1995: med henvisning til Poul Andersen, Alf Ross og Max Sørensen). Denne opfattelse er imidlertid blevet anfægtet blandt andet ud fra en argumentation om, at sondringen mellem en (retligt) konsultativ og (politisk) decisiv folkeafstemning er temmelig formel. Da der har vist sig et politisk behov for decisive folkeafstemninger, og da de ikke er udtrykkeligt forbudt i grundloven, er det hævdet, at det i dag må forekomme legitimt at gennemføre decisive folkeafstemninger ved lov (Zahle, 1996: 128f).

## SAMMENFATNING

Folkeafstemningers indplacering i den danske styreform er kun i beskedent omfang udtryk for, at folkesuverænitetstankegangen er slået igennem i form af elementer af direkte demokrati. Kun ved grundlovsændringer er der mulighed for, at folkeflertallet direkte kan tage en politisk beslutning. Dette element af direkte demokrati blev allerede indført i 1915, men selv her er demokratiseringen begrænset af kravet om, at flertallet skal være på mindst 40 procent af alle stemmeberettigede. Ud fra et demokratisk synspunkt var det et fremskridt, at det i 1953 blev lidt mindre vanskeligt for folkeviljen at sætte sig igennem, idet kravet for vedtagelse blev nedsat fra et flertal på 45 procent til 40 procent af alle stemmeberettigede. Ved det fakultative lovreferendum har vælgerne ingen mulighed for at begære et vedtaget lovforslag sendt ud til referendum, og vælger et mindretal i Folketinget at gennemføre en begæring om lovreferendum, er det repræsentative demokrati tilgodeset temmelig langt på det direkte demokratis becostning. Der skal ikke blot



FIGUR 4.2.

Kombinationen af de centrale principper i den politiske styreform i Danmark

	DIREKTE DEMOKRATI	REPRÆSENTATIVT DEMOKRATI
Folkesuverænitet	Flertal kræves for vedtagelse af grundlovsændring (§ 88) "Vetoretten": Et flertal på 30 pct. af vælgerne kan forkaste et vedtaget lovforslag (§ 42)	Lige og almindelig valgret (§ 29) Forholdstalsvalgmåde (§ 31) Parlamentarisme (§ 15)
Mindretalsbeskyttelse	Flertallet for vedtagelse af grundlovsændring skal være på 40 pct. af vælgerne (§ 88)	1/3 af Folketingets medlemmer kan kræve referendum om et vedtaget lovforslag (§ 42)

være et folkeligt flertal mod Folketingets beslutning, men også et kvalificeret flertal på 30 procent af alle stemmeberettigede. Det, der er tilbage af det direkte demokrati, er i realiteten kun en vetoet, en ret for et betydeligt flertal til at stoppe lovforslag, der er vedtaget af Folketinget (jf. Tvevad, 1964: 149).

Alt i alt har de regler om folkeafstemninger, der blev indført i 1953, kun i begrænset omfang bidraget til en demokratisering af styreformen, jf. figur 4.2. I det omfang, der er sket en demokratisering skyldes det andre forhold, nemlig den europæiske udvikling og anvendelsen af § 20. Utsigtet har folkeafstemninger her fået større betydning end oprindeligt tilsigtet og til manges fortrydelse, se for eksempel Hjalte Rasmussen (1999). Muligheden for, at folkets røst bliver hørt, bestemmes dog ikke alene af de formelle regler, men nok så meget af, hvordan reglerne anvendes i praksis: Det er emnet for det følgende kapitel.

## NOTER

- 1 Ved „demokratisering“ forstås her en bevægelse i retning af en større realisering af den demokratiske idealtipe om politisk lighed. Se for forskellige formuleringer af en sådan idealtypisk demokratidefinition, der er snævert forbundet med folkesuverænitetsprincippet (Holden, 1974: 8; Lively, 1975: 50; Dahl, 1989: 108-115, 119-131; Dahl, 1998: 37f samt diskussionen i kapitel 2).
- 2 Jeg har generelt haft stor glæde af at benytte Jørgen Flindt Pedersen (1963).

## DEN DANSKE PRAKSIS

Danmark er et af de europæiske lande, der har afholdt flest folkeafstemninger, idet der er gennemført 19 nationale folkeafstemninger. Der ses her bort fra de afstemninger, som kun en del af befolkningen har deltaget i – som for eksempel afstemningen på de vestindiske øer i 1868 eller den grønlandske afstemning i 1978 om forbud og rationering af spiritus. Der ses også bort fra de afstemninger, der blev gennemført i Sønderjylland i 1920, på Island i 1944, på Færøerne i 1946 og på Grønland i 1979 og 1982 om disse landsdeles nationale tilhørsforhold og styreform.

Gennemførelse af folkeafstemninger er i de senere årtier blevet hyppigere end tidligere. 16 af de 19 folkeafstemninger er således gennemført i perioden siden 1953. Det er dog lidt af en tilsnigelse at påstå – som en amerikansk politolog (Miller, 1982: 56) – at de næsten forekommer lige så ofte som folketingsvalg. Selv om der i perioden 1953–80 blev afholdt 11 folkeafstemninger og 12 folketingsvalg, blev fire af folkeafstemningerne afholdt samtidig – 25. juni 1963 om jordlovene – og to af de andre blev også afholdt samtidig – 28. maj 1953 om ændring af grundloven og nedsættelse af valgretsalderen. I realiteten blev der derfor afholdt referendum syv „gange“, og en af disse gange – 21. september 1971 om nedsættelse af valgretsalderen – blev kombineret med et folketingsvalg. Til gengæld blev der i perioden 1982–2000 gennemført fem folkeafstemninger og seks folketingsvalg, så helt ved siden af er Millers karakteristisk trods alt ikke.

I dette kapitel gennemgås de 19 danske folkeafstemninger opdelt efter de regler, hvorefter de er afholdt, med henblik på at undersøge, om folkeafstemningerne inden for disse grupper har karakteristiske fælles træk. I Appendiks 2 er samtlige 19 folkeafstemninger desuden omtalt kronologisk, idet der afstemning for afstemning redegøres for emnet, baggrunden, de stridende parters standpunkter, resultatet og de videre konsekvenser.

## GRUNDLOVSÆNDRINGER

Der er gennemført tre referenda om grundlovsændringer. De politiske forhandlinger frem til disse afstemninger er allerede omtalt i kapitel 4. Her skal fremhæves, at ja-procenten blandt de valgberettigede i alle tre tilfælde har været tæt på det krævede – 45 procent frem til 1953 og 40 procent efter 1953 – ikke på grund af høje nej-procenter, men derimod på grund af en forholdsvis lav valgdeltagelse. Valgdeltagelsen i disse folkeafstemninger var langt lavere end ved folketingsvalg og lå omkring 50 procent, højest i 1953 med 59,1 procent.

De større partier må hver for sig antages at have noget nær vetoret over for grundlovsændringer. Selv om man i 1953 reducerede kravet om et flertal på 45 procent til et flertal på 40 procent af samtlige vælgere, så viser erfaringen, at et af de større partier blot ved at forholde sig passivt kan bringe et forslag til grundlovsændring i fare. Ved de to første grundlovsafstemninger lykkedes det ikke at nå frem til enighed mellem de fire gamle partier. I 1920 gjorde Socialdemokratiet intet for at få sine tilhængere til at stemme ja, hvilket viste sig i en ret lav valgdeltagelse og et flertal, der kun lå 2,5 procent over det krævede. I 1939 var det Venstre, som forholdt sig passivt, hvilket førte til forslagsets fald, selv om kun 8 procent af de afgivne stemmer var imod det.

Selv små partier og politiske grupper må antages ved en energisk indsats at kunne bringe et grundlovsforslag, som de store partier er enige om, i fare. I 1953 gik de fire gamle partier og Retsforbundet ind for grundlovsændringen, og Danmarks kommunistiske Parti var det eneste af de partier, der var repræsenteret på Rigsdagen, der gik imod forslaget. Desuden var der i de borgerlige kredse – navnlig i Venstre – en del modstandere. Det lykkedes disse kræfter fra partisystemets yderste venstre og højre fløj at mobilisere en femtedel af de afgivne stemmer imod forslaget. De store partiers enighed afspejlede sig i den hidtil største valgdeltagelse ved et forfatningsreferendum – hvilket alligevel var omkring 20 procent lavere end ved det netop afholdte folketingsvalg – og 45 procent-kravet blev kun lige klaret.

Frygten for, at et forslag til grundlovsændring vil falde ved den obligatoriske folkeafstemning, har uden tvivl været en væsentlig årsag til, at det siden 1953 har været vanskeligt at få en seriøs debat i gang om en fornyelse af grundloven. Denne frygt kan dog godt være overdrevet.

Det er således værd at understrege, at problemet med at klare grundlovens krav om bred folkelig opbakning navnlig har drejet sig om valgdeltagelsen og dermed evnen til at mobilisere vælgerne. Dette problem hænger formodentlig sammen med, hvilket emne eller hvilke emner grundlovsændringen

omfatter. I de folkeafstemninger, der siden har været om EF/EU har der ikke været tilsvarende vanskeligheder med at mobilisere vælgerne, og havde folkeafstemningerne i 1972 om dansk medlemskab af EF og i 1993 om Maastricht-traktaten og Edinburgh-aftalen fulgt reglerne i § 88 i stedet for i § 20, ville 40 procent-kravet ikke have været noget problem.

Hvis regering og Folketing koncentrerer sig om et enkelt emne og forhandler sig til bred enighed om et forslag til ændring af grundloven, er der formodentlig langt bedre muligheder for at ændre grundloven, end de fleste politikere forestiller sig. Som det fremgår af det følgende kapitel, har der været tale om en stigende valgdeltagelse i folkeafstemningerne, så det er ikke urealistisk at forvente en valgdeltagelse på over 80 procent om et forslag til grundlovsændring. At der dog er grænser for, hvad vælgerne vil gå med til, viser folkeafstemningen om jordlovene i 1963, to folkeafstemninger om EF/EU og striben af folkeafstemninger om valgretsalderen.

#### FAKULTATIVE LOVREFERENDA

Den nye mulighed for fakultativt lovreferendum, som blev indført i 1953, er kun blevet anvendt en gang. Det var i juni 1963, da folketingsmedlemmer fra Venstre og Det konservative Folkeparti krævede referendum om fire jordlove, der var blevet vedtaget med Socialdemokratiets, Det radikale Venstres og SF's stemmer. Lovene havde et klart principielt indhold, idet der var tale om en afvejning af den private ejendomsret over for en højere grad af offentlig regulering. Regeringen benægtede dog, at der var tale om ekspropriation, og da oppositionen ikke mente, at den socialdemokratisk-radikale regering havde været særlig forhandlingsvenlig, valgte de borgerlige partier at benytte sig af mindretalsbeskyttelsen i § 42, hvis formål netop var „at beskytte et mindretal imod vidtgående ændringer i dets erhvervede rettigheder og imod fundamentale ændringer i samfundets struktur i forholdet mellem borger og stat“, som Poul Møller formulerede det (Folketingets Forhandlinger 1962-63, spalte 6240-41). Stemmetallene tyder på, at vælgerne tog en samlet stilling til de fire lovforslag. Kun naturfredningsloven adskiller sig med en lidt lavere nej-procent.

For forholdet mellem det parlamentariske princip og det fakultative referendum er det interessant at bemærke, at der kun lød få røster om, at regeringen burde gå af som følge af dens nederlag ved folkeafstemningen. De Uafhængige gav udtryk for, at de fandt, at det var en logisk konsekvens af afstemningen, at der blev udskrevet folketingsvalg hurtigst muligt (Avisår-

bogen, 1963: 96). Lederen af oppositionen, forhenværende statsminister Erik Eriksen fra Venstre, var dog hurtig til at tage afstand fra dette krav. I en artikel i Berlingske Tidende skrev han, at „det var moralsk forkert over for de vælgere, der, i tillid til at sagen kun drejede sig om de 4 jordlove, stemte på tværs af deres almindelige politiske stillingtagen“ (Avisårbogen, 1963: 98). Og i åbningsdebatten i oktober 1963 fremhævede han, at folkeafstemningen ikke skulle have direkte politiske konsekvenser: „Den tanke, som lå bag indførelsen af folkeafstemningsprincippet i 1953, ville lide ubodelig skade, hvis en folkeafstemning blev gjort til et valg for og imod regeringen“ (Folketingets Forhandlinger 1963-64, spalte 151). Folkeafstemningen i 1963 fik således ingen parlamentariske konsekvenser for regeringens fortsatte eksistens.

Mange havde før 1953 stillet sig tvivlende over for det nye referendums anvendelighed og anfægtet, at det ville komme til at virke efter sin hensigt. Ledende jurister havde endog betegnet folkeafstemningsreglerne som en skueret (Andersen, 1966: 2). Jordlovsafstemningen viste imidlertid, at det fakultative referendum kunne tjene som en effektiv mindretalsgaranti i en situation, hvor der ikke i befolkningen var flertal for de gennemførte reformtanker. Valgdeltagelsen var højere end i noget tidligere referendum, og den lå kun 12-13 procent under deltagelsen ved det forudgående og det efterfølgende folketingsvalg. Flertallet af nej-stemmer efterlod heller ingen tvivl om befolkningens holdning til forslagene. Selv skeptikere måtte erkende, at denne folkeafstemning var et stærkt argument for referenda som et led i det danske folkestyre (Andersen, 1966: 13).

Hovedresultatet af folkeafstemningen i 1963 var en udskydelse af de igangværende planlægningsbestrebelse inden for den fysiske planlægning og en vis ændring af de planlægningsprincipper, som havde ligget til grund for forslaget. De borgerlige partier havde navnlig rettet deres kampagne mod den øgede ekspropriationsadgang. Da VKR-regeringen i 1969-70 fremsatte og fik gennemført en række love inden for dette område, anvendte man en mindre centralistisk planlægningsmodel og undgik at bruge ordet „ekspropriation“. Man kan dog anlægge den betragtning, at „lovkomplekset i sin helhed tilsigtede at være lige så stærkt, som hvis det havde indeholdt en udvidet adgang til ekspropriation“ (Buksti, 1977: 272).

## VALGRETSAlder

Forslag om nedsættelser af valgretsaldere har været et stadig tilbagevendende tema i efterkrigstidens politiske debat, og fem af de 19 danske referenda

har været om dette spørgsmål (1953, 1961, 1969, 1971 og 1978). De danske erfaringer med referenda hvilede derfor længe navnlig på afstemninger om valgretsaldere (Svensson, 1981).

Disse erfaringer peger i retning af, at valgdeltagelsen er væsentlig lavere ved referenda end ved folketingsvalg. Bortset fra folkeafstemningen i september 1971, der blev afholdt samtidig med et folketingsvalg, har valgdeltagelsen ved referenda om valgretsaldere ligget mere end 20 procent lavere end ved folketingsvalg på samme tid. I 1961 lå valgdeltagelsen usædvanlig lavt, næsten 50 procent lavere end ved folketingsvalget året før. Den lavere valgdeltagelse kan enten tages som udtryk for en forholdsvis ringe interesse for dette forfatningsprægede spørgsmål og/eller som et udtryk for tillid til og accept af Folketingets beslutning. Med tanke på resultatet i 1969 og med tanke på de ret beskedne flertal (gerne i størrelsesordenen 55 procent for og 45 procent imod) er det nok snarere et udtryk for ringe interesse end for accept af Folketingets beslutninger.

Erfaringerne peger desuden i retning af, at referenda kan have en konservativ funktion i den betydning, at de medfører en langsommere realisering af de reformønsker, der er flertal for i Folketinget. I 1953 valgte vælgerne den højeste valgretsaldere af de to alternativer, som Folketinget stillede dem overfor. I 1961 deltog kun godt en tredjedel af vælgerne i afstemningen, og noget tyder på, at en højere valgdeltagelse ville have styrket modstanderne af nedsættelsen til 21 år (Svensson, 1978: 41). Endelig forkastede vælgerne i 1969 en valgretsaldere på 18 år, som de accepterede i 1978.

## S U V E R Æ N I T E T S I N D S K R Æ N K N I N G

Den mest dramatiske og skelsættende folkeafstemning i dansk politik – i hvert fald frem til 1990'erne – var afstemningen i oktober 1972 om dansk indtræden i De Europæiske Fællesskaber (EF). Denne folkeafstemning var usædvanlig af flere grunde.

For det første blev selve spørgsmålet om folkeafstemning rejst på en usædvanlig måde. Socialdemokraten Per Hækkerup foreslog allerede i maj 1971, at der skulle afholdes en vejledende folkeafstemning om dansk medlemskab af EF før den endelige afstemning i Folketinget. Få dage efter vedtog Socialdemokratiets hovedbestyrelse og folketingsgruppe, at der – uanset om der i Folketinget blev opnået flertal på 5/6 eller ikke – skulle afholdes et decisivt referendum om Danmarks tiltrædelse af EF, idet reglerne i grundlovens § 20 skulle følges. Det radikale Venstre tilsluttede sig dette forslag, som tøvende

blev accepteret af de to store borgerlige partier (Petersen & Elklit, 1973: 202).

Dette forslag om et referendum, før det var nødvendigt efter § 20, peger for det andet i retning af, at referenda kan tjene andre funktioner, end de sædvanligvis tillægges. Udover at give befolkningen en mulighed for at deltage direkte i den politiske beslutningsproces og at skabe en garanti for, at betydelige mindretalsinteresser ikke tilsidesættes af et lille folketingsflertal, kan referenda også have en afpolitiserende funktion. Socialdemokratiet – og i nogen grad Det radikale Venstre – var i begyndelsen af 1970'erne splittede på EF-spørgsmålet, og partiets forslag om, at der under alle omstændigheder skulle afholdes en folkeafstemning om den danske indtræden i EF, kunne sigte på at tage dette spørgsmål ud af valgkampen op til det kommende folketingsvalg. Ved et henviser til, at EF-spørgsmålet ikke skulle afgøres ved folketingsvalget, men derimod ved en senere folkeafstemning, kunne partiet forsøge at standse den afvandring af vælgere til Socialistisk Folkeparti, som truede ved en stærk politisering af EF-spørgsmålet (Petersen & Elklit, 1973: 202).

EF-afstemningen var for det tredje usædvanlig på grund af valgkampen og selve resultatet af afstemningen. Kampagnen forud for afstemningen i oktober 1972 var uden tvivl den mest omfattende og ophidsede i dansk politik. Den havde i høj grad karakter af at være en konfrontation mellem „the establishment“, de gamle partiers ledere og de store organisationer på den ene side og de venstreorienterede partier, nye organisationsdannelser og græsrodderne på den anden. Denne kampagne bidrog uden tvivl til at fremme splittelsen i nogle partier – men navnlig i Socialdemokratiet og Det radikale Venstre – og til fremvæksten af forestillinger om en kløft mellem politikerne og folket samt forestillinger om en krise for folkestyret. Valgdeltagelsen på 90 procent – større end ved noget folketingsvalg – vidner om den store folkelige interesse for EF-spørgsmålet og den betydning, man til lagde afstemningen.

EF-afstemningen bidrager med nogle vigtige nuancer til opfattelsen af referenda som en konservativ mindretalsgaranti. Afstemningsresultatet demonstrerede nok en vis forskel mellem Folketingets medlemmer, hvor næsten 80 procent stemte for dansk EF-medlemskab, og vælgerne, hvor 63 procent stemte for. Men der var ikke tale om, at et lille flertal i Folketinget blev forhindret i at gennemføre et forslag, som der ikke var tilslutning til i befolkningen. EF-afstemningen mobiliserede nok mange modstandere – faktisk tilstrækkelig mange til at opfylde det ene af de to krav for forkastelse



– men de udgjorde så langt fra et flertal, og afstemningen havde derfor ikke nogen konservativ funktion i den betydning, at den fik en retarderende konsekvens for den politiske udvikling. Man kan derimod sige, at afstemningen havde en konservativ karakter i *partipolitisk* henseende, idet tilslutningen til EF var stærkt stigende, jo længere man bevægede sig til højre i partisystemet (Borre & Elklit, 1972: 265ff).

Det andet obligatoriske referendum efter § 20 gjaldt Maastricht-traktaten i juni 1992, og den havde visse fællestræk med 1972-afstemningen. Det var igen Danmarks forhold til EF, der stod på dagsordenen, og der var igen tale om en konfrontation mellem det etablerede politiske system og marginaliserede grupper, dels i Folketinget på venstrefløjen (SF) og højrefløjen (Fremskridtspartiet), dels uden for Folketinget med Folkebevægelsen mod EF i spidsen. Den afgørende forskel er naturligvis, at medens vælgerne i 1972 godkendte det danske medlemskab af EF, så forkastede de med et snævert flertal dansk deltagelse i Maastricht-traktaten og den dermed etablerede Europæiske Union. Der var her tale om den mest alvorlige markering af manglende overensstemmelse mellem de valgte medlemmer af Folketinget og deres vælgere, idet der var tale om et langt vigtigere spørgsmål end ved folkeafstemningen om valgretsalderen i 1969 og en langt mere entydig folkelig tilkendegivelse end ved jordskredsvalget i december 1973. Valgdeltagelsen var på samme høje niveau som ved folketingsvalg (83,1 procent), og medens næsten 5/6 af Folketingets medlemmer stemte ja til Maastricht-traktaten, var det mindre end halvdelen af vælgerne (49,3 procent), der gjorde det samme (se videre om folkeafstemningen i 1992: Siune et al., 1992).

Udfaldet af folkeafstemningen i juni 1992 førte til det såkaldte „Nationale Kompromis“, som i oktober 1992 blev indgået mellem alle Folketingets partier bortset fra Fremskridtspartiet, og som markerede fire danske forbehold over for Maastricht-traktaten. Dette nationale kompromis om europapolitikken blev i det væsentlige accepteret af de øvrige regeringer i EF ved en aftale i Edinburgh i december 1992. Maastricht-traktaten som præciseret ved Edinburgh-aftalen kom derefter til en frivillig og bindende folkeafstemning i maj 1993, jf. nedenfor.

Den tredje af de obligatoriske folkeafstemninger om EF/EU drejede sig om Amsterdam-traktaten og fandt sted i maj 1998. Maastricht-traktaten skulle fornyes efter fem år, og hovedemnet for regeringskonferencen i 1996 koncentrerede sig især om at tilvejebringe forudsætningerne for en udvidelse af EU med et antal af de øst- og centraleuropæiske lande. Fra dansk side søgte man dels at opretholde de fire danske forbehold og dels at

forbedre miljøbestemmelserne og inddrage beskæftigelsen som et fælleskabsansvar. Der blev ikke opnået enighed mellem EU-landene om de institutionelle ændringer, som kunne blive nødvendige som følge af et større medlemstal, og Amsterdam-traktaten indebar derfor ikke afgørende ændringer af EU-samarbejdet. Ikke desto mindre erklærede den danske regering, at traktaten indeholdt suverænitetsafgivelser, og at § 20-proceduren derfor skulle følges.

På grund af folketingsvalg i marts og en storkonflikt på arbejdsmarkedet blev loven først vedtaget i begyndelsen af maj, og den efterfølgende valgkamp blev derfor ret kort. I Folketinget stemte Fremskridtspartiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og dele af SF imod Amsterdam-traktaten, og uden for Folketinget agiterede både Folkebevægelsen mod EU og Junibevægelsen imod traktaten. En stor del af debatten drejede sig om Schengen-aftalen, der indebærer afvikling af grænsekontrollen mellem de deltagende lande og indledningen af et grænseoverskridende politisamarbejde. Schengen-aftalen var ikke en del af Amsterdam-traktaten, men traktaten åbnede mulighed for, at Rådet med enstemmighed kunne beslutte, hvordan Schengen-reglerne skulle indarbejdes i EU-samarbejdet. Derfor mente mange modstandere, at der i realiteten også var tale om en stillingtagen til Schengen-samarbejdet, som det danske Folketing havde vedtaget i foråret 1997.

Resultatet af folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten blev, at traktaten blev vedtaget med 55,1 procent af de afgivne stemmer, hvilket nogenlunde svarer til flertallet for Edinburgh-aftalen og EF-pakken (se nedenfor). Valgdeltagelsen var 76,2 procent, hvilket svarer til deltagelsen ved folkeafstemningen om EF-pakken i 1986, men lavere end ved afstemningerne i 1972 og 1992.

Den fjerde af de obligatoriske folkeafstemninger om EF/EU drejede sig om den fælles mønt og Danmarks fulde deltagelse i ØMU'ens tredje fase, der indebærer oprettelsen af en fælles centralbank og indførelsen af en fælles valuta. Den socialdemokratisk-radikale regering havde forud for valget i marts i 1998 tilkendegivet, at den ikke i den kommende valgperiode ville sætte de danske forbehold til folkeafstemning. Ikke desto mindre meddelte statsminister Poul Nyrup Rasmussen i marts 2000, at han havde besluttet, at der skulle afholdes folkeafstemning om Danmarks tilslutning til EU's økonomiske og monetære union den 28. september (Avisårbogen, 2000: 22). Lovforslaget blev fremsat i Folketinget i begyndelsen af maj og vedtaget den 6. september med 81 stemmer mod 29. For loven stemte Socialdemokratiet,

radikale, konservative, CD, Venstre samt to medlemmer af SF og et medlem af Kristeligt Folkeparti. Mod loven stemte SF, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Kristeligt Folkeparti samt Frihed 2000 (de tidligere medlemmer af Fremskridtspartiet), to socialdemokrater og tre medlemmer uden for partierne.

Da Justitsministeriet allerede i 1992 havde udarbejdet et notat, hvoraf det fremgik, at dansk tiltræden af ØMU'en tredje fase med fælles valuta ville medføre, at Danmark overlod beføjelser til mellemfolkelige myndigheder, skulle grundlovens § 20 finde anvendelse. Da der ikke var opnået 5/6-flertal i Folketinget, skulle der formelt afholdes et obligatorisk og decisivt referendum. Reelt skulle der ud fra Det nationale Kompromis fra 1992 under alle omstændigheder have været afholdt et decisivt referendum.

Der blev tale om en lang kampagne på mere end et halvt år, og medens ja-siden have været foran i foråret i meningsmålingerne, svingede flertallet i maj-juni over til nej-siden. Der er i mange henseender tale om en gentagelse af konfrontationerne i 1972 og 1992 mellem „the establisment“ og modstandere mod yderligere europæisk integration, der nu findes over hele det politiske spektrum. Der er bred enighed blandt politiske iagttagere om, at ja-siden førte en defensiv og mindre vellykket kampagne, selv om den partipolitisk, organisatorisk, økonomisk og mediemæssigt have en række fordele. Dertil kommer, at regeringens timing var mindre heldig, idet jakampagnen blev ramt af en række skadelige omstændigheder, såsom statsministerens svækkede troværdighed, de europæiske sanktioner mod Østrig og euroens fald i forhold til dollar (se videre om euro-afstemningen: Jacobsen et al., 2001; Marcussen & Zølner, 2001; og Qvortrup, 2002).

Resultatet af folkeafstemningen den 28. september 2000 blev, at lovforslaget om indførelse af euroen og afskaffelse af kronen blev forkastet, da 53,2 procent af de afgivne stemmer var nej-stemmer, og valgdeltagelsen var 87,6 procent, hvilket betød, at 46,1 af samtlige vælgere havde stemt nej. Begge betingelser i grundlovens § 42 for forkastelse var dermed opfyldt.

#### **FRIVILLIGE REFERENDA**

Der er på nationalt plan i Danmark gennemført tre frivillige referenda, hvoraf et referendum har været konsultativt, dvs. rådgivende eller vejledende for de besluttende myndigheder, et har været semi-decisivt, dvs. at vælgernes afgørelse var bindende under visse betingelser, og et har været decisivt – retligt bindende – efter reglerne i grundlovens § 42, stk. 6, jf. § 19.

Det første frivillige referendum fandt sted i 1916. Den radikale regering foreslog efter forhandlinger med USA, at De vestindiske Øer skulle overdrages til USA. Oppositionen, der havde flertal i Landstinget, benyttede lejligheden til at kræve den nye grundlov af 1915 sat i kraft og nyvalg til Folketinget udkrevet. Efter lange forhandlinger enedes partierne om at undgå at afholde valg i den vanskelige situation under verdenskrigen. I stedet skulle man danne en samlingsregering med optagelse af kontrolministre og forelægge spørgsmålet om at sælge øerne for vælgerne. Folkeafstemningen skulle være semi-decisiv, idet ratificering af overenskomsten med USA skulle forelægges for Rigsdagen til dennes frie afgørelse, medmindre mindst halvdelen af de stemmende vælgere har stemt imod (lov nr. 204 af 16. september 1916). Et flertal for nej ved folkeafstemningen ville med andre ord forhindre salget, medens et ja ville lægge afgørelsen over til politikerne. Folkeafstemningen var også interessant på den måde, at man for første gang benyttede den nye grundlovs udvidede valgretsbetingelser, således at kvinder, de 29-årige og personer i privat tjenesteforhold for første gang fik mulighed for at afgive deres stemme i en national afstemning.

De konservative satte en ret kraftig agitationskampagne i gang, men deltagelsen i folkeafstemningen var beskednen, og der blev flertal for salget. Rigsdagen vedtog herefter at sælge øerne til USA (Munch, 1961: 140-174).

Det andet frivillige referendum blev gennemført i februar 1986. Der var her tale om en konsultativ – vejledende – folkeafstemning. Baggrunden var, at den borgerlige regering under Poul Schlüters ledelse havde tiltrådt Den Europæiske Fælles Akt – også kaldet EF-pakken – som først og fremmest etablerede det indre marked i EF. Denne beslutning kunne imidlertid ikke samle flertal i Folketinget, da ikke blot venstrefløjen, men også Socialdemokratiet og Det radikale Venstre ved en forespørgselsdebat 21. januar 1986 afviste det opnåede forhandlingsresultat. I stedet for at opløse Folketinget og udskrive nyvalg efter at have lidt et afgørende parlamentarisk nederlag foreslog Poul Schlüter en vejledende folkeafstemning. Denne beslutning kom som en overraskelse for alle, ikke mindst Socialdemokratiet, og markerede et nybrud i de parlamentariske normer og en ny anvendelse af folkeafstemningsinstituttet. Statsministeren tilkendegav dog over for markedsudvalget, at det kun bør forekomme under ganske særlige omstændigheder, at Folketinget vedtager, at et spørgsmål forelægges befolkningen ved en vejledende folkeafstemning: „Alene hvor det vedrører spørgsmål af den største betydning for det danske samfund, og hvor folketinget anser det for væsentligt at få befolkningens vurdering, bør folketinget vedtage at afholde vejledende

folkeafstemning“ (Betænkning over Forslag til lov om afholdelse af vejledende folkeafstemning om en EF-reform (EF-pakken), Folketingstidende 1985–86, Tillæg B, spalte 623).

Formelt var der altså tale om en vejledende folkeafstemning, men da både Socialdemokratiet og Det radikale Venstre meddelte, at de under alle omstændigheder ville rette sig efter udfaldet, var der i realiteten tale om en – i hvert fald politisk – bindende afstemning.

Ved afstemningen 27. februar 1986 deltog 75,4 procent af de valgberettigede, dvs. 13 procent mindre end ved folketingsvalget i 1984, og der var et klart – om end ikke stort – flertal for EF-pakken (56,2 procent) blandt de afgivne stemmer. Forløbet betød imidlertid ikke blot, at regeringen reddede livet, og at Danmark kunne deltage i det indre marked, men også at der i realiteten var indledt en ny beslutningsprocedure omkring dansk deltagelse i det europæiske samarbejde. Som formuleret af Keld Albrechtsen (VS) under folketingsdebatten i 1986: „I Danmark har man valgt den fremgangsmåde, at det er vælgerne, der gennem folkeafstemninger fastlægger grundlaget for det danske EF-medlemskab“ (Folketingets Forhandlinger, 1985–86, spalte 11228). At der således var indledt en form for direkte demokrati på dette område, blev bekræftet med de efterfølgende folkeafstemninger i 1992, 1993, 1998 og 2000.

Poul Schlüters måde at bruge folkeafstemningsinstituttet på gav anledning til adskillige kommentarer og kritik. Straks ved meddelelsen om folkeafstemningen skrev universitetslektor Søren Winther en artikel i Berlingske Tidende (18. januar 1986), hvor han pegede på, at statsministeren skrev parlamentarisk Danmarkshistorie, idet det var helt enestående, at en statsminister bruger folkeafstemningsmuligheden til at forsøge at udmanøvrere et folketingsflertal: „Schlüters fremgangsmåde minder en del om de Gaulles. Han indførte sin egen populistisk prægede styreform ved flere gange at henvende sig direkte til vælgerne med folkeafstemning, når han havde brug for vælgernes opbakning i forhold til modstanderne i parlamentet.“ Statsministeren havde ved at ændre de parlamentariske spilleregler skaffet sig nogle øjeblikkelige taktiske fordele, men dermed på længere sigt indledt en risiko-betonet taktik, både for EF-sagen og for regeringens fortsatte eksistens.

Professor Tage Kaarsted var efter folkeafstemningen mere direkte i sin kritik. Under overskriften „Afstemningsinstitut blev misbrugt i EF-sagen“ udtaler han til Morgenavisen Jyllands-Posten (28. februar 1986), at statsministeren brugte folkeafstemningen som en nødudvej i stedet for at tage et valg, som den frygtede at tabe:

Vi har før set folkeafstemningsinstituttet brugt til noget andet, end det egentlig var beregnet til. Det skal man principielt være varsom med. Det kan i det lange løb underminere det repræsentative demokrati, at hver gang politikerne er i klemme, så skubber vi ansvaret fra os og lader vælgerne tage stilling.

Det tredje frivillige referendum fandt sted 18. maj 1993 og vedrørte Maastricht-traktaten og Edinburgh-afgørelsen. Der var her tale om en decisiv afstemning efter en særlig lov, der anvendte grundlovens § 42, stk. 6. Baggrunden for denne folkeafstemning var, at det i Det Nationale Kompromis var bestemt, at de ændrede vilkår for dansk deltagelse i Den Europæiske Union under alle omstændigheder skulle forelægges vælgerne. Da SF stemte for Edinburgh-afgørelsen var der mere end 5/6 flertal for den i Folketinget, men ved at anvende grundlovens § 42, stk. 6 med henvisning til § 19 kunne aftalen i Edinburgh mellem EU-regeringerne om Danmarks fire forbehold forelægges vælgerne til en frivillig og bindende folkeafstemning. Af Folketingets partier gik kun Fremskridtspartiet imod Edinburgh-aftalen, men uden for Folketinget arbejdede både Folkebevægelsen og Junibebevægelsen for en forkastelse.

Resultatet af folkeafstemningen maj 1993 blev, at der var et flertal for Edinburgh-aftalen af samme størrelse som for EF-pakken (56,7 procent) med en valgdeltagelse på nogenlunde samme niveau som ved folketingsvalg (86,5 procent) (se videre om denne folkeafstemning Siune et al., 1994).

Tabel 5.1 rummer en oversigt over de gennemførte folkeafstemninger i Danmark på nationalt plan.<sup>1</sup> Tallene i tabellen er de officielle tal, således som de er offentliggjort af Danmarks Statistik. Andre oversigter (som Butler & Ranney, 1978 og Miller, 1982) indeholder derimod en række fejl og unøjagtigheder. En usikkerhedsfaktor er, hvilke dele af Danmarks rige, der deltager i folkeafstemningerne. Afstemningerne om grundlovsændringerne – alle før 1953, hvor Grønland blev en del af riget – er inklusive Færøerne, og det samme gælder folkeafstemningerne om salget af De Vestindiske Øer i 1916 og om valgretsalderen i 1953. Afstemningerne om valgretsalderen efter 1953 er inklusive både Færøerne og Grønland, da de samme valgretsbetingelser gælder for hele riget. De øvrige folkeafstemninger – bortset fra folkeafstemningen i 1972 om medlemskab af EF, hvor også Grønland var med – omfatter alene Danmark, eksklusive Færøerne og Grønland, fordi Færøerne aldrig har været en del af EF/EU, og fordi Grønland meldte sig ud fra 1984, efter at en vejledende folkeafstemning i 1982 havde vist flertal for udmeldelse af EF.

TABEL 5.1.

## Oversigt over danske folkeafstemninger

	Vælgere	Stem- mepct.	I PCT. AF GYLDIGE		I PCT. AF VÆLGERE		Resultat
			Ja	Nej	Ja	Nej	
1. OBLIGATORISKE FORFATNINGSREFERENDA							
6/9 1920	1.291.745	49,6	96,9	3,1	47,6		Vedtaget
23/5 1939	2.173.420	48,9	91,9	8,1	44,5		Forkastet
28/5 1953	2.585.800	59,1	78,8	21,2	45,8		Vedtaget
2. FAKULTATIVE LOVREFERENDA							
25/6 1963:							
Erhvervelse af landbrug		73,0	38,4	61,6		44,5	Forkastet
Statshusmandslov	3.043.170	73,0	38,6	61,4		44,3	Forkastet
Kommunal forkøbsret		73,0	39,6	60,4		43,6	Forkastet
Naturfredning		73,0	42,6	57,4		41,5	Forkastet
3. OBLIGATORISKE LOVREFERENDA OM VALGRETSALDEREN							
28/5 1953: 21 el. 23 år <sup>a</sup>	2.815.100	57,1	54,6	45,4			23 år vedt
30/5 1961: 23 til 21 år	2.880.337	37,3	55,0	45,0		16,6	Vedtaget
24/6 1969: 21 til 18 år	3.309.551	63,6	21,4	78,6		49,8	Forkastet
21/9 1971: 21 til 20 år	3.378.087	86,2	56,5	43,5		36,5	Vedtaget
19/9 1978: 20 til 18 år	3.615.158	63,2	53,8	46,2		29,0	Vedtaget
4. OBLIGATORISKE LOVREFERENDA OM SUVERÆNITETSINDSKRÆNKNING							
2/10 1972: Tiltrædelse af EF	3.453.763	90,1	63,3	36,7		32,9	Vedtaget
2/6 1992: Maastricht-traktaten	3.962.005	83,1	49,3	50,7		41,7	Forkastet
28/5 1998: Amsterdam-traktaten	3.996.333	76,2	55,1	44,9		33,6	Vedtaget
28/9 2000: Fælles valuta	3.999.325	87,6	46,8	53,2		46,1	Forkastet
5. FRIVILLIGE REFERENDA							
14/12 1916: Vestindiske Øer	1.200.000 <sup>b</sup>	37,4	64,2	35,8			Vedtaget
27/2 1986: EF-pakken	3.883.429	75,4	56,2	43,8			Vedtaget
18/5 1993: Edinburgh-afgørelsen	3.974.672	86,5	56,7	43,3		37,0	Vedtaget

Kilde: Statistisk Årbog, 2002, tabel 79.

a) "ja" læses her "for 23 år" og "nej" læses "for 21 år".

b) Anslået tal.

## KRAV OG FORSLAG OM FOLKEAFSTEMNINGER

Siden 1915 er det mange gange blevet foreslået at afholde vejledende folkeafstemninger (se for en gennemgang, Flindt Pedersen, 1963), men interessen samler sig her især om perioden efter 1953, hvor de nye muligheder for at kræve fakultative og bindende referenda blev indført. Der er i denne periode fremsat mange krav og mange forslag, som ikke er blevet til noget. En systematisk undersøgelse af perioden 1953–93 har således opgjort, at der i Folketinget blev fremsat forslag om folkeafstemning ikke mindre end 56 gange (Rasmussen, 1996). Dette tal skal dog tages med visse forbehold.

For det første er det ganske vanskeligt nøjagtigt at bestemme, hvordan man skal forstå, at et „forslag“ er fremsat i Folketinget. De skriftligt fremsatte forslag rummer både vedtagne forslag, debatterede og forkastede forslag; debatterede, men ikke færdigt behandlede forslag; bortfaldne forslag; og genfremsatte forslag. Det samme forslag om en folkeafstemning om et bestemt emne kan blive talt flere gange, fordi det ikke blev færdigbehandlet, eller fordi det genfremsættes i samme eller ændret udgave efter at være forkastet eller bortfaldet.

For det andet er der mange forslag, der ikke er blevet fremsat skriftligt, fordi forudsætningerne herfor ikke blev opfyldt, for eksempel fordi et lovforslag ikke blev vedtaget, eller fordi det ikke lykkedes at indsamle tilstrækkeligt mange underskrifter bag et krav om folkeafstemning om et vedtaget lovforslag. Andre grunde til, at der ikke formuleres et skriftligt forslag, kan være, at kravet om folkeafstemning blot var trusler om at ville fremsætte forslag, hvis et lovforslag skulle blive vedtaget, eller åbenhjertige overvejelser om forslag om folkeafstemning, som – mere eller mindre bevidst – fremsættes under debatter i folketingsalen. Det fælles for disse forslag er, at de ikke har ført til et formelt og skriftligt fremsat forslag, men nogle af dem kan meget vel være fuldt så seriøse som skriftligt fremsatte forslag.

Endelig er der for det tredje de forslag, som ikke kommer frem i Folketinget, men alene i den offentlige debat uden for tinget, for eksempel i aviser og elektroniske medier. Det kan bero på tilfældigheder, om et krav om en folkeafstemning alene rejses uden for tinget, eller om det også nævnes under debatterne i tinget. Det er dog nærmest umuligt at få fuldstændig oplysning om, hvad der måtte være sagt om folkeafstemninger under de debatter i folketingsalen, som ikke direkte vedrører skriftlige forslag om vejledende eller obligatoriske folkeafstemninger. I det følgende gives – med de forbehold, der følger af disse problemer – en oversigt over de hovedemner, som de fremsatte forslag om folkeafstemning i Folketinget har drejet sig om, og en



sammenfattende redegørelse for, hvem der fremsatte disse forslag, og med hvilken begrundelse de blev fremsat. Oversigten er en sammenfatning af dele af en specialeafhandling af Jakob Rasmussen fra Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet fra 1993.

Blandt de 56 forslag om folkeafstemninger i perioden 1953-93 er der 17 forslag, som vedrører de sager, der faktisk kom til folkeafstemning: 11 forslag om valgretsaldere, fem om overførelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder og et om jordlovene. Blandt de resterende 39 forslag er der en række debatindlæg, hvor medlemmer af Folketinget udtrykker krav om folkeafstemning i form af ønsker, løfter eller trusler. Ni af de registrerede forslag om folkeafstemning har denne mere løse karakter, som falder på grænsen til egentlige forslag.

I slutningen af 1950'erne var de borgerlige partier således på udkig efter velegnede emner at afprøve den nye § 42 på, og folkepensionen, fartgrænser i byerne og en ny skolelov blev nævnt som muligheder, uden at det førte til konkrete forslag (Rasmussen, 1996: 43-44). I 1970'erne truede de borgerlige partier med at sende forslag om økonomisk demokrati (1973) og overskudsdeling (1979) til folkeafstemning, hvis de skulle blive vedtaget, hvad de som bekendt ikke blev.

I denne kategori falder også debatten fra midten af 1970'erne om en folkeafstemning om indførelse af kernekraft – i de første år gerne kaldt „atomkraft“. Da den socialdemokratiske regering i 1975 fremsatte et forslag, som indebar, at tilladelse til at anlægge kernekraftværker skulle ske ved folketingsbeslutning, blev det fra flere sider beklaget, at en sådan beslutning ikke ville kunne give anledning til en folkeafstemning (se folketingsdebatten i april 1975, Folketingets Forhandlinger, 1974-75 (2. samling), Erik Holst (Socialdemokratiet), spalte 4033, Erik Ninn-Hansen (konservative), spalte 4040 og Morten Lange (SF), spalte 4056). Regeringen gav tilsagn om at ville ændre dette, således at tilladelsen skulle ske i en anlægslov, der kunne komme til folkeafstemning, hvis 60 folketingsmedlemmer ønskede det. I august 1979 gik SV-regeringen et skridt videre og lovede, at der ikke ville blive indført kernekraft, uden at befolkningen havde fået mulighed for at tage stilling til det ved en folkeafstemning (Avisårbogen, 1979: 118). Da det aldrig blev vedtaget at indføre kernekraft, blev dette løfte ikke aktuelt. Alligevel fremsatte Fremskridtspartiet en række konkrete forslag om frivillige folkeafstemninger efter i 1975 at have givet en tilkendegivelse herom, jf. nedenfor. Det blev afvist af de øvrige partier, som mente, at en eventuel folkeafstemning måtte følge proceduren i § 42 (Rasmussen, 1996: 64-71).

På grænsen mellem krav om folkeafstemninger og egentlige – dvs. skriftlige – forslag falder også de situationer, hvor der blandt Folketingets medlemmer indsamles underskrifter for at få en folkeafstemning om et vedtaget lovforslag. Kun hvor det lykkes at samle 60 underskrifter, kan et krav sættes igennem til afholdelse af en folkeafstemning. De andre tilfælde varierer fra situationer, hvor der kun mangler nogle få underskrifter, til situationer, hvor forsøget er forholdsvis urealistisk og måske heller ikke helt seriøst.

Det bedste eksempel på den første slags mislykkede underskriftindsamlinger er sagen om udleveringen af de islandske håndskrifter. Et lovforslag herom blev vedtaget før folketingsvalget i 1964, men blev udskudt, fordi Venstre og Det konservative Folkeparti hævdede, at der var tale om en ekspropriationslov. Da lovforslaget blev vedtaget for anden gang i 1965, forsøgte Det konservative Folkeparti, De Uafhængige og dele af Venstre at kræve en folkeafstemning efter § 42, men opnåede ikke det nødvendige antal underskrifter, fordi nogle Venstrefolk accepterede regeringens argumentation om, at der ikke kunne kræves et fakultativt lovreferendum om en ekspropriationslov – men faktisk manglede der kun tre underskrifter (Rasmussen, 1996: 50).

Under den anden slags mislykkede underskriftindsamlinger falder Fremskridtspartiets forsøg på at få fakultative referenda om en omkostningsdæmpende ydelse til erhvervslivet (1974) og om bunden opsparing (1974). Også nogle folketingsmedlemmers forsøg på at få en lov om friere adgang til abort til folkeafstemning i 1970 og de konservatives forsøg på at få loven om fri abort til folkeafstemning i 1973 hører til denne kategori (Rasmussen, 1996: 51ff).

Alt i alt førte 15 af de 56 forslag om folkeafstemning ikke til fremsættelse af et skriftligt forslag i Folketinget eller til opfyldelse af grundlovens regler efter § 42.

Tilbage er 24 forslag om gennemførelse af frivillige folkeafstemninger, som af den ene eller anden grund ikke blev vedtaget. Der er her tale om skriftligt formulerede krav i form af forslag til lov, forslag til folketingsbeslutning, eller forslag til motiveret dagsorden om afholdelse af folkeafstemning om et bestemt emne. De falder i fem hovedkategorier.

Den første kategori vedrører Danmarks forhold til EF/EU. Denne kategori omfatter et forslag fra SF i 1979 om en folkeafstemning om dansk udmeldelse af EF og et forslag fra Fælles Kurs i 1988 om det samme emne.

Den anden kategori omfatter andre udenrigspolitiske spørgsmål. Efter 1953 kom de første forslag om folkeafstemninger allerede i 1954-55, og

emnet var Vesttysklands genoprustning og optagelse i NATO. Tre små partier, der ikke stod bag Danmarks optagelse i Atlantpagten – Det radikale Venstre, Retsforbundet og Danmarks Kommunistiske Parti – fortsatte deres modstand mod denne militæralliance, og de radikale og Retsforbundet fremsatte i 1954 og 1955 forslag om frivillige folkeafstemninger om Vesttysklands oprustning og optagelse i NATO (Rasmussen, 1996: 39-43). I begrundelsen for det radikale lovforslag blev der dels peget på, at der var tale om en meget betydningsfuld beslutning, og at vælgerne ved de sidst afholdte folketingsvalg ikke havde haft lejlighed til at tage stilling til dette særlige spørgsmål. Endelig pegede forslagsstillerne på, at „delingslinien mellem de forskellige meninger om forslaget ikke følger den almindelige partideling blandt vælgerne, hvorfor et almindeligt valg til folketinget ikke vil kunne give et fuldgyldigt udtryk for folkets stilling til dette spørgsmål“ (Folketingsårbogen 1954-55: 499). I denne kategori falder også et dagsordensforslag fra SF i 1961 om at lade dansk deltagelse i den dansk-tyske enhedskommando afgøre ved en folkeafstemning og et forslag til folketingsbeslutning fra SF og et forslag til dagsorden fra VS i 1968 om folkeafstemninger om alternative sikkerhedspolitiske løsninger til dansk medlemskab af NATO.

Den tredje kategori omfatter seks lovforslag og et dagsordensforslag fra slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne fra Fremskridtspartiet om vejledende folkeafstemninger om kernekraft. Det første forslag blev fremsat i 1976 med den begrundelse, at Folketinget ikke var repræsentativt for befolkningens syn på kernekraftanlæg, og at dets medlemmer ikke havde større indsigt i dette spørgsmål, end befolkningen som helhed ville have, efter at en oplysningskampagne og offentlig debat var afsluttet (Folketingstidende 1975-76, Tillæg A, spalte 1395). Det sidste forslag blev fremsat i 1982. Forslagene blev enten forkastet ved 3. behandling (1975-76, 1978-79) eller ikke færdigbehandlet (1976-77, 1979-80 og 1981-82), idet de andre partier havde svært ved at tage det helt alvorligt. Knud Enggaard (Venstre) udtalte således under debatten om forslaget i januar 1976: „Folkeafstemningsinstituttet er for værdifuldt et led i dansk forfatningstradition til, at man skal omgå det letfærdigt. Det bør anvendes i dertil egnede spørgsmål med den alvor, som det fortjener“ (Folketingets Forhandlinger 1975-76, spalte 3941).

Den fjerde kategori omfatter fire forslag – tre lovforslag og et dagsordensforslag – fra slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne fremsat af Fremskridtspartiet om vejledende folkeafstemning om en stramning af flygtningepolitikken. Det første forslag blev fremsat i 1987 og det sidste i 1992. Begrundelsen var, at Folketinget ikke repræsenterede befolkningens

holdninger i dette spørgsmål. Forslagene mødte ikke megen forståelse fra de andre partier og blev enten ikke færdigbehandlet (lovforslag fremsat i 1987), bortfaldt (dagsorden fremsat i 1987 kom ikke til afstemning, da en anden dagsorden blev vedtaget) eller nedstemt ved tredje behandling (lovforslag fremsat i 1989 og 1992).

Den femte kategori er mere heterogen og omfatter fem forslag om større offentlige og private investeringer og institutioner. Et forslag fremsat og genfremsat i 1976 af VS om en vejledende folkeafstemning om ekspropriation af retten til efterforskning og udnyttelse af olie- og gasforekomster, Fremskridtspartiets forslag om vejledende folkeafstemninger om fast forbindelse over Storebælt (1988) og Øresund (1991), samt Fremskridtspartiets forslag om en folkeafstemning om nedlæggelse af Statens Kunstfond (1977). Det fælles for disse forslag er, at begrundelsen for at afholde en folkeafstemning var, at Folketinget ikke var repræsentativt for befolkningens holdning og interesse i de pågældende sager.

I Appendiks 3 er der givet en oversigt over perioden 1993–2003, som delvis supplerer den systematiske oversigt for perioden 1953–93. Der er dog alene medtaget de skriftligt fremsatte forslag. Mislykkede forsøg på at samle 60 underskrifter for et fakultativt lovreferendum – som for eksempel SF, der i maj 2002 tog initiativ til at bringe en vedtaget planlov til folkeafstemning (Morgenavisen Jyllands-Posten, 28. maj 2002) – er således ikke medtaget.

Der er i denne 10 års periode fremsat 25 forslag om folkeafstemninger, hvoraf kun to er blevet vedtaget – nemlig de to fremsat af regeringen om Amsterdam-traktaten i 1998 og den fælles mønt i 2000. Disse to forslag skal sammenlignes med de 17, der blev vedtaget i perioden 1953–95. Tilsvarende skal de 23 ikke-vedtagne forslag for perioden 1993–2003 sammenlignes med de 24 ikke-vedtagne forslag i perioden 1953–93. Der er således en tendens til, at regeringen er blevet mere tilbageholdende, medens oppositionen er blevet mere aktiv med hensyn til at fremsætte forslag om folkeafstemninger.

Der er både ligheder og forskelle med hensyn til de fem kategorier, som Jakob Rasmussen opdeler forslagene i. Den første kategori, der vedrører Danmarks forhold til EF/EU, er fortsat relevant, idet seks forslag falder inden for denne kategori. De er fremsat af Dansk Folkeparti (to), Enhedslisten (to), Kristeligt Folkeparti (et) og Fremskridtspartiet (et).

Den anden kategori om andre udenrigspolitiske spørgsmål rummer til gengæld kun et enkelt forslag fra SF om udvidelse af NATO. Den tredje kategori om kernekraft rummer ingen forslag i 1990'erne.

Den fjerde kategori, der omfatter forslag om flygtningepolitikken er fort-

sat en topscorer. Der er ikke mindre end otte forslag fra Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti om vejledende folkeafstemninger om Danmarks udlændingepolitik og multietnisk samfund.

Den femte mere heterogene kategori omfatter ikke længere forslag om offentlige og private investeringer og institutioner, men derimod et forslag fra Fremskridtspartiet om amtskommunernes nedlæggelse og et fra Dansk Folkeparti om mindstestrafen for voldskriminalitet.

En forskel fra perioden fra 1953 til 1993 er, at 1990'erne i højere grad er blevet præget af forslag, som ikke vedrører en folkeafstemning om en konkret sag, men derimod en mere generel lovgivning, hvorefter et antal vælgere kan begære folkeafstemning om en vedtaget eller eksisterende lov eller selv tage initiativ til udformning af en lov, der skal til referendum. Seks forslag fra Fremskridtspartiet, Dansk Folkeparti og SF har denne karakter, hvortil kommer, at det har været en del af SF's forslag om nedsættelse af en grundlovskommission.

Det fremgår af denne oversigt, at de konkrete forslag om folkeafstemninger, der ikke blev til noget, helt overvejende blev fremsat af venstrefløjen (SF, VS og Fælles Kurs om EF/EU og udenrigspolitikken) og højrefløjen (Fremskridtspartiet om flygtninge, kernekraft og offentlige investeringer og institutioner). Begrundelsen er gerne, at Folketinget ikke afspejler befolkningens holdninger i de pågældende spørgsmål. Når partierne omkring midten (konservative, radikale og Retsforbundet) ikke kommer igennem med krav om folkeafstemninger, er der derimod tale om bredt formulerede krav – som dårligt nok kan kaldes forslag – eller mislykkede forsøg på at samle underskrifter om et fakultativt referendum efter § 42. Bemærkelsesværdigt er det også, at Socialdemokratiet kun har fremsat forslag om folkeafstemning, når det faktisk førte til en afstemning, og da kun, når det var i regering, når drejede sig om EF/EU-politikken, og når det var nødvendigt (1998 og delvis 1972) eller blev vurderet som politisk hensigtsmæssigt (1993 og 2000).

De små partier på venstre og højre fløj har forsøgt at fremkalde folkeafstemninger om mange forskellige konkrete spørgsmål. De har imidlertid enten haft for ringe størrelse til at kunne opfylde kravet om 1/3 af Folketingets medlemmer (60 mandater) og dermed fremkalde et fakultativt lovreferendum, eller også har de ikke haft held til at komme igennem med forslag om konsultative referenda om konkrete emner. Dette er formodentlig en del af baggrunden for, at de i 1990'erne er begyndt at fremsætte mere generelle forslag om direkte demokrati med folkebegæring og folkeinitiativ.

Det er åbenbart blevet erkendt, at hvis folkeafstemninger skal fungere som en beskyttelse af mindretal i Folketinget, så forudsætter det, at mindretallet har en vis størrelse.

#### **POLITISKE KONSEKVENSER**

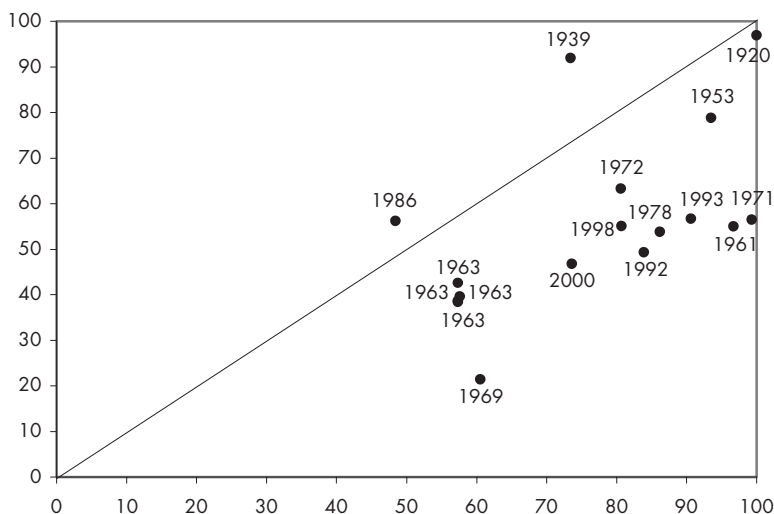
Det gælder generelt, at både de gennemførte og de foreslåede folkeafstemninger kun i forholdsvis ringe omfang har påvirket den politiske udvikling. Den største indflydelse har vedtagelsen af Danmarks indtræden i EF i 1972 uden tvivl haft, og siden midten af 1980'erne har der udviklet sig en form for direkte demokrati med hensyn til større beslutninger om Danmarks forhold til Den Europæiske Union. I 1986 reddede Poul Schlüter firkløverregeringens overlevelse, selv om den havde lidt nederlag i Folketinget om EF-pakken, men det skete kun ved at inddrage vælgerne i beslutningsprocessen, og med folkeafstemningerne i 1992, 1993, 1998 og 2000 er der dannet et sæt af forventninger, som det kan blive vanskeligt for regering og Folketing at unddrage sig i fremtidige beslutninger, som ændrer den danske deltagelse i EU ved at afgive suveræniteten. Bortset fra EF/EU har mange af de 19 folkeafstemninger imidlertid omhandlet forfatningsmæssige spørgsmål – grundloven og valgretsalden – som kun i begrænset omfang har haft vælgerne interesse, og som kun indirekte har haft betydning for de konkrete politiske beslutninger. Kun en enkelt gang er vælgerne blevet inddraget i afgørelsen af et konkret indenrigspolitisk spørgsmål på den måde, som § 42 i 1953-grundloven lægger op til, nemlig om jordlovene i 1963.

Det hævdes ofte – både i den danske og den internationale debat (se Bjørklund, 1997: 56-59) – at folkeafstemninger er konservative, fordi vælgerne mere end politikerne er knyttet til status quo og slutter op om etablerede ordninger, og fordi Folketingets beslutninger standses eller udskydes. Medens der kan være noget om den første del af denne påstand, holder den anden del ikke for en nærmere prøvelse i den danske sammenhæng.

I figur 5.1 er der foretaget en sammenligning af, hvor mange der i Folketinget og blandt vælgerne har stemt for de forslag, der er kommet til folkeafstemning i Danmark. Ved to folkeafstemninger, nemlig i forbindelse med salget af De Vestindiske Øer i 1916 og i forbindelse med valgretsalderen i 1953, gav Folketinget ikke nogen klar tilkendegivelse af, hvilken beslutning det foretrak. Disse to folkeafstemninger er derfor udgået af analysen. For hver af de resterende 17 folkeafstemninger er ja-procenten blandt de deltagende folketingsmedlemmer afsat ud af X-aksen, medens ja-procenten

FIGUR 5.1.

Folketingets og vælgeres stillingtagen. Ja-procenter



blandt de deltagende vælgere er afsat ud af Y-aksen. Den indtegnede  $45^\circ$ -linje markerer, at ja-procenten var den samme blandt folketingsmedlemmerne og vælgerne. Medens området under linjen markerer, at vælgerne er mindre positive over for forslaget, markerer området over linjen, at vælgerne er mere positive end folketingsmedlemmerne. Det fremgår af figuren, at politikerne gennemgående er mere positive over for reformer og ændring af status quo end vælgerne. De to eneste undtagelser er grundloven i 1939, som Venstre stemte imod, og EF-pakken i 1986, som Folketinget forkastede, medens vælgerne godkendte den.

En afgørende grund til dette mønster er formodentlig, at alle de danske folkeafstemninger er kontrolleret af regeringen og/eller Folketinget. Billedet havde måske set anderledes ud, hvis vælgerne havde haft ret til at begære folkeafstemning om love eller tage initiativ til folkeafstemninger om nye love til ændring af status quo.

Hvis man forudsætter, at Folketingets vedtagelser er udtryk for fremskridt og progressivitet, så er vælgerne altså mere konservative end deres valgte repræsentanter. At denne forudsætning måske ikke holder under alle omstændigheder, antyder de to undtagelser. Den demokratisering af styreformens, som afskaffelsen af Landstinget medførte, blev i hvert fald i højere grad støttet af vælgerne end af folketingsmedlemmerne i 1939 – og faldt ved folkeafstemningen kun på grund af det meget restriktive 45 procent krav –

og vælgernes accept af EF-Pakken i 1986 pegede nok også mere fremad end Folketingets forkastelse.

Det fremgår også af figuren, at der er en nøje sammenhæng mellem Folketingets og vælgernes stillingtagen i den forstand, at jo større tilslutningen er i Folketinget, jo større er den også blandt vælgerne. Ser man bort fra de to folkeafstemninger i 1939 og 1969, ligger de resterende 15 folkeafstemninger ret tæt omkring en linje, der er næsten er parallel med 45°-linjen, men blot ca. 20 procent lavere.<sup>2</sup> De konkrete ja-procenter, som ligger til grund for figuren fremgår af tabel 5.2.

TABEL 5.2.

Folketingets og vælgernes beslutninger. Ja-procenter

	FOLKETINGET	VÆLGERNE
Vestindiske Øer (1916)	Bredt kompromis	64,2
Grundlov (1920)	100,0	96,9
Grundlov (1939)	73,4	91,9
Grundlov (1953)	93,5	78,8
Valgretsaldet (1953)	Ingen stillingtagen	54,6
Valgretsaldet (1961)	96,7	55,0
Erhvervelse af landbrug (1963)	57,3	38,4
Statshusmænd (1963)	57,3	38,6
Kommunal forkøbsret (1963)	57,6	39,6
Naturfredning (1963)	57,3	42,6
Valgretsaldet (1969)	60,5	21,4
Valgretsaldet (1971)	99,3	56,5
Medlemskab af EF (1972)	80,6	63,3
Valgretsaldet (1978)	86,2	53,8
EF Pakke (1986)	48,4	56,2
Maastricht-traktat (1992)	83,9	49,3
Edinburgh-afgørelse (1993)	90,6	56,7
Amsterdam-traktat (1998)	80,7	55,1
Fælles valuta (2000)	73,6	46,8

Kilder: Statistisk Årbog, 2002, tabel 79 og diverse årgange af Rigsdagsaarbogen, Folketingsaarbogen og Årbog og Registre.



Uanset om politikerne er mere eller mindre progressive end vælgerne, er det afgørende i et demokrati, at politikerne er lydhøre over for deres vælgere, og at de ikke gennemfører beslutninger, som ikke kan accepteres af vælgerbefolkningen (jf. Dahl, 1971). Hvis vælgerne konsekvent standser eller udskyder de love, som regering og Folketing vedtager, ville det enten være udtryk for, at politikerne var for progressive, eller at vælgerne var for konservative. Men kommer en sådan uoverensstemmelse til udtryk ved de danske folkeafstemninger?

Som det fremgår af figur 5.2, viser de danske folkeafstemninger ikke voldsomme uoverensstemmelser mellem de valgte politikere og vælgerne i den forstand, at vælgerne konsekvent eller blot hovedsageligt stopper eller udskyder vedtagne love.

I ni af de 19 tilfælde, altså ca. halvdelen, er Folketingets beslutning blevet godkendt af vælgerne (to grundlove, tre nedsættelser af valgretsalderen, tre konkrete beslutninger om EF/EU samt salget af De vestindiske Øer).

I andre ni tilfælde, hvoraf jordlovene tegner sig for de fire og grundlovsforslaget i 1939 og forslaget i 1969 om 18 års valgret for de to andre, og godtagelsen af EF-pakken og forkastelsen af Maastricht-traktaten og den fælles mønt som de tre sidste, har vælgerne forkastet Folketingets beslutning, hvilket i de fleste tilfælde har medført en udskydelse, men ikke en fuldstændig standsning, af de foreslåede forandringer. Forkastelsen af grundloven i 1939 skete endda kun på grund af den restriktive 45 procent-regel.

I skrivende stund (foråret 2003) er det alene den fælles mønt, der er blevet stoppet af vælgerne, og det er vel tænkeligt, at der også i dette tilfælde snare er tale om en udskydelse end en endegyldig standsning. Det er formodentlig kun et spørgsmål om tid, før forslaget om afskaffelse af kronen og indførelse af euroen igen kommer til afstemning. Selv om meningsmålinger ikke er det samme som en folkeafstemning, taler noget for, at den fælles mønt ved et nyt referendum kan blive godkendt af vælgerne, da ja-siden ikke blot er kommet betydeligt foran nej-siden, men også synes at være det ret permanent (siden begyndelsen af 2002 har ja-siden således ifølge Greens Analyseinstitut været 20-30 procentpoint foran nej-siden, se Børsen, 7. marts 2003). Og ja-siden kan vel ikke endnu engang sætte et forspring over styr gennem en uheldig timing og mindre vellykket kampagne (jf. Qvotrup, 2001)?

I et enkelt tilfælde har folkeafstemningen til gengæld fremmet en udvikling, som Folketinget ville have standset (EF-pakken i 1986). Endelig er der et tilfælde, hvor vælgerne havde et bundet valg mellem en lille og stor ned-

FIGUR 5.2.

## Politiske konsekvenser af danske folkeafstemninger

	FOLKETINGETS BESLUTNING GOD- KENDT AF VÆLGERNE	FOLKETINGET HAR IKKE TAGET STILLING	FOLKETINGETS BESLUTNING FORKA- STET AF VÆLGERNE
Opretholdelse af status quo			Fire jordlove (1963) En grundlovsændring (1939) En lov om valgrets- alder (1969) To love om EF/EU (1992, 2000)
Mindst mulige ændring af status quo		En lov om valgrets- alder (1953)	
Større ændring af status quo	To grundlovsændringer (1920, 1953) Tre love om valgrets- alder (1961, 1971, 1978) Tre love om EF/EU (1972, 1993, 1998) En lov om salg af De Vestindiske Øer (1916)		En lov om EF (1986)

sættelse af valgretsalderen, og her foretrak de i 1953 den „konservative“ løsning med en lille nedsættelse til 23 år, således at nedsættelsen til 21 år måtte vente otte år. Hvis man henregner dette til den konservative modstand mod forandringer, bliver der altså 10 for ændringer og ni for status quo.

Danske folkeafstemninger kan derfor ikke siges at være så konservative, som mange har hævdet. For det første er der en ret nøje overensstemmelse mellem Folketingets og vælgerne stillingtagen, selv om vælgerne er mere tøvende over for nydannelser end deres valgte repræsentanter. For det andet har vælgerne ikke standset nogen lovgivning, men alene udskudt den, som både Landstingets afskaffelse, jordlovene, 18 års valgret og Maastricht-traktaten viser. Om det også kommer til at gælde for den fælles mønt er ikke endelig afklaret i skrivende stund (foråret 2003). I den forbindelse skal det erindres, at alle de danske folkeafstemninger er taget på initiativ af de valgte politikere i regering og Folketing. Det giver et ensidigt grundlag at bedøm-

me folkeafstemningsinstitutionen på. Hvordan ville resultatet være med hensyn til nydannelser og forandringer, hvis vælgerne selv kunne fremkalde folkeafstemninger? For det tredje har vælgerne mindst lige så ofte godkendt som forkastet Folketingets beslutning. Og endelig er det for det fjerde ikke så enkelt, at det nødvendigvis er Folketinget, der træffer den beslutning, der er „progressiv“ ved at pege fremad. Bortset fra, at man altid kan diskutere, hvad der er „progressivt“ og „konservativt“, så er vælgerne faktisk i stand til at være mere fremsynede end deres valgte repræsentanter, hvad EF-pakken er et godt eksempel på.

### S A M M E N F A T N I N G

Det gælder for både de gennemførte og de foreslåede referenda, at de kun i forholdsvis ringe omfang har påvirket den politiske udvikling i Danmark. Muligheden for, at et mindretal i Folketinget kan kræve vedtagne lovforslag til folkeafstemning er kun benyttet en gang, og de gennemførte folkeafstemninger har enten været nødvendige (grundlove, valgretsaldere og EF/EU) eller skønnet politisk hensigtsmæssige af den politiske ledelse (EF/EU). Den største indflydelse har forkastelsen af jordlovene i 1963 og vedtagelsen af Danmarks indtræden i EF i 1972 uden tvivl haft, og inden for europolitikken er der fremvokset en form for direkte demokrati ved traktatændringer, der indebærer afgivelse af suverænitet. Mange af de 19 folkeafstemninger har imidlertid omhandlet forfatningsmæssige spørgsmål, som kun i begrænset omfang har haft vælgerne interesse, og som kun indirekte har haft betydning for konkrete politiske beslutninger.

Gennemførelse af referenda i Danmark har ikke blot haft den virkning, at Folketingets beslutninger er blevet standset eller udskudt. I halvdelen af de 19 tilfælde er Folketingets beslutning blevet godkendt af vælgerne, og i de øvrige tilfælde, hvor vælgerne har forkastet Folketingets beslutning, har dette først og fremmest medført en udskydelse af de foreslåede forandringer. I 1986 betød det oven i købet, at et forslag, som Folketinget havde forkastet, straks blev gennemført. Faktisk er det i skrivende stund (forår 2003) alene den fælles mønt, der er blevet stoppet af vælgerne, og det er tænkeligt, at der også i dette tilfælde snarere er tale om en udskydelse end en endegyldig standsning.

De små partier på venstre og højre fløj har forsøgt at fremkalde referenda om forskellige konkrete spørgsmål. De har imidlertid enten haft for ringe størrelse til at kunne opfylde kravet om 1/3 af Folketingets medlemmer (60

mandater) og dermed fremkalde et fakultativt lovreferendum, eller også har de ikke haft held til at komme igennem med forslag om konsultative referenda. Hvis referenda skal fungere som en beskyttelse af mindretallet i Folketinget, så forudsætter det åbenbart, at mindretallet har en vis størrelse. De giver derimod ikke megen beskyttelse af eller indflydelse til små mindretal. Faktisk er der kun én gang gennemført en folkeafstemning mod de store partiers ønske (i 1963), og da var det imod Socialdemokratiet. Dette parti har derimod været tilbageholdende med at anvende folkeafstemningsinstituttet i partiets lange oppositionsperiode fra 1982 til 1993 og synes også at være det efter regeringsskiftet i 2001. Det er også de store borgerlige partier, der har fundet på, at folkeafstemninger ikke blot kan være en beskyttelse af et mindretal, der er i opposition, men også af en mindretalsregering! Som mindretalsbeskyttelse har fakultative referenda derfor først og fremmest vist sig at være en beskyttelse af de store borgerlige partier. Disse konklusioner deles også af folketingsmedlemmer fra henholdsvis de store, borgerlige partier og de små partier (Qvortrup, 2000: 23f).

Selv om Danmark er et af de europæiske lande, der har gennemført flest referenda, må konklusionen altså blive, at de iagttagelige konsekvenser af det direkte demokrati i Danmark er såre begrænsede. Derimod har folkeafstemningsbestemmelserne uden tvivl haft mere usynlige virkninger i retning af større kompromisvillighed og hensyntagen til mindretallet. Trusler om folkeafstemninger var således med til at standse Socialdemokratiets ideer om økonomisk demokrati og overskudsdeling i 1970'erne. Udsigten til, at indførelse af kernekraft som en væsentlig del af dansk energipolitik ville kunne falde ved en folkeafstemning, var nok også medvirkende til, at en sådan politik ikke blev gennemført af regering og Folketing. Endelig har EF/EU-afstemningerne været med til at tilpasse politikernes europæiske ambitioner til de folkelige realiteter. Kort sagt, har folkeafstemningsinstituttet snarere virket stabiliserende end polariserende i perioden efter 1953 (jf. Miller, 1982: 63f og Qvortrup, 2000: 25f).

Ved folkeafstemninger lægges politiske beslutninger ud til folkets afgørelse. De politiske konsekvenser bestemmes derfor i sidste ende af, hvordan folket benytter disse muligheder for at hæve sin røst. Det er emnet for det næste kapitel.

## NOTER

- 1 I Appendiks 2 findes en oversigt med en mere fyldig omtale af de enkelte afstemninger.
- 2 En regressionsanalyse for de 15 folkeafstemninger giver således regressionsligningen  $y = 0,84x - 12,9$  og en forklaret varians,  $R^2$ , på .60. Det er udtryk for, at regressionslinien har en hældning tæt på 1, og at vælgernes stillingtagen i høj grad forklares af Folketingets stillingtagen, selv om også andre forhold gør sig gældende.

## DEN DANSKE BEFOLKNINGS DELTAGELSE

I dette kapitel beskrives den danske befolknings deltagelse i folkeafstemninger. Der ses først og fremmest på de seneste folkeafstemninger fra 1990'erne. Spørgsmålet er for det første, hvem der deltager, og hvem der ikke deltager i folkeafstemningerne? Er der sociale eller politiske grupper, som i særlig grad benytter denne deltageform, eller er deltagelsen nogenlunde jævnt fordelt i alle dele af den danske befolkning? Dernæst er det andet spørgsmål, hvordan danske vælgere tager stilling til folkeafstemningers tema? Hvad er bestemmende for deres stillingtagen? I hvilket omfang følger de anbefalingerne fra det parti, som de plejer af stemme på, og i hvilket omfang foretager de en mere selvstændig vurdering?

### STEMMEPROCENTEN VED FOLKEAFSTEMNINGER

Vælgernes deltagelse i folkeafstemninger har over en årrække vist sig at være lavere end deltagelsen i valg til nationale parlamenter. David Butler og Austin Ranney (1994: 16f) finder således, at stemmeprocenten i et stort antal folkeafstemninger i 10 forskellige lande uden stemmepligt i perioden 1945–1993 i gennemsnit var omkring 15 procent lavere end stemmeprocenten ved nationale valg i de samme lande. Ser man på de danske folkeafstemninger viser nogenlunde det samme mønster sig. I perioden 1953–2001 er der gennemført 16 nationale folkeafstemninger i Danmark med en gennemsnitlig stemmeprocent på 72,1 procent, mens der i den samme periode er gennemført 19 folketingsvalg med en gennemsnitlig stemmeprocent på 86,1 procent. Forskellen er altså 14 procentpoint.

David Butler og Austin Ranney får derimod ikke frem i deres oversigt, at mens valgdeltagelsen er forholdsvis stabil i nationale valg, så er der meget større udsving i deltagelsen i folkeafstemninger. Selv om folkeafstemninger ikke fører til en højere grad af politisk deltagelse, er der ikke nogen grund til at tro, at deltagelsen i folkeafstemninger nødvendigvis behøver at være lavere

end i folketingsvalg. Deltagelsen afhænger meget af, hvilke emner der kommer til afstemning, og hvor interessante og væsentlige vælgerne finder disse emner. Hvis befolkningen ikke er særlig interesseret i spørgsmålet, kan det resultere i en ret lav stemmeprocent, som da blot 37,3 procent i 1961 deltog i en afstemning om nedsættelse af valgretsaldere fra 23 år til 21 år. Ved EF-afstemningen i 1972 var der derimod tale om den højeste valgdeltagelse nogensinde herhjemme, idet 90,1 procent afgav deres stemme (endog 90,4 procent, hvis der ses bort fra Grønland). Bortset fra folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten i 1998 har deltagelsen i folkeafstemningerne om EU i 1990'erne været på samme niveau som ved folketingsvalg. Også ved jordlovsafstemningerne i 1963 var deltagelsen forholdsvis høj, men dog lavere end ved folketingsvalgene. Dette peger i retning af, at vælgerne i højere grad er villige til at deltage i folkeafstemninger, når der forelægges dem politiske afgørelser af principiel karakter inden for bestemte politiske sagområder.

I tabel 6.1 er stemmeprocenten ved de danske folkeafstemninger sammenlignet for forskellige emner. Det fremgår af tabellen, at vælgerne har været mindre interesseret i at deltage i folkeafstemninger om grundlove, lidt mere om valgretsaldere og mest om forholdet til EF og EU. Jordlovsafstemningen placerer sig med 73,0 procent mellem valgretsaldere og EF/EU.

Forskellen mellem grundlovene og det forfatningsprægede spørgsmål om valgretsaldere er nok ikke så stor, hvis det tages i betragtning, at stemmeprocenten i folkeafstemningen om nedsættelse af valgretsaldere fra 21 til 20 år i 1971 fandt sted sammen med et folketingsvalg, og hvis man tager i betragtning, at folkeafstemningerne om grundlove ligger noget længere tilbage i tiden.

Selv om stemmeprocenten i høj grad bestemmes af folkeafstemningens emne, fremgår det af figur 6.1, at der er en tendens til, at deltagelsen i de danske folkeafstemninger over tid har været stigende, og at deltagelsen efterhånden svarer til deltagelsen i folketingsvalgene. Gennemsnittet for de fire seneste folkeafstemninger (1992, 1993, 1998 og 2000) er således 83,4 procent og gennemsnittet for de fire seneste folketingsvalg (1990, 1994, 1998 og 2001) 85,1 procent.

De gennemførte referenda har ikke ført til en dynamisk udvikling af de spæde muligheder for direkte folkelig medvirken i den politiske beslutningsproces. De danske referenda har i mange tilfælde omhandlet forfatningsmæssige forhold, som kun i ringe grad har interesseret vælgerne, hvilket gennemgående har medført en lavere valgdeltagelse end ved folke-

TABEL 6.1.

Stemmeprocenten ved folkeafstemninger om forskellige emner. Procent

	VALGDELTADELSE	GENNEMSNIIT
GRUNDLOVE		
1920	49,6	
1939	48,9	52,5
1953	59,1	
1953	57,1	
VALGRETSALDER		
1961	37,3	
1969	63,6	56,9 (62,8)
(1971)	(86,2)	
1978	63,2	
EF/EU		
1972	90,1	
1986	75,4	
1992	83,1	83,2
1993	86,5	
1998	76,2	
2000	87,6	

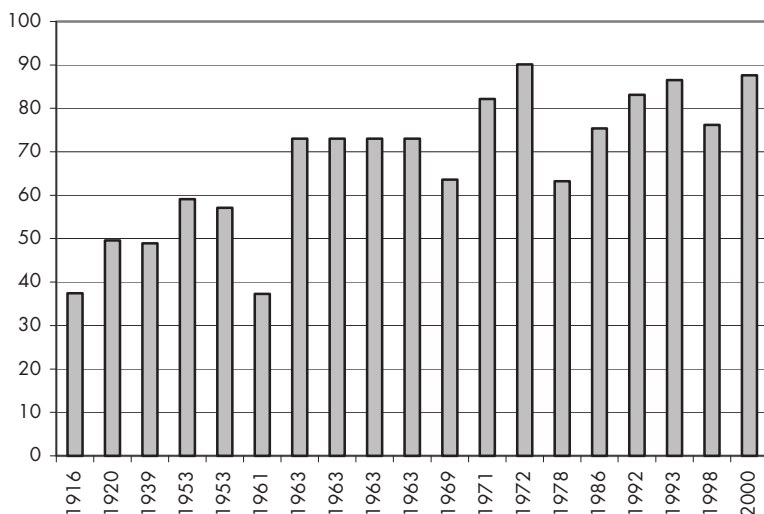
tingsvalgene. I de få tilfælde, hvor der har været tale om at inddrage befolkningen i afgørelsen af mere konkrete politiske sager, hvor forskellige politiske hovedprincipper blev konfronteret, har valgdeltagelsen derimod, sammenlignet med folketingsvalgene, været næsten lige så høj (jordlovene) eller højere (EF-afstemningen i 1972).

Selv om de fire sidste folkeafstemninger har drejet sig om EU, peger tendensen til en stigende valgdeltagelse på, at deltagelsen i kommende folkeafstemninger om andre emner godt kan tænkes at ligge på et højt niveau. I hvert fald vil deltagelsen i en eventuel kommende folkeafstemning om en ny grundlov kunne komme op over 50–60 procent og dermed lette kravet om, at 40 procent af samtlige stemmeberettigede skal stemme for en ny grundlov.



FIGUR 6.1.

Stemmeprocenter ved folkeafstemninger, 1916-2000

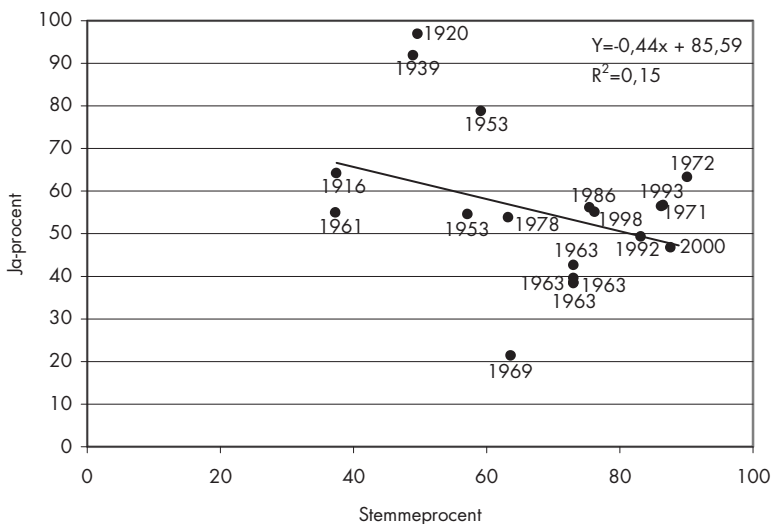


Et andet spørgsmål vedrører, hvilken betydning valgdeltagelsen har. Ud over, at det selvfølgelig har betydning for afstemningsresultatets legitimitet, om næsten alle, mange eller forholdsvis få har deltaget i afstemningen, betyder deltagelsen så også noget for afstemningens resultat? Man kunne forestille sig, at en lav valgdeltagelse først og fremmest betyder, at tilhængerne af forslaget møder op for at støtte det, mens modstandere og indifferente har mindre tilskyndelse til at møde op. En lav valgdeltagelse skulle altså hænge sammen med forholdsvis høje ja-procenter, og jo højere valgdeltagelsen er, desto flere tvivlere og modstandere af forslaget skulle møde op, hvilket skulle føre til en lavere ja-procent. Hvor vigtig – eller salient med et angelsaksisk udtryk – vælgerne finder temaet for folkeafstemningen afhænger desuden af, hvor effektiv valgkampen har været til at mobilisere egne tilhængere og overbevise tvivlere og modstandere. Internationale erfaringer peger i retning af, at valgkampen har større betydning for valgdeltagelsen ved folkeafstemninger end for deltagelsen i parlamentsvalg (Leduc, 2002: 715f).

I figur 6. 2 er sammenhængen mellem valgdeltagelse og ja-procent vist for de 19 danske folkeafstemninger.

FIGUR 6.2.

## Valgdeltagelse og ja-procent



Det fremgår af figuren, at den forventede sammenhæng findes, men også at den ikke er særlig stærk. Kun 15 procent af variationen i ja-procenterne kan forklares af valgdeltagelsen, hvilket betyder, at der er andre forhold, som er mere afgørende for, hvor mange der stemmer ja ved folkeafstemningerne.

Går man lidt mere i detaljer, fremgår det af figuren, at de mest afvigende folkeafstemninger i denne henseende er folkeafstemningen om 18 års valget i 1969 og folkeafstemningerne om grundlovsændringerne i 1920 og 1939. I 1969 var det i højere grad modstanderne end tilhængerne af en lavere valgetsalder, der mødte op, hvilket antyder, at tilhængerne ikke har fundet eller ikke blev overbevist om, at spørgsmålet var så væsentligt som modstanderne. Modsat forholder det sig med de to første folkeafstemninger om grundlovsændringer i 1920 og 1939, hvor tilhængerne mødte talstærkt op, mens modstanderne synes at være blevet hjemme på sofaen, som Venstre netop opfordrede dem til i 1939. På grund af den særlige 45-procent regel ved grundlovsændringer før 1953 var det nok til, at forslaget faldt i 1939.

Fjernes de to folkeafstemninger fra 1920 og 1939, som fandt sted under andre vilkår end dem, vi kender i dag (mediestruktur, uddannelsesniveau, politisk interesse mv.), bliver der ikke megen sammenhæng tilbage. Alt i alt gælder det næppe i dag, at jo højere valgdeltagelsen er, desto flere nej-stemmer bliver mobiliseret.

Skal man komme nærmere en forståelse af, hvad der får vælgerne til at deltage i folkeafstemninger, er man nødt til at benytte af sig af interviewundersøgelser. De er imidlertid ikke særlig pålidelige som grundlag for analyser af vælgerens deltagelse i valg og folkeafstemninger, fordi de adspurgte nødig vil indrømme, at de ikke afgav deres stemme, og fordi frafaldet i stikprøver navnlig sker blandt dem, der ikke har deltaget i afstemningerne (Granberg & Holmberg, 1991: 448). Dette betyder, at valgdeltagelsen overrapporteres, og når dertil kommer, at valgdeltagelsen i Danmark er forholdsvis høj, får man et dobbeltproblem: såvel en overrapportering som en skæv fordeling. Det er ikke det bedste grundlag for statistiske undersøgelser.

Hvis man skal danne sig et billede af, hvem der deltager, og hvem der ikke deltager i folkeafstemninger, må man tage disse problemer og unøjagtigheder med. Finder man de samme forskelle mellem forskellige befolkningsgrupper ved flere eller alle folkeafstemninger, kan det pege i retning af, at nogle grupper deltager mere end andre, men resultaterne skal tolkes med varsomhed, da lighederne også kan skyldes stabile mønstre i frafald og i normer om, at man bør deltage. Finder man ingen systematiske sammenhænge, kan man ikke udelukke, at sådanne findes, men man må blot erkende, at de ikke kan påvises på det givne grundlag.

Det fremgår som forventet af tabel 6.2, at de adspurgte overvurderer deres egen deltagelse i folkeafstemningerne ganske betydeligt. Overvurderingen eller snarere overrapporteringen af egen deltagelse var særlig markant i 1992. Mens den var 13,7 procent i 1992, var den 9,0 procent i 1993, 9,2 procent i 1998 og 8,3 procent i 2000.

Tabel 6.2 peger ikke i retning af, at der er kønsforskelle i deltagelsen i folkeafstemninger om EU-spørgsmål i 1990'erne i Danmark. Kvinderne deltager i samme omfang som mændene. Hvis man havde forventet, at mændene i højere grad end kvinderne ligger under for en norm om, at de som mere udadvendte og ansvarlige for samfundet bør deltage i valg og folkeafstemninger, slår sådanne kønsbestemte normforskelle ikke igennem ved folkeafstemninger i 1990'erne.

Der kan heller ikke konstateres markante aldersforskelle, idet det kun er ved folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten i 1998, at der findes spor af en kurveliniær sammenhæng mellem alder og valgdeltagelse, hvorefter valgdeltagelsen stiger med alderen frem til 50-års alderen for så at falde.

Med hensyn til uddannelse er den eneste væsentlige iagttagelse, at vælgere med en kortvarig uddannelse (folkeskole uden realeksamen eller 10. klasse) rapporterer en lidt mindre deltagelse end længere uddannede, mens der

TABEL 6.2.

Valgdeltagelse og social baggrund. Procent

	1992	1993	1998	2000	1992	1993	1998	2000
	Procent				N			
Alle	96,8	95,5	85,4	95,9	715	950	967	858
Mænd	95,6	96,1	84,6	95,9	400	491	447	436
Kvinder	97,1	94,8	86,2	96,0	315	459	520	422
18-19 år	.	91,3	50,0	90,0	.	23	18	20
20-24 år	98,5	94,4	75,3	91,2	68	89	73	68
25-29 år	94,9	95,3	90,4	95,7	98	106	97	94
30-34 år	95,9	92,4	84,0	96,5	74	119	106	85
35-39 år	96,4	95,0	85,1	94,1	84	100	114	85
40-44 år	97,3	97,9	90,6	97,2	73	96	96	107
45-49 år	98,6	98,1	89,4	97,8	72	104	66	92
50-54 år	98,3	95,8	91,8	98,1	58	72	98	103
55-59 år	100,0	94,7	89,0	97,7	38	57	73	87
60-64 år	93,0	98,3	89,1	97,7	43	58	46	43
65-69 år	95,1	97,9	85,5	92,9	41	48	69	70
70+ år	96,2	93,6	87,4	.	53	78	111	.
Folkeskole	95,9	95,1	84,0	93,6	293	370	362	157
Realeksamen/10. kl.	97,5	96,2	86,2	96,9	244	343	326	416
Studentereksamen/HF	97,2	95,3	87,0	95,7	177	235	277	279
Ufaglærte arbejdere	92,9	89,6	85,1	98,0	84	96	121	98
Faglærte arbejdere	97,8	97,8	81,4	96,4	89	138	167	55
Offentlige funktionærer								
Uden studentereksamen	100,0	97,8	...	93,8	70	89	...	96
Med studentereksamen	94,1	94,9	...	95,6	51	59	...	68
Private funktionærer			89,1				293	
Uden studentereksamen	98,7	97,3	...	97,3	77	113	...	113
Med studentereksamen	95,0	96,2	...	97,1	40	53	...	69
Selvstændige	98,0	97,1	82,9	97,4	50	68	41	76

... Kategorien er ikke anvendt.

. N&lt;15.

ingen klare forskelle ses mellem vælgere med studentereksamen og realklassen/10. klasse.

Endelig viser tabellen, at der ikke kan påvises de store forskelle mellem de enkelte erhvervsgruppers valgdeltagelse. Funktionærerne deltager gennemgående lidt mere og arbejderne lidt mindre, men dette mønster er ikke helt stabilt over tid, og forskellene er ikke store.

I det hele taget viser tabel 6.2, at der ikke kan påvises markante sociale forskelle i deltagelsen i 1990'ernes folkeafstemninger, således som denne er rapporteret af vælgerne selv. Alle synes at ville leve op til en fremherskende norm om, at de bør deltage, og når den faktiske deltagelse falder som i 1998 om Amsterdam-traktaten, sker det i alle sociale grupper.

Selv om der ikke kan konstateres sociale forskelle i valgdeltagelsen, er det tænkeligt, at der findes politiske forskelle. Hvis deltagelsen i folkeafstemninger er mindre stabil end deltagelsen i nationale og kommunale valg, vil eventuelle forskelle i deltagelsen formodentlig især vise sig mellem politiske gruppers deltagelse i folkeafstemningerne. Tabel 6.3 viser deltagelsen i en række politiske grupper.

Det fremgår for det første af tabellen, at der synes at være klare forskelle i valgdeltagelsen efter vælgernes politiske interesse. Jo mere interesserede vælgerne er i politik, desto mere deltager de i folkeafstemningerne. Det er der naturligvis intet overraskende i, men det er bemærkelsesværdigt, at faldet i valgdeltagelsen i 1998 ved folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten især skyldes en markant mindre deltagelse blandt politisk uinteresserede, mens valgdeltagelsen ikke falder særlig meget blandt de politisk interesserede. Denne sammenhæng fremgår bedre, hvis den vises i en figur som i figur 6.3. Dette antyder, at det ikke lykkedes at overbevise vælgerne om, at denne folkeafstemning var særlig vigtig. Politisk interesserede, der lever op til normen om, at det er en borgerpligt at afgive sin stemme ved valg og folkeafstemninger, mødte op, selv om de måske ikke fandt afstemningen særlig vigtig, mens politisk uinteresserede ikke blev tilstrækkeligt overbevist om nødvendigheden af at deltage.

Derimod kan der ikke i tabellen identificeres karakteristiske partipolitiske forskelle i valgdeltagelsen. Det er for eksempel ikke således, at socialdemokraterne deltog mindre i 1992 end de øvrige partiers vælgere eller mindre i 1992 end i senere folkeafstemninger. Dette kan således ikke bekræfte den populære forklaring af nej-et ved Maastricht-afstemningen i 1992, at socialdemokraterne ikke var i stand til at mobilisere deres vælgere på grund af „kongemordet“ på Svend Auken i april og den dermed forbundne splittelse

TABEL 6.3.

Valgdeltagelse og politisk baggrund. Procent

	1992	1993	1998	2000	1992	1993	1998	2000
	Procent				N			
Alle	96,8	95,5	85,4	95,9	715	950	967	858
Meget interesseret i politik	96,9	98,7	93,8	98,2	131	156	162	112
Noget interesseret i politik	97,8	96,5	90,5	96,5	320	547	421	367
Kun lidt interesseret i politik	96,0	93,1	79,7	95,8	225	218	330	331
Slet ikke interesseret i politik	91,7	75,9	55,6	89,4	36	29	54	47
Socialistisk Folkeparti	97,7	96,8	90,7	96,3	86	94	75	80
Socialdemokratiet	97,2	96,4	90,3	96,6	218	195	289	233
Midterpartier	98,4	95,2	91,3	97,1	63	63	103	70
Konservative	99,1	98,1	95,2	98,5	116	106	84	66
Venstre	99,2	97,5	87,8	97,7	118	236	229	221
Fremskridtspartiet/Dansk Folkeparti	96,4	100,0	85,5	95,3	28	33	55	43
Meget stor tillid	94,9	96,7	90,9	95,1	39	30	44	225
Ret stor tillid	97,6	97,0	87,7	97,4	369	336	407	153
Hverken eller	...	...	...	96,0	...	...	...	350
Ret lille tillid	95,9	95,4	84,6	97,2	220	324	332	109
Meget lille tillid	97,1	94,8	80,1	88,2	68	230	146	17

... Kategorien er ikke anvendt.

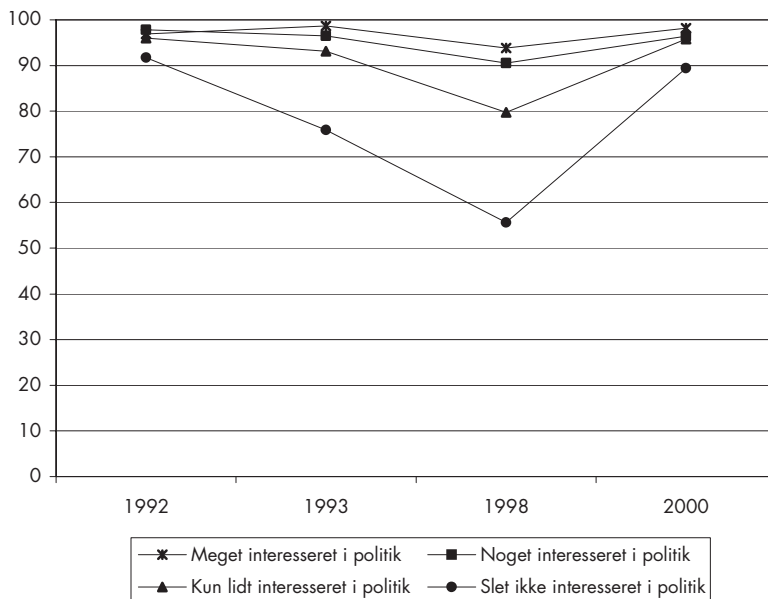
. N&lt;15.

og lammelse af partiet. Det er heller ikke således, at vælgerne på fløjene konsekvent deltager mere end vælgerne omkring midten, selv om man kunne forvente en højere deltagelse blandt de vælgere, der støtter partier, som går mest ind for et mere direkte demokrati, og som selv går ind for flere folkeafstemninger (se videre herom i de følgende kapitler). Når valgdeltagelsen falder i 1998, sker det blandt alle partiernes vælgere – dog mindre blandt de konservative end blandt de øvrige.

Endelig kan der heller ikke konstateres markante forskelle i valgdeltagelsen blandt vælgere, der har større eller mindre tillid til politikere. Man

Figur 6.3.

Valgdeltagelse og politisk interesse. Procent



kunne have forventet, at de mindst tillidsfulde ville deltage mindst, fordi de føler sig manipuleret eller frygter at blive manipuleret af politikerne, men det er der kun tendenser til i 1998 og 2000, men ikke – hvor man måske mest skulle have ventet det – i 1993.

Alt i alt er det ikke de store forskelle, der er blevet påvist i vælgernes deltagelse i folkeafstemningerne i 1990'erne. Mens dette kan være skuffende ud fra en videnskabelig og teoretisk betragtning, er det opmuntrende ud fra en politisk-demokratisk betragtning. En høj valgdeltagelse uden markante sociale og politiske forskelle er nemlig udtryk for en høj grad af politisk legitimitet. Når næsten alle deltager, når de fleste føler, at de bør deltage, og når der ikke er bestemte grupper, der ikke deltager, så kan resultatet af folkeafstemningerne med rette tages som udtryk for, hvad der er folkets vilje. Om folkeviljen så taler klart og entydigt, er et andet spørgsmål, som tages op i det følgende afsnit.

## VÆLGERNES STILLINGTAGEN VED FOLKEAFSTEMNINGER

Det andet spørgsmål, der behandles i dette kapitel er, hvordan danske vælgere deltager i folkeafstemninger. Hvad er det for en folkevilje, der finder udtryk? Hvad er bestemmende for den måde, som vælgerne tager stilling på? Generelt er spørgsmålet, om vælgerne tager stilling ud fra deres egne holdninger, eller om de lader sig påvirke af valgkampen, og hvordan de i givet fald lader sig påvirke? Mere konkret er spørgsmålet, i hvilket omfang vælgerne partipræference påvirker deltagelsen i folkeafstemninger. Følger vælgerne anbefalingerne fra det parti, som de plejer af stemme på, eller foretager de en mere selvstændig vurdering?

Undersøgelser af vælgerne adfærd er herhjemme bedst kendt i forbindelse med studiet af stemmeafgivningen ved folketingsvalg (Borre & Goul Andersen, 1997; Andersen et al., 1999), hvorimod der er færre undersøgelser af vælgeradfærden i folkeafstemninger (se dog Borre, 1986; Tonsgaard, 1987 og 1992; Siune et al., 1992 og 1994). Vælgeradfærden ved folketingsvalg og folkeafstemninger har imidlertid en forskellig karakter og adskiller sig fra hinanden på i hvert fald to måder.

For det første har vælgerne beslutning om at deltage i folkeafstemninger en selvstændig karakter, fordi valgdeltagelsen – som allerede omtalt – varierer mere ved folkeafstemninger end ved folketingsvalg og sædvanligvis er lavere, og fordi folkeafstemningers resultat i højere grad påvirkes af, hvor mange vælgere der afgiver deres stemme. Dette skyldes ikke blot det rent formelle – at 30 procent af de stemmeberettigede skal stemme imod et lovforslag, for at dette skal kunne forkastes – men også, at de aktive og passive vælgere ikke har de samme standpunkter om alle politiske sager.

For det andet er der ved folkeafstemninger ikke tale om et valg mellem konkurrerende partier og kandidater, men om en stillingtagen til folkeafstemningens tema. Det betyder, at mens det ved folketingsvalg først og fremmest gælder om at beskrive og forklare vælgerne partivalg, kan man ved folkeafstemninger betragte vælgerne partivalg som en variabel, der kan forklare deres adfærd, idet spørgsmålet vil være, i hvilket omfang vælgerne partipræference har betydning for deres stillingtagen for og imod folkeafstemningens tema.

Både sociale og politiske forhold kan tænkes at være af betydning for vælgerne stillingtagen ved folkeafstemninger. I de andre nordiske lande har kvinder, unge og socialt dårligt stillede således vist sig at sige nej til EU-medlemskab i højere grad end mænd, ældre og socialt bedre stillede (Ring-



dal & Valen, 1998: 188–190). Sådanne sociale karakteristika gav dog ingen udtømmende forklaring af vælgernes adfærd, og andre og nyere forskningsresultater peger i retning af, at de har stadig mindre betydning (Franklin et al., 1992 og Jakobsen et al., 2001).

Til gengæld har politiske forhold som vælgernes politiske interesse, parti-præference og tillid til politikerne vist sig at have betydning for deres stillingtagen ved folkeafstemninger. For eksempel er det i Canada påvist, at vælgernes politiske interesse havde betydning ikke blot for deres valgdeltagelse, men også for deres viden om afstemningens tema og for deres medleven i valgkampen og deres endelige stillingtagen (Johnston et al., 1996).

Navnlig vælgernes partipræference har vist sig at være en af de faktorer, der har den stærkeste indflydelse på vælgernes adfærd ved folkeafstemninger, idet mange vælgere retter deres opmærksomhed mod deres foretrukne parti for at få vejledning om, hvordan de skal stemme (Listhaug et al., 1998: 234; LeDuc, 2002: 722). Det er dog en forudsætning for partiernes indflydelse, at det enkelte parti internt er enig om partiets stillingtagen og giver et klart råd om at stemme ja eller nej ved folkeafstemningen (Pierce et al., 1983; Sinnott, 2002). Under nogle omstændigheder – navnlig hvor der er tale om et nyt emne, hvor partierne og deres ledere er enige om partiets holdning, og hvor emnet ikke er særlig vigtigt for vælgerne – kan partiernes råd være af afgørende betydning, idet vælgernes stillingtagen ved folkeafstemningen bestemmes af partiernes stillingtagen og dermed af deres holdning til den siddende regering (Franklin, 2002: 756). Under sådanne omstændigheder får valgkampen derfor særlig stor betydning (LeDuc, 2002: 719).

Også vælgernes opfattelse af deres politiske ledere kan påvirke deres stillingtagen ved folkeafstemninger. Jo mere vælgerne har tillid til det politiske system og til de valgte politikere, desto mere vil de være tilbøjelige til at sige ja til de forslag, som regeringen har taget initiativet til (Pesonen, 1998: 139–40).

Selv om det ikke i almindelighed kan antages, at vælgerne har velformulerede og velbegrundende meninger om ethvert emne, som for første gang bringes til bred offentlig debat og folkeafstemning (LeDuc, 2002: 717), kan vælgerne under nogle forudsætninger godt antages at tage en helt personlig stilling. Ole Tonsgaard har udviklet en model, der udpeger, hvad der i særlig grad er bestemmende for vælgernes stillingtagen ved folkeafstemninger (Tonsgaard, 1984 og 1992). Den bygger på emnernes kompleksitet og betydning for vælgernes hverdag.

FIGUR 6.4.

Model for vælgeradfærd ved folkeafstemninger

	OPLEVET BETYDNING: LAV	OPLEVET BETYDNING: HØJ
Oplevet kompleksitet: Lav	Egne holdninger Eksempel: Valgretsalders	
Oplevet kompleksitet: Høj	Politisk parti Eksempel: EF/EU	Social baggrund Eksempel: Jordlove

Hvor der er tale om komplicerede spørgsmål, hvis afgørelse opleves som betydningsfuld for vælgernes hverdag, vil deres sociale placering og råd fra relevante interesseorganisationer kunne spille en afgørende rolle for vælgerens stillingtagen. Jordlovene i 1963 angives som et eksempel på denne type folkeafstemninger. Hvor vælgerne ikke oplever, at udfaldet af folkeafstemningen umiddelbart får væsentlige konsekvenser for deres hverdag, og hvor der er tale om et forholdsvis kompliceret spørgsmål – som ved afstemningen om dansk EF-medlemskab i 1972 – vil vælgernes foretrukne parti fungere som en væsentlig referencegruppe. Hvor spørgsmålet imidlertid hverken er særlig kompliceret eller af stor betydning for vælgernes daglige liv, vil deres sociale baggrund og partipræference være af mindre betydning, og vælgerne vil ved sådanne spørgsmål tage stilling ud fra deres egne personlige meninger. En undersøgelse af vælgernes adfærd ved folkeafstemningen i 1978 om nedsættelse af valgretsalders til 18 år bekræftede, at vælgernes holdning til valgretten var vigtigere end deres sociale baggrund og deres partipolitiske præference (Svensson, 1981: 98-103).

Modellen, der er vist i figur 6.4, tager dog ikke højde for, at vælgerne kan udvikle velbegrundede meninger om et emne, der flere gange forelægges dem til folkeafstemning. Det er således påvist, at danske vælgere, som adskillige gange har taget stilling til EF/EU-spørgsmål, efterhånden lader sig påvirke mindre af deres foretrukne partis råd og vejledning, men tager stilling ud fra deres egen opfattelse (Siune et al., 1992 og 1994; Svensson, 2002b).

I det følgende undersøges på grundlag af interviewundersøgelser fra 1990'erne, hvordan disse hypoteser kan forklare vælgernes stillingtagen på EU-området. Først ses der på, hvornår vælgerne bestemte sig for, hvordan de ville stemme. Jo flere der har bestemt sig allerede før valgkampen, desto

TABEL 6.4.

Beslutningstidspunkt. Procent

	1986	1992	1993	1998	2000
På selve valgdagen	...	...	5,9	12,5	5,1
De sidste dage under valgkampen	10,6	19,1	10,2	13,3	13,5
Tidligere i valgkampen	27,9	28,3	13,9	11,9	18,0
Før valgkampen	61,5	52,6	70,0	62,3	63,4

... Kategorien er ikke anvendt.

mindre har valgkampen, partierne, organisationerne, medierne og andre opinionsledere betydning for folkeafstemningens udfald. Dernæst ses der på, hvordan forskellige sociale og politiske grupper har taget stilling, idet forskelle mellem sådanne gruppers stillingtagen kan danne grundlag for at afgøre, hvad der har været bestemmende for vælgernes stillingtagen.

Hvad først vælgernes beslutning om at deltage i folkeafstemninger angår, er det lidt vanskeligt at få helt sammenlignelige oplysninger over tid, fordi man i de enkelte undersøgelser ikke konsekvent har benyttet de samme svarkategorier, og fordi antallet af respondenter, der ikke har svaret på spørgsmålet, varierer betydeligt. I tabel 6.4 er det vist, hvornår de vælgere, der har besvaret spørgsmålet, tilkendegiver at have besluttet sig for at stemme, som de gjorde, ved de fem sidste EF/EU-afstemninger.

Det fremgår af tabellen, at bortset fra 1992 havde omkring 2/3 af vælgerne allerede før valgkampen besluttet, hvordan de ville stemme, mens op mod 1/4 først bestemte sig de sidste dage under valgkampen eller på selve valgdagen. Det er navnlig denne 1/4 af vælgerne, som er mest påvirkelige, og som kan afgøre folkeafstemningens resultat, hvis der er tale om en snæver afgørelse. Det er derfor særligt interessant at undersøge, hvad der påvirker deres stillingtagen.

Med hensyn til den sociale baggrund for vælgernes stillingtagen ved folkeafstemninger i Danmark, bekræfter tabel 6.5 de sammenhænge, der er påvist i de andre nordiske lande. Mænd, de ældre og de socialt bedre stillede siger i højere grad end kvinderne, de yngre og de socialt dårligt stillede ja til de foreslåede ændringer i traktatgrundlaget i forhold til EU. Nogle af disse sammenhænge er dog klarere end andre. Der er således næppe tvivl om, at kvinderne i Danmark er mindre begejstrede for den øgede integration, som traktatændringerne er udtryk for. Det synes også klart, at de selvstændige og

TABEL 6.5.

Stillingtagen og social baggrund. Ja-procenter

	1992	1993	1998	2000	1992	1993	1998	2000
	Procent				N			
Alle	49,0	56,0	47,4	47,7	715	950	967	858
Mænd	53,0	58,7	50,6	49,1	400	491	447	436
Kvinder	43,8	53,2	44,6	46,2	315	459	520	422
18-19 år	.	39,1	16,7	35,0		23	18	20
20-24 år	57,4	51,7	47,9	52,9	68	89	73	68
25-29 år	54,1	59,4	44,3	42,6	98	106	97	94
30-34 år	40,5	44,5	44,3	45,9	74	119	106	85
35-39 år	32,1	50,0	43,9	44,7	84	100	114	85
40-44 år	53,4	52,1	38,5	50,5	73	96	96	107
45-49 år	48,6	62,5	43,9	41,3	72	104	66	92
50-54 år	55,2	63,9	52,0	52,4	58	72	98	103
55-59 år	44,7	57,9	46,6	60,9	38	57	73	87
60-64 år	51,2	72,4	56,5	41,9	43	58	46	43
65-69 år	48,8	52,1	58,0	44,3	41	48	69	70
70+ år	56,6	35,9	56,8	.	53	78	111	.
Folkeskole	47,1	56,5	43,6	40,1	293	370	362	157
Realeksamen/10. kl.	52,0	55,7	44,5	40,4	244	343	326	416
Studentereksamen/HF	47,5	55,7	56,0	62,0	177	235	277	279
Ufaglærte arbejdere	32,1	43,8	30,6	31,6	84	96	121	98
Faglærte arbejdere	55,1	51,4	35,3	30,9	89	138	167	55
Offentlige funktionærer								
Uden studentereksamen	41,4	50,6	...	44,8	70	89	...	96
Med studentereksamen	45,1	50,8	...	60,3	51	59	...	68
Private funktionærer			55,3				293	
Uden studentereksamen	62,3	73,5	...	56,6	77	113	...	113
Med studentereksamen	57,5	77,4	...	66,7	40	53	...	69
Selvstændige	66,0	70,6	58,8	63,2	50	68	41	76

... Kategorien er ikke anvendt.

. N&lt;15.

de privatansatte funktionærer er mere positive i denne henseende end arbejderne – kun i 1992 stemmer de faglærte arbejdere i højere grad end gennemsnittet for en ændring af det europæiske traktatgrundlag.

Til gengæld er alders- og uddannelsesforskellene ikke så entydige. Tendensen til, at de ældre i højere grad end de yngre stemmer ja, er mest tydelig i 1998 og spores også i 1993. Derimod er billedet ikke entydigt i hverken 1992 eller 2000. Det er dog interessant at bemærke, at vælgere i 30-års alderen konsekvent stemmer ja i mindre grad end gennemsnittet. Denne aldersgruppe er præget af unge børnefamilier, som på mange måder har brug for velfærdsstatens ydelser, hvilket – sammen med de omtalte køns- og klasseforskelle – peger i retning af, at varetagelsen af vælgernes egne interesser betyder noget for deres stillingtagen.

Uddannelsesforskellene er heller ikke så markante, men efterhånden synes de bedre uddannede med en studentereksamen i højere grad at stemme ja end de kortere uddannede. Når der ikke er tale om markante uddannelsesforskelle, skyldes det blandt andet, at de veluddannede i den private sektor stemmer ja i højere grad end de veluddannede i den offentlige sektor. Også dette kan forklares ud fra hensynet til individuel interessevaretagelse, idet større europæisk integration på den ene side kan opfattes som en trussel mod den danske udgave af velfærdsstaten og på den anden side nye muligheder for det private erhvervsliv i et større marked.

Alt i alt er der visse belæg for, at vælgernes stillingtagen følger deres sociale placering. Dette kunne ud fra Tonsgaards model give mening, hvis integrationen efterhånden er gået så vidt, at vælgerne begynder at opfatte den som væsentlig for deres egen livssituation, og hvis emnet fortsat virker kompliceret til trods for, at man har stemt flere gange om det samme emne. De påviste sammenhænge er dog hverken så stærke eller stabile, at de umiddelbart peger på en forklaring ud fra vælgernes sociale baggrund og individuelle egeninteresse.

Ud fra den opstillede model kan der forventes større politiske end sociale forskelle, fordi der er tale om ret komplicerede spørgsmål, der indebærer omfattende internationale traktater, og fordi det gentagne gange – især fra EU-tilhængernes side – er fremhævet, at den europæiske integration ikke indebærer nogen trussel mod den danske velfærdsstat. Den europæiske politik formuleres i høj grad af politikere og embedsmænd, idet regering og Folketinget ikke blot bestemmer, hvornår der skal være folkeafstemning, men også tema og indhold. Da disse temaer i højere grad er et resultat af forhandlinger mellem ministre og embedsmænd i EU-landene end udtryk for fol-

TABEL 6.6.

Stillingtagen og politisk baggrund. Ja-procenter

	1992	1993	1998	2000	1992	1993	1998	2000
	Procent				N			
Alle	49,0	56,0	47,4	47,7	692	950	967	858
Meget interesseret i politik	52,7	60,3	54,9	58,9	131	156	162	112
Noget interesseret i politik	51,6	55,9	55,6	53,4	320	547	421	367
Kun lidt interesseret i politik	47,6	54,1	38,5	40,2	225	218	330	331
Slet ikke interesseret i politik	22,2	48,3	14,8	29,8	36	29	54	47
Socialistisk Folkeparti	10,5	21,3	21,3	15,0	86	94	75	80
Socialdemokratiet	35,8	55,9	42,6	43,3	218	195	289	233
Midterpartier	55,6	63,5	61,2	61,4	63	63	103	70
Konservative	75,0	84,0	70,2	77,3	116	106	84	66
Venstre	87,3	83,5	69,4	72,4	118	236	229	221
Fremskridtspartiet/Dansk Folkeparti	46,4	21,2	12,7	9,3	28	33	55	43
Meget stor tillid	71,8	80,0	72,7	52,9	39	30	44	17
Ret stor tillid	63,4	77,7	62,9	75,2	369	336	407	109
Hverken eller	...	...	...	55,4	...	...	...	350
Ret lille tillid	30,9	47,2	36,4	41,8	220	324	332	153
Meget lille tillid	17,6	34,3	21,9	25,8	68	230	146	225

... Kategorien er ikke anvendt.

N&lt;15.

kelige krav, kan det forventes, at de i særlig grad støttes af de mennesker, der interesserer sig for politik, som støtter de regeringsbærende partier, og som har tillid til de politiske ledere.

Tallene i tabel 6.6 bekræfter i høj grad disse forventninger. De meget politisk interesserede stemmer ved hver folkeafstemning i 1990'erne ja i højere grad end mindre interesserede, og det gælder med en enkelt undtagelse (1993) også de noget politisk interesserede. Desuden fremgår det af tabellen, at der er en nøje overensstemmelse mellem vælgernes partivalg og deres stillingtagen ved folkeafstemningerne. Syv til otte af ti venstrefolk og konservative vælgere stemmer ja, mens det kun gælder for en til to af ti af de vælgere,

der stemmer på SF, og det samme gør sig også gældende for Dansk Folkepartis vælgere. At lidt mere end halvdelen af midterpartierne vælgere stemmer ja, afspejler, at nogle af disse vælgere (Kristeligt Folkeparti) er mere kritiske end andre (radikale og CD). Kun socialdemokraterne har svært ved at følge deres partis anbefalinger om at stemme ja. Endelig bekræfter tabellen, at vælgere, der i almindelighed ikke har tillid til politikerne, kun i ringe omfang stemmer for forslagene til ændring af EU-traktaterne. Kun en enkelt gang – i 1993 – stemmer en tredjedel for disse forslag, ellers er det færre.

Selv om tabel 6.6 viser, at vælgerne i høj grad er i overensstemmelse med rådene fra deres foretrukne parti, så antyder specielt socialdemokraternes problem med at følge deres parti, at det nok ikke er så enkelt, at vælgerne følger partiernes råd. Overensstemmelsen kan skyldes, at vælgerne følger råd fra deres foretrukne parti, men den kan også skyldes fælles bagvedliggende forhold, for eksempel fælles ideologiske opfattelser. For mange vælgere – blandt tilhængerne navnlig venstrefolkene og de konservative, og blandt modstanderne navnlig SF'erne og Dansk Folkepartis vælgere – opstår der ikke nogen konflikt mellem deres partis råd og deres egen opfattelse, fordi partiet og vælgerne har de samme holdninger. Hvis vælgerne efterhånden synes at være fortrolige med EU-spørgsmålet, og hvis de har udviklet holdninger til dette spørgsmål, som strider mod deres foretrukne partis holdning, er det dog muligt, at de snarere end at lytte til deres parti begynder at følge deres egne holdninger. Spørgsmålet er derfor, i hvilket omfang vælgerne tager stilling ud fra deres egen holdning, selv om denne er i strid med deres foretrukne parti, i hvilket omfang vælgerne egen holdning falder sammen med deres parti, og i hvilket omfang de følger deres partis holdning, selv om den strider mod deres egen.

Der er i interviewundersøgelserne i forbindelse med folkeafstemningerne i 1990'erne stillet stort set de samme spørgsmål med henblik på at identificere vælgerne holdning til europæisk integration. I tabel 6.7 er svarene ordnet efter, hvor mange der før folkeafstemningen om Maastricht-traktaten i 1992 tilsluttede sig, at en række områder skulle inddrages i EU-samarbejdet. Det er karakteristisk, at tilslutningen blandt danske vælgere falder, når man bevæger sig fra det økonomiske samarbejde omkring nedbrydning af handelshindringer og opbygning af et indre marked til mere politisk betonedede former for samarbejde omkring fælles økonomisk politik og udenrigs- og forsvarspolitik til skridt i retning af at opbygge en europæisk stat. Det er også karakteristisk, at dette mønster er overordentligt stabilt over tid.

TABEL 6.7.

Holdning til europæisk integration. Procent for integration

	MAJ 1992	JUNI 1992	MAJ 1993	MAJ 1998	SEPT. 2000
Fælles miljøpolitik	...	...	82,4	72,1	66,0
Nedbrydning af handels- hindringer og toldskrænker	61,3	69,1	65,2	...	63,4
Det indre marked	59,1	74,1	71,1	60,2	65,0
Fælles asyl- og indvandrer- politik	...	...	...	46,9	46,8
Den økonomisk monetære union	45,7	53,0	42,8	34,1	47,4
Udligning af økonomiske for- skelle mellem EU-landene	41,7	48,5	42,9	35,8	37,8
Fælles udenrigspolitik	38,7	37,9	37,5	38,9	41,0
Fælles forsvarspolitik	36,7	30,1	34,8	46,6	45,7
Den fælles mønt	35,4	33,8	22,8	35,3	49,6
Arbejdsmarkedspolitik. Den sociale dimension	32,8	38,7	41,6	...	38,5
Afvikling af indre grænser	...	...	...	26,8	34,5
Opbygning af Europas Forenede Stater	23,2	18,9	21,1	...	15,5
Fælles statsborgerskab	15,2	...	14,4	11,4	13,1
N	1.014	715	950	967	858

... Spørgsmålet er ikke stillet.

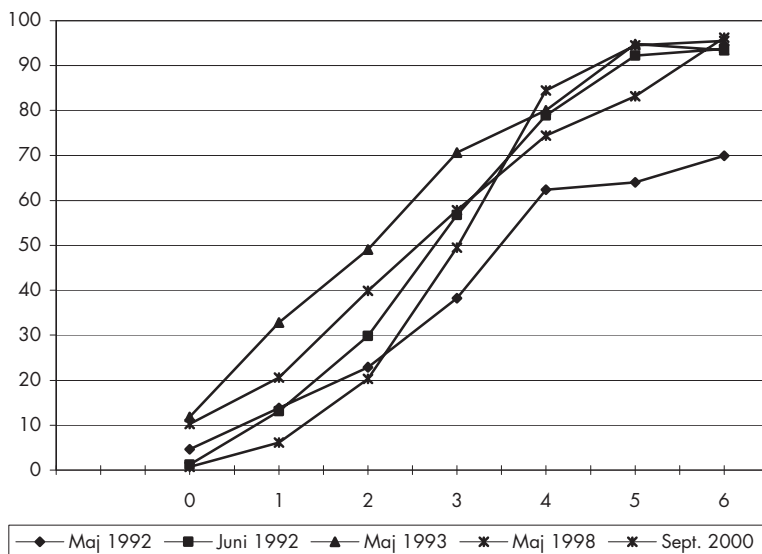
Samarbejdet om en fælles miljøpolitik kommer ind som en ny topscorer, hvilket afspejler en erkendelse af nødvendigheden af, at en effektiv beskyttelse af miljøet ikke blot kan gennemføres i et lille land som Danmark, men kræver et grænseoverskridende samarbejde. En fælles asyl- og flygtningepolitik kommer derimod med en lavere tilslutning ind på linje med andre former for politisk betonet samarbejde, mens afviklingen af de indre grænser mellem EU-landene synes at blive forbundet med en ny statsdannelse og derfor opnår ret begrænset tilslutning.

Med henblik på at opbygge et ensartet mål for holdningen til den europæiske integration kan der dannes et indeks ud fra svarene på de seks spørgsmål, der har været med i alle undersøgelserne.<sup>1</sup> Går vælgere ind for, at EU-samarbejdet bør inddrage alle seks områder, opnås værdien seks på indekset, mens en afvisning af EU-samarbejde på alle de nævnte områder giver vær-



FIGUR 6.5.

Stillingtagen og holdning til europæisk integration, 1992-2000. Ja-procenter

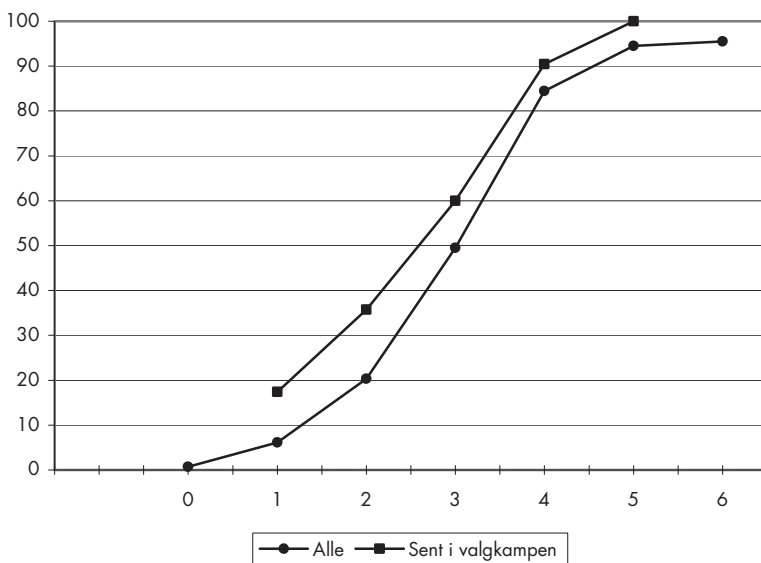


dien nul. Man må generelt forvente, at der er sammenhæng mellem vælgeres holdning og deres stillingtagen – uanset om deres holdning er i overensstemmelse med deres parti eller ej – således, at ja-procenten stiger med stigende værdier på indekset.

Figur 6.5, der viser sammenhængen mellem holdningen til europæisk integration og vælgeres stillingtagen ved de fire folkeafstemninger, bekræfter den forventede sammenhæng. Jo flere områder vælgerne gerne ser inddraget i EU-samarbejdet, desto mere er de tilbøjelige til at stemme ja ved folkeafstemningerne. Kurven for maj 1993 ligger over kurven for maj 1992, mens kurven for juni 1992 ligger derimellem – blandt de mindst integrationsivrige tættere ved maj 1992-kurven og blandt de mest integrationsivrige tættest ved 1993-kurven. Dette kan tages som udtryk for, at valgkampen frem til juni 1992 har haft betydning på den måde, at vælgere med samme holdning til europæisk integration er blevet overbevist om at stemme ja. Og denne mekanisme synes navnlig at gøre sig gældende blandt vælgere med pro-europæiske holdninger. Kurverne for 1998 og 2000 ligger tæt ved de øvrige, men ved folkeafstemningen om euroen i 2000 synes der at være en lidt større polarisering på den måde, at EU-modstanderne (lave værdier på indekset) er mindre tilbøjelige til at stemme ja end vælgere med tilsvarende

FIGUR 6.6.

Stillingtagen, holdning til europæisk integration og beslutningstidspunkt, 2000. Ja-procenter



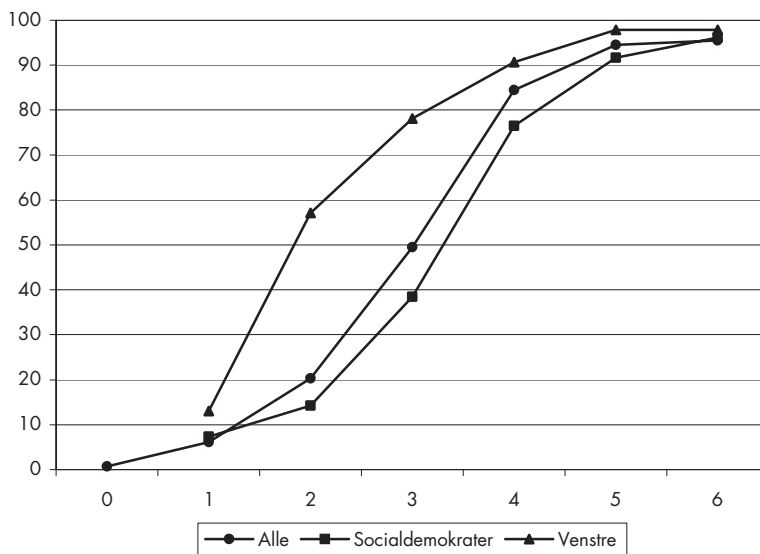
holdninger i de tidligere folkeafstemninger, mens EU-tilhængerne (høje værdier på indekset) er mere tilbøjelige til at stemme ja end tidligere.

Alt i alt synes vælgerne egne holdninger at kunne give en god forklaring på deres adfærd, men det står stadig tilbage at få klarlagt, i hvilket omfang overensstemmelsen mellem holdning og stillingtagen skyldes, at vælgerne har samme holdning som deres foretrukne parti, og i hvilket omfang de gennem valgkampen er blevet overbevist om at følge deres partis anbefaling på trods af deres egen holdning.

I figur 6.6, der alene viser sammenhængen ved folkeafstemningen om euroen i september 2000, er de respondenter, der først besluttede sig de sidste dage under valgkampen eller på selve valgdagen udskilt fra de øvrige respondenter. Selv om der mangler tilstrækkelig mange oplysninger til, at yderkategorierne kan markeres ( $N < 15$ ), er det tydeligt, at blandt vælgere med den samme holdning til EU-samarbejdet er ja-procenten højere blandt de tvivlrådige, der venter med at beslutte sig til sidste øjeblik, end blandt alle respondenterne. Dette kan tages som udtryk for, at valgkampen var i stand til at overbevise disse vælgere om at stemme ja. Valgkampen havde med andre ord betydning – at det så ikke var tilstrækkeligt til at sikre et samlet ja-flertal, er en anden sag.

FIGUR 6.7.

Stillingtagen, holdning til europæisk integration og partivalg, 2000. Ja-procenter



Endelig er der spørgsmålet om partiernes indflydelse. Hvis partierne fungerer som vejledere for vælgerne ved folkeafstemninger, må man forvente, at blandt vælgere med samme holdning til EU er partierne i stand til at overbevise deres egne vælgere til at følge partiets anbefaling. Stikprøvens størrelse betyder, at denne kontrolundersøgelse kun kan gennemføres for de to største partier, Socialdemokratiet og Venstre, men netop disse to partier er også særligt interessante, fordi Venstre klart og over en længere årrække frem til 2000 udtrykte ønsket om at komme af med de fire danske forbehold, blandt andet forbeholdet om at opretholde kronen som dansk valuta. Socialdemokratiet var derimod mindre entydigt i sine anbefalinger. Før folketingsvalget i 1998 gav daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen udtryk for, at forbeholdene ikke ville blive anfægtet i den kommende regeringsperiode, hvis Socialdemokratiet kom i regering. Ikke desto mindre udskrev han en folkeafstemning om et af disse forbehold, nemlig indførelse af den fælles mønt, euroen, til afholdelse i september 2000 og anbefalede et ja.

Selv om der ikke er tilstrækkelig mange respondenter til, at det er meningsfuldt at markere, hvordan de mindst integrationsvenlige socialdemokrater og venstrefolk stemte ved folkeafstemningen om euroen, så fremgår det af figur 6.7, at kurverne for de to partier forløber ganske forskelligt.

Der er ganske vist stadig tale om, at der er en klar sammenhæng mellem vælgernes egne holdninger og deres stillingtagen ved folkeafstemningen – vælgernes egne holdninger spiller afgjort en selvstændig rolle – men mens kurven for de socialdemokratiske vælgere følger kurven for samtlige vælgere og ligger under denne, så stiger kurven for venstrevælgere brat og ligger over hele spektret af holdninger til europæisk integration over kurven for samtlige vælgere. Selv blandt venstrefolk, som er forholdsvis tilbageholdende med at overlade beslutninger til EU, er der tale om en højere ja-procent end blandt de andre partiers vælgere med tilsvarende holdninger. Dette kan tages som udtryk for, at blandt vælgere med samme holdning til den europæiske integration er partiet Venstre i stand til at overbevise flere af sine vælgere om at stemme ja til euroen end Socialdemokratiet og de øvrige partier som helhed. Her har vælgernes partipræference med andre ord en selvstændig betydning. Og det er bemærkelsesværdigt, at det er et oppositionsparti, der overbeviser sine vælgere om at stemme ja. I den internationale litteratur er den gængse forklaring derimod, at oppositionspartierne benytter folkeafstemninger til at mobilisere vælgere mod den siddende regering (Svensson, 2002b; Franklin 2002).

#### **S A M M E N F A T N I N G**

Den danske befolkning deltager efterhånden næsten lige så meget i folkeafstemninger som i folketingsvalg. Mens der tidligere var færre, der deltog i folkeafstemninger end i folketingsvalg, og mens valgdeltagelsen tidligere varierede mere ved folkeafstemningerne end ved valgene, så har valgdeltagelsen i 1990'erne ligget på et højt og stabilt niveau. Men der har selvfølgelig også været tale om det samme emne, nemlig Danmarks forhold til EU. Dertil kommer, at der ikke kan påvises væsentlige sociale og politiske forskelle i deltagelsen, bortset fra, at de mest politisk interesserede deltager i højere grad. Resultaterne af danske folkeafstemninger kan derfor tages som et legitimt udtryk for folkets røst – de udtrykker en folkevilje.

Folkets vilje med hensyn til dansk deltagelse i den europæiske integrationsproces er dog ikke entydig. Den danske vælgerbefolkning er her splittet i sine grundlæggende orienteringer, men gentagne folkeafstemninger om dette emne har betydet, at mange danskere tager stilling ud fra deres egne holdninger og lytter mindre til deres fortrukne partis råd og vejledning, hvis der opstår konflikt mellem partiets anbefaling og vælgernes egen holdning. Dette gælder navnlig for socialdemokraterne, men mindre for Venstre, som

var i stand til at motivere selv integrationskritiske venstrefolk til at stemme ja til indførelse af euroen som fælles mønt.

Ved kommende afstemninger vil danske vælgere formodentlig tage stilling ud fra emnets karakter, således at de ved nye emner, der er komplicerede, og som ikke har konkret betydning for deres egen hverdag, vil lytte til deres partis råd, mens de vil lade deres sociale placering få betydning, hvis folkeafstemningens udfald får konkrete konsekvenser for dem personligt. Hvis emnet ikke er alt for kompliceret, vil de til gengæld lade deres egne holdninger råde (jf. Tonsgaard, 1984 og 1992).

I hvilket omfang danske vælgere i fremtiden får anledning til at deltage i folkeafstemninger, bestemmes imidlertid ikke blot af de eksisterende regler og deres anvendelse, men også af, hvordan nye regler vil kunne ændre vilkårene for, at folket kan hæve sin røst. Det er derfor interessant at følge, hvordan de politiske partier, der sidder i Folketinget, og som derfor har mulighed for at ændre reglerne, ser på balancen mellem direkte og repræsentativt demokrati. Dette emne tages op i det følgende kapitel.

## NOTER

- 1 I forhold til et tilsvarende indeks, der blev anvendt i forbindelse med bøgerne om folkeafstemningerne i 1992 og 1993 (Siune et al., 1992 og 1994), er spørgsmålene om nedbrydning af handelshindringer og toldskranker, arbejdsmarkedspolitikken og opbygningen af Europas Forenede stater udeladt, fordi de ikke er stillet i alle undersøgelserne. Desuden er spørgsmålet om fælles statsborgerskab udeladt, fordi der er en fejl i datamaterialet for juni 1992.

## DE DANSKE PARTIERS SYN

I dette kapitel behandles partiernes syn på direkte demokrati og folkeafstemninger. Dette emne har gentagne gange været til debat i Folketinget i 1990'erne, og undersøgelsen af partiernes syn vil derfor foregå på den måde, at partiernes indlæg i disse debatter lægges til grund. Først gennemgås partierne et for et i den rækkefølge, som de gerne ordnes fra venstre til højre, og derefter sammenfattes synspunkterne blandt de partier, der er henholdsvis for og imod mere direkte demokrati. Hvad har disse to grupper af partier fælles, og hvad adskiller dem fra hinanden? Grundlæggende er spørgsmålet, hvad partierne mener om grundlovens regler om folkeafstemninger, og hvad de generelt mener om en øget anvendelse af folkeafstemninger. Opfattes folkeafstemninger som en trussel mod det repræsentative demokrati eller som en udbygning af det?

Mere konkret redegøres der for, hvad partierne mener om en række af de spørgsmål, der knytter sig til en øget anvendelse af folkeafstemninger.

- Hvem skal kunne begære referendum? Skal det som nu være 1/3 af Folketingets medlemmer, eller skal andre end medlemmer af Folketinget have ret til at begære referendum om vedtagne lovforslag, for eksempel et antal vælgere? Og hvor mange underskrifter skal der i givet fald samles ind bag en sådan folkebegæring?
- Skal der som nu alene være tale om referendum om et netop vedtaget lovforslag, eller skal sådanne afstemninger kunne udvides til eksisterende love? Skal det i givet fald dreje sig om hele love, eller skal enkelte dele af en eksisterende lov kunne pilles ud og gøres til genstand for referendum?
- Ønsker partiet at gå videre med forslag om folkeinitiativ, således at et antal vælgere kan formulere deres egen tekst og få den sendt til afstemning blandt vælgerne? Hvor mange vælgere skulle i givet fald stå bag et sådant initiativ?

- Hvilke emner anses for velegnede for referenda? Skal der fortsat være en række undtagelser, eller bør man fjerne nogle eller alle undtagelser?
- Hvordan skal vælgerens beslutningskompetence være? Skal der som nu være flertal for *forkastelse* af Folketingets beslutning, oven i købet et kvalificeret flertal, nemlig 30 procent af de stemmeberettigede? Eller skulle man vende princippet om og kræve et flertal for *vedtagelse*, eventuelt et kvalificeret flertal?
- Hvilken juridisk konsekvens bør afstemningsresultater have? Skal de være bindende, eller bør de blot være vejledende for de besluttende myndigheder?

Ud fra de skriftlige kilder, der er tilgængelige, er det næppe muligt at få svar på alle disse spørgsmål for alle partiers vedkommende. Og det er heller ikke givet, at alle partier har drøftet dem i detaljer og taget en klar og bindende stilling til dem. Ikke desto mindre vil bestræbelsen i det følgende være at søge så dækkende svar som muligt på disse spørgsmål.

#### ENHEDSLISTEN – DE RØD-GRØNNE

Partiet vil gøre op med vante forestillinger om politik og parlamentarisk arbejde, hvor borgerne er overladt til tilskuerens rolle. Der skal være demokrati og selvforvaltning i både arbejdslivet og samfundslivet. Alle mennesker skal have mulighed for at deltage i samfundets ledelse. Derfor skal der blandt andet være flere folkeafstemninger – både lokalt og på landsplan. Enkeltpersoners og enkelte befolkningsgrupper skal dog ikke kunne få deres rettigheder antastet gennem en folkeafstemning (Garodkin, 2003: 355).

Keld Albrechtsen, der er partiets ordfører i april 1995 i en folketingsdebat om et forslag fra SF om nedsættelse af en forfatningskommission, finder det meget væsentligt, at nogle vigtige spørgsmål lægges ud til folkeafstemning. Han finder ikke, at det altid er sådan, at folkeafstemninger er reaktionære:

Tværtimod tror jeg, at man ud fra en demokratisk tankegang bliver nødt til at basere sig på den grundsætning, at man må have tillid til befolkningen. Den eneste forsvarlige tankegang, der kan findes inden for en demokratisk ramme, er, at man må have tillid til befolkningen (Folketingets Forhandlinger, 1994-95, p. 5029).

Frank Aaen starter sit indlæg i en debat i oktober 1996 med en erkendelse af, at det repræsentative demokrati har både mangler og skævheder, der bør ret-

tes op på. Partiet er derfor enig med Fremskridtspartiet, der havde stillet et forslag om landsdækkende, vejledende folkeafstemninger. Der bør gøres noget for at styrke demokratiet, og det burde blive nemmere at udløse folkeafstemninger, både lokalt og på landsplan. Partiet foretrækker dog bindende frem for vejledende folkeafstemninger. Partiet har imidlertid visse betænkeligheder med hensyn til, hvilke spørgsmål borgerne skal kunne få til folkeafstemning:

Vi er i almindelighed fuldstændig åbne over for, at alle spørgsmål skal kunne bringes til afstemning. Vi er ikke indstillet på et stort formynderi, men vi er enige med de andre ordførere, der har været oppe og sige, at der også skal være sikkerhed for, at vi undgår, at f.eks. mindre, velorganiserede grupper kan misbruge en udvidet mulighed for folkeafstemninger til at føre krig mod en minoritet herhjemme. Vi er imod, at racistiske og fremmedfjendske grupper med brug af nogle enkeltsager, nogle mediesager, er i stand til at angribe f.eks. en indvandergruppe (Folketingets Forhandlinger, 1996-97, p. 792).

Mens indførelse af elementer af direkte demokrati i form af folkebegæring og folkeinitiativ optager andre partier som en del af en grundlovsrevision, er det ikke emner, der ligger Enhedslisten mest på sinde. Når Søren Søndergaard som partiets ordfører i en folketingsdebat i januar 1999 nævner nogle eksempler på udbygning af demokratiet, peger han på adskillelse af stat og kirke, indførelse af republik, og styrkelse af sociale rettigheder, men siger derimod ikke noget om folkeafstemninger og direkte demokrati (Folketingets Forhandlinger, 1998-99, p. 3345).

## **S O C I A L I S T I S K F O L K E P A R T I**

SF ønsker både at forsvare og forbedre det danske demokrati, og det afviser ikke, at folkeafstemninger kan finde anvendelse i denne sammenhæng. Grundlovens regler om folkeafstemninger er efter SF's opfattelse velegnede til at opfylde formålet med at beskytte mindretal i særligt afgørende sager. Partiet finder vejledende folkeafstemninger på landsplan for problematiske og foreslår i stedet, at man bør overveje at indføre bindende folkeafstemninger. Et vist antal vælgere skal kunne begære, at kommuner og amter skal holde en bindende folkeafstemning om bestemte afgrænsede emner. Der skal dog ikke kunne afholdes folkeafstemninger om alle emner. Der må efter partiets opfattelse ikke afholdes folkeafstemninger, der kan krænke den



enkeltes retssikkerhed, for eksempel om forhold, der vedrører bestemte etniske, politiske og religiøse grupper (Garodkin, 2003: 355). Disse synspunkter viser sig også ved, at langt de fleste folketingsmedlemmer for SF er enige i, at flere politiske spørgsmål bør sendes til folkeafstemning (Morgenavisen Jyllands-Posten, 30. december 1998).

Birgitte Husmark, der er SF's ordfører i en debat i november 1991 om Fremskridtspartiets beslutningsforslag om vejledende folkeafstemninger, giver udtryk for visse reservationer over for dette forslag. Efter hendes opfattelse er det for let at afvise forslaget, når et ganske lille mindretal skal kunne gøre et spørgsmål til genstand for en folkeafstemning. Hun finder det desuden betænkeligt at bringe netop nogle af Fremskridtspartiets mærkesager – udlændingepolitikken og kriminalpolitikken – ud til folkeafstemning:

Risikoen ved Fremskridtspartiets forslag er, at det vil bringe en enøjet og kortsigtet argumentation til torvs, mens de vanskelige diskussioner, der er nødvendige for at skabe et samfund for alle – også for de skæve og for de trekantede – er for komplicerede til at sætte på en ja/nej-stemmeseddel ... Hvis SF skal overveje dette forslag – og det vil vi gerne, for vi mener også, at folkeafstemninger kan bruges – skal der være helt klare afgrænsninger af, hvad man kan sætte til vejledende folkeafstemning og i hvilken form (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2923).

Det afgørende for demokratiet er ikke – med Birgitte Husmarks formulering – at få lov til at sætte et kryds, men derimod at få lov at debattere, at få lov at møde nuancerede synspunkter og at få mulighed for at stille de folkevalgte til regnskab. „En hurtig lille afstemning, som oven i købet kan foregå pr. brev eller ved brug af elektroniske hjælpemidler, som der står i forslaget, er fremmedgørende og ansvarsforflygtigende ud i det absurde“ (spalte 2923).

Da Fremskridtspartiet i 1993 foreslår, at der skulle 50.000 underskrifter bag et krav om folkeafstemning i stedet for 20.000, som blev foreslået i 1991, er SF blevet mere positiv, men nærer dog fortsat betænkeligheder. Partiet ønsker således, at landsdækkende folkeafstemninger skal være bindende og ikke blot vejledende, og partiet mener heller ikke, at det helt kan overlades til vælgerne at udforme temaerne for folkeafstemningerne (Folketingets Forhandlinger, 1992-93, spalte 7774).

Da SF i 1995 fremsætter et forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en forfatningskommission, kommer man i bemærkningerne til forslaget også ind på spørgsmålet om folkeafstemninger. Ud fra et ønske om at øge

det folkelige engagement finder partiet, at det er værd at overveje en øget anvendelse af folkeafstemninger. I den forbindelse argumenterer partiet mod vejledende folkeafstemninger og for folkeinitiativ.

Partiet henviser blandt andet til, at tanken om, at folkeafstemninger skal bruges meget mere, og at folket skulle have initiativret, ikke er ny i Danmark. I begyndelsen af århundredet fremsatte både Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet forslag om at bruge folkeafstemninger mere aktivt. I den forbindelse anføres følgende iagttagelse:

Efterhånden som Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre vandt flertallet, først i Folketinget (1929) og siden i Landstinget (1936), svandt partiernes interesse for folkeafstemninger også. Til gengæld blev Venstre og Det Konservative Folkeparti mere og mere interesseret i folkeafstemningsmuligheden som en beskyttelse for mindretallet i Folketinget (og oprindeligt også i Landstinget).

Sådanne skiftende opfattelser af muligheden for at anvende folkeafstemninger afspejler og afslører, at et partis stillingtagen i nogle spørgsmål ikke så meget er bestemt af principper som af, hvad der gavner partiets interesser mest muligt (Folketingstidende 1994-95, Tillæg A, Beslutningsforslag B 63, p. 2158).

Ud fra et ønske om at øge det folkelige engagement finder SF, at det er værd at overveje en udvidelse af muligheden for anvendelse af folkeafstemninger. Sådanne folkeafstemninger skal efter partiets opfattelse være bindende, fordi vejledende folkeafstemninger reelt ikke er nogen udvidelse af demokratiet. De har først og fremmest til formål at fritage de valgte politikere for ansvaret eller at give politikerne billige point ved at sende sager, som de anser for populære, til folkeafstemning.

Partiet minder om, at anvendelse af folkeafstemninger til magthavernes egen fordel er velkendt og intet har med en udvidelse af demokratiet at gøre. Den slags folkeafstemninger er blandt andet også blevet anvendt imod de folkevalgte:

Det var det, Napoleon III gjorde i Frankrig i forrige århundrede, og det var det, de Gaulle senere benyttede sig af. Og det var til dels også det, Poul Schlüter benyttede sig af, da han foreslog en vejledende folkeafstemning om EF-pakken i 1986. Men gennemførelse af denne folkeafstemning kunne kun lade sig gøre, fordi et flertal i Folketinget tilsluttede sig forslaget om at sende afgørelsen til folkeafstemning (Folketingstidende 1994-95, Tillæg A, Beslutningsforslag B 63, p. 2159).

Derfor er det for SF svært at se, at folkeafstemninger som et forsøg på at udvide demokratiet og øge det folkelige engagement kan finde sted ved andet end folkets initiativret.

Hvis udgangspunktet er ønsket om at få større folkeligt engagement, foreslår SF, at folkeafstemninger på baggrund af folkeligt initiativ på kommunalt – evt. amtskommunalt – plan er mere realistisk og meningsfyldt end folkeafstemninger på landsplan. Der er betydelig mere mening og realisme i at kunne begære folkeafstemning gennem underskriftsindsamling på kommunalt plan fra f.eks. 10–25 procent af kommunens vælgere end tilsvarende på landsplan. SF er dog alligevel parat til at overveje muligheden for folkeafstemning på landsplan på baggrund af et folkeligt initiativ.

Et centralt – men også vanskeligt – spørgsmål er efter SF's opfattelse, hvilke sager der kan gøres til genstand for folkeafstemning. Partiet mener, at der må fastlægges en afgrænsning af, hvilke sager der henholdsvis kan og ikke kan komme til folkeafstemning. Det skal præciseres på samme måde, som der findes en præcis afgrænsning i grundlovens § 42, stk. 6. Men en sådan afgrænsning kan være vanskelig at foretage. Folkeafstemninger kan ikke efter SF's opfattelse vedrøre spørgsmål, der antaster menneskerettighederne, sådan som de er nedfældet i grundloven. Man skal heller ikke på f.eks. kommunalt niveau kunne afholde folkeafstemninger om spørgsmål, der antaster retssikkerheden ud fra den eksisterende lovgivning. Der er også brug for yderligere afgrænsninger af, hvilke spørgsmål der kan komme til folkeafstemning på kommunalt niveau, selv om der er tale om kommunale anliggender.

Til gengæld mener partiet ikke, at folkeafstemningers politiske konsekvenser skal tages i betragtning ved vurderingen. Under folketingsdebatten i april 1995 om partiets forslag om nedsættelse af en forfatningskommission sagde partiets ordfører, Aage Frandsen, således:

Der er for mig ikke skygge af tvivl om, at folkeafstemninger har en konservativ funktion, konservativ i ordets egentlige betydning: en bevarende funktion. Det vidste I. C. Christensen, da man lavede 1915-grundloven, det vidste Aksel Møller og Erik Eriksen, da man lavede 1953-grundloven. Det vidste de helt præcist: det var det, det skulle bruges til.

Men det betyder jo ikke, at det er forkert; det kræver bare lidt mere af politikerne i forhold til folket. Det, vi egentlig synes ville være mest interessant med hensyn til folkeafstemninger, var, hvis man åbnede muligheden for folkets initiativret. Folkets initiativret synes vi er spændende, selv om udfaldet gik os imod. Jeg synes, at Schweiz' eksempler vidner om, at man skal tænke sig om to gange, men derfor kan man da

godt overveje, om der var nogle af de ting, som man har i andre landes forfatninger, som kunne bruges hos os som ide, men selvfølgelig også i nogle tilfælde til skræk og advarsel (Folketingets Forhandlinger, 1994-95, p. 5031).

I april 1997 fremsætter SF forslag om, at Folketinget skal opfordre regeringen til at fremsætte lovforslag om bindende lokale og regionale folkeafstemninger, hvorefter 10 procent af vælgerne skal kunne begære et forslag sendt til folkeafstemning. Aage Frandsen, der er partiets ordfører, fremhæver som to afgørende nyheder i forhold til de eksisterende forhold, at folkeafstemningerne skal være bindende for kommunalbestyrelsen, og at de skal ske på folkets initiativ: „Vores opfattelse af demokrati er, at det er folket, der har magten, og så delegerer man det i et repræsentativt demokrati til nogle, men der er jo ikke noget til hinder for, at folket lader politikerne beholde magten i nogle situationer og tager den tilbage i andre“ (Folketingets Forhandlinger, 1996-97, p. 6520).

Da SF i 1997 og 1999 foreslog, at der skulle nedsættes en grundlovskommission, tog partiet også spørgsmålet om folkeafstemninger op og genfremsætter sine bemærkninger fra 1994-95. Under folketingsdebatten i januar 1999 om SF's forslag om nedsættelse af en grundlovskommission og Kristeligt Folkepartis forslag om nedsættelse af en forfatningskommission understøtter Aage Frandsen, at partiet bygger på det repræsentative demokrati, men at folkeafstemninger godt kan bruges som et fornuftigt supplement: „Ikke fordi folkeafstemninger er mere demokratiske; det er en anden form for demokrati end det indirekte demokrati“ (Folketingets Forhandlinger, 1998-99, p. 3342). Han fremhæver navnlig den politiske debat, som folkeafstemninger giver anledning til, og det forpligtende ansvar, som en folkeafstemning giver den politiske debat:

For os er debatten i forbindelse med folkeafstemninger helt, helt afgørende for, om man kan sige, at folkeafstemninger er bedre end et repræsentativt demokrati i forhold til det demokratiske folkestyre. Tryknapdemokrati er udemokrati efter vores opfattelse ... For os er det afgørende, at vi har et repræsentativt demokrati, men folkeafstemninger kan være et supplement, en korrektion, og det er for os afgørende, at det er, når folk *ønsker* en folkeafstemning – det vil sige, at det er ganske mange underskrifter, der skal til – at de så kan bede om at få spørgsmålet til folkeafstemning, sådan som vi kender det i nogle lande ... Det er debatten, man skal have. Men det er ikke kun debatten. Det er selvfølgelig også ansvaret, som man får ved en folkeafstemning (Folketingets Forhandlinger, 1998-99, p. 3340 og p. 3341).

Selv om SF går ind for det repræsentative demokrati, ønsker partiet at udvikle dette demokrati med bindende folkeafstemninger, således at en del af vælgerne både skal kunne begære referendum om et vedtaget forslag og tage initiativ til en afstemning om et forslag, som de selv har formuleret. Foreløbig har SF kun fremsat forslag om, at det skal ske på det kommunale niveau, og det peger på en række problemer, som kræver nærmere afklaring, før det indføres på det nationale niveau.

## S O C I A L D E M O K R A T I E T

Partiet mener ikke, at problemer i tide og utide skal kastes ud til folkeafstemninger. Partiet står fast på det repræsentative demokratis grund og fremhæver, at det er Folketinget, der må løse problemerne, men det kan dog være en fornuftig ordning, at kommuner og amter kan afholde vejledende folkeafstemninger (Garodkin, 2003: 354). I en enquete, som blev offentliggjort i Morgenavisen Jyllands-Posten (30. december 1998), er der ikke en eneste af de valgte folketingsmedlemmer for Socialdemokratiet, der går ind for, at flere politiske spørgsmål afgøres ved, at de sendes til folkeafstemning.

I forbindelse med den borgerlige regerings forslag til lov om afholdelse af en vejledende folkeafstemning om EF-pakken i 1986 tilkendegiver partiet i betænkningen til lovforslaget som sin principielle holdning, at man bør holde sig til grundlovens muligheder for bindende folkeafstemninger og ikke instituere en ny parlamentarisk praksis med afholdelse af vejledende folkeafstemninger i kontroversielle sager: „Særligt betænkeligt ville det være, hvis regeringer, der havde lidt nederlagt i folketinget, kunne bruge denne fremgangsmåde i stedet for den normale fremgangsmåde at udskrive nyvalg, hvis man ønskede folketingets holdning ændret“ (Folketingstidende, 1985-86, Tillæg B, spalte 624).

Om folkeafstemningen om EF-pakken i 1986 skriver Ritt Bjerregaard i Børsens Nyhedsmagasin (10. februar 1986) om de vejledende folkeafstemninger, at de ikke havde været brugt siden sagen om salget af De Vestindiske Øer i 1916, og at de ikke findes omtalt i grundloven: „Det skyldes naturligvis, at folkeafstemningen passer som fod i handske til det repræsentative demokrati, som vi har udviklet her til lands i løbet af de sidste 85 år.“

Hun anfører som et argument imod anvendelsen af folkeafstemninger, at de fører til en polarisering af den politiske meningsdannelse, og at de derfor kan være et smart middel til at dele partierne omkring midten af det politiske spektrum: „Man er nødt til at sige ja eller nej. Ved ikke, måske og på den

ene og den anden side gælder ikke længere. Nuancerne forsvinder. Så vidt så godt. For Socialdemokratiet vil en folkeafstemning derfor være ubekvem, og det er sådan set let at se, hvorfor en sælger af konservativ observans bringer den med i kollektionen.“

Med udtrykket „en sælger af konservativ observans“ hentyder hun til statsminister Poul Schlüter, som efter hendes opfattelse kortsluttede det repræsentative demokrati med udskrivningen af den vejledende folkeafstemning om EF-pakken, og hun rejser spørgsmålet: „Vi må måske indrette os på, at tiden er ved at rinde ud for det repræsentative system, som vi kender det. Det vil give mange muligheder og megen bevægelse i de kommende år“ (Børsens Nyhedsmagasin, 10. februar 1986).

Socialdemokratiets standpunkt kommer klart frem, da Fremskridtspartiet i 1991 foreslår, at 20.000 vælgere skulle kunne kræve en folkeafstemning om et hvilket som helst emne – et forslag, der i 1993 bliver ændret til, at 50.000 vælgere skulle kunne fremsætte sådanne krav. Anmodningen om afholdelse af folkeafstemning skulle være skriftlig og indeholde angivelse af det afstemningstema, der ønskes prøvet ved afstemningen. Udfaldet af afstemningen skulle afgøres ved almindeligt stemmeflertal og være vejledende for Folketinget og andre relevante offentlige myndigheder.

Socialdemokratiet afviser helt sådanne tanker om en udvidelse af demokratiet. Partiet står i 1990'erne fast på det repræsentative demokratis grund og fremhæver, at det er Folketinget, der må løse problemerne, og at vælgerens indflydelse skal begrænses til valgdagen. Partiet er således vendt 180 grader i forhold dets anskuelse i århundredets begyndelse.

Under folketingsdebatten i 1991 afviser den socialdemokratiske ordfører, Børge Bakholt, Fremskridtspartiets forslag og tilkendegiver, at hensigten med forslaget nok var at få rejst en folkestemning på de områder, hvor Fremskridtspartiet ønskede det: „Derfor vil jeg sige til Fremskridtspartiet, at vi kan ikke støtte dette forslag om vejledende folkeafstemninger. Skal de nugældende regler om folkeafstemning i Danmark ændres, både når det gælder spørgsmålet om landsdækkende folkeafstemning, og når det drejer sig om regionale spørgsmål, og hvis folkeafstemninger skal indgå hyppigere, end vi kender det i dag, skal der et helt andet grundlæggende arbejde til end det, som er præsteret i dette beslutningsforslag“ (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2918-19).

Socialdemokratiets ordfører under debatten i april 1993, Poul Erik Dyrland, fastholder partiets kritiske holdning til mere direkte demokrati: „... i socialdemokratiet bekender vi os til det repræsentative demokrati. Det er

befolkningen, der vælger Folketinget og de kommunale og amtskommunale råd. Vi har i socialdemokratiet en stærk tillid til, at befolkningen nok skal finde ud af at reagere, hvis vi, der repræsenterer dem, ikke lever op til det mandat, vi har fået.“ (Folketingets Forhandlinger, 1992–93, spalte 7770).

Birthe Weis afviser som indenrigsminister i den socialdemokratisk-radikale regering i oktober 1996 Fremskridtspartiets forslag om direkte demokrati i form af vejledende landsdækkende og regionale folkeafstemninger ved vælgerinitiativ. Hun understreger, at regeringen står vagt om det repræsentative demokrati, hvor det er en folkevalgt forsamling, der har beføjelse til at lovgive på folkets vegne. Hun peger på, at der allerede findes muligheder for at gennemføre vejledende folkeafstemninger, men det er regeringens opfattelse, at det fortsat skal være op til de politisk ansvarlige folkevalgte organer at afgøre, om der skal afholdes vejledende folkeafstemning om et bestemt emne.: „De folkevalgte skal fastholdes på deres ansvar for at træffe beslutninger på hele befolkningens vegne og skal ikke kunne skyde ansvaret fra sig ved at overlade initiativet til afgrænsede, mindre grupper af vælgere“ (Folketingets Forhandlinger, 1996–97, p. 786).

Sammenfattende kan det konstateres, at Socialdemokratiet er imod regler, der muliggør flere folkeafstemninger, og partiet afviser såvel tanker om folkebegæring som folkeinitiativ. Endelig er det bemærkelsesværdigt, at partiet ikke en eneste gang i den lange oppositionsperiode fra 1982 til 1993 benyttede sig af mulighederne for at standse borgerlige regeringers lovforslag ved at sende dem til folkeafstemning.

## DET RADIKALE VENSTRE

Folketingsdebatten i oktober 1996 om Fremskridtspartiets forslag finder sted kort tid efter Det radikale Venstres landsmøde, hvor der blev vedtaget en resolution om folkeafstemninger og folkeinitiativ. Det hedder i denne resolution, at vælgerne indflydelse på den politiske debat og de politiske beslutninger skal styrkes – lokalt, regionalt og på landsplan. Partiet vil derfor arbejde for,

- at vælgere får ret til at få et konkret emne sat til debat i kommunalbestyrelser, amtsråd eller Folketinget, når mindst fem procent af vælgere til den folkevalgte forsamling støtter kravet
- at vælgere får ret til at få bragt et konkret emne til bindende folkeafstemning, når mindst 10 procent af vælgere i afstemningsområdet støtter kravet

- at der i kommunalbestyrelser, amtsråd og Folketinget tages initiativer til afholdelse af flere folkeafstemninger om konkrete emner end i dag

Emner som skatte- og flygtningespørgsmål skal dog ikke kunne komme til folkeafstemning (Garodkin, 2003: 354).

Ifølge partiets principprogram, der blev vedtaget kort efter i februar 1997, skal folkeafstemninger supplere det repræsentative demokrati, både på landsplan og lokalt. Folkeafstemninger skal gennemføres på baggrund af offentlig debat og bredt oplysningsarbejde, og vælgerne skal have mulighed for at tage initiativ til folkeafstemninger.

Partiets ordfører i folketingsdebatten i oktober 1996, Elisabeth Arnold, indrømmer dog, at der havde været et meget stort mindretal, der stemte imod landsmøderesolutionen (Folketingets Forhandlinger, 1996-97, p. 788), og at hun ikke selv er så begejstret for folkeafstemninger som hendes partifælle, den daværende udenrigsminister Niels Helveg Pedersen (p. 791). Og i Morgenavisen Jyllands-Postens enquete i december 1998 er der faktisk ingen af de radikale folketingsmedlemmer, der støtter tanken om, at flere politiske spørgsmål bør afgøres ved, at de sendes til folkeafstemning! En grund til denne afvisende holdning kan være det parlamentariske hensyn til den socialdemokratiske regeringspartner. Under folketingsdebatten om SF's forslag om lokale og regionale folkeafstemninger gennem initiativ og referendum i oktober 1997 udtaler den radikale ordfører, Ulla Solvang, i hvert fald:

... jeg har sympati for forslaget, men må samtidig sige, at vi ikke fra Det Radikale Venstres side kan anbefale det fremsatte forslag, og det er ene og alene begrundet i hensynet til og loyaliteten over for vores regeringssamarbejdspartner (Folketingets Forhandlinger, 1997-98, p. 911).

Der er således ingen tvivl om, at meningerne om folkeafstemninger er delte i Det radikale Venstre, at partiet over årene er blevet mere positivt over for folkebegæring og folkeinitiativ, men at der også er forskel mellem landsorganisationen og folketingsgruppen, fordi de må tage forskellige hensyn.

Niels Helveg Petersen foreslog allerede under valgkampen op til folketingsvalget i maj 1988, at grundloven skulle ændres, således at retten til at opløse Folketinget og udskrive valg skulle begrænses, men at adgangen til at anvende folkeafstemninger samtidig skulle udvides (Avisårbogen, 1988: 42). Efter at partiet var blevet optaget i regeringen i sommeren 1988, hørte man dog ikke meget til disse tanker. Da partiet efter folketingsvalget i december 1990 igen var trådt ud af regeringen, begyndte Niels Helveg Petersen igen at



tale om behovet for en ændring af grundloven, og gennem sommeren og efteråret 1991 havde han – specielt omkring et seminar på Hindsgavl i slutningen af oktober – held til at rejse en ganske omfattende offentlig debat om en grundlovsændring, der blandt andet skulle skabe mulighed for flere folkeafstemninger.

Under folketingsdebatten i november 1991 om Fremskridtspartiets forslag om vejledende folkeafstemninger starter Niels Heleg Petersen som det radikale Venstres ordfører med at understrege, at der i allerhøjeste grad er grund til at diskutere anvendelsen af folkeafstemninger i den demokratiske proces, og han understreger, at han er principiel tilhænger af en øget anvendelse af folkeafstemninger.

Som argument for folkeafstemninger peger han på, at de giver øget politisk engagement i befolkningen: „Det tvinger for at sige det på den måde folk til selv at gøre deres stilling op i stedet for kun at følge den politiske debat, som den udfolder sig på fjernsynsskærmen ...“ (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2929). Når Det radikale Venstre og Niels Helveg Petersen alligevel ikke kan støtte Fremskridtspartiets forslag, skyldes det angiveligt tre grunde.

For det første mener partiet, at flere folkestemninger skal kombineres med færre valg. En øget anvendelse af folkeafstemninger ses som et led i at engagere befolkningen mellem valgene, men dette forudsætter så også, at der er længere mellem valgene end i 1970'erne og 1980'erne og helst således, at de kommer regelmæssigt hvert fjerde år, som grundloven foreskriver det. Derfor ønsker partiet, at der skal pilles ved statsministerens opløsningsret, og Niels Helveg Petersen ser direkte folkeafstemninger som et led i en mere omfattende ændring af de grundlæggende politiske spilleregler.

For det andet mener Det radikale Venstre, at de 20.000 underskrifter, som Fremskridtspartiet i 1991 foreslog, er for lidt, hvis man vil give befolkningen initiativ: „Med en sådan grænse kunne vi jo ende med at holde et overordentligt stort antal folkeafstemninger om en masse spørgsmål, og så tror jeg oprigtig talt ikke, at det blev til folkeligt engagement, for så ville der ikke være mulighed for at føre den folkelige diskussion og give den information, som skal være til stede, for at der bliver mening i den lokale debat“ (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2930).

For det tredje ytrer Niels Helveg Petersen på det Det radikale Venstres vegne betænkelighed ved, at det skal være initiativtagerne til en folkeafstemning, der selv skal kunne bestemme afstemningens tema. Denne betænkelighed skyldes dels de juridiske problemer, der kan opstå i denne forbindelse

– for eksempel i forhold til danske forpligtelser i henhold til internationale aftaler – og dels problemer i forbindelse med den præcise formulering af folkeafstemningens tema.

Tidligere på året havde Lone Dybkjær under en debat om et lovforslag fra Fremskridtspartiet om afholdelse af en vejledende folkeafstemning om en fast forbindelse over Øresund udtalt sig positivt om en folkeafstemning om dette emne og nævnt, at for eksempel 100.000 mennesker skulle kunne begære, at der kom en folkeafstemning (Folketingets Forhandlinger, 1990-91, 2. samling, spalte 4484). Det er dog uklart, om hun her tænker på folkebegæring eller folkeinitiativ.

Under folketingsdebatten i april 1993 fremhæver Det radikale Venstre igen borgernes aktive deltagelse i det politiske liv og folkeafstemningernes betydning i denne forbindelse, men partiets ordfører, Vibeke Grønbæk, peger på det problem med formuleringen af afstemningstemaet, der opstår ved folkeinitiativ. Hun synes ikke at være helt afvisende over for tanken om folkeinitiativ, selv om hun tager visse forbehold: „... det er ikke lige meget, hvorledes afstemningerne bliver udformet eller skal udformes. Det kan og skal ikke overlades til initiativtagerne selv at udforme temaet; der må være langt mere gennearbejdede regler for dette“ (Folketingets Forhandlinger, 1992-93, spalte 7779).

På sit landsmøde i 1996 accepterer Det radikale Venstre folkeinitiativ med snævert flertal. At der i partiet næres visse betænkeligheder, finder udtryk i en række forbehold. Elisabeth Arnold fremhæver således i folketingsdebatten i oktober 1996: „... det, der er meget vigtigt, er, at der i slutningen af den radikale landsmøderesolution stod følgende: Der skal udformes et sæt af regler for folkeafstemninger, bl.a. med hensyn til kravene til oplysningsmateriale, konsekvensvurderinger, spørgsmålets udformning og tidsfrister. Det må også fastlægges, hvilke emneområder der ikke kan bringes til folkeafstemning, som f.eks. personsager, skatteudskrivning osv. osv.“ (Folketingets Forhandlinger, 1996-97, p. 789).

Alt i alt er Det radikale Venstre positiv over for en øget anvendelse af folkeafstemninger i form af referendum, og partiet ønsker at lade ikke blot folketingsmedlemmer, men også en del af befolkningen kunne begære afholdelse af referendum. Derimod ytrer partiet nogle betænkeligheder over for folkeinitiativ, og accepterer det kun gradvis og tøvende.

## CENTRUMDEMOKRATERNE

CentrumDemokraterne er det danske parti, der er mest skeptisk over for rimeligheden af folkeafstemninger. Partiet er principielt ikke tilhænger af folkeafstemninger, og dette skyldes især to omstændigheder. For det første er det efter partiets opfattelse vanskeligt og nærmest umuligt at udforme det eller de spørgsmål, der skal stemmes om, på en klar og utvetydig måde. For det andet skal vælgerne være grundigt inde i den pågældende sag og dens mange omstændigheder. En sådan indsigt kan man forlange af folketingsmedlemmerne, der er valgt til det og betalt for det. Det er derimod mere tvivlsomt, hvor stor en del af vælgerne, der har tid og kræfter til at opnå en sådan indsigt (Garodkin, 2002: 345 og Sonja Albrink, Folketingets Forhandlinger, 1990-91, spalte 4482-83.). Det er derfor helt konsekvent, at alle CD's folketingsmedlemmer går imod, at flere politiske spørgsmål bør afgøres ved, at de bliver sendt ud til folkeafstemning (Morgenavisen Jyllands-Posten, 30. december 1998).

Partiet er i overensstemmelse med denne grundholdning stærk modstander af Fremskridtspartiets forslag om vejledende folkeafstemninger. CD's ordfører under Folketingets behandling i november 1991, Arne Melchior, afviser blankt at medvirke til gennemførelse af Fremskridtspartiets forslag: „Jeg tror simpelthen ikke, der er et pløk demokrati i det her. Og han fortsætter: „Selvfølgelig vil der altid i et land med 4 millioner vælgere være 20.000, der vil skrive under ubeset på hvad som helst – ja, man kan også samle 100.000 underskrifter – and so what?, hvis jeg må tale udenlandsk et øjeblik. Det viser ikke noget demokratisk sindelag eller demokratisk praksis, ikke for to flade ører“ (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2926).

Dertil kommer så det vanskelige eller næsten umulige i at udforme spørgsmålene på en måde, der ikke fører til vildledende resultater:

Atomkraft, faste forbindelser, TV2, udlændingepolitikken, det kan man ikke sådan forme i nogle spørgsmål, som man kan svare ja eller nej til, for det vil være en masse, der vil sige ja, og en masse, der vil sige nej, under de og de indbyggede forudsætninger, som ikke kan indgå i spørgsmålet. Det er ikkeladesiggørligt, og det fremgår bl.a. også af praksis i andre med os sammenlignelige lande (spalte 2926).

Partiet fremhæver fordelene ved det repræsentative demokrati frem for det direkte demokrati. Melchior peger således på, at man kan stille langt større krav til de valgte repræsentanter end til vælgerne: „Vi er valgt til og har tid til og bliver betalt for at sætte os ind i komplicerede sammenhænge og læse

og diskutere tingene i månedsvis, ja årevis; man kan selvfølgelig ikke forlange noget tilsvarende af en borger, som har sit arbejde, sine opgaver og altså sit tidsforbrug et helt andet sted“ (spalte 2927).

CD sætter det repræsentative og direkte demokrati op som to modsætninger og fremstiller gerne direkte demokrati som et ekstremt trykknappedemokrati. I folketingsdebatten om en grundlovsrevision i januar 1999 rejser partiets ordfører, Peter Duetoft, således spørgsmålet, om vi ønsker et samfund med flere folkeafstemninger:

Når jeg rejser det spørgsmål, er det, fordi jeg har hørt argumentationen om, at et samfund med flere folkeafstemninger er mere demokratisk end det repræsentative demokrati og alle de her ting. Og så spørger jeg bare: I de her teknologitider, som vi har nu, ville det altså, hvis argumentationen skulle være korrekt, være endnu mere demokratisk, hvis alle mennesker om morgenen kl. 7, før de går hjemmefra og på arbejde, går hen til deres computer, stiller ind på Internettet og tager stilling til dagens 10 spørgsmål. Ja, nej, ved ikke, og så går glade ud i verden, fordi det er meget, meget demokratisk samfund, vi har?

Det ville jo være den ultimative folkeafstemning, at det var folket, der hver morgen afgjorde det, men tror man overhovedet, at det ville være et samfund med sammenhæng og kontinuitet, tror man overhovedet, at de upopulære beslutninger nogen sinde ville blive besluttet, og tror man overhovedet, at det ville være et samfund med fremdrift.

Derfor er selve folkeafstemningsdiskussionen andet og mere end en eller anden romantisk drøm om, at vi skal ud at lave kampagne tre gange om året i stedet for hver tredje år. Det er fundamentalt en diskussion om, om det repræsentative demokrati er det bedste, mest effektive demokrati, eller om plidderpladderdemokratiet ude ved computerne er fremtiden ... Hvis flere folkeafstemninger er mere demokratisk end det repræsentative demokrati, så må de ultimative folkeafstemninger være det mest demokratiske og de ultimative folkeafstemninger er trykknappedemokratiet, og det ønsker vi ikke (Folketingets Forhandlinger, 1998-99, pp. 3338f og 3341).

Partiet er heller ikke overbevist om, at folkeafstemninger – som blandt andet Niels Helveg Petersen har givet udtryk for – vil engagere vælgerne. Tværtimod frygter CD, at vælgerne vil miste interessen for at deltage, som partiets ordfører, Sonja Albrik, udtrykker det under debatten i 1993 (Folketingstidende, Folketingets Forhandlinger, 1992-93, spalte 7777). Og Peter Duetoft mener ikke, at det kan være rigtigt, at politiske debatter kun skal skabes, når der skal være en folkeafstemning: „Den må altså også kunne skabes i forbindelse med ganske almindelige politisk arbejde. Og dermed er det ikke et

argument for folkeafstemningsdemokratiet, at man skal have debatter“ (Folketingets Forhandlinger, 1998-99, p. 3341).

Selv de eksisterende regler i grundloven er partiet ikke særlig begejstret for. Under en debat i februar 1988 om et forslag fra Fremskridtspartiet om folkeafstemning om flygtningeloven udtaler CD's ordfører, Arne Melchior, således: „Må jeg om forslaget sige, at CD principielt ikke er tilhænger af en overdreven brug af den adgang, som grundloven giver til folkeafstemning. Vi finder, det er korrekt, når Folketinget, når partierne, når befolkningen har været meget tilbageholdende med at bruge dette institut. Det hænger jo bl.a. sammen med, at folkeafstemninger ofte får karakter af stemninger mere end af afstemninger“ (Folketingets Forhandlinger, 1987-88, spalte 6931-32).

CD er også imod folkeafstemninger på grund af deres formodede politiske konsekvenser, fordi de er reaktionære (Arne Melchior, Folketingets Forhandlinger, 1994-95, p. 5029). Under en debat i november 1997 om et forslag fra Fremskridtspartiet om afholdelse af en vejledende folkeafstemning om Danmarks udlændingepolitik, sagde Arne Melchior:

Det lyder åh så demokratisk med folkeafstemninger. Det viser sig, at folkeafstemninger næsten altid får en reaktionær udgang, ikke fordi befolkningerne er reaktionære, men fordi de ofte drejer sig om noget nyt, og noget nyt vil alle tvivlere, og dem er der jo heldigvis mange af, ofte stille sig sådan til som det gamle ord, der siger: Er du i tvivl, min søn, så stem nej (Folketingets Forhandlinger, 1997-98, 1. samling, p. 906).

Kort sagt, både af principielle, praktiske og politiske grunde afviser CD indførelse af elementer af direkte demokrati ved at skabe muligheder for flere folkeafstemninger.

## **K R I S T E L I G T F O L K E P A R T I**

Kristeligt Folkeparti fremhæver det repræsentative demokratis fordele. Efter partiets opfattelse ville det kræve alt for megen tid at inddrage alle borgerne i udarbejdelsen af de love og beslutninger, der vedrører de fælles aktiviteter i et moderne samfund. Ønsket om, at alle skal have indflydelse på de politiske beslutninger, finder derfor i et velfungerende, civiliseret samfund udtryk i en arbejdsdeling, der indebærer, at den enkelte borger får indflydelse på de politiske beslutninger gennem valget af repræsentanter, der gør arbejdet med at skaffe sig den nødvendige viden, opstille det reelle beslutningsgrundlag og vælge mellem de relevante alternativer:

Den enkelte borgers engagement må vise sig ved, at man deltager i debatten, hvor man udtrykker holdninger og ønsker, og ved medlemskab og arbejde i partierne. Det er den enkelte borgers opgave at vurdere kvaliteten af de kandidater, der melder sig, ligesom det selvfølgelig er borgernes opgave at deltage i valgene og endelig at følge med i, hvad de personer, der er blevet valgt, foretager sig, for at overveje, om det er en anden kandidat eller et andet parti, der skal have stemmen næste gang (Knud Glønborg, Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2931).

Partiet finder dog, at folkeafstemninger kan være nyttige til at afgøre enkelte sager. Sådanne folkeafstemninger kræver imidlertid en grundig forberedelse. Det er efter partiets opfattelse de folkevalgte, der må have ansvaret for at formulere de spørgsmål, der skal tages stilling til, og sørge for, at beslutningsgrundlaget er stillet til vælgerbefolkningens rådighed inden afstemningen.

Knud Glønborg, der var partiets ordfører i debatten om Fremskridtspartiets beslutningsforslag i november 1991, formulerede partiets standpunkt således:

Jeg har ikke noget imod, at vi bruger den folkeafstemningsregel, vi har, noget tiere, end vi gør, men den ide, vi har fået lagt på bordet her om en masse folkeafstemninger om store og små sager imellem hinanden og muligheden for at fremprovokere en sådan folkeafstemning ved en underskriftsindsamling, ser køn ud, men er i virkeligheden både indholdsløs og falsk. Modellen er alt for let at bruge til typiske hetzsager og til popsager. Det kan være svært nok navnlig med de elektroniske mediers 30-sekunders-indslag at få den politiske debat grundig nok, men fri os fra at skulle have folkeafstemninger i tide og utide kørt på den melodi (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2931).

Under folketingsdebatten i april 1993 om Fremskridtspartiets forslag om landsdækkende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ taler Knud Grønborg om den rette balance mellem repræsentativt og direkte demokrati, men tager afstand fra tanken om folkeinitiativ: „Navnlig tror jeg ikke på, at man ved at samle en hel masse underskrifter kan lave et tema for en folkeafstemning. Det giver al for megen plads for demagogerne, og i disse stærkt medieprægede tider skal vi ikke give dem flere redskaber i hænde. De kan meget nemt gå hen og blive den allerfarligste trussel for demokratiet (Folketingets Forhandlinger, 1992-93, spalte 7780).

Der er måske her tale om en lidt mere reserveret holdning over for en

større anvendelse af folkeafstemninger end den, Kristeligt Folkeparti er kendt for i almindelighed – nemlig, at der skal være så mange folkeafstemninger som muligt, og at grundlovens nuværende bestemmelser om folkeafstemninger er rimelige (Garodkin, 2003: 355). Alligevel synes det berettiget at konkludere, at partiet er positivt over for folkeafstemninger – forudsat at der ikke er for mange af dem, og forudsat at de folkevalgte bevarer ansvaret med formuleringen af spørgsmålene og for fremskaffelsen af den fornødne information.

#### **VENSTRE, DANMARKS LIBERALE PARTI**

Partiet er kendt for en forholdsvis afvisende holdning over for folkeafstemninger. Ifølge partiets program er grundlovens bestemmelser om folkeafstemninger i god harmoni med et samfund, hvor folkestyret udøves ved det repræsentative demokrati. Venstre ser dog gerne, at der både på landsplan og i amter og kommuner afholdes flere vejledende folkeafstemninger (Garodkin, 2003: 355). I Morgenavisen Jyllands-Postens enquete i december 1998 er der dog kun et af Venstres folketingsmedlemmer, der støtter tanken om, at flere politiske spørgsmål bør afgøres ved, at de sendes til folkeafstemning.

Venstre står fast på det repræsentative demokratis grund og fremhæver de valgte repræsentanternes selvstændige ansvar over for helheden. Således udtaler Erik Larsen, der er Venstres ordfører i debatten i Folketinget i november 1991, det klart, at man i Venstre er betænkelige ved Fremskridtspartiets beslutningsforslag om folkeinitiativ, „fordi det efter vores opfattelse kan få den konsekvens, at der hyppigt vil kunne opstå det problem, at de valgte på grund af helhedshensyn vil blive nødsaget til at undlade at følge resultatet af en eventuel vejledende afstemning ... Efter Venstres opfattelse vil gentagne afstemninger, som ikke kan følges af de valgte, betyde, at afstanden mellem de valgte og borgerne øges. Og det er jeg sikker på, at ingen kan være interesseret i“ (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2921-22).

Under særlige parlamentariske forhold kan folkeafstemninger efter Venstres opfattelse være hensigtsmæssige. Under en folketingsdebat i februar 1988 om et forslag fra Fremskridtspartiet om en folkeafstemning om flygtninge siger Venstres ordfører, Niels Anker Kofoed:

... Venstre som parti er tilhænger af folkeafstemninger. Det var os, der fik indført folkeafstemningsparagraffen, § 42, i grundloven ... Spørgsmålet er i det hele taget, om vi skulle bruge folkeafstemningsinstituttet mere, for

der er sket den ændring i Folketinget de sidste år, at det er svært at skelne mellem, hvad der er opposition, og hvad der er regering. Oppositionen regerer tit, mens regeringen er opposition ... så regerer Folketinget som en kommunalbestyrelse, og man har så regeringen som et økonomiudvalg. I så fald er der måske brug for, at man får folkeafstemningsparagrafen mere i funktion. Jeg er nemlig lidt bange for, at vi i mange tilfælde regerer her, uden at vi for så vidt har befolkningen bag os (Folketingets Forhandlinger, 1987-88, 1. samling, spalte 6926-27).

Efter at perioden med alternative flertal afsluttes med folketingsvalget i 1988, mister denne betragtning relevans, og Venstre tilbageviser regelmæssigt forslag om folkeafstemninger med folkeinitiativ. Indenrigsminister Thor Pedersen fremhæver således i november 1991 det grundsynspunkt, at vi her i landet bekender os til det repræsentative demokrati, og selv om vejledende folkeafstemninger kan være et nyttigt supplement til det repræsentative demokrati, så mener regeringen (Venstre og konservative) principielt, „at ansvaret for folkeafstemningers temaer fortsat skal ligge i Folketinget eller i amts- og byråd“ (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2917-18).

Om vejledende og bindende folkeafstemninger giver Venstre lidt forskellige meldinger. Erik Larsen, der er Venstres ordfører under folketingsdebatten i november 1991 om Fremskridtspartiets forslag om direkte demokrati og vejledende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ, udtrykker på Venstres vegne betænkelighed, men afslutter dog sit indlæg med, at Venstre gerne ser, „at de nuværende muligheder for vejledende afstemninger i højere grad anvendes af alle instanser i vores folkestyre (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2921-22).

Erik Larsen er også Venstres ordfører i april 1993, da Folketinget debatterer Fremskridtspartiets forslag om vejledende landsdækkende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ. Han udtrykker her tilfredshed med de eksisterende regler om folkeafstemninger og mener, at Fremskridtspartiets forslag er et anslag mod det repræsentative demokrati, men erklærer nu, at landsdækkende folkeafstemninger under alle omstændigheder skal være bindende:

Jeg tror, at tilliden til politikerne vil lide stor skade, hvis man ikke respekterer resultaterne af vejledende folkeafstemninger, og derfor finder jeg, at når vi taler om afstemninger på landsplan, bør de ikke være vejledende. Det vil under alle omstændigheder skabe en for stor kløft mellem vælgerne og politikerne, hvis de vejledende afstemninger ikke følges.



Venstre finder som nævnt, at grundloven giver de rigtige muligheder, og vi kan så stille det spørgsmål, om Folketinget i tilstrækkelig grad bruger disse muligheder. Men når der afholdes folkeafstemninger, bør de efter vores opfattelse altid være bindende (Folketingets Forhandlinger, 1992-93, spalte 7773).

Selv om Venstre ikke kan støtte forslag om vælgerinitiativ, er tanken dog ikke helt fremmed for nogle i partiet. I den meget omtalte debatbog *Fra socialstat til minimalstat* skrev den senere partiformand og statsminister Anders Fogh Rasmussen følgende:

Borgernes stærkeste redskab til at styre statsmagtens geskæftighed er kontrollen med skatteudskrivningen. Det er skatteindtægternes størrelse, som i længden bestemmer omfanget af statens aktiviteter. Derfor bør der i grundloven være vidtgående bestemmelser om borgernes direkte inddragelse i vedtagelsen af skattelove gennem folkeafstemninger.

Helt præcist bør der være adgang til, at f.eks. en tredjedel af folketingets medlemmer kan kræve folkeafstemning om en vedtaget skattelov. Man kunne endda overveje, at også et antal vælgere gennem underskriftsindsamling kunne forlange udskrevet en sådan folkeafstemning. Det ville så være naturligt, at der skulle samles et antal underskrifter svarende til en tredjedel af mandaterne i folketinget.

At indføre adgang til folkeafstemninger om skattelove anser jeg for at være det eneste redskab til at standse og kontrollere socialstatens vækst og derpå reducere dens omfang ... Ved også at give vælgerne mulighed for at samle underskrifter med krav om folkeafstemning får vi skabt et godt og naturligt formål for en organisering af skatteborgerne. Hvis der bliver vedtaget en skattelov, som strider stærkt imod folkeviljen, kan enhver tage initiativ til at starte en bevægelse med det formål at skaffe tilstrækkeligt mange underskrifter med krav om folkeafstemning. Så vidt jeg kan se, er det een af de bedste veje til at mobilisere en organiseret pressionsgruppe af skatteydere som i styrke kan måle sig med de altid meget velorganiserede og – artikulerede pressionsgrupper af skattenydere.

Kritikerne vil indvende, at det bliver svært at få vedtaget nye skattelove, hvis de kan sendes til folkeafstemning. De tager fejl. Skattelove, som sænker skatterne, vil nemt få opbakning. Derimod bliver det selvfølgelig svært at få vedtaget skattelove, som skærper beskatningen. Men det er lige præcis også meningen ... Endelig vil der være kritikere, som i højtidelige vendinger taler om „det repræsentative demokrati“, hvor borgerne har valgt nogle repræsentanter til folketinget i den hensigt, at så må disse folkevalgte klare alle de besværlige sager uden at ulejlige vælgerne med direkte stillingtagen. Problemet er netop, at det repræsentative demokrati ikke i alle situationer afspejler borgernes sande præferencer. Socialstaten har så at sige kortsluttet det traditionelle repræsentative demokrati. Der-

for er der behov for at udstyre borgerne med en nødbremse, som de kan trække i, når deres folkevalgte repræsentanter ikke magter at trodse socialstatens iboende vokseværk (1993: 152-155).

Partiets daværende formand, Uffe Ellemann-Jensen, er derimod citeret for, at folkeafstemninger er ren dynamit, idet han beklager de mange danske EU-folkeafstemninger: „Som politiker og tilhænger af repræsentativt demokrati må man sige, at det er lidt frygteligt, at de mest komplicerede ting absolut skal ud til folkeafstemning. Men processen er startet. Og derfor er det meget svært at få den stoppet igen“ (Aarhus Stiftstidende, 17. december 1995).

Selv om de ledende politikere i Venstre udtaler sig om folkeafstemninger i forskellige sammenhænge – folkelig kontrol med staten og stigende skatter over for dansk deltagelse i det europæiske samarbejde – så spores der trods alt en forskel i den grundlæggende holdning. Uffe Ellemann-Jensen tegner nok hovedtendensen i partiet, idet Venstre alt i alt ikke er særlig begejstret for flere folkeafstemninger og muligheden for folkebegæring. Partiet har i hvert fald ikke støttet fremsatte forslag om folkebegæring og folkeinitiativ, og efter Anders Fogh Rasmussens overtagelse af formandskabet i Venstre og statsministerposten har man ikke hørt mere om hans ideer om en mere aktiv anvendelse af folkeafstemninger på skatteområdet.

#### DET KONSERVATIVE FOLKEPARTI

Partiet mener, at der skal afholdes flere vejledende folkeafstemninger. Kommuner og amter skal kunne afholde folkeafstemninger om større principielle sager (Garodkin, 2003: 355). Desuden skal der i visse tilfælde kunne afholdes nationale folkeafstemninger om emner, der ligger uden for grundlovens regler – som for eksempel afstemningen om EF-pakken i 1986.

Erik Ninn-Hansen har flere gange i sin tid som formand for Folketinget givet udtryk for, at det ville være gavnligt at afholde flere folkeafstemninger. Generelt mener han, at den skepsis, der findes i befolkningen med hensyn til, om folkestyret vil kunne løse de påtrængende opgaver, ville kunne imødegås gennem afholdelse af flere folkeafstemninger: „... folkeafstemninger om større sager vil ikke svække, men tværtimod styrke forbindelse med befolkningen“, skriver han i en kronik i Berlingske Tidende (3. oktober 1989).

Konkret mener Ninn-Hansen for eksempel ikke, at der i 1988 burde have været afholdt et folketingsvalg om sikkerhedspolitikken. „Hvis man i stedet

for et valg havde fået en folkeafstemning, ville man dels have fået en klarere debat og afgørelse om sikkerhedspolitikken, dels have undgået et af de mange valg, der slider det danske folkestyre“ udtalte han til Aarhuus Stiftstidende (29. september 1989). Han mener også, at afgørelsen om at bygge en fast Storebæltsforbindelse efter vedtagelsen i Folketinget skulle have været sendt til folkeafstemning: „Så kunne man have undgået den sammenblanding af tingene, der er sket i sommer [1989, p.s.], hvor modstanderne mod forbindelsen bruger uroen om licitationen til at så tvivl om det rimelige i forbindelsen“ (Aarhuus Stiftstidende, 29. september 1989).

Det konservative Folkeparti finder især, at der skal afholdes flere *vejledende* folkeafstemninger. Partiets ordfører i debatten i november 1991, Karen Højte Jensen, understreger således, at Det konservative Folkeparti er tilhænger af folkeafstemninger „både når det drejer sig om folketingsspørgsmål og kommunale spørgsmål“ (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2919). Hun tilføjer endog: „Det har vi altid været, og det vil vi fortsætte med at være“ (spalte 2919-20).

Poul Schlüter gav dog i 1986 som statsminister i Markedsudvalget udtryk for, at vejledende folkeafstemninger ikke skulle forekomme alt for hyppigt:

Statsministeren har over for udvalget oplyst, at det er hans opfattelse, at det alene bør forekomme under særlige omstændigheder, at folketetinget vedtager, at spørgsmål forelægges befolkningen ved en vejledende folkeafstemning. Alene hvor det vedrører spørgsmål af den største betydning for det danske samfund, og hvor folketetinget anser det for væsentligt at få befolkningens vurdering, bør folketetinget vedtage at afholde vejledende folkeafstemning (Betænkning, Folketingstidende, 1985-86, Tillæg B, spalte 623).

Ifølge presseforlydender skulle Poul Schlüter i foråret 1989 have overvejet at sende „Danmarkshistoriens største politiske oplæg“ til vejledende folkeafstemning, hvis regeringen ikke kunne skaffe flertal for det i Folketinget (Berlingske Tidende, 19. marts 1989). Det blev nu ikke til noget, og uden for partiet blev en sådan fremgangsmåde betegnet som misbrug af folkeafstemninger til at smutte uden om regeringens forpligtelse til at skaffe sig parlamentarisk flertal for sine sager: „Havde en socialdemokratisk regering optrådt på den måde, ville det borgerlige Danmark have talt om statskup“ hedder det i en ledende artikel i *Information* (20. marts 1989).

Selv om partiet gerne vil styrke demokratiet og gøre en aktiv indsats for, at borgerne i højere grad engageres og inddrages i den demokratiske beslut-

ningsproces, finder partiet ikke, at indførelse af folkeinitiativ er nogen god ide: „... initiativet til folkeafstemninger skal tages af politikerne og altså ikke af en ganske lille gruppe vælgere“ (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2919). Partiet finder derfor ikke, at Fremskridtspartiets forslag om vejledende folkeafstemninger er egnet til at styrke den demokratiske beslutningsproces, fordi det – som Christian Aagaard udtrykker det under debatten i 1993 – „er afgørende at holde fast i den styreform, vi bekender os til i dette land, nemlig det repræsentative demokrati“ (Folketingets Forhandlinger, 1992-93, spalte 7771).

Dette synspunkt gentager han i 1996, hvor han om lokale og regionale vejledende folkeafstemninger tilføjer, at det da er rigtigt, „at muligheden for at afholde folkeafstemning ikke bliver benyttet særlig ofte, og det kan vi godt beklage i Det Konservative Folkeparti, for efter vor opfattelse kunne en hel del emner udmærket lægges ud til lokale vejledende afstemninger“ (Folketingets Forhandlinger, 1996-97, p. 787).

I april 1997 udtaler partiets ordfører, Pia Christmas-Møller, under folketingsdebatten af SF's forslag om lokale og regionale folkeafstemninger gennem initiativ og referendum, at Det konservative Folkeparti er varm tilhænger af folkeafstemningsinstitutionen: „Da det blev gennemført i grundloven i 1953, var det som en erstatning for det gamle Landsting. Det var ud fra det synspunkt, at Folketinget ikke skulle have mulighed for at gå for vidt i forhold til vælgernes ønsker. Man kan sige, at det havde en slags konserverende funktion“ (Folketingets Forhandlinger, 1996-97, p. 6526).

Men når SF foreslår, at vælgerne skal kunne tage initiativ til folkeafstemninger, er de konservative mere skeptiske:

For selv om vi grundlæggende er meget positive over for folkeafstemninger, kommer man ikke uden om, at det er en styreform, som undertiden kan være i konflikt med det repræsentative demokratis princip. Det lyder godt, at vælgerne selv kan sætte nogle temaer på dagsordenen, men hvis vi ser på, hvordan det let vil kunne komme til at fungere i praksis, så vil man meget let ende op med, at ingen har ansvar for udviklingen, ingen har ansvar i sidste ende, hverken de repræsentative valgte i kommunalbestyrelserne eller borgerne. Det mener vi er en farlig galej at begive sig ud på (Folketingets Forhandlinger, 1996-97, p. 6526).

Alt i alt finder Det konservative Folkeparti, at de eksisterende regler om folkeafstemninger er tilstrækkelige, men blandt de borgerlige partier er de konservative folketingsmedlemmer de mest positive over for flere folkeaf-

stemninger, idet folketingsgruppen i 1998 er delt nogenlunde ligeligt for og imod flere folkeafstemninger (Morgenavisen Jyllands-Posten, 30. december 1998).

#### **DANSK FOLKEPARTI**

Partiet mener, at demokratiet bør fornys gennem indførelse af mere direkte demokrati, hvorefter beslutninger træffes ved folkeafstemninger – enten på initiativ af politikerne eller på initiativ af vælgerne. Der skal kunne holdes en vejledende landsdækkende folkeafstemning – om et hvilket som helst emne – hvis mindst 50.000 vælgere ønsker det. Tilsvarende skal mindst 10 procent af vælgerne i et amt eller i en kommune kunne forlange, at der afholdes en lokal vejledende folkeafstemning (Garodkin, 2003: 355). Dansk Folkeparti overtager Fremskridtspartiets holdning til og forslag om vejledende folkeafstemninger ved folkeinitiativ, og alle dets folketingsmedlemmer går i 1998 ind for flere folkeafstemninger (Morgenavisen Jyllands-Posten, 30. december 1998).

Ole Donner, der er partiets ordfører i folketingsdebatten i oktober 1996 om Fremskridtspartiets forslag om landsdækkende og regionale vejledende folkeafstemninger ved folkeinitiativ, giver utvetydigt udtryk for, at Dansk Folkeparti kan støtte de fremsatte forslag, men udtrykker samtidig forhandlingsvilje: „Vi må sige, at vi kunne godt stemme direkte for de to forslag, hvis de kom til afstemning i den udformning, de ligger i nu, men vi kan også godt være med til at diskutere forskellige ting, f.eks. om antallet af underskrifter, skal være 50.000 for at få en folkeafstemning. Vi kunne godt gå længere ned, vi kunne også gå højere op. For os er antallet af underskrifter ikke afgørende“ (Folketingets Forhandlinger, 1996-97, p. 792).

Dansk Folkeparti mener, at borgerne ville få mere reel indflydelse og ville komme til at interessere sig meget mere for, hvad der sker i byråd og Folketinget, hvis et antal borgere får mulighed for at fremkalde en folkeafstemning (p. 793).

#### **FREMSKRIDTSPARTIET**

Det kan ikke overraske, at Fremskridtspartiet er varm tilhænger af en øget anvendelse af folkeafstemninger. Ikke alene har partiet fremsat en række konkrete forslag om afholdelse af folkeafstemninger, det er også dette parti, der i 1991, 1993 og 1996 fremsatte de beslutningsforslag, der gav anledning

til de generelle debatter om folkeafstemninger i Folketinget. Det vil efter partiets opfattelse være en saltvandsindsprøjtning for demokratiet, hvis befolkningen hvert år kunne tage stilling til for eksempel tre eller fire vigtige lovforslag. Specielt har Fremskridtspartiet gennem en længere periode ment, at der skal være folkeafstemninger om stramninger eller lempelser i udlændingeloven, om kulturlovene og om Christianias fortsatte eksistens. Efter partiets opfattelse bør vælgerne inddrages lagt mere i den politiske beslutningsproces. Afholdelse af flere folkeafstemninger er et velegnet middel hertil og betyder samtidig, at befolkningens interesse for politiske anliggender øges. Der skal kunne afholdes en landsdækkende vejledende folkeafstemning om et hvilket som helst emne. Grundlovens bestemmelser i § 42, stk. 6 om emner, der ikke kan komme til folkeafstemning, skal ophæves (Garodkin, 1999: 359).

Denne grundholdning finder konkret udtryk i det beslutningsforslag, som partiet fremlagde i Folketinget i november 1991. Partiets ordfører, Pia Kjærsgaard, fremhæver, at man efter Fremskridtspartiets mening kunne lægge hvad som helst ud til folkeafstemning:

Hvor er demokratiet henne, hvis det igen er politikerne, der skal bestemme, hvad befolkningen skal? Jeg har meget svært ved at forstå, at politikere, som ynder at kalde sig liberale, demokratiske, frisindede, ikke kan støtte dette forslag ... Det, det drejer sig om for Fremskridtspartiet, er, at det er vælgerne, der sætter dagsordenen – at de ikke altid føler, at de ikke har et ord at skulle have sagt, og at det kun er i de tre uger, der går mellem udskrivelsen af et folketingsvalg og dets afholdelse, politikerne er på stikkerne over for vælgerne. Dette forslag ville gøre det helt anderledes; det ville være vælgerne, der satte dagsordenen, i stedet for politikerne, både lokalt og på landsplan (Folketingets Forhandlinger, 1991-92, spalte 2932 og 2935).

Denne opfattelse hænger grundlæggende sammen med en kritisk holdning til det repræsentative demokrati. De valgte folketingspolitikere er i en lang række sager ikke repræsentative for vælgerne holdninger og gennemfører mange beslutninger, der ikke bakkes op af befolkningen. Som partiets ordfører, Jan Kjøpke Christensen, udtrykker det i folketingsdebatten i april 1993:

Jeg skal blot sige, at det danske folkestyre ikke er andet og mere end en myte efter Fremskridtspartiets opfattelse. Flertallet blandt politikerne i Folketingets partier har jo enerådigt og hen over hovedet på befolkning-

gen tiltaget sig selv en selvtilfreds kontrol over borgerne og dermed efter vores opfattelse skabt en voldsom krise for folkestyret (Folketingets Forhandlinger, 1992-93, spalte 7775).

Fremskridtspartiet er – sammen med Dansk Folkeparti – det mest positive og mest aktive parti, når det drejer sig om indføre elementer af direkte demokrati i Danmark i form af folkeafstemninger ved folkeinitiativ.

#### SAMMENFATNING

Det fremgår af gennemgangen af de danske partiers syn på folkeafstemninger, at debatten om folkeafstemninger placerer de danske partier i forhold til hinanden på en anden måde end den velkendte venstre-højreplacering. Selv om det fortrinsvis har været partierne på venstre- og højrefløjen, der har fremsat og støttet konkrete forslag om afholdelse af folkeafstemninger, og selv om partierne omkring midten har været mere forbeholdne, så findes der tilhængere og modstandere både på midten og på fløjene.

Der er bred tilfredshed med grundlovens regler om muligheden for fakultativt referendum efter § 42. Nogle partier, for eksempel konservative og Venstre, mener nok, at man kunne bruge denne mulighed mere, hvorimod CD ytrer en vis skepsis over for denne regel. Fremskridtspartiet og Anders Fogh Rasmussen i sin bog fra 1993 finder, at undtagelserne, navnlig med hensyn til skattelove, bør fjernes.

Partierne omkring midten finder de eksisterende regler om folkeafstemninger tilstrækkelige. Kun Det radikale Venstre har i sit partiprogram åbnet op for muligheden for folkeinitiativ. Det er derimod partierne på fløjene, først og fremmest Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti, der har gjort sig til talsmænd for folkebegæring og folkeinitiativ, såvel landsdækkende som lokalt, mens SF indtil videre kun har foreslået folkeinitiativ på lokalt og regionalt niveau.

Fremskridtspartiet foreslog først 20.000 underskrifter, men da partiet ikke fandt støtte hertil, gik man hurtigt op til 50.000 underskrifter. Dansk Folkeparti har udtalt forhandlingsvilje på dette punkt og erklæret sig parat til at gå over 50.000 underskrifter. SF og Det radikale Venstre har derimod arbejdet med betydeligt flere – 10 procent svarende til omkring 400.000 underskrifter på landsplan – og Anders Fogh Rasmussen har antydnet en parallel til 1/3 af Folketingets medlemmer, der kan begære en folkeafstemning, dvs. mellem 1 og 1/3 million underskrifter.

Modviljen mod at lade et antal borgere få folkeinitiativ hviler hovedsageligt på vanskeligheder i forbindelse med formuleringen af det spørgsmål, der skal stemmes om. Nogle af Fremskridtspartiets forslag om vejledende folkeafstemninger er også blevet kritiseret for at være for vage og upræcise. Det er måske ikke afgørende, om det er folketingsmedlemmer eller borgere, der formulerer temaet, men snarere om der foreligger en konkret lovtekst, som der kan stemmes for eller imod. Man har ikke præcist debatteret, om det skulle være hele love, dele af en lov eller enkelte bestemmelser, der skulle kunne komme til folkeafstemning. Disse usikkerheder peger i retning af, at folkebegæring om et netop gennemført lovforslag nok er det mest realistiske, hvis der skal åbnes op for muligheden for, at vælgerne skal have større indflydelse på fastsættelsen af den politiske dagsorden.

Mens partierne på højrefløjen, Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti, mener, at alle emner skal kunne komme til folkeafstemning, er der på venstrefløjen betænkelighed over for dette. Man frygter navnlig, at der gennem folkeafstemninger vil kunne ske overgreb på enkeltindividens og enkeltgruppers retssikkerhed og menneskerettigheder.

I betragtning af, at der i grundloven er udformet særlige regler i § 42, som tilgodeser det repræsentative demokrati på det direkte demokratis bekostning – idet der for forkastelse ikke blot skal være flertal mod Folketingets beslutning, men også et flertal omfattende mindst 30 procent af samtlige vælgere – er det interessant at bemærke, at der slet ikke diskuteres beslutningsregler i 1990'ernes debatter om direkte demokrati og folkeafstemninger.

Endelig er der forskel mellem partierne med hensyn til folkeafstemningernes retslige virkning. Mens de fleste partier, og især partierne på venstrefløjen, går ind for, at landsdækkende folkeafstemninger skal være bindende, er der på højrefløjen større tilslutning til vejledende folkeafstemninger. Men mens Venstre og konservative mener, at sådanne vejledende folkeafstemninger kan gennemføres under de gældende regler og på de folkevalgtes initiativ, vil Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti også overlade initiativet til vælgerne. Om det er af principielle grunde, at de borgerlige partier, der foreslår elementer af direkte demokrati, foretrækker vejledende folkeafstemninger, eller om det mere pragmatisk er, fordi de ønsker at få noget gennemført under den eksisterende grundlov, er derimod mindre klart.

En smule forenklet kan de danske partiers holdning fremstilles som vist i figur 7.1, idet der fokuseres på de to centrale spørgsmål om det ønskelige i



FIGUR 7.1.

Partiernes holdninger til folkeafstemninger

	TIL VENSTRE FOR MIDTEN	MIDTEN	TIL HØJRE FOR MIDTEN
For flere folkeafstemninger og for folkebegæring og folkeinitiativ	Socialistisk Folkeparti	Det radikale Venstre	Fremskridtspartiet Dansk Folkeparti
For flere folkeafstemninger, men ikke for folkebegæring og folkeinitiativ	Enhedslisten	Kristeligt Folkeparti	Det konservative Folkeparti
Mod flere folkeafstemninger og mod folkebegæring og folkeinitiativ	Socialdemokratiet	Centrum-Demokraterne	Venstre

flere folkeafstemninger og indførelse af folkeinitiativ og folkebegæring (jf. også oversigt i Berlingske Tidende, 27. oktober 1991).

Dette billede kan nuanceres på flere måder. For det første er forskellen mellem Venstre og Konservative nok ikke så stor som antydnet i figuren. For det andet skal SF og Fremskridtspartiet/Dansk Folkeparti ikke blot anbringes henholdsvis til venstre og til højre for midten, idet SF skal placeres længere til venstre end Socialdemokratiet og Fremskridtspartiet/Dansk Folkeparti længere til højre end Venstre og konservative. Afstanden mellem partier med en positiv holdning til såvel flere folkeafstemninger som folkebegæring og folkeinitiativ er derfor større end mellem de mere kritiske partier. Endelig er Fremskridtspartiet og CD medtaget, selv om de efter valget i 2001 gled ud af Folketinget. Dette skyldes, at de har så markante synspunkter på direkte demokrati og folkeafstemninger, og at de i høj grad har været med til at præge de sidste års debat om emnet.

Partiernes synspunkter er afgørende for, om det på kort sigt er realistisk at forestille sig en øget anvendelse af folkeafstemninger i Danmark. På lidt længere sigt er det også af betydning, hvordan de danske vælgere selv ser på dette spørgsmål, og det tages op i det næste kapitel.

## DEN DANSKE BEFOLKNINGS SYN

Efter at have redegjort for, hvordan de danske partier ser på direkte demokrati og større anvendelse af folkeafstemninger, er emnet i dette kapitel, hvordan den danske befolkning opfatter dette spørgsmål. Afspejler de politiske partier de synspunkter, som deres vælgere har på dette område? Anderledes formuleret er spørgsmålet, om det er et folkeligt krav, at der i højere grad bør anvendes folkeafstemninger i den politiske beslutningsproces, eller om den danske befolkning er godt tilfreds med den eksisterende balance mellem repræsentativt og direkte demokrati?

Eftersom partier, der ved folketingsvalget i 2001 fik op mod 2/3 af stemmerne, er imod flere folkeafstemninger, skulle man – hvis partierne er repræsentative for deres vælgere på dette område – forvente en lignende modstand mod flere folkeafstemninger blandt vælgerne. Dette forudsætter naturligvis, at holdningen til folkeafstemninger er givet en gang for alle, eller at den i hvert fald er tæt forbundet med tilslutningen til de politiske partier. Det forudsætter også, at spørgsmålet er så vigtigt, at vælgerne har dannet sig velfunderede holdninger til det. Da der inden for ti år har været afholdt ikke mindre end fire folkeafstemninger, er det nærliggende at forestille sig, at vælgernes erfaringer i forbindelse med deltagelse i disse folkeafstemninger kan have påvirket deres holdninger, og at de ikke nødvendigvis er enige med deres foretrukne parti.

Det første spørgsmål, der tages op i dette kapitel drejer sig om niveauet og udviklingen i den danske vælgerbefolknings syn på folkeafstemninger. Ønsker den danske befolkning et mere direkte demokrati? Er de danske vælgere mere eller mindre positive over for folkeafstemninger end de politiske partier og de valgte repræsentanter? Og hvordan har udviklingen i befolkningens syn været gennem 1990'erne? Har holdningen til folkeafstemninger været voksende eller svindende, eller har der været tale om en nogenlunde stabil opfattelse? På dette grundlag overvejes det, hvad eventuelle ændringer i holdningen til folkeafstemninger og direkte demokrati kan hænge sammen med.

Det andet spørgsmål, der behandles i dette kapitel, er, om det er bestemte dele af den danske befolkning, der gerne vil have et mere direkte demokrati, eller om dette ønske er nogenlunde jævnt fordelt i forskellige sociale kategorier og politiske grupper. I det omfang der findes forskelle, undersøges det, hvem det er, som især ønsker flere folkeafstemninger, og det diskuteres, hvad grunden kan være til, at disse grupper er mere positive end andre.

#### UDVIKLINGEN FRA 1979 TIL 2002

Der er over en årrække gennemført en række undersøgelser af, hvordan den danske befolkning ser på folkeafstemninger. Det er sket dels i meningsmålinger, hvis resultater er offentliggjort i dagspressen, dels i valgundersøgelser, der er gennemført af medarbejdere fra de danske universiteter, og dels i forbindelse med Magtudredningen. Det er derved blevet muligt at danne sig et overblik over den danske befolknings syn på folkeafstemninger og ændringer i dette syn. For den største del af perioden er det kun hovedtendenser, der kan beskrives, idet kortvarige svingninger kun er blevet undersøgt nogle få år omkring årtusindskiftet i forbindelse med et projekt under Magtudredningen. For eksempel må linjen mellem 1979 og 1987 i figur 8.1 ikke tages som udtryk for en høj grad af stabilitet i holdningen til direkte demokrati i hele denne periode. Udover at angive niveauet for holdningen til flere folkeafstemninger er den blot udtryk for, at denne holdning kun er undersøgt med ret lange mellemrum.

Det gælder generelt, at holdningen til en politisk institution som folkeafstemninger ikke er givet en gang for alle, men kan ændre sig over tid, dels i form af en langtidstendens, fordi den politiske socialisering, den offentlige debat og praktiske erfaringer påvirker befolkningens holdninger, dels i form af korttidssvingninger, fordi konkrete begivenheder omkring undersøgelsestidspunktet kan have farvet opfattelserne. Der er således næppe tvivl om, at afholdelsen af folkeafstemningerne i 1992 og 1993 og igen i 1998 og 2000 har påvirket holdningen. De voldsomme svingninger, som Magtudredningens hyppige undersøgelser af opinionsudviklingen omkring år 2000 giver mulighed for at beskrive – se figur 8.2 – tyder på, at holdningen er mindre stabil over kortere perioder end figur 8.1 kan give indtryk af, men der kan også være tale om større svingninger end normalt, fordi der inden for kort tid havde været afholdt to folkeafstemninger i 1998 og 2000.

Tallene er desuden forbundet med en del usikkerhed, fordi holdningen til folkeafstemninger er gennemført af forskellige analyseinstitutter, der har

anvendt forskellige metoder. Stikprøvernes størrelse – og dermed den statistiske usikkerhed – varierer fra undersøgelse til undersøgelse, eventuelle vejninger af materialet er mere eller mindre uigennemskuelige, tilskyndelsen til at svare kan variere, procenter kan være beregnet på grundlag af alle adspurgte eller kun på grundlag af dem, der har taget stilling osv.

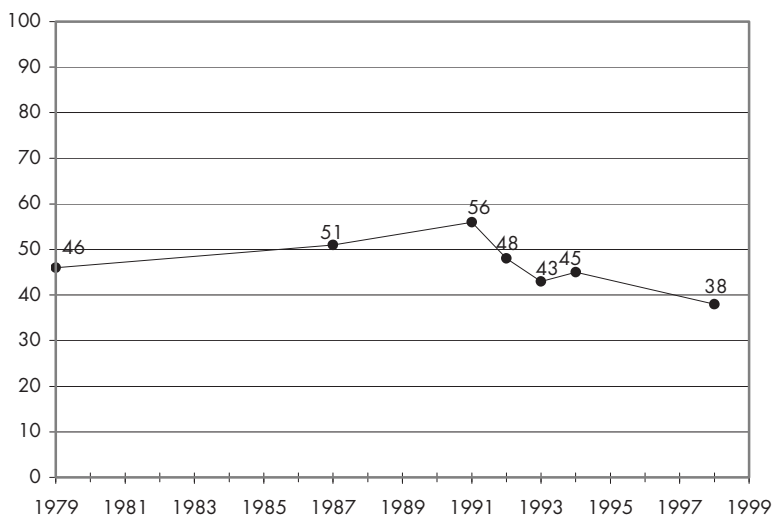
Med disse forbehold taget i betragtning, kan der tegnes et billede af, hvordan danskerne ser på ønskeligheden af folkeafstemninger, idet det samme spørgsmål er stillet i en række undersøgelser siden 1979. De personer, der er blevet inddraget i interviewundersøgelserne, er hver gang blevet præsenteret for påstanden: „Mange flere politiske spørgsmål burde afgøres ved, at de blev sendt til folkeafstemning“ og derefter bedt om at erklære sig helt eller delvis enig eller helt eller delvis uenig i denne påstand.

Figur 8.1 viser først og fremmest, at holdningen til mere direkte demokrati og flere folkeafstemninger deler den danske vælgebefolkning i to næsten lige store dele. Op mod halvdelen af de danske vælgere vil gerne have, at flere politiske spørgsmål afgøres ved folkeafstemninger. Niveauet ligger over perioden på 20 år mellem 60 og 40 procent – som oftest lidt under 50 procent – og tendensen er svagt stigende, men med kortvarige fald efter afholdelsen af hver folkeafstemning. Derfor har den socialdemokratiske ordfører i debatten i april 1997, Frederik Nørgaard, næppe ret, når han hævder, „at spørgsmålet ligger langt fra den opfattelse, som det store flertal af danske vælgere har om dansk demokrati. Det danske demokrati bygger jo på, at vi har en folkevalgt forsamling, som derved er givet beføjelser til at forvalte og tage stilling på vælgernes vegne“ (Folketingets Forhandlinger, 1996-97, p. 6525).

De første oplysninger stammer fra 1979 fra projektet om den politiske beslutningsproces i Danmark (jf. Damgaard, 1980), hvor Socialforskningsinstituttet stod for dataindsamlingen. Denne undersøgelse viste, at knap halvdelen af de adspurgte (46 procent), der tog stilling til påstanden, støttede tanken om en større anvendelse af folkeafstemninger. De næste oplysninger stammer fra 1987, hvor AIM stod for dataindsamlingen for universiteternes valgprojekt. Undersøgelsen viste en øget tilslutning til ønsket om flere folkeafstemninger, idet halvdelen (51 procent) af de adspurgte, der tog stilling, gik ind for flere folkeafstemninger (Elklit & Tonsgaard, 1989: 439). En Sonarundersøgelse fra 1991, hvis resultater blev offentliggjort i Morgenavisen Jyllands-Posten (27. oktober 1991), viste, at tilslutningen til tanken om flere folkeafstemninger nu var blevet et klart flertal (56 procent).

FIGUR 8.1.

Flere folkeafstemninger, 1979-1998. Procent helt og delvis enig



Siden 1991 synes ønsket om flere folkeafstemninger imidlertid at tabe tilslutning i befolkningen. AIM stod for dataindsamlingen i forbindelse med vælgeranalyserne ved folkeafstemningerne i 1992 og 1993. I juni 1992 var der 48 procent af dem, der havde taget stilling til spørgsmålet, der gerne ville have flere folkeafstemninger (Siune et al., 1992: 124f). Efter folkeafstemningen i maj 1993 var dette tal faldet til 43 procent (Siune et al., 1994: 191f). Erfaringerne med de to EU-folkeafstemninger synes med andre ord at have svækket ønsket om flere folkeafstemninger, således at man efter disse folkeafstemninger var tilbage ved – og nærmest lidt under – niveauet fra slutningen af 1970'erne. Valgundersøgelsen i 1994, hvor Gallup stod for dataindsamlingen, viste en svag stigning af andelen af vælgere, der gerne så flere politiske spørgsmål afgjort ved folkeafstemninger, idet 45 procent erklærede sig enig i det stillede spørgsmål. Efter folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten i maj 1998 gennemførte AIM en undersøgelse, og her viste der sig igen et fald efter en folkeafstemning, idet andelen af vælgere, der vil have flere folkeafstemninger, var faldet til 38 procent. I valgundersøgelsen, der blev gennemført af AIM efter valget i marts 1998 og folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten i maj 1998 var tallet helt nede på 32 procent. En

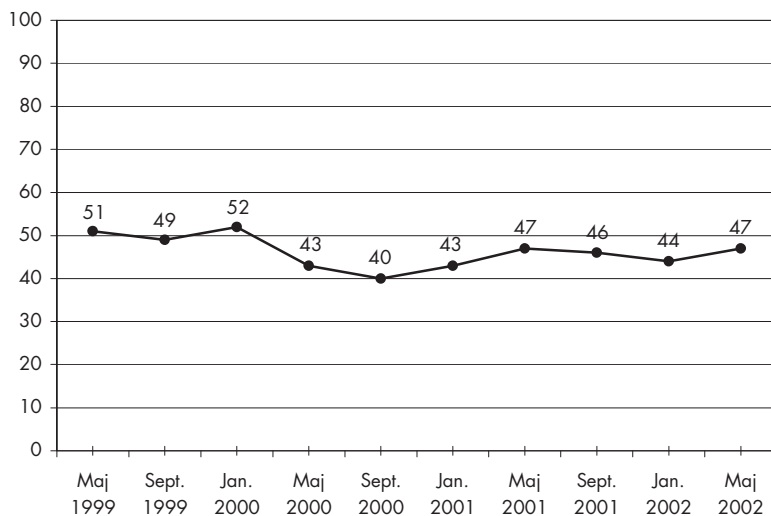
Sonar-undersøgelse, hvis resultater blev offentliggjort i Morgenavisen Jyllands-Posten (30. december 1998), viste, at tallet var steget til 45 procent i slutningen af 1998.

At den danske befolkning er delt nogenlunde ligeligt i synet på direkte demokrati i forhold til repræsentativt demokrati, fremgår også af en række meningsmålinger, der anvender andre spørgsmål, og hvis resultater er fremlagt på internettet ([www.folkestyre.dk](http://www.folkestyre.dk)). Observa-Institutet stillede således i perioden 1975 til 1989 spørgsmålet: „Hvor meget eller hvor lidt demokrati synes De, der er i dagens Danmark?“ Dette spørgsmål blev efter 1992 overtaget af GfK Danmark. Omkring 60 procent tilkendegiver, at omfanget af demokrati er begrænset eller endog yderst ringe. To ud af tre er i april 1992 enige i, at det repræsentative demokrati ikke fungerer efter hensigten, hvis et flertal i Folketinget kan vedtage en lov, som kun 20 procent af vælgerbefolkningen går ind for, og 70 procent er enige i, at Folketingets beslutninger i enkeltsager bør stemme overens med vælgerflertallets holdninger, med mindre hensynet til overordnet lovgivning (for eksempel finansloven) gør dette umuligt (GfK). I september 1991 ønsker tre ud af fire folkeafstemninger om EU, lidt over halvdelen om en Øresundsbro og om flygtninge, lidt under halvdelen om fartgrænser og miljø, godt en fjerdedel om uddannelse, og meget få (14 procent) om finansloven (Observa).

En række undersøgelser gennemført af Socialforskningsinstituttet for et projekt om opinions- og meningsdannelse, som Lise Togeby udfører for Magtudredningen, gør det muligt at få et indtryk af korttidssvingninger i holdningen til folkeafstemninger i den danske befolkning. Figur 8.2 viser, at der er betydelige svingninger i holdningen til mere direkte demokrati, men også at disse svingninger foregår omkring et niveau på 40-50 procent. Aktuelle begivenheder og erfaringer synes at spille en væsentlig rolle for en del mennesker. Under debatten frem til folkeafstemningen om euroen i september 2000 falder ønsket om flere folkeafstemninger til 40 procent, efter at omkring halvdelen af vælgerne igennem 1999 og begyndelsen af 2000 havde givet udtryk for en positiv holdning til kravet om, at flere politiske spørgsmål bør afgøres ved folkeafstemninger. Nogen tid efter denne folkeafstemning synes der igen at blive tale om en stigning i ønsket om flere folkeafstemninger, idet 44 procent i januar 2002 og 47 procent i februar 2002 tilslutter sig kravet om flere folkeafstemninger, men dette betyder blot, at dette krav igen får lige så stærk tilslutning som i slutningen af 1970'erne.

FIGUR 8.2.

Korttidssvingninger i synet på folkeafstemninger, 1999-2002. Procent helt og delvis enig i, at flere spørgsmål bør sendes til folkeafstemning



Sammenlignes befolkningens syn på folkeafstemninger med de politiske partiers syn, er det klart, at de politiske partier i en lang periode ikke har været repræsentative for vælgerbefolkningen med hensyn til synet på direkte over for repræsentativt demokrati. Ønsket om flere folkeafstemninger har siden slutningen af 1970'erne været stærkere i befolkningen end blandt partierne på Christiansborg. Mens partier, der ser negativt på flere folkeafstemninger, opnår tilslutning fra omkring 2/3 af vælgerne, er det omkring halvdelen af vælgerne, der gerne vil have flere folkeafstemninger. Og indtil begyndelsen af 1990'erne synes dette ønske oven i købet at være voksende. Vælgerbefolkningens erfaringer med fire folkeafstemninger om EU i 1990'erne synes til gengæld at have standset eller udskudt den stigende langtidstendens. Efter hver folkeafstemning i 1990'erne svækkes ønsket om flere folkeafstemninger, således at der bliver bedre overensstemmelse mellem partierne og vælgerbefolkningen, men selv efter debatten omkring og afholdelsen af en folkeafstemning er ønsket om flere folkeafstemninger dog stadig større blandt vælgerne end blandt de repræsenterede partier i Folketinget.

Dette udviklingsmønster peger i retning af, at de hyppige folkeafstem-

ninger i 1990'erne har givet anledning til folkelig utilfredshed med folkeafstemningsinstituttet. Men hvem var det, der blev utilfredse, og hvad var grunden til det? Skyldes utilfredsheden skuffelse over manglende indflydelse gennem dette alternativ til det repræsentative demokrati? Måske fordi nogle vælgere føler sig manipuleret af de partipolitiske ledere, organisationsrepræsentanter, dagbladsredaktører mv.? Eller er det de toneangivende politiske partiers tilhængere, som besinder sig og holder op med at flirte med et mere direkte demokrati? Disse spørgsmål understreger behovet for at få mere at vide om, hvem det er, der går ind for flere folkeafstemninger, hvem der er imod det, og hvem der skifter synspunkt gennem 1990'erne.

### SOCIALE OG POLITISKE GRUPPER

Det vil være uoverskueligt at vise sammenhængen mellem ønsket om flere folkeafstemninger og vælgernes sociale og politiske baggrund for alle de gennemførte undersøgelser. Derfor er opmærksomheden her koncentreret om udviklingen i 1990'erne, hvor der blev gennemført ikke mindre end fire folkeafstemninger, som alle handlede om Danmarks forhold til Den Europæiske Union (tilsvarende oplysninger for 1979 og 1987 findes i Siune et al., 1994: 192f).

Tabel 8.1 viser, hvordan udviklingen i synet på flere folkeafstemninger har været i en række sociale kategorier. Kvinder har gennem hele perioden været mere positive over for flere folkeafstemninger end mænd, men forskellen var ikke stor i 1993. De unge har gennemgående været mere positive end de ældre. Materialet giver dog ikke mulighed for en indgående analyse af, om der har været tale om generationsforskelle eller forskelle, som udvikler sig over livsforløbet. Der er imidlertid ikke meget, der tyder på, at der er tale om generationsforskelle. Formodningen måtte nemlig være, at de, der var unge i 1970'erne og dermed præget af det høje politiske aktivitetsniveau i denne periode (jf. Goul Andersen, 1993: 72), og som derfor findes i aldersgruppen 30-49 år i slutningen af 1990'erne, skulle være mere positive over for et mere direkte demokrati og flere folkeafstemninger end de ældre (jr. Svensson & Togeby, 1986: 377f), men det er der ingen klare tegn på.

Gennem hele perioden har det været sådan, at de veluddannede har været mere skeptiske over for en øget anvendelse af folkeafstemninger end de kortvarigt uddannede. Disse uddannelsesforskelle har hverken været særlig store eller helt systematiske, således at stigende uddannelse hænger sammen med faldende ønske om flere folkeafstemninger, men dog tilstrækkelige til



TABEL 8.1.

Flere folkeafstemninger og social baggrund, 1992-2000. Procent

	1992	1993	1998	2000	1992	1993	1998	2000
	Procent				N			
Alle	47,7	43,2	37,6	40,1	705	933	950	858
Mænd	45,5	42,6	34,3	37,4	396	488	443	436
Kvinder	50,5	43,8	40,4	42,9	309	445	507	422
18-19 år	.	.	83,3	70,0	.	.	18	20
20-24 år	47,0	63,6	61,1	57,4	66	88	72	68
25-29 år	49,0	48,6	45,4	46,8	98	105	97	94
30-34 år	56,2	44,1	32,7	57,6	73	118	104	85
35-39 år	45,2	48,0	40,7	42,4	84	98	113	85
40-44 år	33,3	29,5	32,3	37,4	72	95	96	107
45-49 år	50,0	35,0	24,6	31,5	72	103	65	92
50-54 år	54,4	26,8	28,9	31,1	57	71	97	103
55-59 år	48,6	39,6	31,4	19,5	37	53	70	87
60-64 år	43,9	34,5	34,8	48,8	41	58	46	43
65-69 år	53,7	54,2	36,8	28,6	41	48	68	70
70+ år	41,2	31,1	34,6		51	74	104	.
Folkeskole	52,8	43,6	36,8	36,9	288	365	350	157
Realeksamen/10. kl.	48,5	46,3	40,9	47,3	224	337	323	416
Stuentereksamen/HF	37,7	38,2	34,9	32,3	175	233	275	279
Ufaglærte arbejdere	57,3	52,7	46,9	49,0	82	93	121	98
Faglærte arbejdere	55,1	46,7	37,8	47,3	89	137	164	55
Offentlige funktionærer								
Uden stuentereksamen	42,9	33,3	...	39,6	70	87	...	96
Med stuentereksamen	36,0	27,6	...	22,1	50	58	...	68
Private funktionærer			30,9				291	
Uden stuentereksamen	40,3	35,4	...	32,7	77	113	...	113
Med stuentereksamen	30,0	39,6	...	34,8	40	53	...	69
Selvstændige	46,0	37,3	22,0	30,3	50	67	41	76

... Kategorien er ikke anvendt.

. N&lt;15.

at danne et mønster, som peger i retning af, at ønsket om flere folkeafstemninger ikke synes at være de ressourcestærkes foretrukne middel til at øge borgernes politiske indflydelse. I hvert fald har vælgere med en studentereksamen

eksamen i 1990'erne været de mindst begejstrede for at afgøre flere politiske spørgsmål ved folkeafstemninger.

Denne iagttagelse støttes af, at den sociale gruppe, som mest vedholdende har støttet tanken om flere folkeafstemninger, har været arbejderne, specielt de ufaglærte arbejdere, hvorimod funktionærene og de selvstændige har været mere forbeholdne. Navnlig de offentligt ansatte funktionærer med en studentereksamen afviser flere folkeafstemninger, mens der ikke findes nævneværdige uddannelsesforskelle mellem de private funktionærer.

Man kan overveje, hvad kvinder, unge, kortvarigt uddannede og arbejdere har til fælles, og som skulle have betydning for synet på direkte demokrati i forhold til repræsentativt demokrati. Et fælles træk kunne være, at disse grupper har sværere ved at gøre sig politisk gældende i det repræsentative demokrati, fordi de har mindre politisk selvtillid og måske heller ikke føler sig repræsenterede af de valgte politikere, fordi de mangler tillid til, at politikerne vil varetage deres interesser. Det er trods alt fortrinsvis midaldrende og veluddannede mænd, der vælges ind i Folketinget, og som beklæder fremtrædende stillinger i erhvervslivet, interesseorganisationerne og dagbladene, selv om forskellen mellem eliten og massen nok ikke er så stor, som den har været (Christiansen, Møller & Togeby, 2001: 237 og 246).

De sociale forskelle i holdningen til flere folkeafstemninger afspejles gennem vælgernes politiske holdninger. Som tabel 8.2. viser, er det gennemgående de mindst politisk interesserede, der varmest går ind for tanken om flere folkeafstemninger, hvilket bekræfter, at det fortrinsvis er de ressourcetsvage, der gerne vil have mere direkte demokrati.

Også opbakningen blandt de politiske partiers vælgere peger i denne retning. Ønsket om flere folkeafstemninger findes gennem hele perioden især på de politiske fløje, blandt henholdsvis SF's og Fremskridtspartiets/Dansk Folkepartis vælgere. Derimod er vælgerne bag de toneangivende partier i midten af dansk politik – altså de partier, der leverer personer til de ledende magtpositioner, „magtens centrum“ – mere forbeholdne, og det gælder navnlig midterpartiernes vælgere og de borgerlige vælgere, der stemmer på Det konservative Folkeparti og Venstre. I tabellen er midterpartierne slået sammen, fordi det lille antal adspurgte ikke gør det meningsfuldt at udregne procenter, men det kan oplyses, at i 2000 var navnlig CD's vælgere meget lidt begejstrede for flere folkeafstemninger (12 procent, N=17), hvorimod Kristeligt Folkepartis vælgere syntes at være mere positive (42 procent, N=12), mens de radikale vælgere placerede sig derimellem (28 procent, N=40).

TABEL 8.2.

Flere folkeafstemninger og politisk baggrund, 1991-2000. Procent

	1992	1993	1998	2000	1992	1993	1998	2000
	Procent				N			
Alle	47,7	43,2	37,6	40,1	705	933	950	858
Meget interesseret i politik	46,5	41,9	34,2	26,8	125	155	161	112
Noget interesseret i politik	44,0	42,1	33,4	34,9	316	541	416	367
Kun lidt interesseret i politik	48,9	45,4	43,2	47,1	223	213	322	331
Slet ikke interesseret i politik	72,2	54,2	47,1	63,7	36	24	51	47
Socialistisk Folkeparti	54,7	46,7	41,9	51,3	75	92	74	80
Socialdemokratiet	50,7	44,0	37,3	39,1	207	193	284	233
Midterpartier	40,0	30,2	30,7	25,7	35	63	101	66
Konservative	31,3	34,9	28,6	27,3	67	106	84	66
Venstre	35,6	33,5	35,2	33,5	149	233	227	221
Fremskridtspartiet/ Dansk Folkeparti	72,0	65,6	56,4	51,2	25	32	55	43
Meget stor tillid	26,3	26,7	18,6	29,4	38	30	43	17
Ret stor tillid	37,0	31,4	30,2	21,1	365	334	401	109
Hverken eller	...	...	...	34,0	...	...	...	350
Ret lille tillid	60,4	45,9	41,9	40,5	217	320	327	153
Meget lille tillid	75,8	59,4	52,8	58,7	66	224	144	225
Meget stor politisk selvillid	...	...	...	30,4	...	...	...	227
Stor politisk selvillid	...	...	...	30,9	...	...	...	188
Lille politisk selvillid	...	...	...	42,3	...	...	...	194
Meget lille politisk selvillid	...	...	...	53,6	...	...	...	239

... Kategorien er ikke anvendt/spørgsmålet er ikke stillet.

. &lt;15.

Selv om de politiske partier og deres valgte repræsentanter gennemgående er mindre begejstrede for folkeafstemninger end deres vælgere, så er der dog en vis overensstemmelse mellem partierne og deres vælgere på den måde, at de partier, der går mest ind for folkeafstemninger, nemlig og SF og

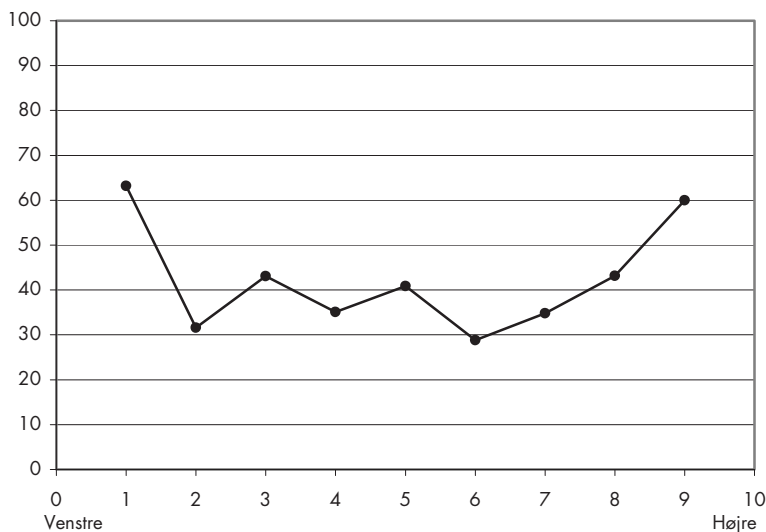
Fremskridtspartiet/Dansk Folkeparti, også støttes af vælgere, der er mere positive over for flere folkeafstemninger, end vælgere, der stemmer på partierne i midten og lidt til højre for midten. Alligevel er det værd at bemærke, at det kun er omkring eller lidt mere end halvdelen af disse partiers vælgere, der støtter tanken i 2000. Noget tilsvarende gælder for de partier, der afviser flere folkeafstemninger. Socialdemokratiets, Venstres og især CD's vælgere går i 2000 mindre ind for folkeafstemninger end de øvrige partiers vælgere. De to mest bemærkelsesværdige undtagelser er Det radikale Venstre, som ikke bakkes op i dets positive syn på folkeafstemninger, og de konservative, som fremstår som noget mere positive over for folkeafstemninger end deres vælgere.

Ser man på udviklingen efter folkeafstemningerne i 1992 og 1993, er det tydeligt, at det navnlig er Fremskridtspartiets, SF's og Socialdemokratiets vælgere, der er blevet skuffet over anvendelsen af folkeafstemninger i EU-spørgsmålet. Dette tyder på, at mange af disse partiers vælgere har følt sig manipulerede af regering og Folketing. Dette kan meget vel hænge sammen med en modvilje eller modstand mod EU blandt disse vælgere. Mens der i 1992 var 34 procent af dem, der stemte ja til Maastricht-traktaten, der gerne ville have flere folkeafstemninger, er det i september 2000 24 procent af dem, der stemmer ja til euroen, og mens der i 1992 var 70 procent af dem, der stemte nej til Maastricht-traktaten, der gerne ville have flere folkeafstemninger, så er det i september 2000 faldet til 56 procent af dem, der stemmer nej til euroen. Begejstringen for flere folkeafstemninger er altså faldet mere blandt EU-modstanderne (-14 procentpoint) end blandt EU-tilhængerne (-10 procentpoint).

Samlet peger tallene i tabel 8.2 i retning af, at begejstringen for folkeafstemninger er omvendt proportional med afstanden fra magtens centrum. Jo længere man er placeret fra magtens centrum, desto mere går man ind for flere folkeafstemninger. Denne sammenhæng er illustreret i figur 8.3. I SFI-undersøgelsen, der blev foretaget for Magtudredningen efter folkeafstemningen om Euroen i september 2000, blev de adspurgte bedt om at placere sig selv på en skala, hvor helt til venstre kaldes 0 og helt til højre kaldes 10. For at få tilstrækkelig mange respondenter med i yderkategorierne er henholdsvis 0 og 1 og 9 og 10 her slået sammen. Figuren viser, hvor mange, der ønskede flere folkeafstemninger, sammenholdt med deres egen placering på venstre-højreskalaen. Det fremgår tydeligt, at tilslutningen til flere folkeafstemninger er størst på venstre- og højrefløjen, mens den er mindst omkring midten.

FIGUR 8.3.

Flere folkeafstemninger og venstre-højre placering, 2000. Procent helt og delvis enig



Placeringen på venstre-højreskalaen er uden tvivl bestemt af flere ting. Traditionelt er holdningen til den offentlige sektor, statslig regulering og økonomisk omfordeling bestemmende for, hvor man placerer sig. Men sammen med denne økonomiske faktor optræder også en politisk faktor, idet en central placering kan tages som udtryk for en høj grad af identifikation med og tillid til de politiske magthavere, mens en placering på fløjene kan tages som udtryk for mindre tillid.

Tabel 8.2 viser, at der er findes en klar sammenhæng mellem politisk tillid til politikerne og ønsket om flere folkeafstemninger. Jo mindre tillid vælgerne har til politikerne, desto mere ønsker de flere spørgsmål afgjort ved folkeafstemninger. Gennem 1990'erne er det hele tiden sådan, at kun mellem 1/3 og 1/4 af vælgere med meget stor tillid til politikerne ønsker flere folkeafstemninger. Disse vælgere, der støtter det repræsentative demokrati og dets valgte ledere, lader sig åbenbart ikke rokke i deres opfattelse af de hyppige folkeafstemninger, hverken i positiv eller negativ retning. Anderledes forholder det sig med de vælgere, der kun har lille eller meget lille tillid til de valgte politikere. De har som udgangspunkt større tiltro til folkeafstemninger, men mange taber gennem 1990'erne troen på, at flere folkeafstemninger er et velegnet instrument til at holde magthaverne ansvarlige. Ønsket om

flere folkeafstemninger falder i hvert fald kraftigt fra 76 procent til 53 procent (-23 procentpoint) blandt de mindst tillidsfulde og fra 60 til 42 (-18 procentpoint) blandt de næstmindst tillidsfulde. Her er yderligere et argument for den fortolkning, at de hyppige folkeafstemninger i 1990'erne om EU blandt de fremmedgjorte og magtesløse (jf. næste afsnit) først og fremmest har ført til en følelse af at være blevet manipuleret.

Det er interessant at bemærke, at der findes en klar sammenhæng mellem vælgerens ønske om flere folkeafstemninger og deres tillid til deres egen politiske formåen. I 2000-undersøgelsen blev interviewpersonerne konfronteret med påstanden: „Folk som jeg har ingen indflydelse på, hvad de skriftende regeringer foretager sig“ og bedt om at erklære sig helt eller delvis enig eller helt eller delvis uenig i påstanden. Tabel 8.2 viser, at jo mindre tillid man har til sin egen politiske indflydelse, desto mere går man ind for, at flere beslutninger træffes ved folkeafstemninger. Har man lille politisk selv-tillid og ringe tiltro til, at man kan påvirke de valgte politikere i regering og Folketing, er det bedre at få beslutningerne taget fra disse politiske myndigheder og få dem lagt ud til folkets afgørelse. Desværre tillader datamaterialet ikke en undersøgelse af, hvordan denne sammenhæng udviklede sig gennem 1990'erne.

Sammenfattende kan det siges, at ønsket om flere folkeafstemninger er blevet svækket igennem 1990'erne. Ønsker man at udbygge det eksisterende repræsentative demokrati med en øget borgerindflydelse gennem hyppige folkeafstemninger, er det eneste lyspunkt, at de unge fortsat går ind for tanken. Ønsket om at øge borgernes indflydelse på vilkårene for deres egen tilværelse forbindes kun i ringe grad med indførelse af elementer af direkte demokrati. De veluddannede og politisk indflydelsesrige finder ikke, at flere folkeafstemninger er den mest hensigtsmæssige form for øget borgerdeltagelse, og sådan har det uden tvivl været hele tiden. Den væsentligste ændring over de seneste år synes til gengæld at være, at de resourcesvage, mistillidsfulde og magtesløse er begyndt at tvivle på, at flere folkeafstemninger er et realistisk alternativ til det repræsentative system med konkurrerende partier. Det sker navnlig lige efter, at en folkeafstemning har været afholdt. Noget tyder på, at kampagnen og den faktiske gennemførelse af en folkeafstemning for mange er en dårlig oplevelse, som svækker deres tro på, at et mere direkte demokrati er et ønskeligt alternativ til det repræsentative demokrati. Efter nogen tid synes denne tro dog at vinde frem igen. Om dette er en almindelig reaktion på afholdelse af folkeafstemninger, eller om det mere konkret hænger sammen med, at 1990'ernes folkeafstemninger i Danmark drejede

sig om EU, hvor der gang på gang blev konstateret uoverensstemmelser mellem de valgte politikere og befolkningen, kan ikke afgøres på det foreliggende grundlag.

#### POLITISK MARGINALISERING SOM FORKLARING

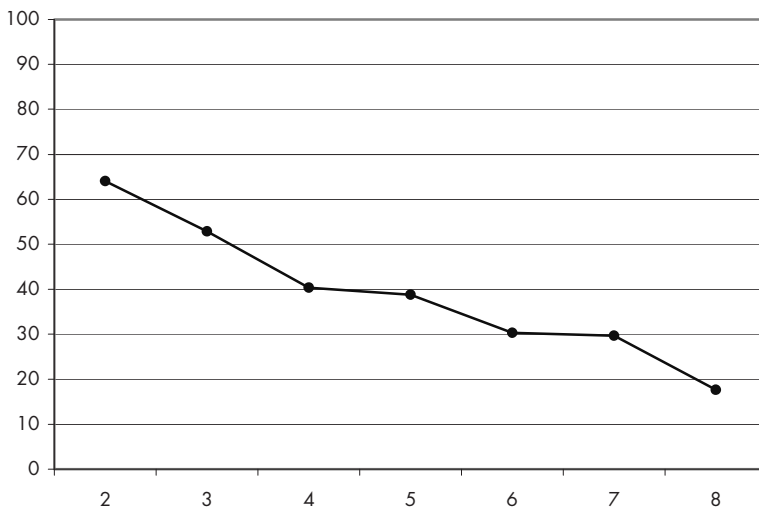
Det synes velbegrunderet at forestille sig, at kombinationen af ikke at have megen tiltro til sin egen politiske formåen og manglende tillid til, at de valgte politikere træffer de rigtige afgørelse, kan forklare, hvorfor mange mennesker ønsker, at flere spørgsmål skal afgøres ved folkeafstemninger. Folkeafstemninger bliver så at sige et defensivt våben, som de politisk marginaliserede kan bruge mod de politiske magthavere. Hans Jørgen Nielsen har kaldt det „et syndrom af fremmedgørelse“ (1994: 17).

For at undersøge, i hvilket omfang de politisk marginaliserede støtter tanken om folkeafstemning, og i hvilken grad disse holdninger kan forklare de sociale forskelle i synet på folkeafstemninger, er der konstrueret et indeks for politisk integration. Politisk marginalisering og politisk integration er to sider af samme sag. Er man politisk integreret, føler man sig hjemme i det politiske system og derfor ikke marginaliseret. Tanken bag det konstruerede indeks er, at jo mere mennesker har tillid til, at de selv kan øve indflydelse på de politiske beslutninger, og jo mere de har tillid til, at politikerne træffer de rigtige beslutninger, desto mere føler de sig som en del af det politiske liv, og desto mindre føler de sig marginaliseret og sat udenfor. Indekset er konstrueret på den måde, at de to mål for politisk tillid og politisk selvtillid er lagt sammen, således at den mindste politiske selvtillid er givet et point og den mindste politiske tillid også er givet et point. Der er videre givet et stigende antal point med henholdsvis stigende politisk selvtillid og stigende politisk tillid, således at den højeste politiske selvtillid giver fire point og den højeste politiske tillid giver fem point. Den største grad af tillid til politikerne og til egen politiske formåen giver altså ni point og den mindste to point på integrationsindekset. Da kun fem interviewpersoner har opnået værdien ni, er disse personer taget sammen med dem, der har opnået værdien otte, der altså er udtryk for den højeste grad af integration i og den mindste marginalisering i forhold til det repræsentative demokrati.<sup>1</sup>

Som figur 8.4 viser, er der en meget klar sammenhæng mellem ønsket om flere folkeafstemninger og politisk integration, således som denne er målt ved tilliden til politikerne og tilliden til egen politiske formåen. Mens 2/3 (65 procent) af de vælgere, der er mest politisk marginaliserede – og mindst

FIGUR 8.4.

Flere folkeafstemninger og politisk integration, 2000, kontrolleret for uddannelse. Procent helt og delvis enig



politisk integrerede – ønsker flere politiske spørgsmål afgjort ved folkeafstemninger, er det mindre end 1/5 (18 procent) af de mest integrerede, der gør det samme. Med større integration i det repræsentative demokrati og med større tillid til politikerne og tro på egne muligheder for at varetage egne interesser, falder ønsket om at løse problemerne ved at sende dem til folkeafstemning.

Denne fremmedgørelse og politiske marginalisering i forhold til det repræsentative demokrati kan muligvis forklare de sociale forskelle i ønsket om flere folkeafstemninger, som blev konstateret ovenfor. Grunden til, at kvinder i højere grad end mænd ønsker flere folkeafstemninger, kan således tænkes at være, at kvinder i mindre grad end mænd føler sig politisk velintegrerede, fordi de har lidt mindre tro på deres egne muligheder, og fordi de har mindre tillid til de valgte politikere. Noget tilsvarende kan gøre sig gældende for de lavt uddannede og for arbejderne. Man kan kontrollere, om der er hold i denne forklaring ved at undersøge, om der er kønsforskelle med hensyn til ønsket om flere folkeafstemninger, og om der er uddannelsesforskelle og erhvervsforskelle, når man ser på mennesker med den samme grad af politisk integration.

Af disse kontrolanalyser – der ikke er vist her – fremgår det, at mens gra-



den af politisk integration bidrager til at forklare, hvorfor kvinder i højere grad end mænd ønsker flere folkeafstemninger, og hvorfor de lavt uddannede i højere grad end de højtuddannede gør det, så fungerer politisk integration ikke helt godt som en forklaring på, hvorfor arbejderne i højere grad end funktionærerne ønsker flere folkeafstemninger. For arbejdernes vedkommende forholder det sig noget anderledes. Blandt de politisk marginaliserede er der ingen forskel mellem erhvervsgrupperne. Alle de politisk marginaliserede ønsker flere folkeafstemninger, uanset hvilket arbejde de har. Der spores her en kritisk holdning til det repræsentative demokrati, som kan hænge sammen med det, der i den sociologiske litteratur kaldes for autoritære holdninger i arbejderklassen („working class authoritarianism“, jf. Lipset, 1960: 97-130. Her skal der ikke foretages en nærmere undersøgelse af dette fænomen. Det er tilstrækkeligt at minde om, at undersøgelserne efter folkeafstemningerne om Maastricht-traktaten og Edinburg-afgåelsen dokumenterede, at mennesker med autoritære holdninger er mere positive over for folkeafstemninger end de øvrige vælgere (Siune et al., 1994: 196-198).

#### SAMMENFATNING

Det er i dette kapitel vist, at holdningen til mere direkte demokrati og flere folkeafstemninger deler den danske vælgebefolkning i to næsten lige store dele. Op mod halvdelen af de danske vælgere vil gerne have, at flere politiske spørgsmål afgøres ved folkeafstemninger, og der har siden slutningen af 1970'erne været tale om en svagt stigende tendens. De hyppige folkeafstemninger om EU i 1990'erne synes dog at have standset eller udskudt en stigende langtidstendens. Det er navnlig de vælgere på venstre- og højrefløjen, der almindeligvis er positive over for et mere direkte demokrati, som er blevet skuffet over de gennemførte folkeafstemninger. Det skyldes muligvis, at disse folkeafstemninger har handlet om EU, og at mange af vælgerne på venstre- og højrefløjen også er skeptiske eller direkte imod en øget integration i EU, og at de føler sig manipulerede af politikerne.

De danske partier har i denne periode ikke har været helt repræsentative for vælgerbefolkningen med hensyn til synet på direkte over for repræsentativt demokrati, idet ønsket om flere folkeafstemninger siden slutningen af 1970'erne har været stærkere i befolkningen end blandt partierne på Christiansborg. Som sagt svækkes det folkelige ønske om flere folkeafstemninger efter hver folkeafstemning i 1990'erne, således at der for en tid bliver en

bedre overensstemmelse mellem partierne og vælgerbefolkningen, men det varer ikke længe, før kløften igen uddybes.

Kvinder, kortvarigt uddannede og arbejdere ønsker i højere grad end andre sociale kategorier flere folkeafstemninger om politiske spørgsmål. Det skyldes i nogen grad, at disse vælgere føler sig mere politisk marginaliserede end vælgerne i andre sociale kategorier.

Hvis ønsket om flere folkeafstemninger ikke blot er udtryk for en afvisning af det repræsentative demokrati, kan det være en form for „plebiscitært demokrati“, som man for eksempel kender fra den bonapartistiske og gaulistiske tradition i Frankrig – altså en stærk leder, der appellerer direkte til folket og går uden om partier og repræsentative institutioner – der mere eller mindre bevidst føresvæver de politisk marginaliserede (jf. Nielsen, 1994: 17). Dette alternativ er hverken i overensstemmelse med en radikal demokratiopfattelse, der både ønsker større borgerdeltagelse og magtspredning, eller en realistisk demokratiopfattelse, der vil fastholde de repræsentative institutioner, men nok inddrage borgerne noget mere (jf. Siune et al., 1994: 184-201).

Uanset hvordan ønsket om flere folkeafstemninger indgår i mere eller mindre teoretisk begrundede opfattelser af demokrati, kan det være nyttigt for såvel tilhængere som modstandere at vide noget om, hvilke erfaringer man har med folkeafstemninger i andre lande. Det er emnet for det næste kapitel.

#### NOTER

- 1 I denne som andre analyser er der kun beregnet procenter på kategorier med flere end 15 respondenter.

## REGLER OG PRAKSIS I ANDRE EUROPÆISKE LANDE

Med henblik på at formulere et sammenligningsgrundlag, som gør det muligt at vurdere, hvordan folkeafstemninger indgår i det politiske system i Danmark, gennemgås i dette kapitel, hvordan folkeafstemninger har fundet indpas i andre europæiske lande. Gennemgangen koncentrerer sig om nationale folkeafstemninger i de europæiske lande, fordi disse lande har en række fælles forudsætninger, som har betydning for folkeafstemningers indplacering i det politiske liv, og som gør det meningsfuldt at sammenligne dem. Dette gælder naturligvis især for de vesteuropæiske lande, som over en årrække har været veletablerede repræsentative demokratier,<sup>1</sup> men for at få en oversigt, der inddrager alle landene i det nye EU, behandles også de centraleuropæiske lande, der ansøger om medlemskab. Til gengæld medtages de tidligere sovjetrepublikker og de nyetablerede stater på Balkan ikke, ligesom amerikanske, afrikanske og asiatiske lande udelades i det følgende, selvom nogle lande som Canada og Australien har erfaringer, som lader sig sammenligne med de europæiske forhold.<sup>2</sup> Endelig medtages vore nordiske nabolande, Norge og Island, selv om de hverken er medlem af eller søger optagelse i EU. Afgrænsningen har derfor et skær af vilkårlighed, men skønnes alligevel relevant ud fra det angivne formål.

Der redegøres i det følgende for den historiske baggrund for balancen mellem repræsentativt og direkte demokrati, for de regler, som gælder i de enkelte lande, for hvordan praksis har udviklet sig, idet der særlig fokuseres på valgdeltagelse og partiernes betydning for vælgernes adfærd, og for hvilken betydning folkeafstemningerne har fået i de pågældende lande.<sup>3</sup> Rækkefølgen og omfanget bestemmes af, hvor hyppigt folkeafstemninger forekommer i de disse lande – jf. tabel 9.1 – og hvilken betydning de har for det politiske liv i de pågældende lande. Derfor startes der med en grundig redegørelse for Schweiz. Derefter gøres der også forholdsvis meget ud af Italien, Irland og Frankrig, som er de EU-lande, der har gennemført flest nationale folkeafstemninger. Derpå følger en mere summarisk gennemgang af de

TABEL 9.1.

## Nationale folkeafstemninger i Europa

	I ALT	EFTER 1945
Schweiz	509	352 <sup>a</sup>
Italien	60	58
Irland	28	27
Danmark	19	16
Frankrig	27	13
Spanien	5	5
Grækenland	7	4
Sverige	6	5
Portugal	3	2
Østrig	3	2
Finland	2	1
Storbritannien	1	1
Belgien	1	1
Tyskland	6	0
Luxemburg	3	0
Holland	0	0
Litauen	18	18
Polen	12	7
Slovakiet	8	8
Ungarn	7	7
Slovenien	5	5
Estland	9	4
Letland	8	4
Malta	4	3
Tjekkiet	1	1
Cypern	1	1
Norge	6	2
Island	6	0

a) For Schweiz dog 1951-2003.

Kilde: Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, C2D, Université de Genève.

øvrige EU-lande, ansøgerlandene og til sidst de to nordiske lande, som hverken er medlem af eller søger optagelse i EU.

Kapitlet afsluttes med nogle sammenligninger og diskussioner af sammenhænge, idet der først og fremmest sigtes på at sætte de danske forhold i perspektiv, hvorimod der ikke sigtes mod egentlige generalisationer, da folkeafstemninger – som bemærket af Gallagher (1996a: 250) – er en institution, som har vist sig særlig uimodtagelig for generaliseringer.

## SCHWEIZ

Schweiz er en forbundsstat, der siden 1959 har haft en permanent samlingsregering bestående af de fire største partier. Det er, hvad politologer kalder et konsocietalt demokrati, fordi en række politiske institutioner tilsigter at skabe konsensus mellem forskellige religiøse og nationale befolkningsgrupper.

Hvad folkeafstemninger angår, er Schweiz i en klasse for sig selv. Det er det eneste land i verden, hvor det politiske liv for alvor udspiller sig omkring folkeafstemninger (Kobach, 1994: 98), og det er det land, hvor der er gennemført flest nationale folkeafstemninger. Der er indtil juni 2003 gennemført ikke mindre end 509 nationale folkeafstemninger, heraf 352 i perioden efter 1951. Det er mere end dobbelt så mange som i alle de øvrige europæiske lande tilsammen og flere end i alle andre lande tilsammen (Butler & Ranney, 1994: 5; Kobach, 1994: 98). Dertil kommer så et stort antal lokale afstemninger og folkeafstemninger i kantonerne.

Direkte demokrati er en integreret del af den politiske kultur i Schweiz og kan føres tilbage til 11-1200-tallet, hvor borgerne i kommunerne under indflydelse fra de italienske bystater samledes for at løse fælles problemer (Marchal, 1986: 147, citeret fra Trechsel & Kriesi, 1996: 185). Den første kendte folkeafstemning i en kanton fandt sted i Schwyz kantonen i 1294, og den første nationale folkeafstemning blev afholdt i 1802, da en forfatning, der blev påtvunget schweizerne af Napoleon, blev forelagt befolkningen til godkendelse (Kobach, 1994: 99-100).

Den schweiziske føderation, som vi kender den i dag, blev grundlagt i 1848, og forfatningen indførte fra begyndelsen obligatoriske folkeafstemninger om forfatningsændringer. Siden er der gennemført en række reformer, således at der i dag er 11 forskellige former for referendum og initiativ på det føderale niveau i Schweiz. De fremgår af figur 9.1. Alle folkeafstemninger i Schweiz er bindende.



nyvalgte parlament forventes så at udarbejde forslag til revision af forfatningen, og dette forslag forelægges derefter vælgerne, og her kræves der et dobbelt flertal for vedtagelse.

En altomfattende revision af forfatningen kan også gennemføres på folkets initiativ. Dette kræver, at der indsamles underskrifter fra 100.000 vælgere, dvs. godt to procent af de knapt fem mio. vælgere – før en reform i 1977 og kvindernes valgret i 1971 var tallet 50.000 vælgere. Et forslag om revision af forfatningen kan fremsættes af et udvalg bestående af mindst syv borgere, som har 18 måneder til at indsamle underskrifterne, efter at forslaget er fremsat. Lykkes dette, opløses parlamentet, nyvalg udskrives, og det nyvalgte parlament udarbejder forslag til revision af forfatningen, og dette forslag skal så godkendes af vælgerne med dobbelt flertal.

En anden af de oprindelige former for direkte demokrati er det fakultative referendum, der giver vælgerne mulighed for at begære en netop vedtaget lov til folkeafstemning. Efter at en lov er vedtaget af parlamentet, skal der inden 90 dage indsamles 50.000 underskrifter, dvs. omkring en procent af vælgerne, med begæring om folkeafstemning. En tilsvarende begæring kan fremsættes af otte kantonen. Folkeafstemningen afholdes på et nærmere bestemt tidspunkt, evt. sammen med en række andre folkeafstemninger, og på den måde kan der gå op mod ni måneder efter lovens vedtagelse, før den kommer til afstemning. For at undgå den mulige forsinkelse, som denne procedure kan medføre, kan regeringen erklære vigtige love for påtrængende eller uopsættelige (jf. nedenfor). Afgørelse om den vedtagne lov træffes ved folkeafstemningen med enkelt flertal blandt de afgivne stemmer.

I Schweiz kan folket desuden tage initiativ til en delvis revision af forfatningen. Med underskrifter fra 100.000 kan der kræves enten en konkret tilføjelse, udeladelse eller omformulering eller en generelt formuleret forfatningsændring.

Hvis der er tale om en konkret formuleret forfatningsændring, undersøges teksten af parlamentet, som enten kan anbefale forslaget til vedtagelse eller forkastelse. Parlamentet kan også udforme et modforslag, som kan forelægges vælgerne sammen med folkeinitiativet. Som ved det obligatoriske referendum skal forslag godkendes med et dobbelt flertal.

Hvis der er tale om et generelt formuleret forslag til ændring af forfatningen, sendes forslaget også til parlamentet. Støtter parlamentet den generelle idé, udarbejder det et forslag til forfatningsændring, som forelægges vælgerne. Vedtagelse kræver igen dobbelt flertal.

Hvis parlamentet ikke kan gå ind for den generelle idé, skal forslaget sendes til folkeafstemning, hvor et enkelt flertal – dvs. flertal blandt de afgivne stemmer, men ikke nødvendigvis blandt et flertal af kantonerne – er tilstrækkeligt til at pålægge parlamentet at udarbejde en konkret forfatningsændring, som specificerer initiativtagernes intentioner. Det udarbejdede forslag til forfatningsændring skal så vedtages med dobbelt flertal ved en ny folkeafstemning.

Ud over love kan der også begæres folkeafstemning om internationale traktater. Som ved folkebegæring om love, skal 50.000 vælgere med deres underskrift støtte begæringen, og afgørelsen træffes med enkelt flertal. Internationale traktater, der medfører medlemskab af kollektive sikkerhedsorganisationer (som NATO) eller overnationale fællesskaber (som EU), kræver dog en obligatorisk folkeafstemning, der afgøres med dobbelt flertal.

På grund af den udskydelse af vedtagne lovforslag, som muligheden for folkebegæring indebærer, kan regeringen erklære vigtige lovforslag, der er vedtaget, for så presserende, at de straks må iværksættes. Over for den slags love er der indført en særlig procedure for folkeafstemninger, idet de inden et år skal eller kan forelægges vælgerne til godkendelse eller forkastelse. Er hastelovgivningen ikke i overensstemmelse med forfatningen *skal* den til folkeafstemning, og der kræves dobbelt flertal for at opretholde lovgivningen. Er hastelovgivningen i overensstemmelse med forfatningen *kan* 50.000 vælgere kræve folkeafstemning, og her er enkelt flertal afgørende for lovens skæbne.

Sammenfattende om reglerne gælder det, at man på det føderale niveau i Schweiz har folkeinitiativ med hensyn til forfatningsændringer og folkebegæring med hensyn til netop vedtagne love og internationale traktater. Ændringer af forfatningen kræver dobbelt flertal, mens lovændringer kræver enkelt flertal. Folket kan tage initiativ til forfatningsændringer, men ikke til nye love. Derimod kan folket begære folkeafstemning om netop vedtagne love. Regering og parlament kan kun sende forslag til folkeafstemning, når der udarbejdes et modforslag til et folkeinitiativ til forfatningsændring, men ikke når det i øvrigt skønnes politisk hensigtsmæssigt. Derfor er det i Schweiz folket – og mere eller mindre permanente grupper og organisationer – der sætter dagsordenen og bestemmer, hvornår der skal være folkeafstemning, og hvad temaet skal være.



I tabel 9.2 er der givet en oversigt over anvendelsen af de forskellige elementer af direkte demokrati i Schweiz på det føderale niveau. Tabellen viser, at mere end halvdelen af afstemningerne (244 af 509) har ført til en forkastelse. Blandt de obligatoriske folkeafstemninger, som regeringen og parlamentet har taget initiativ til, er billedet dog noget anderledes. Efter den første periode efter 1848, hvor alle forslag bortset fra to blev forkastet, skete der med reformen i 1874 en ændring, således at tre ud af fire (214 af 265) vedtages.

Tabellen viser videre, at det fakultative referendum på grundlag af folkebegæring om vedtagne love, dekretter og traktater er blevet et vigtigt våben over for de politiske myndigheder. Det er ganske vist kun omkring syv procent (145 af 2145 for hele perioden og 36 af 504 for 1990'erne) af alle de vedtagelser, der kunne komme til folkeafstemning, der faktisk bliver begæret folkeafstemning om. Dette kan fortolkes på den måde, at det politiske system har vist evne til at inddrage alle væsentlige aktører i lovgivningsprocessen (Neidhart (1970) citeret fra Trechsel & Kriesi, 1996: 192). Men blandt de love, der kommer til folkeafstemning, er omkring halvdelen blevet forkastet (70 af 145 i hele perioden). Hvis lovgiverne ikke sørger for at lovgive i overensstemmelse med, hvad der rører sig i befolkningen, risikerer de med andre ord, at deres arbejde forkastes. Muligheden for folkebegæring har således været et vigtigt instrument til at øge de valgte lovgiveres lydhørhed over for befolkningen.

Endelig viser tabellen, at antallet af folkeinitiativer til forfatningsændringer er øget væsentligt siden 1970, men ikke umiddelbart har haft stor succes. Ud af 251 forslag til ændring af forfatningen er 73 (næsten 1/3) trukket tilbage, og blandt de forslag, der kom til afstemning, er mindre end 1/10 blevet vedtaget (13 af 150). Siden 1990 er kun tre af 46 forslag blevet gennemført.

Man skal dog ikke lade sig vildlede af disse tal om folkeinitiativernes direkte effekt. Mange forslag om forfatningsændring fremsættes uden større håb om at kunne blive ført hele vejen til en folkeafstemning. De trækkes gerne tilbage, når underskriftindsamlingen og den formelle procedure har givet anledning til debat og indrømmelser fra regeringen og partierne (Kobach, 1994: 141). Det øgede antal folkeinitiativer siden begyndelsen af 1970'erne afspejler blandt andet, at nye krav er blevet rejst i befolkningen, og at nye grupper og partier som De Grønne har anvendt folkeinitiativer til at gøre sig politisk gældende. Op mod halvdelen af folkeinitiativerne i perioden 1974-93 omhandlede således miljø- og forbrugerspørgsmål (Kobach, 1994: 144).

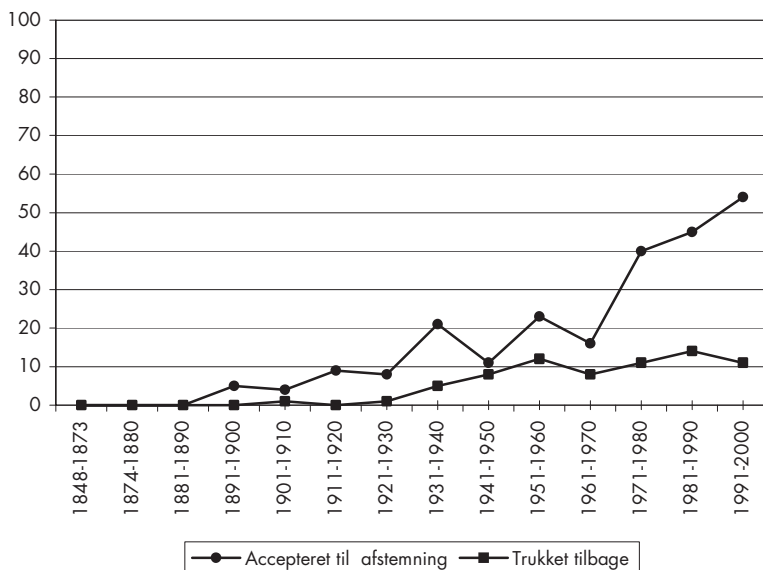
TABEL 9.2.  
Anvendelsen af former for direkte demokrati i Schweiz

	SAMLET			OBLIGATORISK REFERENDUM OM FORFATNINGÆNDRING			FAKULTATIVT REFERENDUM EFTER FOLKEBEGÆRING OM LOVFORSLAG			FOLKEINITIATIV OM FORFATNINGÆNDRING					
	Afstemninger	Godkendt	For-køstet	Afstemninger	Godkendt	For-køstet	Vedtagelser	Afstemninger	Godkendt	For-køstet	Accepteret til afstemning	Trukket tilbage	Til afstemning	Godkendt	For-køstet
1848-															
1873	11	2	9	11	2	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1874-															
1880	11	5	6	3	2	1	63	8	3	5	-	-	-	-	-
1881-															
1890	12	5	7	4	3	1	75	8	2	6	-	-	-	-	-
1891-															
1900	24	10	14	9	6	3	74	10	3	7	5	0	5	1	4
1901-															
1910	12	8	4	5	4	1	59	4	3	1	4	1	3	1	2
1911-															
1920	15	12	3	9	8	1	57	3	2	1	9	0	3	2	1
1921-															
1930	28	11	17	10	8	2	94	5	1	4	8	1	13	2	11

	SAMLET			OBLIGATORISK REFERENDUM OM FORFATNINGÆNDRING			FAKULTATIVT REFERENDUM EFTER FOLKEBEGÆRING OM LOVFORSLAG			FOLKEINITIATIV OM FORFATNINGÆNDRING					
	Afstemninger	Godkendt	For-kastet	Afstemninger	Godkendt	For-kastet	Vedtagelser	Afstemninger	Godkendt	For-kastet	Accepteret til afstemning	Trukket tilbage	Til afstemning	Godkendt	For-kastet
1941-1950	21	9	12	7	4	3	104	7	4	3	11	8	7	1	6
1951-1960	42	18	24	22	14	8	205	11	4	7	23	12	9	0	9
1961-1970	29	16	13	14	12	2	213	8	4	4	16	8	7	0	7
1971-1980	87	47	40	47	36	11	278	18	11	7	40	11	22	0	22
1981-1990	66	27	39	25	18	7	259	12	6	6	45	14	29	3	26
1991-2000	106	55	51	36	28	8	504	36	25	11	54	11	34	2	32
2001-2003	22	9	13	4	3	1	88	6	5	1	15	2	12	1	11
Alle	509	244	265	214	156	58	2146	145	75	70	251	73	150	13	137

FIGUR 9.2.

Godkendte og tilbagetrukne forslag til folkeinitiativ, 1891-2000



Folkeinitiativerne til forfatningsændringer giver anledning til, at regeringen og parlamentet udformer såvel direkte som indirekte modforslag. De *direkte* modforslag består i forslag til forfatningsændringer, som i større eller mindre grad optager ideer og forslag, som finder udtryk i folkeinitiativerne. Disse modforslag kommer til folkeafstemning som regeringens og parlamentets forslag. De *indirekte* modforslag består i fremsættelse af almindelige lovfor-  
 slag, som i større eller mindre udtrækning imødekommer de fremsatte krav. Kun hvis disse forskellige former for modforslag ikke kan accepteres af initiativtagerne, kommer det til en folkeafstemning om både vælgerne og regeringens forslag. Siden 1987 har det været muligt for vælgerne at stemme ja både til folkeinitiativet og regeringens modforslag (Kobach, 1994: 104).

Den seneste udvikling – se figur 9.2 – peger i retning af, at antallet af folkeinitiativer stiger, mens antallet af tilbagetrækninger stagnerer. Dette kan være udtryk for en tiltagende polarisering af det politiske liv i Schweiz, men det kan også være udtryk for, at det er blevet mindre tillokkende at trække forslag tilbage, efter at man siden 1977 har skullet indsamle dobbelt så mange underskrifter og kun har 18 måneder til at gøre det (Kobach, 1994: 146-47).

Valgdeltagelsen har ved de fleste føderale folkeafstemninger i Schweiz været forholdsvis lav og viser også en faldende tendens. Den var i midten af 1990'erne nået ned på omkring 40 procent. Ifølge Kris W. Kobach er det direkte demokratis problem i Schweiz snarere vælgerens apati og ringe deltagelse end deres uansvarlighed og uforudsigelighed (citeret fra Setälä, 1999b: 142). Der er dog også eksempler på høj valgdeltagelse, for eksempel deltog 78,3 procent af vælgerne i december 1992 i en afstemning om medlemskab af det Europæiske Økonomiske Område. Ved den seneste folkeafstemning den 3. marts 2003, der bekræftede Schweiz's medlemskab af FN, deltog 58 procent af de valgberettigede.

Hvad angår de schweiziske vælgers stillingtagen ved folkeafstemninger, synes valgkampen at spille en væsentlig rolle. Bortset fra meget følelsesbetonede emner, hvor vælgerne har taget stilling før valgkampen og ikke lader sig påvirke af denne, beslutter de fleste vælgere sig først sent (Kriesi, 1994, citeret fra Trechsel & Kriesi, 1996: 198). De politiske partier formulerer deres anbefalinger og råd, men de synes kun at have ringe betydning for vælgerens stillingtagen. Kun omkring halvdelen af de schweiziske vælgere identificerer sig med et politisk parti, kun halvdelen af disse kender partiernes anbefalinger, og kun en fjerdedel af dem, der kender disse anbefalinger, tager dem i betragtning og tillægger dem væsentlig betydning. Alt i alt er der kun omkring 12 procent af vælgerne, der angiver et politisk parti som deres afgørende rådgiver (Kriesi, 1994: 257).

Sammenfattende kan det siges, at lovgivningsprocessen i Schweiz i høj grad går ud på, at de politiske aktører søger at undgå folkeafstemning om de forslag, som de arbejder med. Folkeafstemningsinstituttet har derfor spillet en væsentlig rolle for udformningen af de politiske beslutninger, selv om det sjældent er sket direkte ved sejre på valgdagen ved massivt fremmøde (Kobach, 1994: 150). Muligheden for folkebegæring om vedtagne love og folkeinitiativ om forfatningsændringer forstærker det konsocietale demokrati i Schweiz, fordi disse institutioner fremmer tendenser til at søge kompromis og bredt samarbejde blandt de valgte politikere. Samtidig giver det direkte demokrati mulighed for, at borgerne kan imødegå nogle af de iboende svagheder i det konsocietale demokrati. Hvis forhandlinger mellem de politiske ledere fører til resultater, der ligger for langt fra, hvad de fleste borgere kan gå med til, har de muligheder for at begære sådanne beslutninger lagt ud til folkeafstemning eller for at tage initiativ til at sætte nye principper ind i forfatningen. Modsat af, hvad det ofte hævdes, bidrager det direkte demokrati derfor til konsensus snarere end til konflikt og polarisering (Kobach, 1994: 151).

## ITALIEN

Italien har siden 1958 været med i EF/EU. Det er en republik med et parlamentarisk demokrati i en enhedsstat med 20 mere eller mindre autonome regioner. Landet blev samlet forholdsvis sent i 1800-tallet, og i forbindelse med samlingen blev der mellem 1848 og 1860 gennemført folkeafstemninger, der anerkendte inddragelsen af forskellige områder i kongeriget Piemonte og Sardinien. De første nationale folkeafstemninger blev gennemført under det fascistiske styre i 1929 og 1934 med henblik på at demonstrere den folkelige opbakning bag det autoritære styre (Uleri, 1996b: 106).

Begyndelsen til anvendelsen af folkeafstemninger som led i en demokratisk styreform begyndte efter den anden verdenskrig i 1946, da det ved en national folkeafstemning blev vedtaget at afskaffe monarkiet og indføre republikken som statsform. Den nye republikanske forfatning af 1948 indeholdt fire paragraffer om folkeafstemninger, men de blev ikke bragt i anvendelse før i 1974, da den første folkeafstemning under den republikanske forfatning – om skilsmisse – blev gennemført. Der er gennemført i alt 60 nationale folkeafstemninger, de to seneste i juni 2003 om ansattes jobsikkerhed i små virksomheder og om elektriske kabelføring.

Den republikanske forfatning fulgte efter det fascistiske styre, der hvilede på tanken om stærk og central ledelse. I modsætning hertil skabte man i 1948 en forfatning med et stærkt parlament med mulighed for folkeafstemninger. Disse skulle dog kun anvendes undtagelsesvis, da de i realiteten er en appel til folket mod parlamentet (Bogdanor, 1994: 61f).

Forfatningen indeholder en bestemmelse om folkebegæring om eksisterende love. En folkeafstemning kan begæres af 500.000 vælgere, hvilket svarer til omkring en procent af de knapt 50 mio. vælgere. Ved republikkens indførelse var der ca. halvt så mange vælgere, dvs. at begæring om folkeafstemninger oprindeligt var tiltænkt to procent af vælgerne. Begæringen om folkeafstemning kan også komme fra fem af de 20 regionale råd. Underskrifterne skal indsamles i løbet af 90 dage. Ved afstemningen stemmes der for og imod det fremsatte forslag. Afgørelse træffes med almindeligt flertal, og afgørelsen er bindende, hvis mere end halvdelen af de stemmeberettigede har deltaget i afstemningen (Uleri, 1996b: 108).

Det interessante ved den italienske folkebegæring om eksisterende love er, at det ikke blot er love som helhed, men også enkelte paragraffer i loven, der kan komme til afstemning. Det betyder, at der ikke blot er tale om, at befolkningen kan nedlægge veto mod en ny lov – som i Schweiz – men at den faktisk kan deltage aktivt i den politiske proces ved at sætte

den politiske dagsorden og ændre lovgivningen. Selv om man ikke formelt kan tage initiativ til en ny lov, kan man i realiteten ændre lovgivningen ved at fjerne dele af den eksisterende lovgivning (Uleri, 2002: 870).

Skatte- og finanslove, ratifikation af internationale traktater og enkelte andre beslutninger kan ikke begæres til folkeafstemning. Det er forfatningsdomstolen, der afgør om folkebegæring er i overensstemmelse med disse undtagelser. En lovbestemmelse, der er forkastet af vælgerne, forbliver i kraft to måneder efter forkastelsen, men parlamentet kan erstatte den folkelige afgørelse ved at vedtage en ny lov, der er i overensstemmelse med folkebegæringen. Parlamentet kan også undgå folkeafstemningen ved at vedtage ny lovgivning i overensstemmelse med folkebegæringen.

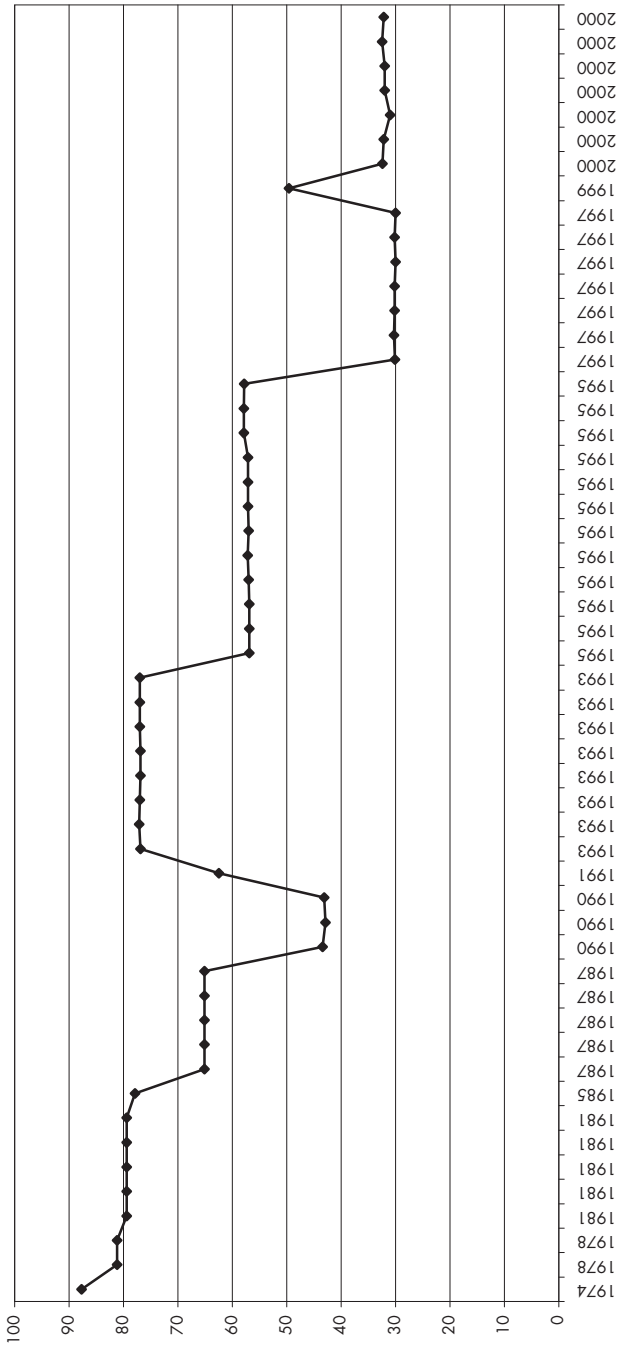
I perioden 1970-95 blev der fremsat 75 folkebegæring. Af disse blev 29 forkastet af forfatningsdomstolen, og parlamentet kom otte af de resterende i forkøbet, således at der blev gennemført 38 folkeafstemninger (Uleri, 1996b: 107).

Ud over muligheden for folkebegæring om love åbner forfatningen mulighed for folkeafstemninger om forfatningsændringer. Når parlamentet har vedtaget at ændre forfatningen kan 500.000 vælgere, fem regionale råd eller 1/5 af medlemmer af et af parlamentets to kamre begære folkeafstemning, hvis forfatningsændringen ikke er sket med 2/3 flertal i begge kamre. Afgørelsen er bindende og træffes med almindeligt stemmeflertal uden krav om, at mindst halvdelen af de stemmeberettigede deltager (Uleri, 1996b: 109). Denne bestemmelse om forfatningsændring er kun blevet benyttet en gang. I oktober 2001 blev det med en lav valgdeltagelse på 34 procent vedtaget at udvide det regionale selvstyre.

De hyppige folkeafstemninger i Italien har ført til en stadig faldende valgdeltagelse, som det fremgår af figur 9.3, der bygger på 53 folkeafstemninger gennemført i perioden 1974 til 2000 (Uleri, 2002: 864f). Ved folkeafstemningerne i juni 2003 var den kommet helt ned på 25,7 procent, hvilket betyder, at resultatet ikke kunne godkendes. Siden 1997 er det ikke lykkedes at opnå en valgdeltagelse på over 50 procent, og modstandere af de fremsatte forslag har efterhånden fundet det lettere at opfordre vælgerne til at blive hjemme end til at stemme nej (Uleri, 2002: 867).

Med det stigende antal folkeafstemninger er det blevet vanskeligere for vælgerne at tage selvstændig stilling til de mange forslag, og de er derfor blevet mere afhængige af partiernes anbefalinger om, hvordan de bør stemme. Dette har styrket partiernes muligheder for at kontrollere valgresultatet.

FIGUR 9.3.  
Valgdeltagelsen i italienske folkeafstemninger. Procent





Specielt quorum-reglen om 50 procents valgdeltagelse har øget partiernes kontrolmuligheder (Uleri, 2002: 881).

Folkeafstemningerne har i Italien haft afgørende betydning for den politiske udvikling. De har været medvirkende til at ændre de politiske institutioner, f.eks. valgmåden, de har bidraget til det gamle partisystems sammenbrud i 1990'erne, og de har sat en række spørgsmål på den politiske dagsorden som partierne og parlamentet ikke ville eller ikke kunne tage op. Det store antal folkeafstemninger har imidlertid ført til vælgertræthed, faldende valgdeltagelse, svækket politiske legitimitet og styrket partiernes muligheder for at kontrollere resultatet af folkeafstemningerne.

## IRLAND

Den irske republik blev officielt proklameret i 1949, da landet udtrådte af Commonwealth. Landet kom sammen med Danmark og Storbritannien med i EF i 1973. Det er et parlamentarisk demokrati i en enhedsstat, men landets politik har i lang tid været præget af det uløste problem om Nordirlands statslige tilknytning. Forfatningen fra 1937 proklamerer således, at den omfatter hele øen, men også, at love indtil en eventuel genforening alene gælder for den tidligere irske fristat. En folkeafstemning i maj 1998 ændrede forfatningen på dette punkt efter aftale med Storbritannien og de stridende parter i Nordirland.

Den første nationale folkeafstemning i Irland blev afholdt i juli 1937 om den nye forfatning. Siden denne afstemning er der i efterkrigstiden gennemført 27 nationale folkeafstemninger i republikken.

Forfatningen rummer to former for folkeafstemninger, men kun den ene af disse former er hidtil blevet anvendt i praksis (Gallagher, 1996b: 88f).

For det første skal alle forfatningsændringer sendes til folkeafstemning. Dette obligatoriske forfatningsreferendum er også bindende, idet simpelt flertal afgør forslagets skæbne. Der er ikke noget folkeinitiativ. Først skal parlamentet vedtage forfatningsændringen, som derefter sendes ud til folkets afgørelse (Gallagher, 1996b: 88). Alle de afholdte folkeafstemninger i Irland har været om forfatningsændringer.

For det andet kan lovforslag sendes til folkeafstemning, hvis de to kamre i det irske parlament ikke kan blive enige. Såfremt andetkammeret – the Dáil – vedtager en ny lov, som møder modstand i førstekammeret – Senatet – kan et flertal i Senatet sammen med 1/3 af medlemmerne af the Dáil anmode præsidenten om ikke at underskrive lovforslaget, men sende det til folkeaf-

stemning. Til forkastelse af det lovforslag, som the Dáil har vedtaget, kræves – næsten som i Danmark – at der er flertal imod forslaget, og at dette flertal udgør mindst  $1/3$  af samtlige stemmeberettigede. En sådan anmodning er dog aldrig blevet sendt til præsidenten, og det er heller ikke særlig sandsynligt, at det vil ske, fordi den siddende regering næsten altid støttes af et flertal i Senatet (Gallagher, 1996b 89).

Undertiden er der afholdt flere folkeafstemninger på samme dag, f.eks. tre i juni 2001 om Nice-traktaten, forbud mod dødsstraf og irsk tilslutning til den internationale straffedomstol, og to i maj 1998 om Amsterdam-traktaten og de irske myndigheders kompetenceområde. I henhold til den såkaldte „Good Friday Agreement“ med Storbritannien blev den irske forfatning ændret, således at kravet på de seks grevskaber i Nordirland blev opgivet. Samme dag blev der afholdt en folkeafstemning i Nordirland om aftalen.

De irske folkeafstemninger falder i fire hovedgrupper (Gallagher, 1996b 89ff). Den første hovedgruppe omhandler institutionelle spørgsmål og hertil henregnes folkeafstemninger om valgmåden (en i 1959 og to i 1968), 18 års valgret (1972), sammensætningen af Senatet (1979), valgret til ikke-statsborgere (englændere) (1984), løsladelse mod kaution (1996), fortrolighed om regeringens møder (1997), de irske myndigheders kompetenceområde (1998), lokalt selvstyre (1999) samt den internationale straffedomstol (2001).

Den anden hovedgruppe omhandler den europæiske integration og hertil henregnes folkeafstemninger om medlemskab af EF (1972), det indre marked (1987), Maastricht-traktaten (1992), Amsterdam-traktaten (1998) og Nice-traktaten (2001 og 2002).

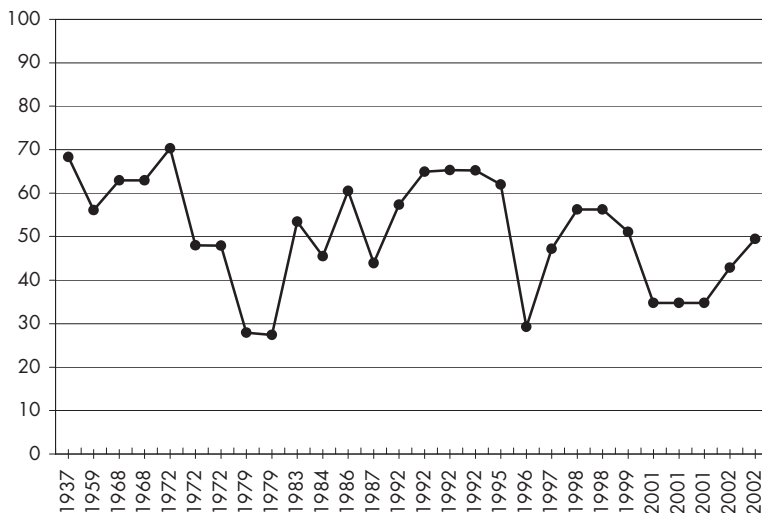
Den tredje hovedgruppe omhandler moralske spørgsmål, og hertil henregnes folkeafstemninger om den katolske kirkes særlige position (1972), abort (en i 1983, tre i 1992 og en i 2002), skilsmisse (1986 og 1995) og forbud mod dødsstraf (2001).

Endelig omfatter en sidste hovedgruppe rent tekniske spørgsmål, hvortil henregnes en folkeafstemning i 1979 om adoption.

Langt de fleste folkeafstemninger har haft det resultat, at regeringens og parlamentets forslag er blevet vedtaget. Kun i  $1/4$  af folkeafstemningerne har der været flere nej-stemmer end ja-stemmer: tre om valgmåden i 1959 og 1968, hvor forsøg på at indføre flertalsvalg i enkeltmandskredse og på at overrepræsentere landområderne blev afvist; i 1986 blev et forslag om at tillade skilsmisse afvist; og i 1992 kunne et forslag om yderligere at indskrænke retten til abort (uden dog helt at afskaffe denne ret) ikke finde tilstrækkelig

FIGUR 9.4.

Valgdeltagelsen i irske folkeafstemninger. Procent



tilslutning blandt vælgerne. Desuden led endnu et forslag om abort nederlag i 2002, og i 2001 afviste vælgerne i første omgang Nice-traktaten, hvorefter de i 2002 godkendte den. En væsentlig årsag til, at Nice-traktaten i anden omgang blev vedtaget var, at valgdeltagelsen steg fra 34,8 procent til 49,5 procent (Sinnott, 2003).

Som det fremgår af figur 9.4, har valgdeltagelsen ved folkeafstemningerne i Irland været svingende, men med en nedadgående tendens. Bortset fra de tre afstemninger på samme dag i november 1992, som fandt sted sammen med et parlamentsvalg (Gallagher, 1996b: 102), er det siden 1972 kun de to afstemninger om skilsmisse i 1986 og 1995, der har haft en valgdeltagelse på over 60 procent. Og i nogle af afstemningerne har valgdeltagelsen været meget ringe som i 1996, hvor det blev foreslået at gøre det vanskeligere at blive løsladt ved kaution (29,3 procent), og i 2001 ved de tre afstemninger om Nice-traktaten, den internationale straffedomstol og dødsstraffen (34,8 procent).

Selv om der er en ret nøje forbindelse mellem vælgeres tilslutning til partierne og deres adfærd ved folkeafstemningerne, går tendensen i retning af, at partierne betyder mindre som vejledere for vælgerne. For det første tager interesseorganisationer i stigende grad aktivt del i valgkampene, for det andet er partierne ofte internt splittede, og for det tredje opløses den tidlige-

re faste forbindelse mellem partierne og vælgerne i Irland som i andre lande (Gallagher, 1996b: 95). Der synes dog at være grænser for, i hvilket omfang det repræsentative demokratis organer kan tillade sig at holde sig uden for det direkte demokrati. Ved den første folkeafstemning om Nice-traktaten i 2001 betød de politiske partiers manglende deltagelse i valgkampen således, at mange vælgere ikke forstod, hvad det drejede sig om, at mange derfor blev hjemme på valgdagen, og at modstanderne vandt afstemningen (Sinnott, 2002: 823f).

Alt i alt gælder det, at folkeafstemninger er blevet et vigtigt indslag i irsk politik. Det skyldes ikke så meget et ændret syn på folkeafstemninger som politisk institution, men snarere en ret specifikt formuleret forfatning – der kun kan ændres gennem obligatoriske referenda – kombineret med hastige forandringer i Irland og det omgivende internationale samfund. Initiativet til afholdelse af folkeafstemninger ligger hos politikerne i regeringen og parlamentet, hvilket betyder, at de ret hyppige folkeafstemninger ikke har svækket det repræsentative demokrati, men snarere bidraget til at kontrollere de politiske magthavere mellem valgene (Gallagher, 1996b 103).

## FRANKRIG

Selv om der i Frankrig har været flere folkeafstemninger end i de fleste andre europæiske lande, har de kun præget den politiske udvikling i nogle afgrænsede perioder præget af politiske forandringer, kriser eller autoritære styreformere: revolutionen i slutningen af 1700-tallet, Napoleons styreformere, tiden efter den anden verdenskrig og under De Gaulle (Morel, 1996: 66). Der er afholdt 27 folkeafstemninger, men kun halvdelen (13) efter den anden verdenskrig og blot to efter 1990.

De første nationale folkeafstemninger i Europa blev gennemført i Frankrig i 1790'erne. De første revolutionære ledere var først og fremmest optaget af at afskaffe kongens vilkårlige magtudøvelse. Forfatningen af 1791 opretholdt monarkiet, men var ikke særlig demokratisk, idet den hvilede på indirekte valg og en begrænset valgret. I modsætning hertil var den anden forfatning, der blev udarbejdet under republikken efter 1792, langt mere demokratisk og rummede både almindelig valgret (for mænd) og folkeinitiativ. Denne forfatning – den såkaldte Montagnard-forfatning – blev sendt til folkeafstemning i august 1793 og vedtaget med overvældende flertal. Den trådte imidlertid aldrig i kraft på grund af krigen med nabolandene (Morel, 1996: 67). Allerede i 1795 blev der afholdt to nye folkeafstemninger om hen-

holdsvis 1795-forfatningen og genvalg af 2/3 af Konventets medlemmer. Senere anvendte Napoleon en stribe folkeafstemninger til at legitimere sin magtovertagelse: Napoleon som konsul (1800), som konsul på livstid (1802), som arvekejser (1804) og genindførelse af en kejserlig forfatning (1815). I disse folkeafstemninger blev de fremsatte forslag vedtaget med 99 procent af de afgivne stemmer og kan ikke tages som ægte udtryk for folkeviljen, fordi vælgerne var udsat for stærkt pres, og fordi afstemningerne var præget af svindel (Morel, 1996: 67f). Noget tilsvarende gælder folkeafstemningerne under Napoleon III til legitimering af magtovertagelsen (1851), kejserdømme (1852) og en ny forfatning (1870). Disse folkeafstemninger kan med rette kaldes for plebiscitter, fordi de ikke gav vælgerne et valg mellem to ligeværdige alternativer, men mellem tilslutning til en autoritær leder og et uoverskueligt kaos.

De napoleonske folkeafstemninger gav folkeafstemninger et dårligt ry, og de blev derfor slet ikke anvendt under den 3. republik og kun tøvende under den 4. republik (Morel, 1996: 69). I oktober 1946 godkendte vælgerne afskaffelsen af den 3. republik og etableringen af en grundlovgivende forsamling, hvis forslag skulle til folkeafstemning. Efter at et forslag blev forkastet i maj 1946 blev et nyt vedtaget i oktober 1946 med ret lav valgdeltagelse (67,6 procent) og et snævert flertal (53,2 procent af de afgivne stemmer), hvilket fra starten gav den 4. republik et svagt legitimitetsgrundlag.

Den næste fase, hvor folkeafstemninger fandt hyppig anvendelse, var ved overgangen fra den 4. til den 5. republik og etableringen af De Gaulles politiske ledelse. Først godkendte en folkeafstemning i september 1958 den nye forfatning, derefter brugte De Gaulle to folkeafstemninger i 1961 og 1962 til at få godkendt løsningen af Alger-spørgsmålet. I 1962 fik De Gaulle vælgernes godkendelse af, at præsidenten for fremtiden skulle vælges direkte, hvorimod han i 1969 ikke fik tilslutning til oprettelse af regionale råd og en reform af Senatet. Da han ikke fik vælgernes godkendelse, gik han af som præsident, som han havde truet med forud for afstemningen (Morel, 1996: 74). Denne folkeafstemning afsluttede – i hvert fald indtil videre – den plebiscitære anvendelse af folkeafstemninger i Frankrig. Mens De Gaulle regelmæssigt afholdt folkeafstemninger, kædede flere spørgsmål sammen i den samme afstemning, og truede med at gå af, hvis vælgerne ikke støttede ham, så har hans efterfølgere benyttet folkeafstemninger langt mindre og ikke knyttet deres udfald sammen med statens fremtid (Bogdanor, 1994: 57).

Siden 1969 er der blot gennemført fire folkeafstemninger i Frankrig, og de har ikke som tidligere haft karakter af en tillidsafstemning til en stærk

leder. I 1992 godkendte en folkeafstemning udvidelsen af EF med Storbritannien, Irland og Danmark. I 1988 godkendte vælgerne Ny Caledoniens selvstændighed, i 1992 Maastricht-traktaten og i 2000, at præsidenten skal vælges for fem år i stedet for syv år.

Efter den 5. republiks forfatning er der to muligheder for nationale folkeafstemninger i Frankrig. For det første har præsidenten efter artikel 11 mulighed for på regeringens forslag at udskrive folkeafstemning, når parlamentet er samlet. De to kamre kan også være enige om at stille et sådant forslag til præsidenten. Folkeafstemningen kan alene dreje sig om regeringens lovforslag – ikke om en vedtaget lov – og skal dreje sig om organiseringen af de offentlige myndigheder, godkendelse af enighed i fællesskabet eller ratifikation af internationale traktater. Siden er området i 1995 udvidet til også at omfatte reformer om nationens økonomiske og sociale politik og de offentlige tjenester, der bidrager til den.

Der er tale om ret vagt angivne områder, som har givet anledning til megen debat. Laurence Morel vurderer, at det frem til 1996 vel kun var afstemningen i 1992 om Maastricht-traktaten, som klart falder indenfor (1996: 75), mens de øvrige har været mere eller mindre problematiske, specielt De Gaulles anvendelse af artikel 11 til at ændre forfatningen.

Den anden mulighed for folkeafstemninger er et forfatningsreferendum, der er obligatorisk for ændringer foreslået af parlamentet, og fakultativt for ændringer foreslået af præsidenten. Forfatningsændringer kan dog også gennemføres ved, at præsidenten sender et forslag til en Kongres, der består af både Nationalforsamlingen og Senatet, som i fællesmøde kan godkende forfatningsændringer med 3/5 flertal.

I praksis er alle forfatningsændringer siden 1958 på nær ændringen af præsidentens valgperiode i 2000 gennemført uden folkeafstemning, og alle de gennemførte folkeafstemninger – på nær den i 2000 – har været efter artikel 11.

Valgdeltagelsen har gennemgående været høj i de franske folkeafstemninger, idet 70-80 procent af vælgerne har afgivet deres stemme, men ret lav ved de to seneste afstemninger. Valgdeltagelsen var lavest i september 2000, hvor kun 30,2 procent af de stemmeberettigede mødte op for at stemme om forkortelse af præsidentens valgperiode fra syv til fem år. Kun ved afstemningen om Ny Caledoniens selvstændighed i 1988 kom man ned i nærheden af lige så lav en valgdeltagelse (36,9 procent).

Traditionelt har franske vælgere i høj grad fulgt råd fra deres foretrukne parti, når de har afgivet deres stemme ved folkeafstemninger. Sædvanligvis

var det kun 10-15 procent af vælgerne, der ikke var loyale over for deres parti. Siden De Gaulle er partiloyaliteten dog svækket, og ved afstemningen om Maastricht-traktaten i 1992 var der for nogle partiers vedkommende tale om, at 1/3 og 1/2 af vælgerne stemte anderledes, end deres parti anbefalede (Morel, 1996: 76). Den meget lave valgdeltagelse ved folkeafstemningen i 2000 vidner også om, at partierne kan have mistet grebet om deres vælgere.

Alt i alt er der ingen tvivl om, at folkeafstemningerne i Frankrig er blevet mere demokratiske, end de var i 1800-tallet og ved overgangen til den 4. og den 5. republik. Lidt paradoksalt kan det dog siges, at i takt med, at de er blevet mere demokratiske, er de også blevet mindre anvendt (Morel, 1996: 83f).

## SPANIEN

Spanien har gennemført fem nationale folkeafstemninger – alle i perioden efter den anden verdenskrig. To blev afholdt under den autoritære styreform i 1947 og 1966, to ved overgangen til demokrati i 1976 og 1978, og en om NATO-medlemskab i 1986 under den demokratiske styreform.

I henhold til forfatningen fra 1978 (artikel 168) er der obligatorisk forfatningsreferendum om ændringer af de grundlæggende borgerrettigheder. Dertil kommer et fakultativt forfatningsreferendum, som 1/10 af medlemmerne af et af de to kamre kan begære (artikel 167) om andre forfatningsændringer. Endelig kan kongen på statsministerens forslag og efter en positiv afstemning i parlamentet – Cortes – sende forslag til et konsultativt referendum (artikel 92).

Det var den sidstnævnte mulighed, der i 1986 blev benyttet til en folkeafstemning om fortsat spansk NATO-medlemskab, hvor 59,4 procent af vælgerne deltog i afstemningen, og hvor et flertal på 56,6 procent af de afgivne stemmer sagde ja til fortsat spansk NATO-medlemskab.

## GRÆKENLAND

Der har været afholdt syv folkeafstemninger i Grækenland, men de fleste ligger noget tilbage i tiden. To drejede sig i 1920'erne om monarkiet, som blev afskaffet med folkeafstemningen i 1924, og to andre i 1935 – der genindførte monarkiet efter en manipuleret folkeafstemning – og 1946 om styreformen. Stats- og styreformen har også været emnet for de seneste folkeafstemninger, først under det militære styre i 1968 om forfatningen, i 1973 om forfatningsændringer, og efter militærstyret i 1974, hvor monarkiet endnu

en gang blev afskaffet. Efter at Grækenland har fundet sin stats- og styreform som en demokratisk republik, har der ikke været afholdt folkeafstemninger i landet.

Forfatningen bestemmer, at præsidenten på ministerrådets vegne og efter parlamentets godkendelse kan sende spørgsmål af national interesse til folkeafstemning. Desuden er der mulighed for et fakultativt lovreferendum, hvor 2/5 af parlamentsmedlemmerne kan begære et vedtaget lovforslag sendt til folkeafstemning. Hvis denne begæring godkendes af 3/5 af parlamentsmedlemmerne, sender præsidenten lovforslaget til folkeafstemning. Ingen af disse to muligheder er dog blevet benyttet i praksis.

## S V E R I G E

I Sverige er der gennemført seks nationale folkeafstemninger, heraf de fem i perioden efter den anden verdenskrig. De har alle været konsultative. I 1922 forkastede en folkeafstemning med snævert flertal (51 procent nej) et forslag om forbud mod alkoholiske drikke. I 1955 forkastede en folkeafstemning med overvældende flertal (82,9 procent nej) et forslag om at indføre højrekørsel. Denne beslutning holdt dog kun i 12 år, idet Rigsdagen i 1967 gennemførte højrekørsel i Sverige. I 1957 stemte svenskerne om tre forslag om supplerende pension, men ingen af dem opnåede flertal. Noget tilsvarende skete i 1980, da svenskerne stemte om tre forslag om atomkraft. Ingen af dem opnåede absolut flertal. De svenske vælgere vedtog at acceptere svensk medlemskab af EU ved en folkeafstemning i november 1994. Flertallet var ikke stort (52,2 procent ja), men valgdeltagelsen var høj (83,3 procent). Endelig forkastede svenskerne (55,9 procent af de afgivne stemmer) at indføre euroen som betalingsmiddel ved en folkeafstemning i september 2003. Valgdeltagelsen var 82,6 procent.

I den gældende forfatning er der to bestemmelser om folkeafstemninger. For det første er der en bestemmelse om konsultativt referendum, som blot siger, at den slags folkeafstemninger skal reguleres af en særlig lov. I henhold til denne lov kan et flertal i Rigsdagen beslutte at afholde en rådgivende folkeafstemning.

For det andet er der en bestemmelse om fakultativt forfatningsreferendum. En vedtaget ændring af grundloven skal sendes til folkeafstemning, hvis dette kræves af 1/10 af Rigsdagens medlemmer, og dette krav får tilslutning fra 1/3 af Rigsdagens medlemmer. Folkeafstemningen afholdes sammen med det førstkommande rigsdagsvalg, og forslaget er forkastet, hvis et



flertal stemmer imod det, og hvis dette flertal udgør mere end halvdelen af de vælgere, der har deltaget i rigsdagsvalget. Folkeafstemningen er semi-decisiv i den forstand, at afgørelsen stadig ligger i Rigsdagen, hvis der ikke er flertal imod forslaget blandt vælgerne (Ruin, 1996: 172). Denne bestemmelse har dog endnu ikke fundet anvendelse i Sverige.

## **P O R T U G A L**

Der er gennemført tre nationale folkeafstemninger i Portugal. Efter indførelsen af en demokratisk styreform i landet blev der i 1998 afholdt to folkeafstemninger. Den første i juni handlede om legalisering af abort. Et snævert flertal (50,9 procent af de afgivne stemmer) forkastede kvinders ret til abort. Valgdeltagelsen var blot 31,9 procent. Den anden i november handlede om en regionaliseringsreform, der blev forkastet, idet 63,5 procent af de afgivne stemmer var imod forslaget. Valgdeltagelsen var på 48,3 procent. Det var egentlig meningen, at Amsterdam-traktaten skulle have været til folkeafstemning sammen med regionaliseringsreformen, men dette blev forhindret af forfatningsdomstolen, som erklærede, at det formulerede spørgsmål var flertydigt.

I øvrigt findes der ikke særlig mange regler om folkeafstemninger i Portugal, idet forfatningen blot nævner, at præsidenten kan udskrive folkeafstemning om spørgsmål af national interesse vedrørende en international traktat eller en lov.

## **Ø S T R I G**

Det politiske system i Østrig hviler i høj grad på det repræsentative demokrati, selv om der i forfatningen indgår elementer af direkte demokrati (Pelinka & Greiderer, 1996: 20 og 29). Det har i en årrække været stærkt præget af konsocietale institutioner som en stor koalition mellem Socialdemokratiet (SPÖ) og Folkepartiet (ÖVP), der ikke giver mange muligheder for direkte demokrati. Der er i Østrig blot gennemført tre nationale folkeafstemninger, og den første legitimerede i 1938 foreningen med det nazistiske Tyskland. Efter den anden verdenskrig er der i 1978 afholdt en folkeafstemning om atomkraftværket i Zwentendorf og i 1994 om medlemskab af EU.

Efter forfatningen kan ethvert lovforslag, der er vedtaget af Nationalrat (det vigtigste af de to kamre i parlamentet), sendes til et fakultativt referendum, hvis et flertal i Nationalrat bestemmer det (artikel 43).

Forfatningen indeholder desuden et obligatorisk forfatningsreferendum med hensyn til ændringer i eller tilføjelser til de grundlæggende forfatningsprincipper (artikel 44). Forfatningsændringer, der ikke vedrører de grundlæggende principper, kræver ikke folkeafstemning, men 1/3 af medlemmerne af et af parlamentets kamre kan kræve en folkeafstemning om sådanne forfatningsændringer.

Endelig rummer forfatningen mulighed for afholdelse af folkeafstemning til godkendelse af en parlamentsbeslutning om at afsætte republikkens præsident. Alle de omtalte folkeafstemninger er bindende (Pelinka & Greiderer, 1996: 20-21).

Den første folkeafstemning i den demokratiske republik efter den anden verdenskrig blev gennemført i november 1978, da der under en socialdemokratisk regering opstod uenighed om igangsættelse af atomkraftværket Zwentendorf 30 kilometer nord for Wien. Debatten og den folkeafstemning, som regeringen besluttede skulle afgøre spørgsmålet, udviklede sig til andet og mere end et spørgsmål om anvendelse af atomkraft og blev i høj grad et opgør med det etablerede politiske system og det tætte samarbejde mellem de to store partier (Pelinka & Greiderer, 1996: 23-24). Da ÖVP også vendte sig mod atomkraftværket, og der var splittelse i de socialdemokratiske rækker, blev forslaget om at starte atomkraftværket nedstemt med snævert flertal (50,5 procent nej) med en valgdeltagelse på 64,1 procent.

Den anden folkeafstemning om østrigsk EU-medlemskab var et obligatorisk forfatningsreferendum nødvendiggjort af, at et grundlæggende forfatningsprincip om statens suverænitet blev berørt. Både SPÖ og ÖVP, der sammen dannede koalitionsregering, støttede forslaget, der også vandt tilslutning fra dele af oppositionen, de nye partier Folkepartiet (FPÖ) og De Grønne. Ved folkeafstemningen i juni 1994 godkendte vælgerne med 66,6 procent af de afgivne stemmer Østrigs medlemskab af EU. Valgdeltagelsen var 81,3 procent (Pelinka & Greiderer, 1996: 23).

## FINLAND

Også i Finland hviler det politiske system solidt på det repræsentative demokrati, og landet har meget begrænsede erfaringer med anvendelsen af folkeafstemninger i den politiske beslutningsproces (Suksi, 1996: 52). Landet har afholdt to nationale folkeafstemninger. En før den anden verdenskrig om alkoholpolitik i 1931 og en efter i 1994 om finsk medlemskab af EU.

En ændring af forfatningen i 1987 indførte et fakultativt lovreferendum,

som parlamentet kan udløse (artikel 22a). Bestemmelsen gjorde ikke meget mere end at klargøre den rådende retstilstand. Der er tale om et konsultativt referendum, hvor det i loven specificeres, hvilke alternativer der stemmes om, og staten forpligtes til at oplyse vælgerne om disse alternativer og støtte udbredelsen af information om dem (Suksi, 1996: 55).

Afstemningen i december 1931 drejede sig om en fortsættelse af det eksisterende forbud mod alkohol. Det blev udløst på grund af intern uenighed i de politiske partier og opstillede tre alternativer: fortsat forbud, tilladelse af vin og mildere former for spiritus samt tilladelse af stærke alkoholiske drikke, dvs. afskaffelse af forbudet. Mindre end halvdelen af vælgerne (43,6 procent) deltog i afstemningen, og der var flertal for helt at ophæve forbudet (Suksi, 1996: 53).

Den anden folkeafstemning fandt sted i oktober 1994 og drejede sig om finsk medlemskab af EU. Beslutningen om at afholde en vejledende folkeafstemning om dette spørgsmål skyldes ikke alene, at der var tale om et vigtigt spørgsmål, men også at man ønskede at afgøre det på samme måde som i en række andre lande. Det spillede dog også ind, at Senterpartiet, som siden 1991 havde haft statsministerposten i en koalitionsregering, var internt splittet (Suksi, 1996: 56-57).

Regeringspartierne, men også Socialdemokratiet, der var i opposition, gik ind for finsk EU-medlemskab, mens Venstrealliancen og De Grønne ikke tog klart stilling. Kun et lille bondeparti var klart imod. Valgkampen blev dog ikke domineret af de politiske partier, men snarere af en række ad hoc organisationer og interesseorganisationer.

Resultatet af folkeafstemningen i oktober 1994 var, at et beskedent flertal på 56,9 procent af de afgivne stemmer gik ind for EU-medlemskab. Valgdeltagelsen svarede nogenlunde til valgdeltagelsen ved parlamentsvalg og var på 70,8 procent. Beslutningen om medlemskab krævede 2/3 flertal i det finske parlament – Eduskunta – og selv om nogle forsøgte at forhale afgørelsen, blev medlemskabet vedtaget i november, idet folkeafstemningen i realiteten blev anset for bindende (Suksi, 1996: 61-63).

Folkeafstemninger har alt i alt ikke haft stor betydning for finsk politik. Der er ingen bestemmelser om obligatorisk referendum ved forfatningsændringer, og alle folkeafstemninger er formelt vejledende. Selv om der er sat en bestemmelse om et fakultativt referendum ind i forfatningen i 1987, skal man ikke vente sig mange i praksis (Suksi, 1996: 56).

## **S T O R B R I T A N N I E N**

Der er ikke nogen skreven forfatning i Storbritannien. Derfor er der heller ingen forfatningstekst, der indeholder bestemmelser om folkeafstemninger. Skal der afholdes nationale folkeafstemninger i landet, må det ske i henhold til en særlig lov vedtaget af Parlamentet. Sådanne folkeafstemninger er formelt konsultative, da en parlamentsvedtagelse ikke kan binde en fremtidig parlamentsvedtagelse. Selv om en lov skulle indeholde en bestemmelse om, at en sag afgøres bindende ved en folkeafstemning, kan det ikke forhindre Parlamentet i at handle anderledes. At det politisk og moralsk vil være forpligtet til at følge afgørelsen, er en anden sag.

Der er i Storbritannien kun afholdt en national folkeafstemning. Det skete i juni 1975, da 64,0 procent af de stemmeberettigede deltog i folkeafstemningen, og 67,3 procent af de afgivne stemmer bekræftede Storbritanniens fortsatte medlemskab af EF. Landet havde på det tidspunkt – ligesom Danmark – været medlem siden januar 1973, så der var ikke tale om en afstemning om Storbritanniens indmeldelse i EF, men formelt set om en stillingtagen til resultatet af en genforhandling.

Folkeafstemninger er i dårlig overensstemmelse med den britiske tradition om et suverænt parlament. Ikke desto mindre pågår der i skrivende stund (juni 2003) ifølge dagspressen overvejelser i den britiske regering om og hvornår, der skal afholdes en folkeafstemning om afskaffelse af pundet og indførelse af den fælles europæiske mønt.

## **B E L G I E N**

Der er kun afholdt en national folkeafstemning i Belgien, efter at landet blev selvstændigt i 1830. Det var i 1950, da kong Leopold III's tilbagekomst blev godkendt med et snævert flertal. Hans stilling var dog så kontroversiel, at han alligevel valgte at abdicere året efter.

Der er ingen bestemmelser i den belgiske forfatning om elementer af direkte demokrati. Folkeafstemninger må derfor afholdes efter særlige love, således som den rådgivende folkeafstemning om kongens tilbagekomst i 1950.

## **T Y S K L A N D**

Mens der før anden verdenskrig blev afholdt seks folkeafstemninger i Tyskland, er der ikke afholdt nationale folkeafstemninger i den tyske forbundsre-

publik. Forfatningen indeholder ingen bestemmelser om folkeafstemninger, selv om det et enkelt sted (artikel 29) hedder, at ændringer af forbundsområdet kan ske efter et referendum eller et borgerinitiativ, men dette blev ikke bragt i anvendelse i forbindelse med genforeningen af Tyskland. Til gengæld rummer forfatningerne i enkelte delstater – blandt andet Slesvig-Holsten – bestemmelser om folkeafstemninger, og de har også været bragt i anvendelse.

#### LUXEMBURG

Efter landets forfatning kan der ved lov gennemføres fakultative og konsultative referenda. Det er sket i tre tilfælde, som alle ligger tilbage i perioden før den anden verdenskrig (Gallagher, 1996a: 233).

#### HOLLAND

Der findes ingen bestemmelser i landets forfatning om elementer af direkte demokrati, og der har aldrig været afholdt nationale folkeafstemninger i landet. Som det fremgår af denne oversigt, er Holland det eneste land i Vesteuropa, hvor der aldrig har været afholdt nationale folkeafstemninger. Ikke desto mindre har man indgående diskuteret mulighederne for at indføre elementer af direkte demokrati, og på lokalt niveau er der i kommuner, der dækker 18 procent af befolkningen, indført regler om folkeafstemninger, og folkeafstemninger er faktisk gennemført i en række byer som Leiden, Haarlem og Amsterdam (van Holsteyn, 1996: 129-35).

#### LITAUEN

Blandt ansøgerlandene er Litauen det land, der er gået længst i retning af direkte demokrati, idet landet efter sin proklamerede selvstændighed i 1990 allerede har gennemført 18 folkeafstemninger.

Forfatningen rummer for det første en generel bestemmelse (artikel 9), hvorefter de vigtigste sager med hensyn til staten og folket skal afgøres ved folkeafstemning. Parlamentet kan sende love til folkeafstemning, og 300.000 vælgere, svarende til 11,5 procent af vælgerne, kan begære folkeafstemning. Det fremgår dog ikke direkte af forfatningen, om det kun gælder netop vedtagne lovforslag, eller om det også omfatter den eksisterende lovgivning.

Forfatningen rummer desuden (artikel 148) en bestemmelse om obliga-

torisk og decisivt forfatningsreferendum. Litauens status som en uafhængig og demokratisk republik kan kun ændres ved en folkeafstemning, hvor 3/4 af vælgerne stemmer for det. Derudover kræver en række andre forfatningsændringer også obligatorisk referendum. Endelig kan 300.000 vælgere tage initiativ til at ændre forfatningen (artikel 147), men der er ikke tale om et egentligt folkeinitiativ, da forslaget til forfatningsændring skal behandles på samme måde, som forslag til forfatningsændring fremsat af mindst 1/4 af parlamentets medlemmer. Forfatningsændringer skal behandles to gange af parlamentet og skal vedtages med 2/3 flertal. Kun visse forfatningsændringer skal til folkeafstemning (artikel 148).

De 18 folkeafstemninger har omhandlet spørgsmål om køb af landbrugsjord, kompensation for tab i perioden før 1990, ulovlige privatiseringer, statsudgifterne, reduktion af antallet af pladser i parlamentet, tidspunktet for afholdelse af parlamentsvalg mv. Den første blev afholdt i februar 1991 om landets uafhængighed af Sovjetunionen. Den seneste i maj 2003 om medlemskab af EU gav et overvældende flertal for medlemskabet, idet 91,1 procent stemte for medlemskabet af EU. Selv om valgdeltagelsen blot var på 63,4 procent, blev også et krav om, at halvdelen af samtlige stemmeberettigede skulle stemme for, opfyldt (Berlingske Tidende, 6. juni 2003).

## **P O L E N**

Også Polen er gået forholdsvis langt med indførelse af elementer af direkte demokrati, og landet har afholdt 12 nationale folkeafstemninger, heraf tre umiddelbart efter den anden verdenskrig i 1946, to om økonomiske og politiske reformer i 1987, og fem på samme dag i februar 1996 om forskellige privatiseringsspørgsmål. Den nuværende forfatning blev godkendt ved en folkeafstemning i oktober 1997.

I henhold til forfatningen (artikel 235) skal visse forfatningsændringer til folkeafstemning. Ved dette obligatoriske forfatningsreferendum skal forslag til forfatningsændringen godkendes af et flertal af de afgivne stemmer.

Forfatningen indeholder desuden bestemmelser om fakultativt referendum (artikel 125 og 144). Herefter kan Repræsentanternes Hus (Sejm) med absolut flertal og præsidenten – når Senatet godkender det med absolut flertal – sende sager af særlig betydning for staten til en landsdækkende folkeafstemning. Resultatet er bindende, hvis halvdelen af de stemmeberettigede har deltaget i afstemningen.

Endelig giver den polske forfatning (artikel 118) 100.000 vælgere, dvs. 0,35 procent af vælgerne, ret til at tage initiativ til ny lovgivning. Der er dog ikke tale om folkeinitiativ, da vælgerens lovforslag ikke skal til folkeafstemning, men skal behandles på samme måde som lovforslag fremsat af de deputerede i Sejm, af Senatet eller af præsidenten.

Den seneste folkeafstemning i juni 2003 bekræftede med en valgdeltagelse på 58,9 procent Polens medlemskab af EU, idet 77,5 procent af de afgivne stemmer var for medlemskabet (Berlingske Tidende, 10. juni 2003).

## **S L O V A K I E T**

Efter delingen af Tjekkoslaviet i 1993 har Slovakiet på ti år gennemført otte nationale folkeafstemninger, blandt andet fire på samme dag i maj 1997 om NATO-medlemskab, militære baser, stationering af atomvåben og direkte præsidentvalg. I maj 2003 stemte slovakkerne om landets medlemskab af EU, hvilket blev godkendt med overvældende flertal, idet 52,2 procent af de stemmeberettigede deltog og 92,5 stemte ja (Berlingske Tidende, 6. juni 2003).

Forfatningen rummer bestemmelser om obligatorisk referendum om ændringer i forholdet til andre stater (artikel 93). Desuden kan folkeafstemninger anvendes til at afgøre andre vigtige sager af offentlig interesse. Endelig kan 350.000 vælgere – svarende til ca. ni procent af samtlige vælgere – begære folkeafstemning (artikel 95). Det fremgår dog ikke klart af forfatningsteksten, om retten til folkebæring kun omfatter netop vedtagne lovforslag eller hele den eksisterende lovgivning. Ved disse folkeafstemninger kræves der for vedtagelse af de fremsatte forslag, at der er flertal for forslaget, og at valgdeltagelsen er mindst 50 procent (artikel 98).

Parlamentet kan ændre eller annullere resultatet af en folkeafstemning gennem en forfatningsændring, der kræver 3/5 flertal, men det kan først ske tre år efter folkeafstemningen (artikel 99).

## **U N G A R N**

Landet har gennemført syv nationale folkeafstemninger – alle efter 1989. Fire af disse blev gennemført samme dag i 1989 og handlede blandt andet om præsidentvalg. En ny folkeafstemning i 1990 drejede sig om direkte valg af præsidenten. De to seneste folkeafstemninger har drejet sig om Ungarns

internationale forhold. I november 1997 godkendte vælgerne landets medlemskab af NATO, og i april 2003 stemte ungarerne om landets medlemskab af EU.

Ifølge forfatningen kan en national folkeafstemning enten afholdes for at træffe en beslutning eller for at udtrykke en mening. En folkeafstemning skal afholdes, hvis 200.000 vælgere, hvilket svarer til ca. 2,5 procent af de registrerede vælgere, begærer det, og dens resultat er bindende, hvis mere end halvdelen af de deltagende vælgere afgiver gyldige stemmer, og mindst 1/4 af de afgivne stemmer giver det samme svar om emnet (artikel 28 C). Desuden kan parlamentet udskrive en national folkeafstemning på initiativ af præsidenten, regeringen, 1/3 af parlamentsmedlemmerne eller 100.000 vælgere. Her gælder den samme beslutningsregel. Folkeafstemninger kan ikke afholdes om en række nærmere angivne emner, blandt andet finans- og skattelove samt forpligtelser efter internationale konventioner.

I april 2003 accepterede et overvældende flertal på 83,8 procent af de afgivne stemmer – men med en valgdeltagelse på blot 46,6 procent – at Ungarn skal være medlem af EU. Beslutningen blev således truffet af mindre end halvdelen af samtlige vælgere – et resultat, der ikke ville have været tilstrækkeligt i nogle af de andre ansøgerlande (for eksempel Polen).

## SLOVENIEN

En folkeafstemning om landets uafhængighed blev afholdt i december 1990. Med en valgdeltagelse på 85 procent og en ja-procent på 88,2, støttede vælgerne princippet om uafhængighed af Jugoslavien. I oktober 1991 erklærede landet sin uafhængighed. Siden er der gennemført yderligere fire folkeafstemninger, om valgsystemet (1996), kunstig befrugtning af ugifte kvinder (2001) og de to seneste på samme dag i marts 2003 om medlemskab af NATO og EU. Ved afstemningen om EU-medlemskab var der et massivt flertal for medlemskabet (89,6 procent ja-stemmer), mens valgdeltagelsen var 60,3 procent (Berlingske Tidende, 6. juni 2003).

Forfatningen indeholder en bestemmelse om folkebegæring, idet 40.000 vælgere, hvilket svarer til ca. fire procent af vælgerne, kan begære en lov til folkeafstemning. Et sådan fakultativt referendum kan også begæres af 1/3 af de deputerede i Nationalforsamlingen samt af Nationalrådet. Desuden kan Nationalforsamlingen udskrive en folkeafstemning om ethvert emne, der er reguleret af lovgivningen. Resultatet af folkeafstemninger i Slovenien er



bindende, og der kræves blot et flertal af de afgivne stemmer for en sådan bindende beslutning (artikel 90). Der er ikke noget folkeinitiativ om love, men 5000 vælgere kan fremsætte et lovforslag, som derefter behandles af parlamentet (artikel 88).

Der er ikke noget obligatorisk forfatningsreferendum i Slovenien, idet forfatningsændringer kan vedtages med 2/3 flertal i Nationalforsamlingen. Initiativet til en forfatningsændring kan tages af 20 deputerede i Nationalforsamlingen, af regeringen eller af mindst 30.000 vælgere (artikel 168 og 169). Der er imidlertid ikke tale om noget folkeinitiativ med hensyn til forfatningsændringer, idet et forslag til ændring af forfatningen kun kommer til folkeafstemning, hvis det begæres af mindst 30 deputerede. En forfatningsændring er vedtaget, hvis et flertal af de afgivne stemmer er for forslaget, og hvis mindst halvdelen af de stemmeberettigede deltager i afstemningen, dvs. et flertal bestående af mindst 25 procent af de stemmeberettigede.

## ESTLAND

Landet har gennemført ni nationale folkeafstemninger, men de fem af disse fandt sted i 1920'erne og 1930'erne under helt andre regler og politiske forudsætninger end de nuværende. En folkeafstemning i marts 1991 godkendte landets uafhængighed af Sovjetunionen, og en ny folkeafstemning i juni 1992 godkendte en ny forfatning og valgret for indbyggere uden statsborgerskab. Siden har der ikke været afholdt nationale folkeafstemninger i Estland før i september 2003, hvor en folkeafstemning godkendte landets medlemskab af EU. I alt 66,9 procent stemte for. Valgdeltagelsen var 63 procent.

Ændringer af dele af forfatningen skal vedtages ved et obligatorisk forfatningsreferendum (artikel 162). Andre forfatningsændringer kan sendes til et fakultativt referendum, hvis 3/5 af parlamentsmedlemmerne støtter en folkeafstemning om forfatningsændringen (artikel 164). Endelig kan Parlamentet (Riigikogu) sende almindelige lovforslag til et decisivt referendum, hvor folkets beslutning træffes med almindeligt flertal. Hvis lovforslaget ikke opnår flertal ved folkeafstemningen, skal præsidenten opløse Riigikogu og udskrive nyvalg (artikel 105). Finans- og skattelove, ratifikation af internationale traktater, erklæring om afslutning af undtagelsestilstand og forsvarslove kan ikke sendes til folkeafstemning i Estland.

## LETLAND

Letland har gennemført halvdelen af sine otte nationale folkeafstemninger før den anden verdenskrig, nemlig en i 1923 og tre i 1930'erne.

Forfatningen indeholder nu bestemmelser om obligatorisk forfatningsreferendum om visse forfatningsændringer (artikel 77), mens andre forfatningsændringer kan gennemføres med 2/3 flertal i parlamentet.

Forfatningen indeholder videre en bestemmelse om en form for folkeinitiativ om love og forfatningsændringer, idet 1/10 af vælgerne kan sende et fuldt udarbejdet lovforslag eller forslag til forfatningsændring til præsidenten, der skal forelægge det for parlamentet. Hvis parlamentet ikke vedtager forslaget uden ændringer, skal det sendes til en national folkeafstemning (artikel 78).

Et forslag til ændring af forfatningen er vedtaget, hvis det opnår tilslutning fra mere end halvdelen af de stemmeberettigede vælgere, og et forslag til lov er vedtaget, hvis det opnår tilslutning fra et flertal af de afgivne stemmer, og dette flertal udgør mindst halvdelen af det antal stemmer, der blev afgivet ved det sidst afholdte parlamentsvalg (artikel 79).

Endelig kræver præsidentens opløsning af Parlamentet tilslutning fra vælgerne i en folkeafstemning (artikel 48). Hvis der ikke er flertal for opløsningen blandt vælgerne, må præsidenten selv gå af, hvorefter der skal vælges en ny præsident (artikel 50).

I marts 1991 godkendte en folkeafstemning med 74,9 procent af de afgivne stemmer og med en valgdeltagelse på 87,6 procent oprettelsen af en demokratisk og uafhængig lettisk republik. Efter indsamling af underskrifter fra mere end 1/10 af vælgerne forkastede vælgerne i 1998 med 54,1 procent af de afgivne stemmer et forslag om at ophæve en vedtaget lov om udvidet adgang til at opnå lettisk statsborgerskab. Valgdeltagelsen var 67,4 procent. I 1999 blev der igen indsamlet underskrifter om en vedtaget lov om ændrede pensionsregler, blandt andet om at sætte pensionsalderen op. Forslaget om at ophæve den vedtagne pensionslov opnåede et massivt ja-flertal på 94,6 procent af de afgivne stemmer, men da valgdeltagelsen blot var 25,1 procent, kunne valgresultatet ikke godkendes, fordi ja-stemmerne udgjorde mindre end halvdelen af de afgivne stemmer ved det sidst afholdte parlamentsvalg.

Landet gennemførte i september 2003 en folkeafstemning om medlemskab af EU, hvor 67 procent af de afgivne stemmer godkendte medlemskabet. Valgdeltagelsen var 72,5 procent.

## MALTA

Landet har afholdt tre nationale folkeafstemninger før sin uafhængighed af Storbritannien i 1964, men efter uafhængigheden kun om medlemskabet af EU i marts 2003. Landet var det første af ansøgerlandene, der afholdt folkeafstemning om dette spørgsmål, og med et ret snævert flertal (53,6 procent ja) og en høj valgdeltagelse på 90,9 procent åbnede det vejen for en stribe bekræftende folkeafstemninger om EU-medlemskab.

Kun nogle særlige forfatningsændringer skal til obligatorisk forfatningsreferendum (Gallagher, 1996b 233, note 4), idet hovedprincippet er, at 2/3 af medlemmerne af parlamentet kan ændre forfatningen. Da der hverken er bestemmelser om folkeinitiativ eller folkebegæring, står det direkte demokrati svagt på Malta både formelt og faktisk.

## TJEKKIET

Indtil folkeafstemningen i juni 2003 om landets medlemskab af EU, hvor 77,3 procent af de afgivne stemmer var for medlemskab med en valgdeltagelse på 55,2 procent (Politiken, 15. juni 2003), har Tjekkiet ikke afholdt nationale folkeafstemninger. Før delingen i 1993 blev der under det kommunistiske styre i 1951 afholdt en folkeafstemning om en fredstraktat, og den blev godkendt med 99,3 procent af de afgivne stemmer.

Bortset herfra har landet ingen erfaring med nationale folkeafstemninger, og der findes ingen regler i forfatningen om elementer af direkte demokrati.

## CYPERN

Cyperns statslige og forfatningsmæssige forhold er vanskelige at overskue. Den græske del af øen står foran medlemskab af EU, men beslutningen om dette forventes ikke sendt til folkeafstemning

## NORGE

Der findes ingen regler i den norske forfatning om folkeafstemninger. Alle folkeafstemninger er derfor bestemt ved en særlig lov vedtaget af Stortinget, og de er som følge deraf frivillige og konsultative.

Norge var det første land i Norden der gennemførte en national folkeafstemning. Det var i august 1905 om opløsning af unionen med Sverige, hvilket blev vedtaget med 99,9 procent af de afgivne stemmer og en valgdelta-

gelse på 85,4 procent. Samme år godkendte en ny folkeafstemning i november med 78,9 procent af de afgivne stemmer og en valgdeltagelse på 75,3 procent, at den danske prins Carl skulle være norsk konge, og dermed at styreformen skulle være monarki og ikke republik (Bjørklund, 1997: 68).

I mellemkrigstiden gennemførtes to folkeafstemninger om forbud mod salg af alkohol. Først godkendte en folkeafstemning indførelse af forbudet i 1919, og derefter afviste en anden folkeafstemning i 1926 at opretholde forbudet. Begge beslutninger blev truffet med en forholdsvis lav valgdeltagelse, henholdsvis 66,5 og 64,8 procent, og uden overbevisende flertal, en ja-procent på 61,6 procent i 1919 for at indføre forbudet, og en ja-procent i 1926 på 46,5 for at opretholde det.

Efter den anden verdenskrig har Norge to gange stemt om medlemskab af EF/EU, og begge gange var der snævre flertal imod. I september 1972 forkastede 53,5 procent af de afgivne stemmer EF-medlemskab (valgdeltagelse 79,2 procent), og i 1994 forkastede 52,2 procent af de afgivne stemmer EU-medlemskab (valgdeltagelse 89,0 procent).

## ISLAND

Der er i Island gennemført seks nationale folkeafstemninger, og de har alle været konsultative (Bjørklund, 1997: 97). De er alle gennemført før eller under den anden verdenskrig. De to seneste blev afholdt i maj 1944 og bekræftede opløsningen af unionen med Danmark og den nye forfatning. Opløsningen af unionen blev vedtaget med en ja-procent på 97,4 procent og en valgdeltagelse på 98,6 procent (Bjørklund, 1997: 96).

Grundloven rummer tre muligheder for decisive referenda. Der skal efter artikel 26 i grundloven afholdes lovreferendum, hvis præsidenten nægter at underskrive en lov, der er vedtaget af Altinget. Denne regel er aldrig blevet benyttet og vil formodentlig heller ikke blive det, fordi den strider mod den grundopfattelse, at præsidentens rolle er upolitisk (Bjørklund, 1997: 97).

Folkeafstemning udløses også i forbindelse med Altingets mulighed for at afsætte præsidenten. Efter artikel 11 i forfatningen kan 3/4 af Altingets medlemmer kræve præsidenten afsat, men denne beslutning skal inden to måneder bekræftes af vælgerne. Endelig skal ændringer i statsreligionen underkastes folkeafstemning (artikel 79).

Forfatningsændringer kan gennemføres uden folkeafstemning og sker på den måde, at forslaget først skal vedtages af Altinget, derefter udskrives der

nyvalg, og hvis det nyvalgte Alting vedtager forslaget, ændres forfatningen, når præsidenten underskriver vedtagelsen.

Forfatningens regler om decisive referenda er aldrig blevet benyttet og kun muligheden for, at præsidenten ved at nægte at underskrive et vedtaget lovforslag skulle kunne fremkalde en folkeafstemning, er blevet offentligt debatteret (Bjørklund, 1997: 97).

## SAMMENFATNING

Gennemgangen af regler og praksis omkring elementer af direkte demokrati i de europæiske lande viser, at forholdene er meget forskellige, og at det er vanskeligt at drage holdbare konklusioner om ligheder. I det hele taget er det nok ikke muligt at give et tilfredsstillende svar på, hvorfor folkeafstemninger forekommer oftere i nogle lande end i andre (Lijphart, 1984: 197). Anvendelsen eller den manglende anvendelse af folkeafstemninger er i høj grad resultatet af specifikke historiske erfaringer og traditioner i de enkelte lande (jf. Gallagher, 1996a: 233, 235 og 250).

Det er dog bemærkelsesværdigt, at bortset fra Tyskland, Holland, Island og Luxemburg har der været afholdt nationale folkeafstemninger i alle de vesteuropæiske lande i perioden efter den anden verdenskrig. De fleste forfatninger i Vesteuropa rummer også bestemmelser om folkeafstemninger (undtagelserne er Storbritannien, Belgien, Holland og Norge), men disse bestemmelser har højst forskelligt indhold, for eksempel er der kun obligatorisk forfatningsreferendum i seks af de tolv lande, hvor der i forfatningen findes bestemmelser om folkeafstemninger (Østrig, Danmark, Frankrig, Irland, Spanien og Schweiz) (Bogdanor, 1994: 26-27, tabel 3-1).

Det er også bemærkelsesværdigt, at folkeafstemninger både med hensyn til forfatningsregler og praksis står stærkere i de centraleuropæiske ansøgerlande end i EU-landene. Der er således gennemført folkeafstemninger i dem alle i perioden efter anden verdenskrig, og bortset fra Tjekkiet rummer deres forfatninger regler om elementer af direkte demokrati eller obligatorisk forfatningsreferendum. I Letland er der mulighed for folkeinitiativ, og i Litauen, Slovakiet, Ungarn og Slovenien er der mulighed for folkebegæring.

Schweiz er i en klasse for sig selv med hensyn til antallet af nationale (føderale) folkeafstemninger og lader sig dårligt sammenligne med de øvrige lande i Europa. Ikke desto mindre er der grund til at mærke sig, at valgdeltagelsen ved de fleste føderale folkeafstemninger i Schweiz har været forholdsvist lav og desuden viser en faldende tendens. Afholdelse af et stort antal

folkeafstemninger – selv i et land med tradition for direkte folkelig deltagelse – kan tilsyneladende trætte vælgerne.<sup>4</sup> En lav valgdeltagelse svækker et af de vigtigste argumenter for folkeafstemninger: at de trufne beslutninger får en større legitimitet, fordi de er i bedre overensstemmelse med befolkningens ønsker end beslutninger truffet af valgte repræsentanter.

Det er et gennemgående træk, som er mest udpræget i det vestlige Europa, at det er de valgte politikere, der bestemmer, hvornår der skal gennemføres folkeafstemninger, og hvad de skal handle om. Kun i Schweiz kan et antal vælgere tage initiativ til en afstemning om et forslag til forfatningsændring, og kun i Schweiz og Italien kan vælgerne begære et vedtaget lovforslag eller en eksisterende lov til afstemning. Til gengæld findes der som sagt sådanne muligheder i en række af ansøgerlandene, men endnu er der kun få praktiske erfaringer med direkte demokrati i Centraleuropa.

Valgdeltagelsen er gennemgående lavere ved folkeafstemninger end ved nationale parlamentsvalg (Butler & Ranney, 1994: 16-17), og jo flere folkeafstemninger der afholdes i et land, desto lavere synes valgdeltagelsen at blive (igen er Schweiz og Italien de oplagte eksempler). Selv om emnet og valgkampen har stor betydning for, hvor mange vælgere der møder op for at stemme, synes der at være grænser for, hvor mange folkeafstemninger der kan afholdes, hvis de samtidig skal give beslutningerne en høj grad af legitimitet. Sat på spidsen kan det formuleres som et komplementært forhold mellem kvantitet og kvalitet: et stort antal folkeafstemninger giver lav legitimitet for mange emner, et mindre antal folkeafstemninger kan give høj legitimitet for nogle få emner.

De politiske partier spiller i de fleste lande en central rolle i forbindelse med folkeafstemninger, dels fordi de har afgørende indflydelse på, hvilke sager der kommer til afstemning, og dels fordi de er med til at vejlede vælgerne om, hvordan de bør stemme. Partiloyaliteten synes dog at blive mindre i de lande, der gennemfører mange folkeafstemninger (Schweiz og Italien), og generelt kan partierne ikke længere – hvis de nogensinde har kunnet det – regne med, at deres tilhængere automatisk følger deres råd (Gallagher, 1996a: 240).

De iagttagelser og sammenhænge, som findes i de andre europæiske lande, kan anvendes til at sætte de danske forhold i perspektiv og danne grundlag for overvejelse om mulige fornyelser af de elementer af direkte demokrati, der findes i Danmark. Det er emnet for det afsluttende kapitel.

## NOTER

- 1 Der er i alle tilfælde tale om lande med parlamentarisk demokrati, dvs. at regeringen skal kunne accepteres af folkerepræsentationen eller et af dens kamre, og bortset fra Storbritannien vælges folkerepræsentationen ved forholdstalsvalg. Til gengæld er der forskelle med hensyn til statsform (både monarkier og republikker) og samfundstype (både forbundsstater og enhedsstater).
- 2 Desuden udelades en række europæiske småstater som Liechtenstein og San Marino.
- 3 Kapitlet bygger dels på de gængse sammenlignende fremstillinger (Butler & Ranney, 1978; 1994; Uleri & Gallagher, 1996; Setälä, 1999b), dels på databasen, der er samlet på Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe på universitetet i Geneve (<http://c2d.unige.ch>). Desværre indeholder både Butler og Ranney og databasen i Geneve en række fejl og eksempler på inkonsistens, som er søgt korrigeret ved opslag i forfatningstekster, årbøger, artikler i fagtidsskrifter og dagblade. Alligevel rummer kapitlet formodentlig fejl, mangler og unøjagtigheder. Opdager læseren sådanne, vil forfatteren være taknemlig for at blive gjort opmærksom på det.
- 4 Noget tilsvarende kendes fra folkeafstemninger i amerikanske delstater. Vælgertræthed er således baggrunden for, at det er foreslået at begrænse antallet af initiativer i Californien (Magleby, 1994: 248).

## KONKLUSION

Demokrati betyder folkestyre. Til trods for, at mange lande smykker sig med denne betegnelse, er det imidlertid ingen steder sådan, at folket styrer på den måde, at folket bestemmer indholdet af de politiske beslutninger. Folkets bestemmelsesret er i alle de såkaldte demokratier indirekte og består i, at den del af befolkningen, der har valgret, vælger et antal repræsentanter til en lovgivende forsamling og i nogle lande desuden en præsident. Det er derfor almindeligt at sondre mellem direkte demokrati, hvor folket selv tager de politiske beslutninger, og repræsentativt demokrati, hvor valgte repræsentanter tager disse beslutninger.

### DEN SKARPE SONDRING MELLEM DIREKTE OG REPRÆSENTATIVT DEMOKRATI

Det er ikke blot almindeligt at sondre mellem direkte og repræsentativt demokrati. Det er også almindeligt at sætte disse to former for demokrati skarpt op over for hinanden og gøre dem til uforenelige størrelser. Det sker jævnlige i det danske Folketing, når Fremskridtspartiet, Dansk Folkeparti eller SF fremsætter forslag om, at et antal vælgere skal kunne begære en folkeafstemning om et bestemt emne. Så siger indenrigsministeren og ordførerne for de store og regeringsbærende partier, at vi her i landet har et repræsentativt demokrati, og at det ikke kan forenes med de tanker om direkte demokrati, som disse forslag er udtryk for (se konkrete eksempler, kapitel 7). Og når de afviser direkte demokrati, kan de gøre det med henvisning til en af det danske demokratis mest fremtrædende teoretikere, Alf Ross.

Alf Ross skrev i sin bog, *Hvorfor demokrati?* (1946/1967), at de to former for demokrati hviler på helt forskellige opfattelser af mennesket og politik. Om det direkte demokratis bærende ideer skrev han, som allerede omtalt i kapitel 2, at det hviler på en opfattelse af mennesket som et rationelt væsen. Den



spontane folkevilje er altid rettet mod det fælles bedste og gennem en rationel debat vil den også kunne finde de rigtige midler til at nå dette mål. Folket behøver derfor ingen ledere, og de repræsentative organer er blot en teknisk nødhjælp: „Repræsentationen har ingen definitiv besluttende kompetence. Dens vedtagelser er blotte udkast, der kræver folkets godkendelse for at blive lov. Godkendelsen kan ske stiltiende, når blot der ved referendum er adgang til at forkaste udkastet. Endvidere må der være adgang for folket til initiativ, dvs. direkte positiv lovgivningsvirksomhed“ (1967: 218–19).

Over for dette stiller Ross det repræsentative demokrati, som efter hans opfattelse hviler på en mere nøgtern vurdering af folkets evner og vilje. Han mener ikke, at man kan forlade sig på den umiddelbare folkevilje, fordi folket ofte på grund af uvidenhed, ustadighed og kortsynethed fejler i bedømmelsen af, hvad der er til det fælles bedste, og fordi flertallet ofte lader sig lede af særinteresser. Folkets opgave er derfor ikke at lovgive, men „at vælge en elite af tillidsmænd og førere, hvis opgave det skal være, bedre end folket selv umiddelbart ville kunne gøre det, med klogskab og ligelig hensyntagen at varetage alles interesser og lede folket mod de mål, der bedst stemmer med dets sande interesser og bestandige vilje“ (1967: 220).

Sammenfattende udtrykker Ross det repræsentative demokratis bærende ideer således:

Mennesket er ikke overvejende et fornuftsvæsen. Den store mængde er overvejende træg og konservativ, behersket af fordomme og traditioner. Mistroisk mod alt nyt. Folket behøver ledere. Tanken om den enkeltes selvstyre og ansvar bør forbindes med tanken om ledelse i tillid. Sideordnet med trangen til selvstændighed ligger i mennesket trangen til tillidsfuld tiltro, til ledelse af dem, der er klogere og mere indsigtfulde end en selv. Mens det direkte demokrati alene bygger på selvstændighedstrangen, og diktaturet alene på behovet for ledelse, forenes de to tendenser på harmonisk måde i det repræsentative demokrati: ledelsen står under folkets kontrol og er betinget af, at den fortsat formår at beholde folkets tillid på grundlag af fri kritik og meningstilkendegivelse. Efter denne opfattelse er de repræsentative organer andet og mere end en teknisk nødhjælp, de opfylder en selvstændig og ønskelig funktion, de er udtryk for en elite, der bedre og sandere, end folket selv er i stand til, udløser de behov, der rører sig i folket (1967: 222).

Alf Ross var ud fra disse overvejelser ikke begejstret for folkeafstemninger, og han argumenterede imod det fakultative referendum, hvorefter der under visse forudsætninger skal afholdes folkeafstemning om en beslutning

truffet i folkerepræsentationen. Han sondrede mellem to former for folkeafstemninger: De „anti-repræsentative“ folkeafstemninger hviler på den direkte folkesuverænitet i modsætning til det repræsentative demokrati og er udtryk for en politisk mistro til og kontrol med folkerepræsentationen. De „parlamentariske“ folkeafstemninger hviler derimod på det repræsentative demokrati og har det formål at afbøde visse vanskeligheder i særlige situationer. Suveræniteten udgår nok fra folket, men den udøves af folkets valgte repræsentanter, der handler på folkets vegne:

Afgørende er den almindelige tillid, men ikke kontrollen med den enkelte akt. Repræsentationen er ikke blot en mandatar til udøvelse af en andens direktiver og vilje, men en elite, der, i kraft af større indsigt og bedre evner, med en vis frihed skal tjene dem, den repræsenterer. Folkets opgave er ikke at regere eller lovgive, men at placere sin tillid hos de bedst egnede og generelt kontrollere, at den ikke misbruges. Demokratiet er efter denne opfattelse væsentlig en metode til udvælgelse af ledere (1953: 176).

Ud fra det repræsentative demokratis tankegang frygtede Ross, at et fakultativt referendum ville virke i politisk konservativ retning, fordi den store mængde som sagt overvejende er „træg og konservativ, behersket af fordomme og traditioner, mistroisk over for alt nyt.“ Desuden frygtede han, at fakultative referenda ville kunne misbruges i en parlamentarisk styreform, fordi mindretal i folkerepræsentationen „ville gribe enhver lejlighed til at sabotere flertallets lovgivning og udnytte eventuelt nederlag for regeringen til ministerstorm eller krav om nyvalg“ (1953: 185). I det hele taget frygtede Ross, at det fakultative referendum ville blive misbrugt som et taktisk middel til at vælte regeringen, hvilket efter hans opfattelse kunne indebære en fare for demokratiet (1953: 187).

#### **AFVISNING AF DEN SKARPE SONDRING**

Mens teoretikerne tidligere og praktikerne stadig sondrer skarpt mellem de to former for demokrati, er sondringen i den nyere forskning blevet udsat for kritik (Budge, 1996; Mendelsohn & Parkin, 2001). Udgangspunktet for denne kritik har været en konstatering af, at hverken direkte eller repræsentativt demokrati i deres rene former forekommer i virkelighedens verden.

Det direkte demokrati findes ingen steder i sin rene form. Man skal tilba-

ge til de græske bystater i oldtiden – for eksempel det klassiske Athen – for at finde eksempler på direkte demokrati. Selv i disse bystater var der ikke tale om nogen rendyrket form for direkte demokrati. I Athen var der således valg til nogle embeder, og selv om andre poster blev besat ved lodtrækning og ikke ved valg, var der også her tale om elementer af indirekte styre. Og den faktiske politik levede langt fra op til idealerne, idet en gruppe af politiske ledere kontinuerligt tog initiativet i de politiske forsamlinger (Hansen, 1993: 93-94). Selv Schweiz, der i vore dage er gået længst i retning af direkte demokrati, har repræsentative organer, der er valgt af befolkningen, og som tager langt de fleste politiske beslutninger.

Det repræsentative demokrati findes heller ikke i sin rene form nogen steder. Det er ganske vist rigtigt, at der aldrig er gennemført nationale folkeafstemninger i lande som USA og Holland og heller ikke i Tyskland efter den anden verdenskrig, men i USA og Tyskland afholdes der folkeafstemninger inden for de enkelte delstater, og i Holland forekommer de på det lokale niveau. I langt de fleste lande findes en blanding af direkte og repræsentativt demokrati, således at visse spørgsmål – f.eks. forfatningsændringer og grænseændringer – skal til folkeafstemning, men som omtalt i kapitel 9 går nogle lande som Schweiz og Italien længere end andre, når det drejer sig om at indføre elementer af direkte demokrati.

I virkeligheden kan man derfor tale om, at der er en glidende overgang mellem mere eller mindre direkte og repræsentative styreformers, som kan illustreres som vist i figur 10.1 (Budge, 1996: 43f).

## DE DANSKE ERFARINGER

I kapitel 2 er beskrevet, hvordan der oprindeligt var en tæt forbindelse mellem demokrati og borgernes direkte deltagelse i den politiske beslutningsproces. Først for et par hundrede år siden begyndte man at kombinere forestillingerne om demokrati og repræsentation, og det gav anledning til forskellige teorier om demokrati. Det danske folkestyre er ikke nogen realisering af en af disse teorier, men tankegangen har fundamentalt været domineret af det repræsentative demokrati som en værdi i sig selv. Kun Socialdemokratiet – og i en vis udstrækning Det radikale Venstre – har på et tidspunkt anset den valgte forsamling som en teknisk nødhjælp, der skulle holde sig til det mandat, den var valgt på, og som burde kontrolleres eller i hvert fald suppleres med elementer af direkte demokrati i form af initiativ og referendum.

FIGUR 10.1.

Den glidende overgang mellem direkte og repræsentativt demokrati

DET RENE DIREKTE DEMOKRATI	Partibaseret direkte demokrati	Partibaseret repræsentativt demokrati	DET RENE REPRÆSENTATIVE DEMOKRATI
Ingen ledelse af eller kontrol med flertalsafgørelser	Idealiseret Athen	Faktiske Athen	Folkets politiske rolle består kun i at vælge repræsentanter
	Schweiz	Central- europæiske lande	
	Danmark	Norge Sverige	
	Italien	Holland Tyskland	

Kilde: Tilvirket efter Budge, 1996: 44

Indførelsen af elementer af direkte demokrati i Danmark kan ses som et led i den fortsatte demokratisering af den politiske styreform, men analysen af argumenterne for og den konkrete udformning af det obligatoriske forfatningsreferendum og det fakultative lovreferendum peger i retning af, at folkesuveræniteten og det direkte demokrati kun i beskedent omfang er blevet tilgodeset i forhold til mindretalsbeskyttelsen og det repræsentative demokrati.

Selv om der er gennemført fire folkeafstemninger inden for det sidste årti (1992, 1993, 1998 og 2000), og selv om der er udsigt til flere folkeafstemninger i de kommende år, er Danmark ikke et af de lande, hvor der er flest indslag af direkte demokrati. Ud over Schweiz har Italien og Irland gennemført flere folkeafstemninger end Danmark, og der er ingen regler for folkeinitiativ eller folkebegæring som i Schweiz, Italien og nogle centraleuropæiske lande.

De gennemførte folkeafstemninger har ikke i Danmark ført til en dynamisk udvikling af de spæde muligheder for direkte folkelig medvirken i den politiske beslutningsproces. De danske folkeafstemninger har i mange tilfælde omhandlet forfatningsmæssige forhold, som kun i ringe grad har interesseret vælgerne, hvilket gennemgående har medført en lavere valgdeltagelse end ved folketingsvalgene. Som påvist i kapitel 6 har valgdeltagelsen derimod været på samme niveau som ved folketingsvalgene, hvor der har været tale om at inddrage befolkningen i afgørelsen af mere konkrete politiske sager, hvor forskellige politiske hovedprincipper blev konfronteret. Desuden kan der iagttages en tendens til stigende valgdeltagelse i folkeafstemningerne i Danmark i modsætning til de lande, hvor der afholdes et meget stort antal folkeafstemninger.

Da det danske erfaringsgrundlag med hensyn til folkeafstemninger er forholdsvist begrænset, er det vanskeligt at dokumentere, at folkeafstemningerne har ført til dårligere beslutninger, end vi ville have fået uden folkeafstemninger.

Folkeafstemningerne om valgretsaldere betød, at der ikke på dette punkt opstod en varig uoverensstemmelse mellem et progressivt Folketing og en konservativ befolkning. I 1969 viste det sig, at Folketingets flertal gik for hurtigt frem, og det førte til en mindre nedsættelse af valgretsaldere i 1971 og en udskydelse af en valgretsaldere på 18 år til 1978. Der skete således en gensidig tilpasning og en gradvis nedsættelse af valgretsaldere, som efterhånden vandt folkelig tilslutning. Kan det kaldes dårlig lovgivningskvalitet?

Selv om mange ledende politikere gerne vil af med de fire danske EU-

forbehold, må det ikke glemmes, at det var et overvældende flertal i Folketinget, som i 1992 udformede Det Nationale Kompromis med de fire forbehold. Flertallet søgte uden tvivl at imødekomme den kritik, der lå bag nej'et ved folkeafstemningen den 2. juni 1992, men det var de valgte repræsentanter, der fortolkede nej'et og handlede derefter. Forløbet kan godt udlægges som et positivt samspil mellem vælgerbefolkningen og dens valgte repræsentanter, der forbedrede den politiske beslutning, men det kan også udlægges som om, de valgte repræsentanter handlede under pres.

Under alle omstændigheder har både valgretten og dansk deltagelse i den europæiske integration givet anledning til grundige offentlige debatter, som fik en særlig fokus, fordi alle skulle tage stilling ved en efterfølgende folkeafstemning. Det må alt andet lige have ført til bedre og ikke til ringere beslutninger.

Med de eksisterende danske regler er det svært at se, at folkeafstemningerne skulle have svækket de valgte repræsentanter. Alle de nationale, danske folkeafstemninger er gennemført på initiativ af de valgte politikere. Nogle af folkeafstemningerne har været obligatoriske (grundlovsændringer, valgretnedsættelser og suverænitetsafgivelser), men det har i alle tilfælde været de valgte repræsentanter, der har besluttet at gennemføre de sager, der krævede folkeafstemning. Vælgerne har hverken nationalt, regionalt eller lokalt haft mulighed for at sætte den politiske dagsorden og fremkalde en folkeafstemning.

De valgte repræsentanter har ikke været meget for at give bestemmelsesretten fra sig. Det fakultative referendum, der blev indført i 1953, er kun blevet benyttet én gang, nemlig om fire jordlove i 1963, da de borgerlige partier i Folketinget begærede folkeafstemning. Selv om Socialdemokratiet har været i opposition i længere perioder og udtalt sig kritisk om borgerlig lovgivning, har partiet aldrig benyttet sig af muligheden for at standse sådanne love ved at begære folkeafstemning om dem.

Det er vanskeligt at hævde, at 1953-grundlovens muligheder for folkeafstemninger og specielt for fakultative referenda har medført politisk labilitet og bragt demokratiet i fare. EF/EU-spørgsmålet har ganske vist gentagne gange givet anledning til stærke politiske konfrontationer, navnlig op til folkeafstemningerne i 1972 og 1992, og det kan heller ikke afvises, at netop folkeafstemningerne har engageret mange danskere omkring den europæiske integration, hvilket kan have ført til større politisk polarisering, end hvis der alene havde været tale om beslutninger truffet af regering og Folketing. Folkeafstemningsinstitutionen har uden tvivl også været medvirkende til at

skabe og holde liv i organisationer som Folkebevægelsen mod EF og Juni-bevægelsen.

Spørgsmålet er imidlertid, hvor meget der skyldes selve det politiske sag-område, der indebærer afgivelse af national selvbestemmelsesret og derfor kalder på stærke følelser, og hvor meget der skyldes selve den politiske beslutningsform. Alternativet – at beslutninger om dansk deltagelse i EF og EU alene skulle bestemmes af regering og Folketing – forekommer både urealistisk og udemokratisk. Hvis ikke § 20 var blevet sat ind i grundloven i 1953, skulle danskerne have været gennem grundlovsændringer efter § 88, som også omfatter folkeafstemninger, eller også skulle hele proceduren for grundlovsændringer have været ændret.

Folkeafstemningerne i Danmark har i øvrigt ikke givet anledning til øget politisk polarisering og ustabilitet. I 1963 var der bred enighed om, at regeringens nederlag ikke skulle få parlamentariske konsekvenser, og Folkeafstemningen om Maastricht-traktaten i 1992 gav ligefrem anledning til et bredt politisk forlig, et „nationalt kompromis“ om Danmark og EU. Der kan snarere argumenteres for, at folkeafstemningsinstituttet – såvel dets regler som dets faktiske anvendelse og blot muligheden for dets anvendelse – har virket stabiliserende og fremmende for udviklingen af en forholdsvis bred politisk konsensus.

Folkeafstemningerne har heller ikke forhindret den danske regering i at føre fortrolige forhandlinger med andre EU-lande om fornyelser af traktatgrundlaget for det europæiske samarbejde. Når den danske regering har søgt at skabe større åbenhed i EU, er det ikke noget, der har været den påtvunget af de danske folkeafstemningsregler. En åben beslutningsproces er vel i almindelighed et karakteristisk træk ved det danske – og nordiske – demokrati, og påstande om et demokratisk underskud i EU sigter netop på den større lukkethed i Bruxelles og Strasbourg end i København.

De danske erfaringer med folkeafstemninger har således ikke givet mange holdepunkter for argumenterne mod mere direkte demokrati. Det skal dog erkendes, at de seneste af de gennemførte folkeafstemninger alene har omhandlet et enkelt emne, nemlig suverænitetsafgivelse til EF/EU. Selv om danskerne efterhånden har visse erfaringer med folkeafstemninger, så hviler de fleste af disse erfaringer på et ret snævert grundlag, da emner som valgretsalders og jordlove ligger tilbage i tiden.

Det hævdes ofte – som nævnt også af Alf Ross – at folkeafstemninger er konservative. Som diskuteret i kapitel 5 viser de danske erfaringer over en længere periode, at der ikke er voldsomme uoverensstemmelser mellem de

valgte politikere og vælgerne i den forstand, at vælgerne konsekvent eller blot hovedsageligt stopper eller udskyder vedtagne love. I halvdelen af tilfældene er Folketingets beslutning blevet godkendt af vælgerne. I den anden halvdel har vælgerne forkastet Folketingets beslutning, hvilket i de fleste tilfælde har medført en udskydelse, men ikke en fuldstændig standsning, af de foreslåede forandringer. I et enkelt tilfælde har folkeafstemningen til gengæld fremmet en udvikling, som Folketinget ville have standset, nemlig i 1986 hvor en folkeafstemning om EF-pakken førte til en vedtagelse, efter at den var forkastet af Folketinget.

Alt i alt har folkeafstemninger i Danmark ikke givet anledning til nogle af de problemer, som Alf Ross og andre modstandere af folkeafstemninger frygtede. Folkeafstemningerne har således ikke stoppet – men dog i nogle tilfælde udskudt – reformforslag. De har heller ikke fået parlamentariske konsekvenser for den siddende regering på den måde, at en regering, der har tabt en folkeafstemning, er blevet tvunget til at gå af eller udskrive nyvalg. En siddende regering er derimod blevet reddet af en folkeafstemning (i 1986).

Som omtalt i kapitel 8 er den danske befolkning nogenlunde ligeligt delt, når det drejer sig om synet på direkte og repræsentativt demokrati. Omkring halvdelen er godt tilfreds med den repræsentative styreform, mens den anden halvdel godt vil have flere folkeafstemninger. Der er altså ikke noget massivt folkekrav om mere direkte demokrati. På den anden side vil ændringer, der indfører mere direkte demokrati, nok finde bred folkelig forståelse, og de vil under alle omstændigheder imødekomme den halvdel af befolkningen, der gerne vil have ændret den nuværende balance.

## F O R S L A G

Der har nu over en årrække været talt meget om partiernes krise, om faldende medlemstal og medlemmernes manglende repræsentativitet. Der er argumenteret overbevisende for, at partimedlemmerne ikke kan bruges som pejlemærker for, hvad vælgerne mener, og partilederne er begyndt at benytte alternative kanaler som markedsundersøgelser, fokusgrupper og borgerhøringer for at få noget at vide om vælgernes ønsker og synspunkter. Dette indebærer en stærkere topstyring af partierne (Elklit, 2003: 196).

Skulle man under disse omstændigheder ønske at styrke forbindelsen mellem de politiske ledere og vælgerne ved at indføre flere elementer af direkte demokrati i den danske styreform, ville det mest oplagte være at til-



dele et antal vælgere retten til at begære folkeafstemning om en netop vedtaget lov. Nu er det kun 1/3 af Folketingets medlemmer, der har denne ret. Det ville ikke betyde noget massivt angreb på det i øvrigt repræsentative system i Danmark, hvis man skubbede balancen en smule i retning af mere direkte demokrati ved at give et antal vælgere den samme ret.

Indførelse af folkebegæring vil kunne indebære en demokratisering af den danske styreform på i hvert fald tre måder.

For det første vil det give vælgerbefolkningen større, om end kun indirekte, kontrol med den politiske dagsorden. Det vil fortsat være de valgte repræsentanter i regering og Folketing, der tager initiativ til, forbereder og vedtager nye love, men hvis et antal vælgere fik ret til at begære vedtagne love til folkeafstemning, ville det have to konsekvenser for fastsættelsen af den politiske dagsorden. Én konsekvens ville være, at vedtagne love kunne anfægtes og eventuelt stoppes af vælgerne. Det ville betyde, at spørgsmål, der var sat på den politiske dagsorden af politikerne og bragt til en beslutning, ikke ville få de tilsigtede virkninger. Selv om politikerne kontrollerer den politiske dagsorden, ville de med andre ord ikke altid kunne gennemføre, hvad de har sat på dagsordenen. En anden – og formodentligt vigtigere – konsekvens ville være, at de valgte repræsentanter måtte overveje, om de love, som de tager initiativ til og gennemfører, ville kunne holde, hvis der blev begæret folkeafstemning om dem. Når folketingsmedlemmerne på den måde ville få konkret anledning til at anticipere vælgernes reaktion, vil det formodentlig føre til en større overensstemmelse mellem lovgivernes og vælgernes politiske dagsorden. På den ene eller anden måde vil vælgerne med muligheden for folkebegæring om vedtagne lovforslag få en indirekte indflydelse på den politiske dagsorden.

For det andet vil muligheden for folkebegæring føre til større oplyst forståelse af politiske spørgsmål i befolkningen. Uanset om der gennemføres folkeafstemninger eller ej, vil den politiske debat blive højnet, når mere eller mindre organiserede grupper af vælgere rejser spørgsmålet, om en lov burde komme til folkeafstemning, og når de søger at begrunde en sådan afstemnings berettigelse ved indsamling af underskrifter. Hvis man har held med sig og får en vedtaget lov til folkeafstemning, vil valgkampen yderligere oplyse sagen og bidrage til en større politisk forståelse i befolkningen, således som det kendes fra EU-afstemningerne i Danmark.

Endelig vil folkebegæring for det tredje give vælgerne mulighed for en mere effektiv deltagelse, når begæringen fører til en folkeafstemning, og vælgerne direkte deltager i afgørelsen af et konkret politisk spørgsmål i ste-

det for blot at vælge en repræsentant, der på deres vegne tager stilling til mere eller mindre ukendte sager i de kommende år, og som de efterfølgende kan holde ansvarlig. Deltagelsen bliver mere effektiv, fordi den præcist er rettet mod en bestemt lov, og fordi den øver indflydelse på afgørelsen af et spørgsmål, der aktuelt drøftes i den offentlige debat.

I et land, hvor den lige og almindelige valgret er veletableret, kan en øget demokratisering netop ske ved, at folket får en større kontrol med den politiske dagsorden, en mere oplyst forståelse af politiske spørgsmål og en mere effektiv indflydelse på deres afgørelse (jf. kapitel 2 og Dahl, 1989: 108-115).

Det er i denne forbindelse interessant at bemærke, at Niels Helveg Petersen i debatten om ændring af den danske grundlov har foreslået indførelse af folkebegæring om vedtagne lovforslag. Det hedder i § 38 i hans forslag til ny grundlov (Politiken, 1. juni 2003):

Stk. 1. En tolvtedel af samtlige stemmeberettigede folketingsvælgere kan begære folkeafstemning om et i Folketinget vedtaget eller forkastet forslag til lov eller beslutning. Sådant begæring kan endvidere fremsættes vedrørende forslag, der er bortfaldet i medfør af § 36, stk. 6 [ved udskrivning af folketingsvalg, p.s.]. Der kan ikke begæres folkeafstemning om et vedtaget lovforslag, såfremt det er besluttet at underkaste det folkeafstemning i medfør af § 37 [den nuværende § 42, p.s.]. Der kan ikke begæres folkeafstemning om de i § 37, stk. 6 nævnte undtagelser vedrørende forslag til love og beslutninger [svarede til den nuværende § 42, stk. 6, dog således at den både omfatter forslag til love og forslag til folketingsbeslutninger, p.s.].

Stk. 2. Begæring i medfør af stk. 1 skal fremsættes inden 3 måneder efter forslagens endelige vedtagelse, forkastelse eller bortfald. Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende stemmeberettigede folketingsvælgere. De nærmere regler herom gives ved lov.

I de følgende dele af paragraffen foreslår Niels Helveg Petersen, at de nuværende regler for vedtagelse og forkastelse også skal gælde ved folkebegæring.

Det er værd at bemærke, at Niels Helveg Petersen foreslår, at det er et forholdsvis stort antal vælgere, der skal kunne begære folketingsbeslutninger til folkeafstemning. En tolvtedel af folketingsvælgernes (godt 8 procent) svarer til, at ca. 330.000 folketingsvælgere skal skrive under på begæringen. Og det skal ske inden tre måneder. Mens dette kan forekomme ret restriktivt, udvider Niels Helveg Petersen til gengæld de beslutninger, der kan begæres folkeafstemning om, til både at omfatte lovforslag og forslag til folketingsbe-

slutninger samt forslag, der er vedtaget, forkastet og bortfaldet på grund af udskrivning af folketingsvalg.

Det er ikke nogen principiel begrundelse for at afvise denne tanke, at vi har et repræsentativt demokrati i Danmark. Vi har som alle andre lande en blandet styreform, så det er et spørgsmål om at bestemme den rette balance mellem elementer af direkte og repræsentativt demokrati. Og hvis man er meget betænkelig ved at give et antal vælgere samme ret, som man giver et antal folketingsmedlemmer, kan man blot hæve kravet om underskrifter til måske 10 procent (ca. 400.000) eller endnu mere.

Ved bestemmelsen af antallet af underskrifter bør der findes en balance mellem på den ene side risikoen for at få alt for mange folkeafstemninger og på den anden side en realistisk mulighed for, at det i praksis kan lade sig gøre at indsamle underskrifterne inden for den fastsatte tidsgrænse. Et lille antal underskrifter kan resultere i så mange folkeafstemninger, at det vil umuliggøre en frugtbar debat om de enkelte forslag, og det kan føre til vælgertræthed og faldende valgdeltagelse, som det kendes fra Schweiz og Italien. Et stort antal underskrifter kan gøre det så vanskeligt at indsamle underskrifterne, at den formelle mulighed for utilfredse vælgere kommer til at fremstå som en narresut.

Man må opfatte Niels Helveg Petersens forslag som et bud på, hvordan en regel om folkebegæring kunne se ud og som et oplæg til forhandling om det rette antal underskrifter og en hensigtsmæssig tidsgrænse. Gennemføres et sådant forslag ville man vinde en langt større legitimitet omkring den gennemførte lovgivning. Al snak om „det tavse flertal“ må forstumme, hvis folk, der er utilfredse med nye love, kan søge støtte til at bringe dem til en folkelig afgørelse.

Rent lovgivningsteknisk kan en sådan reform gennemføres på tre måder. For det første kan man sætte nogle få linjer ind i den nuværende § 42 i grundloven, hvorefter et antal vælgere får samme ret som 1/3 af folketingsmedlemmerne. For det andet kan man udforme en helt ny paragraf. Og endelig kan man for det tredje, som foreslået af Niels Helveg Petersen, lade en paragraf om folkebegæring indgå i en større revision af grundloven.

Man behøver imidlertid hverken en grundlovskommission eller et større udredningsarbejde, hvis der er politisk vilje til at tage et lille skridt i retning af et mere direkte demokrati. Alle hidtidige grundlovsændringer i Danmark har været, hvad man i Schweiz kalder for *totale* forfatningsrevisioner, idet de har omfattet mange ændringer. Der er dog intet til hinder for – hverken ret-

ligt eller politisk – at man gennemfører en *partiel* forfatningsrevision, hvor der ændres i eller tilføjes en enkelt paragraf.

Frygten for, at en grundlovsændring ikke skulle kunne opfylde kravet om, at 40 procent af de stemmeberettigede skal stemme for forslaget, hviler på erfaringerne fra 1939 og 1953. Men ser man på resultatet af de seneste folkeafstemninger med en valgdeltagelse på omkring 80 procent, skulle det kunne give anledning til større optimisme. Faktisk opfylder alle de vedtagne ændringer af EF/EU-traktaterne 40-procent kravet, og nederlagene i 1992 og 2000 skyldes ikke lav valgdeltagelse, men at der var flertal imod forslagene.

I virkeligheden kan man meget vel forestille sig, at det vil være langt lettere for vælgerne at tage stilling til et enkelt og forståeligt forslag til grundlovsændring, der åbner op for folkebegæring om folketingsbeslutninger, end det vil være at skulle tage stilling til en større grundlovsrevision, hvor der er mange ting at tage stilling til, og hvor modvilje mod en enkelt eller nogle få ændringer blandt mange, der kan accepteres, kan medføre, at der siges nej til det hele.

En anden – og mere vidtgående – mulighed for at ændre balancen mellem direkte og repræsentativt demokrati ville være at give et antal vælgere mulighed for at få deres eget forslag forelagt vælgerne. Der findes i dag hverken herhjemme eller i andre vesteuropæiske lande mulighed for folkeinitiativ om love på det nationale niveau – kun om forfatningen i Schweiz – men dets indførelse ville i endnu højere grad end folkebegæring indebære en demokratisering af styreformen, fordi det ville give vælgerne direkte kontrol med den politiske dagsorden, mens folkebegæring kun vil give en indirekte kontrol.

En mellemform mellem folkebegæring om vedtagne lovforslag og folkeinitiativ om love, er – således om det kendes i Italien – at åbne for folkebegæring om eksisterende love. Selv om der ikke formelt er tale om, at vælgerne kan bringe deres egen lovtekst til folkeafstemning, så vil der i realiteten kunne opnås omtrent den samme kontrol med dagsordenen, hvis dele af den eksisterende lovgivning kan ophæves eller gives et andet indhold ved at fjerne enkelte ord eller ophæve enkelte paragraffer, forudsætninger, undtagelser mv.

Tilhængere af den rene form for repræsentativt demokrati vil sikkert imødegå tanken om folkebegæring – og folkeinitiativ – ved at henvise til de klassiske argumenter om ansvarsforflygtigelse og vælgernes manglende evne til og interesse for at deltage direkte i den politiske beslutningsproces. Man

vil måske også pege på, at de oprindelige forudsætninger for nødvendigheden af repræsentative organer – samfundets størrelse og den sociale og økonomiske ulighed mellem borgerne – fortsat gør sig gældende.

Over for sådanne argumenter kan det for det første fremhæves, at der netop ikke er tale om et enten-eller. Styreformen er ikke og behøver ikke være et rent direkte demokrati eller et rent repræsentativt demokrati. Forestillingen om, at alle borgere skulle deltage direkte i alle politiske sager hele tiden, er urealistisk i det samfund vi kender i dag, men fra den nuværende situation og til et altomfattende deltagelsesdemokrati er der unægteligt et langt spring. Som antydnet kan der meget vel peges på praktiske muligheder for en større folkelig deltagelse, som vil styrke styreformens demokratiske karakter, samtidig med at repræsentative organer og politiske partier ville have både eksistensberettigelse og væsentlig indflydelse på den politiske udvikling (se videre Budge, 1996: 105-132).

For det andet er det vel i dag de færreste, der vil tilslutte sig Alf Ross' menneskesyn: „... at den store mængde er overvejende træg og konservativ, behersket af fordomme og traditioner, mistroiske mod alt nyt ...“ (Ross, 1953: 180). Siden begyndelsen af 1950'erne har store dele af den danske befolkning vist stor interesse for at deltage i politik, både under traditionelle og mere utraditionelle former. Det er også omtalt, at udfaldet af de danske folkeafstemninger ikke entydigt kan tages til indtægt for en konservativ tendens. Og hvis der ikke gennemføres mere end én folkeafstemning om året eller hvert andet år, vil det efter alt at dømme resultere i fortsat høj valgdeltagelse.

Endelig kan man om forudsætningerne for nødvendigheden af repræsentative organer sige, at disse forudsætninger i et levende demokrati til stadighed bør være genstand for drøftelse, således at man ikke henfalder til vanetænkning og fordomme. Det er sandt, at repræsentative demokratier byder på mange muligheder for, at folket kan komme til orde gennem indlæg i aviser, radio og tv, gennem meningsmålinger, folkehøringer, demonstrationer, underskriftsindsamlinger mv., men det er uheldigt, at den eneste måde, hvorpå man kan opnå eller standse en beslutning, er at gå ud over disse lovlige kanaler ved at gribe til strejker og mere eller mindre voldelige aktioner, som i værste fald kan føre til terrorisme. At indsamle underskrifter til en folkebegæring eller et folkeinitiativ og deltage i valgkampen op til en folkeafstemning vil kunne kanalisere megen oppositionel politisk aktivitet ind i konstruktive og legale kanaler (Budge, 1996: 192).

Det er også værd at overveje, om den moderne velfærdsstat med dens stærkt øgede undervisningsniveau, sociale sikkerhedsnet og større lighed i

økonomiske ressourcer ikke repræsenterer en nutidig tilnærmelse til den lighed, der prægede det samfund af selvejende bønder, som Rousseau og Jefferson i sin tid havde i tankerne? Selv om der fortsat er betydelige sociale og økonomiske uligheder i et samfund som det danske, så adskiller forholdene sig i dag fundamentalt fra dem, der for eksempel fik John Stuart Mill til at tale om nødvendigheden af at give det højtuddannede mindretal en særlig indflydelse i den repræsentative styreform (Mill, 1861:283). Det repræsentative system udviklede sig i 1800-tallet under helt andre forudsætninger, end dem vi kender i dag, og spørgsmålet er, hvilke konsekvenser der skal drages af de ændrede forudsætninger for balancen mellem direkte og repræsentativt demokrati. Anders Fogh Rasmussen har således været inde på (jf. kapitel 7), at den offentlige sektors vækst og den offentlige regulering af stadig flere livsområder indebærer, at borgerne i dag i langt større udstrækning end tidligere har konkrete interesser at varetage i den proces, der former vilkårene for deres hverdag. Når en stadig større del af borgernes liv reguleres politisk, er det så ikke rimeligt, at de også får større mulighed for direkte politisk indflydelse og ansvar?

#### SAMMENFATNING

Indførelsen af en udvidet adgang til folkeafstemninger, specielt adgangen til fakultativt referendum efter § 42, i grundloven af 1953, har ikke anfægtet det repræsentative princip, der ligger til grund for det politiske system i Danmark. Det har heller ikke – måske med en enkelt undtagelse – øget den folkelige indflydelse på de politiske beslutninger. Det er kun undtagelsesvist og under ganske bestemte forudsætninger, at den danske befolkning direkte er blevet inddraget i den politiske beslutningsproces, og når det er sket, har det alene været gennem afstemninger, hvis afholdelse og tema har været bestemt af de valgte politikere. Initiativet til at inddrage befolkningen ligger hos store mindretal i Folketinget, og det er kun blevet benyttet af de store borgerlige partier. Det er ikke sket ofte, men interessant nok både, når disse partier har været i opposition (i 1963), og når de har været i regering (i 1986). Små mindretal i Folketinget har derimod ikke haft held til at få sager til folkeafstemning, og de toneangivende partier har ikke været villige til at give et antal vælgere ret til at begære folkeafstemning om vedtagne love eller at tage initiativ til egne forslag.

Den væsentligste undtagelse fra det veletablerede repræsentative demokrati er større beslutninger om Danmarks traktatmæssige forhold til Den

Europæiske Union. Mere eller mindre bevidst eller tilsigtet har der her udviklet sig en form for direkte demokrati i form af et fast normsæt om, at vælgerne inddrages direkte i beslutninger, der ændrer Danmarks forhold til de igangværende unionsbestrebelse ved afgivelse af national selvbestemmelsesret. Socialdemokratiet åbnede i 1971-72 denne mulighed, formodentlig af kortsigtede taktiske hensyn for at undgå intern splittelse i partiet. Konservative og Venstre styrkede i 1986 denne tendens, velsagtens mindre af principielle grunde end fra en kortsigtet interesse i at fastholde regeringsmagten. Med befolkningens afvisning af Maastricht-traktaten i 1992 og Det Nationale Kompromis blev nye spilleregler reelt etableret, idet det herefter vil være politisk umuligt at anlægge rent statsretlige betragtninger om nødvendigheden af fremtidige folkeafstemninger på dette område. Ethvert forsøg fra regeringens og Folketingets side på at undgå en folkeafstemning om væsentlige ændringer af traktatgrundlaget og dansk EU-medlemskab vil kunne bruges til at mobilisere en folkelig modstand og undergrave den politiske ledelses legitimitet.

Selv om der er gennemført 14 folkeafstemninger siden 1953, har de ikke givet anledning til nogle af de problemer, som modstandere af folkeafstemninger frygtede. I betragtning af, hvor beskeden forøgelsen af den direkte folkelige indflydelse har været, er betænkeligheden over for en udvidelse af det eksisterende demokrati med en øget anvendelse af folkeafstemninger bemærkelsesværdig.

En øget anvendelse af folkeafstemninger inden for de gældende regler, først og fremmest fakultative referenda efter § 42 eller frivillige, vejledende afstemninger, synes – bortset fra EU-området – ikke videre sandsynlig. En ændring af reglerne, som ville give en del af vælgerne mulighed for at begære folkeafstemninger på linje med – eller måske sammen med? – en del af medlemmerne af Folketinget er sat på den politiske dagsorden og repræsenterer nok det bedste bud på en ændring af den eksisterende balance mellem direkte og repræsentativt demokrati.

Blad de politiske magthavere er der imidlertid kræfter, der arbejder for at begrænse anvendelsen af folkeafstemninger. I en kronik i Politiken 21. februar 2000 foreslog fremtrædende embedsmænd som Jens Christensen og Niels Ersbøll således, at vi fremover skal begrænse antallet af folkeafstemninger. Regeringen skal løbende tage stilling til, om nye forslag virkelig vil kræve en folkeafstemning. De finder ikke, at der i dag er nogen, der ved, hvad vi stemmer om. Afstemningen om Amsterdam-traktaten var således begrundet i nye regler for ligestilling og forbrugerbeskyttelse, mens ja-siden

argumenterede for EU som „Fredens Projekt“ og Europas historiske samling, mens nej-siden talte om spild af landbrugspenge, afskaffelse af det toldfrie salg og invasion af fremmede.

Mange finder i traditionen efter Alf Ross, at den slags afstemninger ikke er noget optimalt demokrati, og der tales om den forløjethed og manipulation, der kendetegner begge lejre i EU-debatten (Politikens ledende artikel den samme dag).

Hvis denne bog kan bidrage til at nuancere traditionen efter Alf Ross, hvorefter der er tale om en uforenelig modsætning mellem direkte og repræsentativt demokrati, vil meget være vundet. Og hvis institutionelle forandringer kunne medføre, at folkeafstemninger kunne blive brugt om andet end EU-spørgsmål, ville de måske også kunne blive vurderet i et andet lys end det, som kommer til udtryk blandt ledende politikere, embedsmænd og dagbladsredaktører. Men i sidste ende er det viljen blandt politikerne til at fastholde magten eller deres accept af at give lidt af den politiske kontrol fra sig, der er afgørende for folkeafstemningernes fremtid i Danmark, og i hvilket omfang folkets røst skal kunne komme direkte til udtryk.



## LITTERATUR

- Almond, Gabriel & Sidney Verba (1965). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown. (Paperbackudgave af førsteudgaven fra Princeton University Press, 1963).
- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen (1999). *Vælgere med omtanke – en analyse af folketingsvalget 1998*. Århus: Forlaget Systeme.
- Andersen, Poul (1966). „Dansk Folkeafstemning om Love“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 47:2-16.
- Aristoteles (1946). *Statslære* (oversat af William Norvin og Peter Fuglsang). København: Gyldendal.
- Avisårbogen* (diverse årgange).
- Bjørklund, Tor (1982). „The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed?“ *Scandinavian Political Studies*, 5, 3:237-257.
- Bjørklund, Tor (1997). *Om folkeafstemninger. Norge og Norden 1905-1994*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Blondel, Jean, Richard Sinnott & Palle Svensson (1998). *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*. Oxford: Clarendon Press.
- Bogdanor, Vernon (1994). „Western Europe“, pp. 24-97 i David Butler & Austin Ranney (eds.). *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. London: MacMillan.
- Borre, Ole (1986). „The Danish Referendum on the EC Common Act“. *Electoral Studies*, 5:189-193.
- Borre, Ole & Jørgen Elklit (1972). „Nogle resultater fra TVA's analyse af EF-folkeafstemningen“. *Økonomi og Politik*, 46, 3:256-274.
- Borre, Ole & Jørgen Goul Andersen (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark. A Study of the 1994 Election*. Århus: Aarhus University Press.
- Budge, Ian (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Buksti, Jacob K. (1977). „De politiske problemer omkring den fysiske planlægning og opbygningen af et planlovssystem i Danmark“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, pp. 266-275.
- Burke, Edmund (1790/1987). *Tanker om den franske revolution*. Tidehvervs Forlag. Dansk oversættelse af *Reflections on the revolution in France*.

- Butler, David & Austin Ranney (eds.) (1978). *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Butler, David & Austin Ranney (eds.) (1994). *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. London: MacMillan.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christophersen, Jens A. (1956). „An historical outlook on the different usages of the term ‘democracy’“, pp. 77-138 i Arne Næss (ed.). *Democracy, Ideology and Objectivity*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press. (Dansk oversættelse: *Om demokrati*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 2000).
- Damgaard, Erik (red.) (1980). *Folkets veje i dansk politik*. København: Schultz.
- Ehrmann, Henry W. (1971). *Politics in France* (2nd ed.). Boston: Little, Brown and Company.
- Elklit, Jørgen (2003). „Partierne, medlemmerne og fremtiden“, pp. 186-206 i Lars Bille & Jørgen Elklit (red.). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Elklit, Jørgen & Ole Tonsgaard (red.) (1989). *To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988*. Århus: Forlaget Politica.
- Eigaard, Søren (1993). *Idealer og Politik. Historien om grundloven af 1953*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Eulau, Heinz, John. C. Wahlke, William Buchanan & LeRoy C. Ferguson (1959). „The Role of the Representative“. *The American Political Science Review*, 53:742-756.
- Euro-Barometre* udgivet af EF-kommissionen.
- Flindt Pedersen, Jørgen (1963). *Der ønskes en gennemgang af de forslag, som danske politiske partier i det 20. århundrede har stillet vedrørende frivilligt referendum i spørgsmål af nationalpolitisk, udenrigspolitisk eller militærpolitisk karakter, en analyse af den offentlige debat vedrørende disse forslag samt et forsøg på formulering af en teori vedrørende deres funktion i den politiske proces*. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet (upubliceret speciale).
- Folketingets Forhandlinger* (diverse årgange).
- Folketingstidende* (diverse årgange).
- Folketingsårbogen* (1954).
- Fonsmark, Henning (1990). *Historien om den danske Utopi. Et idépolitisk essay om danskernes velfærdsdemokrati*. København: Gyldendal.

- Fonsmark, Henning (1991). *Den suveræne dansker – et idépolitisk essay om det optimale demokrati*. København: Gyldendal.
- Fonsmark, Henning (1992). „Om folkeafstemninger i det repræsentative demokrati“, pp. 68–78 i Niels Helveg Petersen (red.). *På sporet af den nye grundlov*. København: Gyldendal.
- Franklin, Mark N. (2002). „Learning from the Danish case: A comment on Palle Svensson’s critique of the Franklin thesis“. *European Journal of Political Research*, 41:751–757.
- Franklin, Mark N., Thomas T. Mackie & Henry Valen (1992). *Electoral Change: Responses to evolving social and attitudinal changes in Western countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gallagher, Michael (1996a). „Conclusion“, pp. 226–252 i Michael Gallagher & Pier Vincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*. London: MacMillan.
- Gallagher, Michael (1996b). „Ireland: the referendum as a conservative device?“, pp. 86–105 i Michael Gallagher & Pier Vincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*. London: MacMillan.
- Garodkin, Ib (2003). *Håndbog i dansk politik*, 23. København: Rosinante – og tidligere årgange.
- Germer, Peter (1995). *Statsforfatningsret*. København: Jurist- og Økonomforlagets Forlag, 2. udg.
- Goul Andersen, Jørgen (1993). „Politisk deltagelse i 1990 sammenlignet med 1979“, pp. 45–74 i Johannes Andersen et al. *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning: Systime.
- Granberg, Donald & Sören Holmberg (1991). „Self-reported turnout and voter validation“. *American Journal of Political Science*, 35, 2:448–459.
- Hansen, Mogens Herman (1993). *Demokratiet i Athen*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Hanson, Russell L. (1985). *The Democratic Imagination in America. Conversations with Our Past*. Princeton: Princeton University Press.
- Holden, Barry (1974). *The Nature of Democracy*. London: Nelson.
- Højlund, Niels (1993). *Folkeafstemninger – en trussel mod demokratiet!* København: Gyldendal.
- Jakobsen, Mogens Storgaard, Søren Risbjerg Thomsen & Regin Reinert (2001). „Afstemningen om den fælles mønt – social baggrund og holdninger“. *Politica*, 33, 1:66–88.
- Johnston, Richard, André Blais, Elisabeth Gidengil & Neil Neviite (1996). *The Challenge of Direct Democracy: The 1992 Canadian Referendum*. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Kauffeldt, Carl (1972). „Folkeafstemningsinstituttets udvikling i Danmark“. *Økonomi og Politik*, 46, 3:245–255.

- Kobach, Kris W. (1994). „Switzerland“, pp. 98–153 i David Butler & Austin Ranney (eds.) (1994). *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. London: MacMillan.
- Koch, Hal (1945). *Hvad er demokrati?* København: Gyldendal (5. udg., 1991).
- Koch, Henning (1993). „Folkeafstemningsinstituttet“, pp. 272–82 i Peter Blume & Hanne Petersen (red.). *Retlig polycentri*. København: Akademisk Forlag.
- Koch, Henning & Lise Togeby (1999). „Vælgerne“. Forberedt for Folketingets konference om behovet for en grundlovsrevision, Hotel Marienlyst, 4.–5. november 1999 (kan findes på [www.folketinget.dk/baggrund/grundlov/vaelgerne.htm](http://www.folketinget.dk/baggrund/grundlov/vaelgerne.htm)).
- Kriesi, Hanspeter (1994). „Akteure–Medien–Publikum: die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit“, pp. 234–260 i Friedhelm Neidhardt (ed.). *Öffentlichkeit, Öffentliche Meinung, Soziale Bewegungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Leduc, Lawrence (2002). „Opinion change and voting behaviour in referendums“. *European Journal of Political Research*, 41:711–732.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1960). *Political Man*. London: Heineman.
- Listhaug, Ola, Sören Holmberg & Risto Sänkiäho (1998). „Partisanship and EU Choice“. pp. 215–234 i Anders Todal Jenssen, Pertti Pesonen & Michael Gilljam (eds.). *To Join or Not to Join*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Lively, Jack (1975). *Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Madison, James, Alexander Hamilton & John Jay (1788/1987). *The Federalist Papers*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.
- Magleby, David B. (1994). „Direct Legislation in the American States“, pp. 218–257 i David Butler & Austin Ranney (eds.) (1994). *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. London: MacMillan.
- Marchal, Guy P. (1986). „Les racines de l’indépendance (401–1394)“, pp. 97–198 i Jean–Claude Favez et al. (eds.). *Nouvelles Historie de la Suisse et des Suisses*. Lausanne: Payot.
- Marcussen, Martin & Mette Zølner (2001). „The Danish EMU Referendum 2000: Business as Usual“. *Government and Opposition*, 36, 3:379–401.
- Mendelsohn, Matthew & Andrew Parkin (eds.) (2001). *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendums Campaigns*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- Meyer, Jørgen Christian (1986). „Den amerikanske og Den franske Revolution og antikmyten“, pp. 77–99 i Rudi Thomsen (red.). *Det athenske demokrati i samtidens og eftertidens syn*, bind II. Århus: Sfinx.
- Mill, John Stuart (1861). *Utilitarianism, Liberty, and Considerations on Representative Government*, London: J.M. Dent & Sons Ltd (1972).

- Miller, Kenneth E. (1982). „Policy-Making by Referendum: The Danish Experience“. *West European Politics*, 5, 1: 54-76.
- Morel, Laurence (1996). „France: towards a less controversial use of the referendum?“, pp. 66-85 i Michael Gallagher & PierVincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*. London: MacMillan.
- Munch, Peter (1961). *Erindringer 1914-18. Under den første verdenskrig*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Neidhart, Leonard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Nielsen, Hans Jørgen (1994). *Vil folket virkeligt styre?* Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Nielsen, Hans Jørgen (1999). „Tilliden til politikerne“, pp. 239-247 i Johannes Andersen, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen (red.). *Vælgere med omtanke – en analyse af folketingsvalget 1998*. Århus: Forlaget System.
- Næss, Arne (ed.) (1956). *Democracy, Ideology and Objectivity*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Paine, Thomas (1792). *Rights of Man*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.
- Pelinka, Anton & Sylvia Greiderer (1996). „Austria: the referendum as an instrument of internationalisation“, pp. 20-32 i Michael Gallagher & Pier Vincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*. London: MacMillan.
- Petersen, Niels Helveg (red.) (1992). *På sporet af den nye grundlov*. København: Gyldendal.
- Pesonen, Pertti (1998). „Voting Decisions“, pp. 127-146 i Anders Todal Jensen, Pertti Pesonen & Michael Gilljam (eds.). *To Join or Not to Join*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Petersen, Nikolaj & Jørgen Elklit (1973). „Denmark Enters the European Communities“. *Scandinavian Political Studies*, 8: 198-213.
- Petersson, Olof (1984). *Folkestyrelse och statsmakt i Norden*. Uppsala: Diskurs.
- Pierce, Roy, Henry Valen & Ola Listhaug (1983). „Referendum voting behavior: The Norwegian and British referenda on Membership in the European Community“. *American Journal of Political Science*, 27, 1: 43-63.
- Platon (1975). *Staten*, redigeret og oversat af Hans Ræder. København: Hans Reitzel.
- Politica* (1994). 26, 1 (særnummer om dansk parlamentarisme).
- Qvortrup, Mads (2000). „Checks and Balances in a Unicameral Parliament: The Case of the Danish Minority Referendum“. *The Journal of Legislative Studies*, 6, 2: 15-23.

- Qvortrup, Mads (2001). „How to lose a referendum“. *Political Quarterly*, 72, 2:140-146.
- Qvortrup, Mads (2002). „The Danish referendum on Euro entry, September 2000“. *Electoral Studies*, 21:493-498.
- Qvortrup, Mads (uden årstal). *The Consent of the Governed: How Referendums Can Strengthen Representative Government*. Upubliceret manuskript.
- Rasmussen, Anders Fogh (1993). *Fra socialstat til minimalstat. En liberal strategi*. København: Samleren.
- Rasmussen, Erik (1972). *Komparativ Politik 2*. (2. udg.). København: Gyldendal.
- Rasmussen, Hjalte (1999). „Folketing, EF/EU og grundlovens § 20“, pp. 371-412 i Ole Stig Andersen et al. *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-årsjubileum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Rasmussen, Jakob (1996). *Folkeafstemningsinstituttet i Danmark fra Erik Eriksen til Edinburgh (1953-1993)*. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, (upubliceret speciale).
- Rigsdagstidende*, diverse årgange.
- Ringdal, Kristen & Henry Valen (1998). „Structural Divisions in the EU referendums“, pp. 168-193 i Anders Todal Jensen, Pertti Pesonen & Michael Gilljam (eds.). *To Join or Not to Join*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Ross, Alf (1953). „Memorandum om folkeafstemning, væsentlig på grundlag af to svenske betænkninger“, bilag 10, pp. 157-187 i *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*. København: Schultz.
- Ross, Alf (1946/1967). *Hvorfor Demokrati?* København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck. (2. forkortede udgave fra 1967).
- Rousseau, Jean-Jacques (1762/1987). *Samfundspagten*. København: Rhodos.
- Ruin, Olof (1996): „Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues“, pp. 171-184 i Michael Gallagher & PierVincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*. London: MacMillan.
- Schmidt, Marcus (1993). *Direkte demokrati i Danmark*. København: Nyt Forlag Arnold Busck.
- Schumpeter, Joseph A. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allan & Unwin. (5th ed.).
- Setälä, Maija (1999a). „Referendums in Western Europe – A Wave of Direct Democracy?“ *Scandinavian Political Studies*, 22, 4:327-340.
- Setälä, Maija (1999b). *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*. London: MacMillan.
- Sinnott, Richard (2002). „Cleavages, parties and referendums: Relationships between representative and direct democracy in the Republic of Ireland“. *European Journal of Political Research*, 41:811-826.

- Sinnott, Richard (2003). „Attitudes and behaviour of the Irish electorate in the second referendum on the Treaty of Nice“. Working paper. University College Dublin.
- Siune, Karen, Palle Svensson & Ole Tonsgaard (1992). *Det blev et nej*. Århus: Forlaget Politica.
- Siune, Karen, Palle Svensson & Ole Tonsgaard (1994). *Fra et nej til et ja*. Århus: Forlaget Politica.
- Sløk, Johannes (1989). *Det her samfund!* Viby J.: Centrum.
- Statistisk Årbog*, diverse årg.
- Statistiske Efterretninger*. Befolkning og valg, diverse numre.
- Suksi, Markku (1993). *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers.
- Suksi, Markku (1996). „Finland: the referendum as a dormant feature“, pp. 52-65 i Michael Gallagher & Pier Vincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*. London: MacMillan.
- Svensson, Palle (1977). „Demokrati og politisk deltagelse“, pp. 273-304 i *Festskrift til Erik Rasmussen*. Århus: Forlaget Politica
- Svensson, Palle (1978). *De unges valgret*. Århus: Forlaget Politica.
- Svensson, Palle (1979). „Den klassiske demokratiske teori“. *Politica*, 11, 2:5-39.
- Svensson, Palle (1981). *Folkeafstemningen om 18 års valgret. En rapport om folkeafstemningen den 19. september 1978 med særligt henblik på en analyse af vælgerens adfærd*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Svensson, Palle (1984). „Folkeafstemninger i dansk politik“, pp. 298-321 i Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard (red.). *Valg og vælgeradfærd. Studier i dansk politik*. Århus: Forlaget Politica.
- Svensson, Palle (1995). *Theories of Democracy. The Brno Lectures*. Århus: Department of Political Science, Aarhus University.
- Svensson, Palle (1996a). „Denmark: the referendum as minority protection“, pp. 33-51 i Michael Gallagher & Pier Vincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*. London: MacMillan.
- Svensson, Palle (1996b). *Demokratiets krise?* Århus: Forlaget Politica.
- Svensson, Palle (1999a). „The Danes and Direct Democracy“, pp. 247-264 i Erik Beukel, Kurt Klaudi Klausen & Poul Erik Mouritzen (eds.). *Elites, Parties and Democracy. Festschrift for Professor Mogens N. Pedersen*. Odense: Odense University Press.
- Svensson, Palle (1999b). „Folkeafstemninger“, pp. 283-311 i Ole Stig Andersen et al. *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-årsjubileum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.

- Svensson, Palle (2002a). „Robert A. Dahl, demokratiet og indvandrerne“, pp. 180–196 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.). *Demokratisk set. Festskrift til Lise Togeby*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Svensson, Palle (2002b). „Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis“. *European Journal of Political Research*, 41:733–750.
- Svensson, Palle & Lise Togeby (1986). *Politisk opbrud*. Århus: Forlaget Politica.
- Sørensen, Max (1969). *Statsforfatningsret*. København: Juristforbundets Forlag.
- Tonsgaard, Ole (1984). „En skitse til en teori om folkeafstemningsadfærd“, pp. 322–337 i Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard (red.). *Vælg og Vælgeradfærd*. Århus: Forlaget Politica.
- Tonsgaard, Ole (1987). „Folkeafstemningen om EF-pakken“, pp. 113–139 i *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1986*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Tonsgaard, Ole (1992). „A Theoretical Model of Referendum Behaviour“, pp. 132–147 i Peter Gundelach & Karen Siune (eds.). *From Voters to Participants. Essays in Honour of Ole Borre*. Århus: Forlaget Politica.
- Trechsel, Alexander H. & Hanspeter Kriesi (1996). „Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system“, pp. 185–208 i Michael Gallagher & PierVincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*. London: MacMillan.
- Tvevad, Jørgen (1964). „De danske vælgeres vetoret“. *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 67:137–151.
- Uleri, PierVincenzo (1996a). „Introduction“, pp. 1–16 i Michael Gallagher & PierVincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*. London: MacMillan.
- Uleri, PierVincenzo (1996b). „Italy. referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime“, pp. 106–125 i Michael Gallagher & PierVincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*. London: MacMillan.
- Uleri, PierVincenzo (2002). „On referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? How Italian parties learned to control referendums“. *European Journal of Political Research*, 41:863–883.
- Van Holsteyn, Joop (1996). „The Netherlands: national debates and local experience“, pp. 126–138 i Michael Gallagher & PierVincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*. London: MacMillan.
- Zahle, Henrik (1996) *Regering, forvaltning og dom. Dansk forfatningsret, bind 2*. København: Christian Ejlers’ Forlag (2. udg.).



## § 19

Stk. 1. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden Folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden Folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med Folketingets samtykke.

Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden Folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges Folketinget. Er Folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt indkaldes til møde.

Stk. 3. Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om Det Udenrigspolitiske Nævn fastsættes ved lov.

## § 20

Stk. 1. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.

## § 29

Stk. 1. Valgret til Folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget og har nået den i stk. 2 omhandlede valgretsalder, medmindre vedkommende er umyndiggjort. Det bestemmes ved lov, i hvilket omfang straf og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp, medfører tab af valgret.

Stk. 2. Valgretsalderen er den, som har opnået flertal ved folkeafstemning i overensstemmelse med lov af 25. marts 1953. Ændring af den til enhver tid gældende valgretsalder kan ske ved lov. Et af Folketinget vedtaget forslag til en sådan lov kan først stadfæstes af kongen, når bestemmelsen om ændring af valgretsalderen i overensstemmelse med § 42, stk. 5, har været undergivet en folkeafstemning, der ikke har medført bestemmelsens bortfald.

## § 42

Stk. 1. Når et lovforslag er vedtaget af Folketinget, kan en tredjedel af Folketingets medlemmer inden for en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse over for formanden begære folkeafstemning om lovforslaget.

Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende medlemmer.

Stk. 2. Et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, jf. stk. 6, kan kun i det i stk. 7 omhandlede tilfælde stadfæstes af kongen inden udløbet af den i stk. 1 nævnte frist, eller inden begæret folkeafstemning har fundet sted.

Stk. 3. Når der er begæret folkeafstemning om et lovforslag, kan Folketinget inden for en frist af fem søgnedage fra forslagens endelige vedtagelse beslutte, at forslaget skal bortfalde.

Stk. 4. Træffer Folketinget ikke beslutning i henhold til stk. 3, skal meddelelse om, at lovforslaget skal prøves ved folkeafstemning, snarest tilstilles statsministeren, der derefter lader lovforslaget bekendtgøre med meddelelse om, at folkeafstemning vil finde sted. Folkeafstemningen iværksættes efter statsministerens nærmere bestemmelse tidligst tolv og senest atten søgnedage efter bekendtgørelsen.

Stk. 5. Ved folkeafstemning stemmes for og imod lovforslaget. Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere, dog mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede, har stemt imod lovforslaget.

Stk. 6. Forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, normeringslove, lønnings- og pensionslove, love om meddelelse af indfædsret, love om ekspropriation, love om direkte og indirekte skatter samt love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser kan ikke undergives folkeafstemning. Det samme gælder forslag til de i §§ 8, 9, 10 og 11 omhandlede love såvel som de i § 19 nævnte beslutninger, der måtte være i lovs form, medmindre det for disse sidste ved særlig lov bestemmes, at sådan afstemning skal finde sted. For grundlovsændringer gælder reglerne i § 88.

Stk. 7. I særdeles påtrængende tilfælde kan et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, stadfæstes af kongen straks efter dets vedtagelse, når forslaget indeholder bestemmelse herom. Såfremt en tredjedel af Folketingets medlemmer efter de i stk. 1 omhandlede regler begærer folkeafstemning om lovforslaget eller den stadfæstede lov, afholdes sådan folkeafstemning efter foranstående regler. Forkastes loven ved folkeafstemningen, kundgøres dette af statsministeren uden unødigt ophold og senest fjorten dage efter folkeafstemningens afholdelse. Fra kundgørelsesdagen er loven bortfaldet.

Stk. 8. Nærmere regler om folkeafstemning, herunder i hvilket omfang folkeafstemning skal finde sted på Færøerne og i Grønland, fastsættes ved lov.

#### § 88

Vedtager Folketinget et forslag til en ny grundlovsbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til Folketinget. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende Folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for Folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov.

## APPENDIKS 2.

## Oversigt over nationale danske folkeafstemninger 1916-2000

1. VESTINDISKE ØER, 1916	
Emne	Salg af de danske vestindiske øer til USA for 25. mio. kr.
Baggrund	Frivillig folkeafstemning motiveret af ønske om at undgå valg og partisplid under 1. verdenskrig
Stridende parter	Socialdemokratiet og Radikale Venstre for salg, Konservative imod
Resultat	Flertal for salget, da 64,2 procent stemte for
Konsekvenser	Øerne solgt, da Rigsdagen fulgte folkeafstemningens resultat. Frivillige folkeafstemninger kan afholdes, selv om de ikke er omtalt i grundloven
2. GRUNDLOV, 1920	
Emne	Ændringer i grundloven af 1915
Baggrund	Obligatorisk folkeafstemning om grundlovsændring. Genforeningen med Sønderjylland nødvendiggjorde visse grundlovsændringer. Samtidig fremskyndede man nogle af overgangsbestemmelserne i forbindelse med 1915-grundloven, for eksempel indførelse af valgretsalders på 25 år ved folketingsvalg
Stridende parter	Socialdemokratiet krævede efter Påskekrisen mere vidtgående ændringer og opfordrede sine vælgere til at blive hjemme
Resultat	Grundlovsændringerne vedtaget, da der var et flertal på 47,6 procent af de stemmeberettigede for forslaget
Konsekvenser	Den første obligatoriske og decisive folkeafstemning i Danmark
3. GRUNDLOV, 1939	
Emne	Ændringer i grundloven af 1920
Baggrund	Obligatorisk folkeafstemning om grundlovsændring. Efter at Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre i 1936 opnåede flertal i Landstinget, gik de konservative ind i forhandlinger om en grundlovsfornyelse, der skulle afskaffe Landstinget
Stridende parter	Venstre var ikke med i forliget og opfordrede sine vælgere til at blive hjemme på sofaen
Resultat	Grundlovsændringerne forkastet, fordi kun 44,5 af de stemmeberettigede stemte for forslaget – 45 procent kravet derfor ikke opfyldt
Konsekvenser	Udsættelse af grundlovsrevisionen

---

4.-5. GRUNDLOV OG VALGRETSALDER, 1953

---

Emne	Ændringer i grundloven af 1920
Baggrund	Obligatorisk folkeafstemning om grundlovsændring. Forfatningskommission havde siden 1946 arbejdet med en ny grundlov. Koalitionsregering af Venstre og Konservative 1950-53 søgte at skabe bredt flertal
Stridende parter	Alle større partier var for, dog dele af Venstre imod (senere dannede de partiet De Uafhængige)
Resultat	Ny grundlov og Arvefølge Lov, der indførte kvindelig arvefølge til tronen vedtages, da 45,8 procent af de stemmeberettigede stemte for den nye grundlov. Valgretsaldere nedsættes fra 25 til 23 år., da flere (54,6 procent) stemte for 23 år end for 21 år (45,4 procent)
Konsekvenser	Grundloven stadig gældende (i 2003)

6. 21 ÅRS VALGRETSALDER, 1961

---

Emne	Nedsættelse af valgretsaldere fra 23 til 21 år
Baggrund	Obligatorisk folkeafstemning efter grundlovens § 29: Ændring af valgretsaldere sker efter grundloven af 1953 ved en lov, der skal til folkeafstemning
Stridende parter	Bred enighed om at nedsætte valgretsaldere
Resultat	Valgretsaldere nedsat til 21 år, da der var flertal på 55,0 procent for forslaget. Den laveste valgdeltagelse ved en national dansk folkeafstemning: 37,3 procent
Konsekvenser	Udvidelse af vælgerkorpset med omkring 130.000 22- og 21-årige.

7.-8.-9.-10. JORDLOVE, 1963

---

Emne	Love om erhvervelse af landbrug, statshusmænd, kommunal forkøbsret og naturfredning
Baggrund	Fakultativ folkeafstemning efter grundlovens § 42: Socialdemokratisk-radikal regering gennemførte en række jordlove, som Venstre og konservative krævede til folkeafstemning. Første og indtil videre eneste gang 1/3 af Folketingets medlemmer har krævet folkeafstemning om et vedtaget lovforslag
Stridende parter	Socialdemokratiet og radikale over for Venstre og konservative
Resultat	Jordlovene forkastet, da mere end 30 procent af de stemmeberettigede stemte imod (41,5-44,5 procent)
Konsekvenser	Øget forhandlingsvilje og kompromisvillighed i Folketinget

---

---

#### 11. 18 ÅRS VALGRETSALDER, 1969

---

Emne	Nedsættelse af valgretsaldere fra 21 til 18 år
Baggrund	Obligatorisk folkeafstemning efter grundlovens § 29. VKR-regeringen foreslog myndigheds- og valgretsaldere nedsat fra 21 til 20 år, men Folketingets flertal vedtog en nedsættelse af valgretsaldere til 18 år
Stridende parter	Venstre, konservative og enkelte radikale imod. De øvrige partier for
Resultat	Forslaget om 18 års valgret forkastet, da et flertal på 49,8 procent af samtlige stemmeberettigede stemte imod forslaget
Konsekvenser	Fortsat valgretsalder på 21 år

---

#### 12. 20 ÅRS VALGRETSALDER, 1971

---

Emne	Nedsættelse af valgretsaldere fra 21 til 20 år
Baggrund	Obligatorisk folkeafstemning efter grundlovens § 29. Efter forkastelsen af 18 års valgret vedtog Folketinget VKR-regeringens forslag om 20 års valgret
Stridende parter	Bred enighed
Resultat	Valgretsaldere nedsat til 20 år, da 56,5 procent af de afgivne stemmer var for forslaget. Folkeafstemningen afholdt sammen med folketingsvalg, hvilket gav den højeste valgdeltagelse i folkeafstemninger om valgretsaldere: 86,2 procent
Konsekvenser	Vælgerkorpset udvidet med ca. 78.000 20-årige

---

#### 13. DANSK MEDLEMSKAB AF EF, 1972

---

Emne	Suverænitetsafgivelse i forbindelse med dansk medlemskab af EF
Baggrund	Obligatorisk folkeafstemning efter grundlovens § 20, da der ikke var 5/6 flertal i Folketinget for suverænitetsafgivelse
Stridende parter	Socialdemokratiet, radikale, Venstre og konservative for, dele af Socialdemokratiet og SF imod
Resultat	Forslaget vedtaget med 63,3 procent af de afgivne stemmer
Konsekvenser	Danmark medlem af EF fra 1. januar 1973

---

#### 14. 18 ÅRS VALGRETSALDER, 1978

---

Emne	Nedsættelse af valgretsaldere fra 20 til 18 år
Baggrund	Obligatorisk folkeafstemning efter grundlovens § 29. Efter at myndighedsaldere var nedsat til 18 år i 1976, foreslog Det radikale Venstre valgretsaldere nedsat til 18 år
Stridende parter	Et flertal af de konservative stemte imod, Venstre var splittet og de øvrige partier i Folketinget var for 18 års valgret
Resultat	Forslaget blev vedtaget, da 53,8 procent stemte for
Konsekvenser	Valgretsaldere blev nedsat til 18 år og vælgerkorpset udvidet med omkring 146.000 18-19 årige

---

## 15. EF-PAKKE, 1986

Emne	Danmarks deltagelse i det indre marked
Baggrund	Frivillig og rådgivende folkeafstemning. Den borgerlige regering under statsminister Poul Schlüters ledelse blev nedstemt i Folketinget, da den fremlagde resultatet af forhandlinger med regeringerne i de øvrige EF-lande. I stedet for at udskrive valg, udskrev regeringen en folkeafstemning
Stridende parter	Regeringspartierne (konservative, Venstre, CD og Kristeligt Folkeparti) med støtte fra Fremskridtspartiet over for Socialdemokratiet, radikale og SF.
Resultat	Der var flertal for regeringens forslag, da 56,2 procent stemte for
Konsekvenser	Danmark kunne indgå i det indre marked, da Folketinget fulgte folkeafstemningens resultat

## 16. MAASTRICHT-TRAKTAT, 1992

Emne	Danmarks deltagelse i Den Europæiske Union
Baggrund	Obligatorisk folkeafstemning efter grundlovens § 20, da der ikke var 5/6 flertal i Folketinget for suverænitetsafgivelse i forbindelse med dansk deltagelse i Den Europæiske Union
Stridende parter	De fleste af Folketingets partier – inklusive VK-regeringen og det ledende oppositionsparti, Socialdemokratiet – mod SF og Fremskridtspartiet
Resultat	Forslaget forkastet, da der var flertal imod det (50,7 procent), og dette flertal udgjorde mere end 30 procent af samtlige stemmeberettigede (41,7 procent)
Konsekvenser	Danmark kunne ikke tiltræde Den Europæiske Union

## 17. EDINBURGH-AFGØRELSE, 1993

Emne	Danmarks deltagelse i Den Europæiske Union
Baggrund	Decisiv folkeafstemning efter grundlovens § 42, stk. 6 jf. § 19. Det Nationale Kompromis mellem seks partier i Folketinget bestemte, at der skulle afholdes folkeafstemning, selv om der var 5/6 flertal for forslaget i Folketinget
Stridende parter	Socialdemokratiet, radikale, konservative, SF, Kristeligt Folkeparti og Venstre mod Fremskridtspartiet
Resultat	Forslaget vedtaget, da 56,7 procent stemte for
Konsekvenser	Danmark kunne tiltræde Den Europæiske Union med fire forbehold

## 18. AMSTERDAM-TRAKTAT, 1998

Emne	Dansk tilslutning til ændringer i traktatgrundlaget for Den Europæiske Union
Baggrund	Obligatorisk folkeafstemning efter grundlovens § 20, da der ikke var 5/6 flertal i Folketinget for suverænitetsafgivelse
Stridende parter	SF, Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti var imod den socialdemokratisk-radikale regerings forslag, der fik tilslutning fra Venstre, konservative og CD
Resultat	Forslaget vedtaget, da 55,1 procent stemte for
Konsekvenser	Danmark kunne tiltræde Amsterdam-traktaten og deltage i det fortsatte samarbejde i Den Europæiske Union

---

19. FÆLLES MØNT, 2000

---

Emne	Afskaffelse af kronen og indførelse af Euro som fælles mønt
Baggrund	Obligatorisk folkeafstemning efter grundlovens § 20, da der ikke var 5/6 flertal i Folketinget for suverænitetsafgivelse. Dansk deltagelse i den fælles valuta er omfattet af et af de fire danske forbehold, hvis afskaffelse ifølge Det Nationale Kompromis kræver folkeafstemning. Den socialdemokratisk-radikale regering foreslog forbeholdet om den fælles mønt afskaffet
Stridende parter	SF, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Kristeligt Folkeparti var imod den socialdemokratisk-radikale regerings forslag, der fik tilslutning fra Venstre, konservative og CD
Resultat	Forslaget forkastet, da der var flertal imod (53,2 procent), og dette flertal udgjorde mere end 30 procent af de stemmeberettigede (46,1 procent)
Konsekvenser	Kronen opretholdes som dansk betalingsmiddel

---

## APPENDIKS 3.

## Forslag om folkeafstemninger fremsat i Folketinget 1993-2003

SAM- LING	FORSLAGS- STILLER	EMNE	FORM FOR FOLKEAF- STEMNING	FORM FOR FORSLAG	SKÆBNE
1992-93	FP	Danmarks udlændingepolitik	Vejledende	Lovforslag	Forkastet
	FP	Landsdækkende folkeafstemninger gennem initiativ og referendum	Vejledende	Beslutningsforslag	Forkastet
	FP	Regionale folkeafstemninger gennem initiativ og referendum	Vejledende	Beslutningsforslag	Forkastet
1993-94	FP	Danmarks udlændingepolitik	Vejledende	Lovforslag	Forkastet
1994-95					
1995-96	FP	Danmarks udlændingepolitik	Vejledende	Lovforslag	Henvist til udvalg
	DF	Det danske oplæg til regeringskonferencen i 1996	Vejledende	Beslutningsforslag	Henvist til udvalg
	EL	Resultatet af EU-regeringskonferencen	Bindende	Beslutningsforslag	Henvist til udvalg
1996-97	FP	Danmarks udlændingepolitik	Vejledende	Lovforslag	Forkastet
	FP	Landsdækkende folkeafstemninger gennem initiativ og referendum	Vejledende	Beslutningsforslag	Forkastet
	FP	Regionale folkeafstemninger gennem initiativ og referendum	Vejledende	Beslutningsforslag	Forkastet
	FP	Amtskommunernes nedlæggelse	Vejledende	Beslutningsforslag	Forkastet
	SF	Lokale og regionale folkeafstemninger gennem initiativ og referendum	Bindende	Beslutningsforslag	Henvist til udvalg
	DF	Mindstestraf for volds-kriminalitet	Vejledende	Beslutningsforslag	Henvist til udvalg
1997-98 1. saml.	FP	Danmarks udlændingepolitik	Vejledende	Lovforslag	Forkastet
	DF	Multietnisk samfund	Vejledende	Lovforslag	Henvist til udvalg
	SF	NATO-udvidelse	Bindende	Beslutningsforslag	
	SF	Lokale og regionale folkeafstemninger gennem initiativer og referendum	Bindende	Beslutningsforslag	Henvist til udvalg



SAMLING	FORSLAGS-STILLER	EMNE	FORM FOR FOLKEAFSTEMNING	FORM FOR FORSLAG	SKÆBNE
1997-98 2. saml.	Regeringen	Danmarks tiltrædelse af Amsterdam-traktaten	Bindende (grl. § 20)	Lovforslag	Vedtaget
	FP	Danske præferencer for Danmarks fremtidige deltagelse i det europæiske samarbejde	Vejledende	Beslutningsforslag	Henvist til udvalg
1998-99	FP	Danmarks udlændingepolitik	Vejledende	Lovforslag	Henvist til udvalg
1999-2000	Regeringen	Danmarks deltagelse i den fælles valuta	Bindende (grl. § 20)	Lovforslag	Vedtaget <sup>a)</sup>
	DF	Multietnisk samfund	Vejledende	Lovforslag	Henvist til udvalg
	FRI/UP	Ophævelse af de fire danske forbehold		Beslutningsforslag	Forkastet
2000-01					
2001-02					
2002-03	KRF	Ophævelse af det danske forsvarsforbehold	Bindende	Beslutningsforslag	Henvist til udvalg
	EL	EU-konventionens udkast til unionstraktat	Vejledende	Beslutningsforslag	Henvist til udvalg

a) Vedtaget af Folketinget, men forkastet ved folkeafstemningen 28. september 2000.

# UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 20. NOVEMBER 2003

## B Ø G E R

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørsløv (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige – om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten – Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

## SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.

- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djæficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation.* Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv.* Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark.* Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt.* Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten.* Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører.* Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2004). *Medborgerskabets udfordringer – belyst ved etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse.* Århus: Magtudredningen.

[www.magtudredningen.dk](http://www.magtudredningen.dk)