

# Folkomröstningar i Europa

*Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar  
i 32 europeiska stater*

*Grundlagsutredningens rapport nr X*

*Stockholm 2007*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2007:94

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22853-1  
ISSN 0375-250X

# Förord

Grundlagsutredningens uppgift är att göra en samlad översyn av regeringsformen. De övergripande målen för utredningens arbete är att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Utredningen behandlar bl.a. frågor om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt domstolarnas roll i det konstitutionella systemet.

Ann-Cathrine Jungar har på uppdrag av Grundlagsutredningen sammanställt och utvärderat erfarenheterna av nationella folkomröstningar i 32 länder, däribland EU:s samtliga medlemsländer. I uppdraget har bl.a. ingått att redovisa den rättsliga regleringen samt förekomsten av folkomröstningar i de aktuella länderna. Uppdraget redovisas i denna rapport. De bedömningar och förslag som presenteras i rapporten är författarens egna. Grundlagsutredningens ledamöter har inte prövat och tagit ställning till innehållet i rapporten.

Stockholm i november 2007

Anders Eka  
Kanslichef och huvudsekreterare



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>7</b>
1.1	Studiens syfte och uppläggning.....	7
<b>2</b>	<b>Teoretiska utgångspunkter .....</b>	<b>11</b>
2.1	Ordlista.....	11
2.2	Representativitet, deltagande och direktdemokrati.....	12
2.3	Folkomröstningens funktion i den representativa demokratin .....	16
<b>3</b>	<b>Folkomröstningar: En global trend.....</b>	<b>19</b>
3.1	Varför fler folkomröstningar?.....	20
3.2	Folkomröstningar i Sverige .....	22
<b>4</b>	<b>Folkomröstningsinstitutets rättsliga reglering i Europa....</b>	<b>27</b>
4.1	Var regleras folkomröstningsinstitutet?.....	28
4.2	Omfattningen av den rättsliga regleringen av folkomröstningsinstitutet .....	32
4.3	Sammanfattning .....	38
<b>5</b>	<b>Den detaljerade regleringen av folkomröstningar .....</b>	<b>41</b>
5.1	Obligatoriska och frivilliga alternativt bindande eller rådgivande folkomröstningar .....	41
5.2	Krav på kворum.....	46

---

5.3	Initiering av folkomröstning .....	51
5.4	Påbud eller förbud att folkomrösta? .....	67
5.5	De vanligaste frågebegränsningarna .....	73
5.6	Tidsbegränsningar i folkomröstningsinstitutet .....	77
5.7	Formulering av folkomröstningsfrågan .....	79
<b>6</b>	<b>Förekomst av folkomröstningar .....</b>	<b>81</b>
6.1	Antal folkomröstningar .....	81
6.2	Folkomröstningarnas frågeställningar .....	85
6.3	Valdeltagande i folkomröstningar .....	89
<b>7</b>	<b>Europeiska exempel .....</b>	<b>95</b>
7.1	Nederländerna: Folkomröstningar med förhinder .....	96
7.2	Italien: Fler folkomröstningar än förväntat .....	103
7.3	Ungern: Ett omfattande, men föränderligt folkomröstningsinstitut .....	108
7.4	Tyskland: Direktdemokratiska reformer i delstaterna under 1990-talet .....	114
<b>8</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>123</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>129</b>

# 1 Inledning<sup>1</sup>

## 1.1 Studiens syfte och uppläggning

Grundlagsutredningen, som tillsattes 2004, fick ”i uppdrag att förutsättningslöst se över bestämmelserna om folkomröstningsinstitutet”.<sup>2</sup> Kommitténs arbete ska bygga på och följa upp 1996 års folkomröstningsutrednings arbete.<sup>3</sup> Den utredningen såg inga skäl för principiella förändringar av det svenska folkomröstningsinstitutet annat än att det borde vara möjligt att anordna beslutande folkomröstningar. Förslaget ledde inte till någon lagstiftning på området. I 1996 års folkomröstningsutredning gjordes internationella utblickar om folkomröstningsinstitutets utformning i bland annat Schweiz, Italien och Kalifornien. Syftet med den här rapporten är att komplettera 1996 års utredning till denna del med en systematiskt jämförande studie av folkomröstningsinstitutets utformning och praktik i ett antal europeiska stater. Studien är begränsad till folkomröstningar på central nivå och behandlar därför inte regional eller lokal reglering eller förekomst av folkomröstning på dessa nivåer.

Förutom EU:s nuvarande 27 medlemsstater ingår fem andra stater i analysen. Turkiet är ett kandidatland och Ukraina har på lång sikt ambitioner om att inlemmas i den Europeiska Unionen. Norge och Island är associerade till EU inom ramen för EES-avtalet, medan Schweiz relationer med EU är reglerade enligt EFTA-avtalet.

---

<sup>1</sup> Jag vill rikta ett varmt tack till de personer som på olika sätt bidragit till rapportens tillkomst. Eva Granqvist och Emma Wallin har varit mig behjälpliga med materialinsamling. Hans Andersson, Martin Bennulf, Hanna Bernheim, Torbjörn Eng, Johnny Rödin, Bruno Kaufmann och Anders Nordström har gett mig värdefulla kommentarer på texten. Jag vill även tacka Anders Eka och Anna Kessling på Grundlagsutredningens kansli för stort stöd. Eventuella återstående felaktigheter och brister i texten vilar naturligtvis helt på författaren.

<sup>2</sup> Direktiv 2004:96 En samlad översyn av regeringsformen.

<sup>3</sup> SOU 1997:56 Folket som rådgivare och beslutsfattare.

De stater som ingår i studien är:

EU 27

- Belgien
- Bulgarien
- Cypern
- Danmark
- Estland
- Finland
- Frankrike
- Grekland
- Irland
- Italien
- Lettland
- Litauen
- Luxemburg
- Malta
- Nederländerna
- Polen
- Portugal
- Rumänien
- Slovenien
- Slovakien
- Spanien
- Storbritannien
- Sverige
- Tjeckien
- Tyskland
- Ungern
- Österrike

Övriga

- Island
- Norge
- Schweiz
- Turkiet
- Ukraina

I rapportens första del kartläggs folkomröstningsinstitutets formella utformning/rättsliga reglering i de 32 länderna, medan tyngd-



punkten i den senare delen av rapporten ligger på den reella praxisen.

I den tredje avslutande delen beskrivs folkomröstningsinstitutet i fyra europeiska stater: Nederländerna, Italien, Ungern och folkomröstningar på delstatsnivå i Tyskland. Syftet med dessa fallstudier är att illustrera hur folkomröstningsinstitutets utformning och praxis påverkas av kontextuella faktorer.

De aspekter av folkomröstningsinstitutet som kartläggs i studien är följande:

1. *Nivå och omfattning på regleringen av folkomröstningar:* I denna del kartläggs var och hur folkomröstningar är reglerade? Är de reglerade i konstitutionen, vanlig lag eller tillgrips specifik (ad hoc-) lagstiftning vid folkomröstningar? Hur många och vilka aspekter av folkomröstningsinstitutet regleras på olika normnivåer eller saknas reglering?
2. *Den detaljerade regleringen:* I denna del kartläggs utformningen av folkomröstningsinstitutet i de 32 länderna med avseende på följande:
  - a. Är folkomröstningar obligatoriska eller frivilliga?
  - b. Är folkomröstningar beslutande eller rådgivande?
  - c. Existerar kворumregler? Finns det krav på visst deltagande eller att en viss andel av de röstberättigade ska stödja något alternativ för att folkomröstningsresultatet ska vara giltigt?
  - d. Vem eller vilka kan initiera en folkomröstning?
  - e. Finns det begränsningar i folkomröstningsinstitutet på så sätt att vissa sakfrågor är undantagna folkets direkta avgörande?
  - f. Finns det begränsningar om när man kan folkomrösta på nytt i en fråga som tidigare varit underställd folkomröstning?
  - g. Finns bestämmelser om hur folkomröstningsfrågan ska formuleras?
3. *Folkomröstningsinstitutets användning*
  - a. Hur många folkomröstningar har hållits?
  - b. Vilka frågeställningar har folkomröstningarna berört?
  - c. Hur högt har valdeltagandet varit i folkomröstningarna, även i jämförelse med valdeltagande i allmänna val?

#### 4. Fyra europeiska exempel

- a) Nederländerna
- b) Italien
- c) Ungern
- d) De tyska delstaterna

De källor rapporten primärt grundar sig på är beskrivningar av folkomröstningsinstitutet i ländernas konstitutioner samt i annan lagstiftning. I tillägg har databaser och litteratur som innehåller information om folkomröstningar använts för kompletterande information. Ett antal databaser behöver särskilt nämnas. Direct Democracy Centre for Research on Direct Democracy vid universitet i Genève tillhandahåller information om folkomröstningar i hela världen (<http://c2d.unige.ch/>). The Initiative & Referendum Institute Europe (IRI) tillhandahåller årligen uppdaterad information om folkomröstningar i Europa, som publiceras såväl i bokform (*Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*) som i viss utsträckning virtuellt (<http://www.iri-europe.org/>). IRI har karaktären av såväl ett kunskaps- och resurscentrum om folkomröstningar i Europa som en intresseorganisation för spridandet av direktdemokrati. International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) tillhandahåller även omfattande information om folkomröstningar ( och <http://www.aceproject.org/> ).

## 2 Teoretiska utgångspunkter

Folkstyrets utformning har varierat över tid och rum och medborgarnas direkta medverkan i det politiska beslutsfattandet har tagit sig olika uttryck. I den ursprungliga betydelsen innebar demokrati att folket bokstavligen styrde sig självt, till exempel i Aten och på lokala stämmor i Skandinavien. När den representativa demokratin gradvis etablerades från och med 1700-talet har olika former för medborgarnas direkta deltagande i de politiska processerna utvecklats. En folkomröstning erbjuder en möjlighet för väljarna att ta ställning i en enskild sakpolitisk fråga till skillnad från allmänna val då man väljer ett parti och/eller kandidat. Referendum är en annan term för folkomröstning. Ett medborgar- eller folkinitiativ är ett förslag till folkomröstning i en sakpolitisk fråga, som stöds av en på förhand bestämd andel av de röstberättigade. Ett agendainitiativ erbjuder medborgarna en möjlighet att lägga fram ett förslag till lagstiftning, men de kan inte kräva folkomröstning. Recall är ett direktdemokratiskt instrument som förekommer i ett antal amerikanska delstater och i flertalet latinamerikanska länder, men inte har relevans för Europa. Medborgarna kan genom en folkomröstning avsätta en vald befattningshavare från sitt ämbete. I den här rapporten studeras sålunda folkomröstningar och folk- och agendainitiativ. Inledningsvis presenteras en ordlista över begrepp som återkommer i rapporten.

### 2.1 Ordlista

Abrogativ folkomröstning = väljarna kan i en folkomröstning ta ställning till att behålla eller omkullkasta en av den representativa församlingen beslutad lag eller del av lag.

Agendainitiativ = en på förhand fastställd andel av de röstberättigade kan lägga fram ett förslag till lagstiftning till den lag-

stiftande församlingen. Ett agendainitiativ erbjuder till skillnad från ett medborgarinitiativ ingen möjlighet att kräva folkomröstning.

Beslutande (decisiv) alternativt bindande folkomröstning = den representativa församlingen måste respektera och följa folkomröstningens utslag.

Frivillig (fakultativ) folkomröstning = folkomröstning hålls på begäran av en aktör som har formell rätt att ta initiativ till folkomröstning, till exempel parlament, regering, president eller en bestämd mängd medborgare.

Kvorum = krav på att en bestämd andel av de röstberättigade måste delta i en folkomröstning (deltagandekvorum) eller att något alternativ erhåller stöd av viss mängd av de röstberättigade (godkännandekvorum).

Medborgarinitiativ = en på förhand fastställd andel av de röstberättigade kan initiera folkomröstning.

Obligatorisk folkomröstning = vid vissa beslut måste väljarna konsulteras, till exempel vid förändringar i grundlagen.

Referendum = synonym till folkomröstning.

Rejektiv folkomröstning = väljarna tar ställning till ett färdigberett lagförslag i en folkomröstning.

Rådgivande folkomröstning = den beslutsfattande församlingen är inte bunden att respektera väljarnas utslag i en folkomröstning

## 2.2 Representativitet, deltagande och direktdemokrati

Demokrati kan förverkligas på olika sätt och meningarna om demokratins ideala utformning går isär. Skiljelinjerna i synen på hur folket bäst kan styra sig självt träder ofta fram såväl i normativa demokratiteoretiska diskussioner som vid beslut om det demokratiska styrelseskickets reella utformning. Den representativa demokratin anses allmänt vara den mest realistiska och effektiva utformningen av ett demokratiskt styrelseskick för storskaliga och moderna samhällen.<sup>1</sup> Inslag av deltagande och direkt demokrati framförs därför i regel som komplement och inte som alternativ till den representativa demokratin. På frågan på vilket sätt, eller närmare bestämt *om*, *när* och *hur*, medborgarnas deltagande ska förenas med representativ demokrati finns det många olika svar när

---

<sup>1</sup> Dahl, Robert, 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.

man blickar ut över Europa. Syftet med den här rapporten är att kartlägga utformningen av ett direktdemokratiskt instrument i ett antal europeiska stater, nämligen folkomröstningsinstitutet. I det här avsnittet kommer inledningsvis folkomröstningar att presenteras i förhållande till några teoretiska demokratimodeller.

### *Valdemokrati och representativ demokrati*

En representativ demokrati är en bestämd institutionell utformning av en demokratisk styrelseform. Den primära mekanismen för medborgarstyrelsen i en representativ demokrati är väljarnas val av representanter, vilka i sin tur fattar de politiska besluten. Men en representativ demokrati innehåller i regel även inslag av både deltagande och direkt demokrati.<sup>2</sup> Väljarnas val av politiska företrädare är dock den centrala komponenten i den representativa demokratin, som därmed befinner sig närmare den valdemokratiska demokratimodellen. I detta demokratiideal är medborgarnas primära form av politiskt deltagande att granska och utse sina företrädare i de beslutsfattande församlingarna. I övrigt ska medborgarnas politiska deltagande vara begränsat.<sup>3</sup> Anledningen till att valda representanter ska handha det politiska beslutsfattandet är att medborgarna saknar intresse, nödvändig kompetens och tillräcklig kunskap för att ta ställning till komplexa och svåröverskådliga frågor.<sup>4</sup> Ett omfattande deltagande kan även bidra till ineffektiva och svåröverskådliga politiska beslutsprocesser.

### *Deltagande och direkt demokrati*

Det deltagande demokratiidealet har sitt ursprung i den klassiska atenska demokratin. Under 1960-talet fick det en renässans och formulerades då som en explicit kritik till hur de existerande representativa demokratierna fungerade.<sup>5</sup> Ur ett deltagardemo-

---

<sup>2</sup> Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen, 2003, *Demokratins mekanismer*, Malmö, Liber.

<sup>3</sup> Schumpeter, Joseph, 1952/1992, *Capitalism, Socialism & Democracy*, London, Routledge, Zolo, Danilo, 1992, *Democracy and Complexity, A Realist Approach*, Cambridge, Polity Press.

<sup>4</sup> Sartori, Giovanni, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey, Chatham House Publishers.

<sup>5</sup> Pateman, Carol, 1979, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, Barber, Benjamin, 1984, *Strong Democracy: Participatory Politics for A New Age*, Berkeley: University of California Press.

kratiskt perspektiv är omfattningen av medborgarnas deltagande en kvalitativ måttstock på demokratin. Ett högt valdeltagande eftersträvas, men folkstyrelsen ska vara något mer än att utse politiska representanter. Deltagardemokrater förespråkar därför olika former av individuellt och kollektivt politiskt deltagande som parti- och organisationsmedlemskap och aktivitet, brukargrupper, lokala aktioner, demonstrationer, med mera. Deltagandets medborgarutvecklande effekter understryks. Medborgarna får nya färdigheter genom att delta och ta ställning till olika politiska sakfrågor. Vissa framhåller även att medborgarna bibringas större förståelse för andra ståndpunkter och blir mera toleranta. De empiriska underlagen för den representativa demokratis pessimistiska respektive deltagardemokratis optimistiska syn på medborgarnas bristande eller tillräckliga politiska färdigheter är inte entydigt bekräftade.<sup>6</sup>

En skillnad mellan deltagar- och direktdemokrati är huruvida medborgarnas deltagande handlar om att påverka eller fatta politiska beslut.<sup>7</sup> Från en deltagardemokratisk ståndpunkt kan det vara rimligt att valda representanter fattar de slutgiltiga politiska besluten. Ett brett deltagande är däremot nödvändigt i de beslutsförberedande processerna för opinionsbildning, framförande och representation av olika intressen och ståndpunkter.<sup>8</sup> Förutom deltagandets positiva effekter på medborgarna, gör medborgarnas deltagande de politiska beslutsfattarna mer responsiva i förhållande till väljarna. Ur ett direktdemokratiskt perspektiv handlar deltagandet däremot om att beslutsfattandet återförs eller återdelegeras till medborgarna snarare än om att påverka de valda representanternas beslut. En direktdemokrat kan därför förespråka lokala självstyrande enheter i form av såväl brukarråd som folkomröstningar där medborgarna äger rätten att fatta de slutgiltiga besluten.

Folkomröstningsinstitutets förhållande till de tre ovan kort beskrivna demokratimodellerna kan formuleras på olika sätt. I förhållande till valdemokratin är den övergripande frågan hur medborgarnas deltagande i form av folkomröstningar eller medborgar-

<sup>6</sup> Se Lupia, 2001, "What We Should Know: Can Ordinary People Make Extraordinary Choices?", *unpublished paper*, Benz, Matthis & Stutzer. Alois, 2004, "Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence from the European Union", *Public Choice* 119 (1–2), s. 5.

<sup>7</sup> Teorell, Jan, 2006, s. 788–789. "Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda" in *European Journal of Political Research*, vol.45, nr.5.

<sup>8</sup> Verba, Sydney & Nie, N 1972, *Participation in America: Political democracy and social equality*, New York, Harper & Row, s. 2, "Political participation refers to those activities by private citizens that ...aim at influencing the government, either by affecting the choice of government personnel or by affecting the choices made by government personnel".

initiativ kan förenas med en representativ styrelseform? Den mest extrema positionen är att uppfatta folkomröstningar och representativ demokrati som två oförenliga och alternativa system. Folkets direkta deltagande kan då uppfattas som ett främmande element då folkstyrelsen exklusivt definieras som medborgarnas val av representanter. Företrädare för den representativa demokratis absoluta primat kan till exempel framhålla att det i samband med folkomröstningar kan uppstå två legitima och kanske oförenliga folkviljor: de valda representanternas och folkets val uttryckt i en folkomröstning. Vanligare är dock att folkomröstningar framhålls som ett komplement snarare än ett alternativ till de representativa politiska institutionerna. Men hur kan och ska folkomröstningar komplettera den representativa demokratin? En idealtypisk deltagar- och direktdemokrat skulle sannolikt ge något olikartade svar på den frågan. Från ett deltagardemokratiskt perspektiv (som det definierats ovan) är syftet med folkomröstningar att påverka och i den meningen stödja de valda representanternas politiska beslut. En direktdemokratisk ståndpunkt är att betrakta folkomröstningar som återdelegerad beslutsmyndighet till medborgarna. Syftet med folkomröstningar är i första hand att ge medborgarna möjligheter till att korrigera eller ersätta de valda representanterna vid vissa politiska beslut. De olika positionerna har konsekvenser för den typ av folkomröstningsinstitut som förespråkas. En deltagardemokrat skulle snarast förespråka ett för de politiska representativa institutionerna mer kontrollerbart folkomröstningsinstitut än en direktdemokrat. Initiativrätten och framför allt det slutgiltiga beslutet om att hålla folkomröstning skulle vara hos de politiska institutionerna, snarare än att medborgarna själva skulle kunna framtvunga en folkomröstning. Däremot ligger mer begränsade former av medborgarinitiativ, till exempel att kunna föreslå en politisk åtgärd som parlamentet måste diskutera i linje med en deltagardemokratisk ståndpunkt. Även i synen på om folkomröstningar ska vara av rådgivande eller bindande karaktär skulle en deltagardemokrat sannolikt förespråka rådgivande folkomröstningar och lämna ett utrymme för de valda representanterna att ytterst ta det politiska beslutet. En direktdemokrat skulle däremot föredra bindande folkomröstningar där medborgarna har det sista ordet.

## 2.3 Folkomröstningens funktion i den representativa demokratin

Utifrån folkomröstningsinstitutets tänkta förhållande till de representativa kanalerna kan därför fyra olika funktioner formuleras för vilket syfte medborgarnas direkta deltagande har i den politiska processen.<sup>9</sup> De två första typerna av folkomröstningar – den beslutsstödjande och beslutskompletterande – ligger närmare det deltagardemokratiska idealet. De beslutskorrigering och beslutsersättande typerna av folkomröstningar sammanfaller snarare med ett direktdemokratiskt perspektiv. De två första typerna av folkomröstningar är underordnade de representativa kanalerna, medan de två senare har en mer oberoende ställning i förhållande till dessa. De beslutskorrigering och kontrollerande folkomröstningarna utgår därför indirekt från en maktindelningstanke.

För det första, en beslutsstödjande folkomröstning syftar till att inhämta medborgarnas synpunkter i en politisk fråga där de politiska beslutsfattarna är okunniga om vad medborgarna anser. Syftet kan vara att ge ett beslut större legitimitet, men skälen för de politiska representanterna för att höra medborgarna direkt kan även vara strategiska. Ett beslutsstödjande folkomröstningsinstitut är ett redskap i de politiska representanternas händer. Den institutionella utformningen av ett beslutsstödjande folkomröstningsinstitut tar sig primärt uttryck i initiativrätten och folkomröstningens beslutskraft. Institutionella politiska aktörer såsom parlamentet eller presidenten kan ta initiativ till folkomröstning och även besluta om den ska ha en rådgivande karaktär.

För det andra, folkomröstningsinstitutet har en beslutskompletterande funktion då tanken är att ge medborgarna möjligheter att rätta till underlåtenhetssynder från de representativa institutionernas sida. En skillnad mellan olika typer av folkomröstningar är om medborgarna enbart kan ta ställning till en av de politiska representanterna på förhand fastställd fråga eller om de även kan påverka vilka frågor de valda politiska representanterna ska diskutera eller i vilken fråga folkomröstning ska hållas.<sup>10</sup> Ett folkinitiativ ger medborgarna en agendasättande roll genom att erbjuda möjligheter att ta upp och lägga fram förslag som de politiskt valda repre-

<sup>9</sup> Se Wallin, Gunnar, 2007, *Direkt Demokrati, Det kommunala experimentalfältet*, Stockholm, Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

<sup>10</sup> Butler, David & Ranney, Austin 1994, s. 8–9, *Referendums around the World. The growing Use of Direct Democracy*, Washington, The AEI Press, talar om två olika världar av folkomröstningar.



sentanterna försummat. Beroende på om medborgarna genom folkinitiativ kan lägga fram ett förslag till politisk åtgärd eller även kan kräva folkomröstning i frågan påverkas den politiska kontrollen av folkomröstningsinstitutet. I det förra fallet handlar det om indirekta initiativ där medborgarna ges möjligheter att påverka vad de valda representanterna ska diskutera. Vid direkta initiativ kan medborgarna framtvinga en folkomröstning och beroende på om folkomröstningen är av rådgivande eller beslutande karaktär så är folkomröstningen beslutsstödjande eller beslutsersättande till sin karaktär.

För det tredje, en beslutskorrigerande folkomröstning ger medborgarna möjlighet att ta ställning till ett berett förslag eller till existerande lagstiftning. En sådan utformning av folkomröstningsinstitutet ger medborgarna en sista möjlighet att återta beslutsmakten och korrigera beredda eller fattade beslut av de valda representanterna. De abrogativa och rejektiva typerna av folkomröstningar är exempel på beslutskorrigerande folkomröstningar. Insikten om att medborgarna kan ta initiativ till dylika beslutsomprövande folkomröstningar kan även ha ett preventivt syfte då de valda beslutsfattarna redan vid beredningen av lagförslag bemödar sig om att ta fram förslag som har brett parlamentariskt stöd. Ett beslutskorrigerande folkomröstningsinstitut erbjuder medborgarna möjlighet att återdelegera beslutsfattandet till sig själva, men enbart i politiska sakfrågor där de valda representanterna lagt förslag eller fattat beslut. Dagordningsmakten ligger sålunda hos de valda företrädarna. Initiativrätten och om folkomröstningen är bindande eller rådgivande är de viktigaste komponenterna i denna folkomröstningstyp.

För det fjärde, en beslutsersättande folkomröstning innebär att rätten att fatta beslut i en fråga är delegerad till medborgarna. Vissa sakpolitiska frågor anses vara av en sådan karaktär att besluten ska fattas utan mellanhänder, till exempel konstitutionella förändringar eller överlåtande av beslutskompetens till internationella organisationer. Folkomröstningar som samtidigt är obligatoriska och bindande är exempel på dylika beslutsersättande folkomröstningar.

Sammanfattningsvis, förhållandet mellan representativ demokrati och direktdemokratiska instrument kan ta sig olika uttryck. I den detaljerade utformningen av folkomröstningsinstitutet konstitueras den funktion, som medborgarnas direkta deltagande i de politiska processerna är avsedd att ha.



### 3 Folkomröstningar: En global trend

Folkomröstningar är en global politiskt trend. Aldrig tidigare har medborgarnas direkta deltagande i de politiska processerna varit föremål för politisk debatt och praktik i så stor omfattning. Direkt-demokratiska inslag såsom folkomröstningar har blivit allt frekventare sedan 1990. Under perioden 1990–2000 hölls 405 nationella folkomröstningar, vilket är en tredubbling i jämförelse med de 129, som hölls under det föregående decenniet 1980–1990.<sup>1</sup> De europeiska staterna faller väl in i denna bild av ökad direkt demokrati. Inalles har 537 folkomröstningar hållits i Europa mellan 1945 och 2006 varav 320 inföll under åren 1990–2006.<sup>2</sup> Även på de sub-nationella och övernationella politiska nivåerna har direktdemokratin slagit igenom. Allt oftare har medborgarna direkt deltagit i de politiska processerna i kommuner och regioner i Europa.

Den europeiska integrationen är en bidragande orsak till att folkomröstningar har blivit ett vanligare inslag i de europeiska politiska systemen. De gradvisa utvidgningarna och frekventare fördragsförändringarna har föranlett närmare ett 50-tal folkomröstningar i EU:s kandidat- och medlemsländer. I förslaget till ett konstitutionellt fördrag för EU finns dessutom ett förslag om ett övernationellt EU-medborgarinitiativ. En miljon medborgare, som representerar ett flertal medlemsstater, kan inkomma med lagstiftningsförslag till kommissionen i frågor där EU har besluts-kompetens.<sup>3</sup> Trots att det konstitutionella fördraget inte

---

<sup>1</sup> Frey, Bruno & Stutzer, Alois, 2003, *Direct Democracy: Designing a Living Constitution*, unpublished paper. Under 1990–2000 hölls hälften av folkomröstningarna (248) i Europa – Schweiz stod för hälften av dessa. De övriga folkomröstningarna fördelade sig på följande sätt: 78 i Amerika, 37 i Afrika och 16 i Oceanien, se Frey och Stutzer, 2003, s. 3. Regionala och lokala folkomröstningar är inte inkluderade i statistiken.

<sup>2</sup> Antalet är något missvisande då enbart folkomröstningar fram till 2005 är inkluderade för Schweiz vidkommande.

<sup>3</sup> Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, artikel 46, del 1.

ratificerats och möjligheten till medborgerlig dagordningsmakt på EU-nivå därmed inte är formellt reglerad så har initiativrätten redan tagits i bruk. Bland annat har ett initiativ tagits om att det europeiska parlamentet enbart skulle sammanträda i Bryssel och inte som nu är fallet även i Strasbourg under en vecka i månaden.<sup>4</sup> Även andra internationella organisationer, såsom till exempel Europarådet, ger rekommendationer om hur folkomröstningsinstitutet ska utformas och formulerar riktlinjer för benchmarking om hur korrekta folkomröstningar ska genomföras.<sup>5</sup> Sammanfattningsvis, direktdemokratiska instrument återfinns i dag på alla politiska nivåer – de lokala, regionala, nationella och övernationella.

### 3.1 Varför fler folkomröstningar?

Direktdemokratiska inslag såsom folkomröstningar har, som nämntes i inledningen, i ett globalt perspektiv blivit allt frekventare sedan 1990. Förklaringarna till den ökade användningen av folkomröstningar är flera. Den första typen av förklaringar tar sin utgångspunkt i den politiska händelseutvecklingen under de senaste årtiondena. Nya stater har bildats, makt och befogenheter har omfördelats inom och mellan stater. Flertalet av de nationella folkomröstningarna har handlat om ”suveränitetsfrågor”, som är relaterade till nya statsbildningar och omvandlingar av politiska system.<sup>6</sup> Medborgarna har således i en ökad utsträckning direkt fått ta ställning till territoriella gränsdragningar, godkännande av nya eller omarbetade konstitutioner och hörts om överföring av beslutsbefogenheter till övernationella organisationer, till exempel EU och NATO.<sup>7</sup> I vissa fall har folkomröstningar varit obligatoriska vid sådana beslut, men vid flera tillfällen har medborgarna

<sup>4</sup> 1 024 836 medborgare hade den 27.9.2006 undertecknat detta initiativ, se [www.oneseat.eu](http://www.oneseat.eu). De andra initiativen handlar om EU-medborgarskapets omfattning, avsluta Euratom, förhindra turkiskt EU-medlemskap och stärka det rättsliga samarbetet i EU, se Kaufmann, Bruno, 2006, ”Democratic Constitution-Making. Exploring the New European Approach to Transnational Democracy, unpublished paper presented at the 20th IPSA World Conference, 13 July in Fukuoka.

<sup>5</sup> Till exempel formulerar Europarådets Venedigkommission ståndpunkter om folkomröstningar, se

[http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N\\_Subject\\_ef.asp?T=8&L=E](http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Subject_ef.asp?T=8&L=E) (22.11.2006).

<sup>6</sup> Sussman, Gary, 2001, ”When Demos Shapes the Polis – The Use of Referendum in Settling Sovereign Issues”, <http://www.iandrainstitute.org/Studies.htm>.

<sup>7</sup> Butler, David & Ranney, Austin, 1994, *Referendums around the World*, The AEI Press, New York, s. 2, Sussman, 2000, op.cit.

direkt deltagit i det politiska beslutsfattandet trots att tvingande konstitutionella påbud saknats.

Den andra gruppen av förklaringar till folkomröstningsinstitutets ökade popularitet hämtar sin näring ur diskussionerna om behovet av att stärka och vitalisera det demokratiska styrelseskicket. I de äldre europeiska demokratierna, men framför allt i de nya demokratierna i Central- och Östeuropa har direktdemokratiska instrument stått högt på den politiska dagordningen. I de mer etablerade demokratierna har ett ökat inslag av direktdemokratiska instrument primärt setts som ett redskap för att vitalisera demokratin. Ett ökat medborgerligt deltagande uppfattas som ett redskap för att komma till rätta med vikande förtroende för de politiska institutionerna och sjunkande deltagande i val, politiska partier och andra politiska sammanslutningar. Förespråkarna för fler direktdemokratiska inslag motiverar ett ökat medborgerligt deltagande utifrån medborgarnas större uppslutning kring det direktdemokratiska idealet, samt att medborgarna har en större politisk kompetens och ett större intresse av att påverka det politiska beslutsfattandet i dag än tidigare.<sup>8</sup>

Den större förekomsten av folkomröstningar i de något yngre europeiska demokratierna kan delvis förstås mot bakgrund av det auktoritära kommunistiska förflutna där deltagande i det politiska beslutsfattandet var en fasad. Men även av andra skäl såg man ett behov av direktdemokratisk legitimering vid det politiska beslutsfattandet. Tanken om folket som den yttersta bäraren av suveräniteten var framträdande under de demokratiska liberaliserings- och konsolideringsfaserna.<sup>9</sup> De pågående demokratiteoretiska och politiska debatterna om direktdemokrati som ett redskap för att fördjupa folkstyrelsen var sannolikt ytterligare ett skäl till att många av de nya demokratierna anammade direktdemokrati i form av medborgarinitiativ och folkomröstningar. Genom att tydliggöra medborgarnas direkta deltagande i sina konstitutioner framstår de som moderna och framsynta demokratiska stater. Det jämförelsevis starka inslaget av direktdemokrati kan även äga ett

---

<sup>8</sup> Forskningen som empiriskt prövar sambandet mellan ökad direktdemokrati och större förtroende är splittrad och inte på något sätt entydig. Det finns viss forskning, som indikerar att intresset för politik och stödet för demokrati inte är jämnt fördelat över Europa. Se Jungar Ann-Cathrine och Karlsson, Christer; 2005, *Folkomröstning eller parlamentsratificering – hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag?* Stockholm, SIEPS.

<sup>9</sup> Albi, Anneli, 2005, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, s. 138.

symbolvärde i förhållande till omvärlden, vilket är värdefullt för de unga demokratiernas trovärdighet i det internationella samfundet.

En ytterligare förklaring är att den ökade användningen av folkomröstningar är en konsekvens av demokratins representationsproblem. De politiska partierna som verkar inom ramen för de representativa politiska institutionerna är ideologiskt orienterade på den traditionella höger- och vänsterskalan, men många av de dagsaktuella brännande politiska frågorna kan inte entydigt inordnas under denna dominerande skiljelinje. I takt med att nya politiska frågor uppkommer, som inte på ett entydigt sätt debatteras utifrån ideologiska utgångspunkter som kretsar kring stat och marknad, till exempel miljöfrågor och europeisk integration, är partierna inte längre förmögna att representera sina väljare. Dessutom är många partier splittrade internt i dessa frågor. Folkomröstningar är ur detta perspektiv ett strategiskt instrument för att hantera besvärliga politiska beslut, som har partisplittrande och väljarstödshotande potential.<sup>10</sup>

### 3.2 Folkomröstningar i Sverige

I europeiska jämförelser av förekomsten av folkomröstningar befinner sig Sverige med sex nationella folkomröstningar (fem efter 1945) i en mellankategori. De sex svenska folkomröstningarna har gällt alkoholförbud (1922), införande av högertrafik (1955), arbets- och tjänstepension (1957), kärnkraft (1980), EU-medlemskap (1994) och EMU/euro (2003). Förutom Schweiz, som är ett unikt fall med mer än 300 nationella folkomröstningar sedan 1945, varierar frekvensen av folkomröstningar stort. Italien och Irland placerar sig i den europeiska elitserien med fler än 25 nationella folkomröstningar. Danmark, Frankrike, Polen, Litauen och Slovenien har haft fler än tio folkomröstningar under samma period. Slovakien, Ukraina, Spanien och Sverige hör till en mellangrupp med mellan fem till tio folkomröstningar under den här perioden. Det stora flertalet av de europeiska staterna har haft färre än fem folkomröstningar. Tyskland och Island har inte haft en enda folkomröstning sedan 1945.

---

<sup>10</sup> Morel, Laurence, 2001, "The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies" in Mendelsohn, Matthew and Parkin, Andrew (eds) *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills Basingstoke, Palgrave.

Trots att den svenska självbilden kan beskrivas i termer av att folkomröstningar är ett ovanligt och främmande element i det svenska styrelseskicket ger en europeisk jämförelse en finger-visning om att den uppfattningen kanske inte är helt på sin plats. I den internationella statsvetenskapliga litteraturen kan man bland annat läsa att ”*Excluding Switzerland, this leaves just five countries in which the referendum has played an important role in the postwar period – Denmark, France, Ireland, Italy and Sweden*”<sup>11</sup> Citatet från 1994 gör inte den europeiska erfarenheten i dagsläget helt rättvisa. Många av staterna i Öst- och Centraleuropa har efter drygt 15 år av demokrati redan en stor erfarenhet av folkomröstningar, vilket betyder att antalet stater med en etablerad erfarenhet av folkomröstningar i dag är ännu större.

I den akademiska litteraturen har det uttryckts en viss förvåning över att folkomröstningar inte varit vanligare i de skandinaviska politiska systemen, där medborgarnas politiska deltagande i val, politiska partier och intresseorganisationer historiskt sett varit omfattande.<sup>12</sup> Gräsrotsrörelser var aktiva under demokratiseringsprocesserna i dessa stater. Inom de politiska partierna skapades strukturer för aktiva partimedlemmar och intresseorganisationerna kom sedermera att integreras i det politiska beslutsfattandet.<sup>13</sup> Den svenska demokratiska traditionen präglas både av en normativ uppslutning kring och stora faktiska inslag av deltagardemokrati. Där emot har direktdemokrati i form av folkomröstningar inte rönt samma popularitet. Många svenska statliga utredningar har behandlat frågan, men majoriteten av de politiska partierna har intagit en avvaktande inställning till att skapa ett mer omfattande och av de valda representanterna oberoende folkomröstningsinstitut. Det finns två olika typer av nationella folkomröstningar i Sverige. För det första, rådgivande folkomröstning som initieras av en majoritet i riksdagen. Alla de svenska folkomröstningarna har varit av den typen. För det andra, beslutande folkomröstning om vilande grundlagsförslag, som anordnas om en tiondel av riksdagens ledamöter kräver det och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för detta yrkande. Ingen sådan folkomröstning av detta slag har hållits.

De internationella kommentarerna om de svenska folkomröstningarna har inte varit entydigt positiva. Även i den svenska

<sup>11</sup> Bogdanor, 1994, “Western Europe”, s. 25 in Butler, David & Ranney, Austin, *Referendums Around the World The Growing Use of Direct Democracy* Washington, The AEI Press.

<sup>12</sup> Ibid, s. 70.

<sup>13</sup> Ibid, s. 70.

historieskrivningen lyfts negativa erfarenheter ofta fram. Vid omröstningen om högertrafik 1955 var medborgarnas stöd för fortsatt vänstertrafik stort. Riksdagen valde dock att bortse från väljarnas ståndpunkt och beslöt om övergång till högertrafik, det vill säga, väljarnas utslag respekterades inte. Kärnkraftomröstningens tre linjer tas ofta upp som ett exempel på en illa genomförd folkomröstning eftersom avsaknaden av två tydliga alternativ bidrog till svårigheter att tolka vilket mandat väljarna gett. Det politiska efterspelet av den folkomröstningen har varit utdragen och komplicerad. Folkomröstningen om EU-medlemskap har kritiserats för att det fanns stora resursskillnader mellan ja- och nej-sidan. Nästan varannan väljare ansåg att folkomröstningen inte genomförts på ett rättvist sätt.<sup>14</sup> Däremot är det jämförelsevis höga och över tid ökande valdeltagandet i de svenska folkomröstningarna en positiv erfarenhet. Valdeltagandet var lågt vid folkomröstningarna om alkoholförbud (54 %) och högertrafik (53 %). Vid de efterföljande omröstningarna har deltagandet successivt ökat: Vid 1957 års ATP folkomröstning deltog 72 %, vid kärnkraftsomröstningen 1980 röstade 76 % och vid de två EU-relaterade folkomröstningarna 1994 och 2003 har valdeltagandet varit 83 %.

I den internationella litteraturen framhålls att den legitimerande rollen, som ofta eftersträvas med folkomröstningar inte alltid har uppfyllts i flera svenska folkomröstningar då de ibland förvärrat de politiska problem som de sattes att lösa. Folkomröstningarna har enligt kritiken, tagits till som en sista åtgärd då andra alternativ varit uttömda, och primärt använts som strategiska instrument i de politiska partiernas händer.<sup>15</sup> Ett exempel på detta är att det enbart är i Skandinavien som folkomröstningar hållits där alternativen, som medborgarna kunnat välja emellan, varit flera än två: ”The Swedish referendums of 1957 on supplementary benefits and of 1980 on nuclear energy, along with the Danish referendum of 1953 on changing the voting age are the only postwar democratic referendums in Europe, in which three alternatives were offered to the voters”.<sup>16</sup>

Sammanfattningsvis, det höga valdeltagandet kan läggas till den svenska folkomröstningshistoriens pluskonto, medan förekomsten

<sup>14</sup> Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören (red) 1996, *Ett knappt ja till EU*, Stockholm, Norstedts Juridik, s.53.

<sup>15</sup> Björklund, Tor, 1982, “The Demand for Referendum: When Does It Arise and When Does It Succeed? In *Scandinavian Political Studies*, vol 5, nr 3, s. 237–259.

<sup>16</sup> Ibid, s. 75.



av fler än två alternativ i enskilda folkomröstningar och den efterföljande svårigheten att uttolka utslaget samt det därpå följande strategiska politiska efterspelet har rönt kritik.



## 4 Folkomröstningsinstitutets rättsliga reglering i Europa

Inledningsvis ska vi ta reda på *om*, *var* och *vilka* bestämmelser om folkomröstningar som finns i de europeiska staternas statsrättsliga ordningar. Den första övergripande frågeställningen handlar om på vilken normnivå bestämmelser om folkomröstningar återfinns. Närmare bestämt, vilken är den rättsliga grunden för reglering av folkomröstningar? Finns regler för folkomröstningar i konstitutionen eller i vanlig lag? Eller saknas generella bestämmelser om folkomröstningar? Kan de valda politiska befattningshavarna besluta om när och vilken typ av folkomröstning, som ska hållas på ad hoc-basis? Det andra syftet är att kartlägga om och på vilken nivå specifika aspekter av folkomröstningsinstitutet är reglerade? Var återfinns bestämmelser om att folkomröstningar är obligatoriska eller frivilliga, bindande eller rådgivande, och så vidare?

På ett mera allmänt plan kan man hävda att formerna för hur folkomröstningar är reglerade i lag avspeglar den betydelse folkets direkta deltagande tillmäts i det övergripande representativa politiska styrelseskicket. En normativ demokratisk grundsyn formuleras, som är konstituerande för den politiska maktutövningen. Naturligtvis finns det i regel skillnader mellan den formella regleringen och den faktiska utformningen av den politiska styrelsen, men graden och framför allt typen av reglering ger ändå vissa indikationer om den roll folkomröstningsinstitutet tillmäts. Framför allt handlar det om folkomröstningsinstitutets funktion inom ramen för de representativa institutionerna.

Folkomröstningsinstitutet får å ena sidan en högre status, används mer förutsägbart och äger ett större oberoende om det regleras i lag än om lagreglering saknas. I synnerhet är detta fallet då folkomröstningarna regleras i konstitutionen. Skälet är att grundlagen fastställer de grundläggande politiska spelreglerna och är mera trögföränderlig då en mer komplicerad och fördröjande

lagstiftningsprocedur krävs för att ändra grundlag än en vanlig lag. De politiska aktörernas utrymme för manipulation och strategiskt utnyttjande av folkomröstningsinstitutet är i så måtto mer beskuren. Det som talar mot en sådan tolkning är att det formella styrelseskicket inte nödvändigtvis är entydigt med det reella styrelseskicket. Nationella traditioner och erfarenhetsbaserad framvuxen praxis kan ha stor betydelse för när, hur och vilken typ av folkomröstning som kommer i fråga. Men, praxis och tradition tycks dock i slutänden väga lättare än lagreglerade bestämmelser.<sup>1</sup> Ytterst är det dock den specifika detaljregleringen av folkomröstningsinstitutet, som är avgörande för dess betydelse och funktion i det politiska styrelseskicket.

Å andra sidan kan en omfattande reglering av politiska institutioner vara uttryck för konflikter och oenighet om hur en specifik politisk institution ska utformas. Om meningsskiljaktigheterna är stora mellan de politiska befattningshavarna och förtroendet är lågt dem emellan kan det finnas behov av detaljerad reglering för att förhindra att politiska institutioner manipuleras och utnyttjas strategiskt av meningsmotståndare. Närmare bestämt, en detaljerad och precis rättslig grund skulle i detta fall vara resultatet av politisk oenighet i syfte att undvika missbruk av de politiska instrumenten. Utifrån denna studie går det inte att avgöra vad som föranlett att vissa stater har en mer omfattande och/eller en mer precis rättslig grund för folkomröstningar än andra, men detta är ett område där ytterligare forskning vore välkommen.

#### 4.1 Var regleras folkomröstningsinstitutet?

Det stora flertalet av de europeiska demokratierna har en generell reglering i grundlag och/eller vanlig lag av folkomröstningar. Enbart fyra av de av rapporten kartlagda 32 europeiska staterna saknar i dag allmänna bestämmelser om folkomröstningar i grund- eller vanlig lag. I dessa stater stiftas en specifik ad hoc-lag för varje enskild folkomröstning.

Det stora flertalet av de europeiska staterna har således någon form av generell bestämmelse om folkomröstning i konstitutionen. I 25 av de 32 staterna finns det skrivningar om folkomröstningar i

---

<sup>1</sup> För en diskussion om betydelsen av nationella traditioner vad gäller folkomröstningar, se Jungar, Ann-Cathrine & Karlsson, Christer, 2005, *Folkomröstning eller parlamentsratificering – hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag?* Stockholm, SIEPS.

grundlagen och 22 av dessa har ytterligare kompletterande normer om folkomröstningsinstitutets utformning i vanlig lag. Det vanligaste mönstret är sålunda kompletterande lagstiftning på olika nivåer. Eftersom Storbritannien saknar grundlag i en regelrätt mening är folkomröstningar enbart reglerade på vanlig lagstiftningsnivå.

De fyra stater, som saknar generella bestämmelser om nationella folkomröstningar i konstitutionen eller annan lagstiftning, är Belgien, Norge, Tjeckien och Tyskland. Nederländerna saknade generell reglering fram till 2006. Tjeckien och Tyskland har bestämmelser om lokala folkomröstningar i sina konstitutioner.

I den tyska författningen finns bestämmelser om obligatoriska regionala folkomröstningar vid förslag om att omskapa eller bilda en ny delstat. I de berörda delstaterna kan en tiondel av de röstberättigade ta initiativ till folkomröstning för att bilda en ny delstat.<sup>2</sup> För att hålla nationell folkomröstning krävs en konstitutionell förändring i Tyskland. Under 2000-talet har flera förslag om att införa möjlighet till folkomröstning på den federala nivån framställts, men förslagen har fallit på grund av att framför allt det kristdemokratiska partiet motsatt sig detta.<sup>3</sup> Däremot förekommer folkomröstningar på de regionala och lokala nivåerna i Tyskland. I samband med ratificeringen av det europeiska konstitutionella fördraget fördes en tysk ratificering genom en federal folkomröstning på tal.

I Tjeckien finns allmänna bestämmelser om lokala, men inte nationella, folkomröstningar i konstitutionen.<sup>4</sup> I samband med beslutet om Tjeckiens inträde i EU formulerades en konstitutionell paragraf, vilken gav de valda befattningshavarna möjlighet att delegera beslutsfattandet till medborgarna. År 2002 infördes däremot en specifik lag om obligatorisk folkomröstning för inträde i internationella organisationer, till vilka beslutsbefogenheter överförs.<sup>5</sup>

Belgien saknar en generell reglering om folkomröstningar på nationell nivå, däremot finns det lagstiftning om medborgarinitiativ och folkomröstning på lokal nivå.<sup>6</sup> Belgien har haft en enda nationell folkomröstning, år 1950. Omröstningen handlade om återinträdet av kung Leopold på tronen och den möjliggjordes genom

<sup>2</sup> Se artikel 29 II, III, IV, V+VI i tyska konstitutionen.

<sup>3</sup> Se The Initiative & Referendum Institute Europe, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond 2007 Edition*, s. 244–245.

<sup>4</sup> Tjeckiska konstitutionen, artikel 9.

<sup>5</sup> Constitutional Act on referendum, No. 515/2002 Coll.

<sup>6</sup> Nouvelle loi communale, articles 318, 329.

stiftandet av en specifik lag för detta tillfälle.<sup>7</sup> Folkomröstningen präglades av starka motsättningar mellan flamländare och valloner och i senare utredningar har man delvis utifrån denna erfarenhet intagit en syn på folkomröstningar som en möjlig säkerhetsrisk då de kan öka motsättningarna mellan de olika regionerna.<sup>8</sup>

Norge saknar en generell reglering av folkomröstningar, men har trots detta haft sex folkomröstningar. Efter andra världskriget har två folkomröstningar om deltagande i det europeiska integrationsprojektet hållits: 1973 om medlemskap i EEC och 1994 om medlemskap i EU. Vid båda tillfällena har norrmännen sagt nej till att delta i ett fördjupat europeiskt samarbete.

Cypern hade fram till 1999 ingen generell reglering av folkomröstningar. Då stiftades en vanlig lag för att reglera folkomröstningar. Den första folkomröstningen 1950 handlade om Cyperns vidhäftning till Grekland och den andra folkomröstningen 2004 handlade om återföreningen av den turk- och grekcypriotiska delarna. Cypern var den enda av de nya EU-medlemsstaterna 2004 som inte arrangerade en folkomröstning om EU-medlemskap.

Nederländerna hade fram till folkomröstningen om EU:s konstitutionella fördrag 2005 aldrig haft en folkomröstning i modern tid. Av den anledningen var förvåningen stor när det nederländska parlamentet mot regeringens vilja valde att direkt höra medborgarna i en rådgivande folkomröstning i samband med ratificeringen av det konstitutionella fördraget. Än mer oväntat var att utslaget blev ett nej i en stat som av tradition varit pådrivande i den europeiska integrationen. Bakgrunden till folkomröstningen i Nederländerna var inte bara det konstitutionella fördragets politiska tyngd och de politiska diskussionerna om den lämpligaste ratificeringsmetoden. Under en längre tid hade det pågått en aktiv debatt om större inslag av direktdemokrati. En temporär lag om folkomröstning på central, regional och lokal nivå var i kraft mellan 2002 och 2005. I februari 2006 introducerade parlamentet medborgarinitiativ på försök på nationell nivå. Genom medborgarinitiativ kan medborgare föra upp frågor på den politiska dagordningen, men dessa leder inte till folkomröstning.<sup>9</sup> På den kommunala nivån introducerades medborgarinitiativ på 1990-talet i Nederländerna. I kap. 7 finns en detaljerad beskrivning av folkomröstningsinstitutet i Holland.

---

<sup>7</sup> En majoritet röstade för monarkens återinträde. Folkomröstningen var rådgivande.

<sup>8</sup> Bogdanor, 1994, "Western Europe" in Butler & Ranney, s. 87–88.

<sup>9</sup> Det första initiativet var ett förslag att förbjuda rökning på offentliga platser.

**Tabell 4.1 Den rättsliga grunden för bestämmelser om nationella folk-  
omröstningar i 32 europeiska stater**

<i>Länder</i>	<i>Konstitution</i>	<i>Annan lag</i>	<i>Generell reglering saknas</i>
Belgien			•
Bulgarien	•	•	
Cypern		•	
Danmark	•		
Estland	•	•	
Finland	•	•	
Frankrike	•		
Grekland	•	•	
Irland	•	•	
Island	•		
Italien	•	•	
Lettland	•	•	
Litauen	•	•	
Luxemburg	•	• <sup>10</sup>	
Malta	•	•	
Nederländerna		• <sup>11</sup>	
Norge			•
Polen	•	•	
Portugal	•	•	
Rumänien	•	•	
Schweiz	•	•	
Slovenien	•	•	
Slovakien	•	•	
Spanien	•	•	
Storbritannien		•	
Sverige	•	•	
Tjeckien			• <sup>12</sup>
Turkiet	•	•	
Tyskland	(•) <sup>13</sup>		•
Ukraina	•	•	
Ungern	•	•	
Österrike	•	•	
<i>Totalt</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>4</i>

<sup>10</sup> Enligt konstitutionen ska folkomröstningar regleras även i annan lagstiftning, men enligt Audrey (2005) existerar inte någon sådan lag i dagsläget.

<sup>11</sup> 2006 introducerade parlamentet rätten till medborgarinitiativ på försök på nationell nivå, vilket ska utvärderas efter två år.

<sup>12</sup> Ingen generell reglering angående folkomröstningar finns. Artikel 10 a i konstitutionen öppnar en möjlighet för de valda befattningshavarna att fatta beslut om när en fråga ska hänskjutas till medborgarna.

<sup>13</sup> Folkomröstningar på delstatsnivå.

## 4.2 Omfattningen av den rättsliga regleringen av folkomröstningsinstitutet

Det dominerande mönstret är att de europeiska staterna har generella lagbestämmelser om folkomröstningar. I denna del av rapporten är syftet att på detaljnivå kartlägga de specifika aspekter vid folkomröstningsinstitutet, som är reglerade respektive oreglerade. Närmare bestämt, omfattningen av den rättsliga regleringen står i fokus och i denna del kan en större variation förväntas. Slutligen är det på denna detaljnivå som folkomröstningsinstitutets formella status i det politiska styrelseskicket vilar. I rapportens senare delar presenteras regleringen av olika egenskaper vid folkomröstningsinstitutet.

Vad i folkomröstningsinstitutet kan då vara underställd reglering? Nedan kartläggs de aspekter i folkomröstningsinstitutet som är fastställda i grundlag eller vanlig lag för de 32 staterna. De egenskaper, som beskrivs, är följande:

1. Är folkomröstningar obligatoriska eller frivilliga?
2. Är folkomröstningarna beslutande eller rådgivande?
3. Finns det kvorumregler, dvs. bestämmelser om att en viss andel av de röstberättigade eller befolkningen måste rösta (deltagandekvorum) eller att en viss andel av de röstberättigade måste stöda någotdera av beslutsalternativen (godkännandekvorum) för att resultatet ska vara giltigt?
4. Vem eller vilka har rätt att initiera en folkomröstning?
5. Finns det sakfrågemässiga begränsningar vad man kan folkomrösta om?
6. Finns det tidsmässiga begränsningar om när man på nytt kan folkomrösta i en fråga som tidigare har varit föremål för en folkomröstning?
7. Finns bestämmelser om hur och av vem folkomröstningsfrågan ska formuleras?



**Tabell 4.2 Omfattningen av och nivå på folkomröstningsinstitutets rättsliga reglering**

<i>Land</i>	<i>Obligatorisk frivillig</i>	<i>Beslutande råd-givande</i>	<i>Kvorum regler</i>	<i>Vem initierar</i>	<i>Fråge-begränsning</i>	<i>Tids-begränsning</i>	<i>Fråge-formulering</i>	<i>Totalt</i>
Belgien	-	-	-		-	-	-	0
Bulgarien	K/L	K/L	K/L	K/L	K/L	-	L	6
Cypern	L	-	-		-	-	-	1
Danmark	K	K	K	K	K	-	K	6
Estland	K	K	K	K/L	K	K	L	7
Finland	K	K	-	K	-	-	L	4
Frankrike	K	K	-	K	K	-	-	4
Grekland	K	K	L	K	K	-	K/L	6
Irland	K/L	K	K/L	K	K	-	K	5
Island	K	-	-	K	K	-	-	3
Italien	K	K/L	K	K	K	-	K	6
Lettland	K/L	K/L	K/L	K/L	K	-	L	6
Litauen	K/L	K/L	K/L	K/L	K	K	K/L	6
Luxemburg	-	-	-	K	K	-	-	2
Malta	K/L	L	K	K	K	-	-	4
Nederländerna	-	-	-	L	K	L	-	3
Norge	-	-	-	-	-	-	-	0
Polen	K/L	K/L	K/L	K/L	K/L	L	K/L	6
Portugal	K	K	K	K/L	K	-	K	6
Rumänien	K/L	K/L	L	K/L	K	-	K/L	6
Schweiz	K/L	K	-	K	K	-	K/L	5
Slovenien	K	K	K	K	-	K/L	-	5
Slovakien	K/L	K	K	K	K	K	K	7
Spanien	K/L	K	K/L	K	K	-	L	6
Storbritannien	L	-	-	L	-	-	L	3
Sverige	K	K	K	K	-	-	K	5
Tjeckien <sup>14</sup>	K	-	-	-	K	-	-	1

<sup>14</sup> Se fotnot 12.

## Folkförstningsinstitutets rättsliga reglering i Europa

Turkiet <sup>15</sup>	K	K/L	-	K/L	K	-	K/L	5
Tyskland	(K) <sup>16</sup>	-	-	-	-	-	-	0
Ukraina	K/L	-	K	K/L	K/L	-	L	5
Ungern	K	K	K/L	K/L	K	-	-	5
Österrike	K/L	K	-	K	L	-	K/L	5
Totalt	27	22	18	27	24	6	20	

*Förklaringar till tabellen:* K=konstitution, L=lag, – = generell reglering saknas.

Kolumnrubrikerna:

1. Obligatorisk-frivillig: Finns bestämmelser när folkförstningar är obligatoriska och frivilliga?
2. Beslutande-rådgivande: Finns bestämmelser när folkförstningar är beslutande och rådgivande?
3. Kvorumregler: Finns bestämmelser om att ett visst antal av de röstberättigade/befolkningen ska delta i folkförstningen (deltagandekvorum) eller stöda något alternativ (godkännandekvorum) för att resultatet ska vara giltigt?
4. Initiering: Finns bestämmelser om vem som har rätt att initiera folkförstning?
5. Frågebegränsning: Finns rättsligt reglerade begränsningar i vilka frågor folkförstning kan hållas?
6. Tidsbegränsning: Finns rättsligt reglerade begränsningar när ny folkförstning kan hållas i en fråga som tidigare var underställd folkförstning?
7. Frågeformulering: Finns allmänna bestämmelser om hur folkförstningsfrågan ska formuleras?

*Lagstiftning (förutom konstitution) som innehåller generella bestämmelser om folkförstning:*

Belgien: Law on the forms of direct democracy (lag om kommunala folkförstningar).

Bulgarien: Law for Referendums (från 1996, ändrad 1999).

Cypern: Information saknas.

Estland: Decision of the Riigikogu to hold a referendum, the Referendum Act, Riigikogu Rules of Procedures Act.

Finland: Act of administrating a consultative national referendum (571/1987).

Grekland: Ad hoc-lagstiftning.

Irland: The Referendum Act 1994 och 2001 samt the Electoral Act 1992 och the Electoral (Amendment) Act 1998.

Italien: Law 25 of May 1970 no. 352.

Lettland: Law on National Referendums and Legislative Initiatives 1994.

Litauen: Law on referendum 2002.

Luxemburg: Information saknas.

Malta: the Referenda Act.

Nederländerna: Nationellt medborgarinitiativ 2006 (och temporär folkförstningslag 2002–2005).

Polen: Act on all-national referendum of 14 March 2003.

Portugal: Folkförstningslag N 15 – A/98.

<sup>15</sup> Valdeltagandet är obligatoriskt.

<sup>16</sup> Folkförstning om territoriella gränsdragningar i tyska delstater.

Rumänien: Law on referendum 2000.  
Schweiz: Federal Act on Political Rights (FLP, SR 161.1).  
Slovenien: Information saknas.  
Slovakien: The Act on the way of executing referendum (1992).  
Spanien: The Organic Act on Referendum (Ley Organica) 2/1980 och Citizens' Initiative Organic Act.  
Storbritannien: The Political Parties Election and Referendum Act 2000.  
Sverige: Folkomröstningslag SFS 1979:369.  
Turkiet: L 298 Law on basic provisions on elections and voter registers.  
Ukraina: Law on Referenda.  
Ungern: Law on National Public Initiative and Referendums 1998.  
Österrike: Volkbestimmungsgesetz 1972 (Law on Referenda), Volksbegehrensgesetz 1973.  
(Law on Public Initiatives), Volksbefragungsgesetz 1989 (Law on Public Opinion Polls).

Det finns avsevärda skillnader beträffande hur och i vilken grad folkomröstningsinstitutet är rättsligt reglerade i de 32 staterna. För det första, omfattningen av generella bestämmelser kring folkomröstningar varierar stort. Vissa stater har inga eller enstaka av de ovan redogjorda aspekterna rörande folkomröstningar reglerade, medan andra har allmänna bestämmelser om nästintill allt. Storbritannien har enbart generella regler om vem som äger rätten att initiera folkomröstningar. Detta är även fallet i Bulgarien, som även har begränsningar i vilka sakpolitiska frågor folket kan höras. I bjärt kontrast till denna minimala reglering står bland andra Polen, Portugal, Spanien och Slovakien, vilka har bestämmelser om nästan alla de kartlagda egenskaperna vid folkomröstningsinstitutet.

Det finns en intressant skillnad mellan de yngre och äldre demokratierna i Europa. Antalet bestämmelser om folkomröstningar är större i stater som demokratiserades på 1970- och 90-talen än i stater med längre demokratisk erfarenhet. I synnerhet gäller detta i Öst- och Centraleuropa, men även Spanien, Portugal och Grekland. Bulgarien är i det här hänseendet ett avvikande fall med få regleringar och en jämförelsevis mindre entusiastisk inställning till folkomröstningar bland de politiska partierna. Inte en enda folkomröstning har hållits sedan 1971 i Bulgarien. Diskussioner pågick om EU-medlemskapet skulle underställas medborgarnas avgörande, men regeringen motsatte sig det och inträdet fullföljdes utan folkomröstning.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Bulgaria Development Gateway [http://www.bulgaria-gateway.org/en/browser.php?state=content&type=article&cat\\_id=2&lang=en&max=5&start=330&showmore=0&y=0&m=0&d=0](http://www.bulgaria-gateway.org/en/browser.php?state=content&type=article&cat_id=2&lang=en&max=5&start=330&showmore=0&y=0&m=0&d=0), 13.9.2006.

I det här sammanhanget kan vi enbart gissa oss till orsakerna till den omfattande rättsliga regleringen av folkomröstningar i Öst- och Centraleuropa. Ett skäl till att många av de nya demokratierna i sina konstitutioner har anammat direktdemokratiska inslag i termer av medborgarinitiativ och folkomröstningar är att det avspeglar en normativ uppslutning kring ett deltagardemokratiskt ideal. Folkets möjligheter att delta i och kontrollera det politiska beslutsfattandet efter erfarenheter av auktoritära styren tillmättes stor betydelse. I flera av de Öst- och Centraleuropeiska staterna urholkades de kommunistiska politiska systemen gradvis och kom slutgiltigt på fall på grundval av folkomröstningar, i vilka medborgarna uttryckte krav på demokrati. Folkomröstningsinstitutet kom därmed att få stor legitimitet. Detta var inte fallet i de auktoritära stater som föll under andra världskriget där de politiska ledarna snarare använde folkomröstningar för att stärka sin egen position, folkomröstningarna hade med andra ord snarare karaktären av plebiscit.<sup>18</sup> En detaljerad reglering av folkomröstningsinstitutet kan även spegla ett intresse av att begränsa folkomröstningsinstitutets tillämpning. Närmare bestämt samtidigt som man på ett allmänt plan anammar direktdemokratiska instrument begränsas tillämpningen av detaljregler om exempelvis i vilka frågor man kan/inte kan folkomrösta, tidsmässiga restriktioner, krav på deltagande och så vidare.<sup>19</sup>

Vilka typer av detaljreglering av folkomröstningsinstitutet är de vanligaste? Den mest förekommande bestämmelsen är vem som kan ta initiativ till folkomröstning och om folkomröstning är obligatorisk eller frivillig. Vem som äger folkomröstningsinstitutet är en principiellt viktig fråga eftersom förhållandet mellan direktdemokratiska instrument och de representativa institutionerna avgörs. I 27 av de 32 staterna finns generella regler om vilka aktörer som kan föreslå eller fatta beslut om folkomröstningar. Den näst vanligaste egenskapen vid folkomröstningar, som är rättsligt reglerade, är huruvida dessa är obligatoriska eller

<sup>18</sup> Bland annat Hitler och Mussolini använde sig av folkomröstningar i syfte att säkerställa den egna politiska maktställningen. Däremot hölls en folkomröstning 1946 där italienarna tog ställning för att avveckla den italienska monarkin och 1948 trädde en republikansk konstitution i kraft.

<sup>19</sup> Det finns inget större samband mellan omfattningen på den rättsliga regleringen och den faktiska förekomsten av folkomröstningar. Sambandsmättet Pearsons  $r$  är 0,109 (baserat på materialet i denna rapport). Det finns två skäl till för ett samband mellan reglering och förekomst av folkomröstningar. För det första, kan en normativ uppfattning om att folkets direkta deltagande är en integrerad del av det politiska styrelseskicket avspeglas i att frekvensen av folkomröstningar större (anticipation). För det andra, kan man tänka sig att det skett en anpassning av det konstitutionella regelverket till en ökad reell användning av folkomröstningar (till exempel den europeiska integrationen).

frivilliga. I 27 av de studerade staterna finns dylika generella bestämmelser i konstitutionen eller i annan lagstiftning. De specifika bestämmelser som finns gäller huvudsakligen under vilka förutsättningar folkomröstningar är obligatoriska. Folkomröstningar är vanligen obligatoriska vid konstitutionella förändringar och överlåtelse av beslutsbefogenheter till övernationella organisationer.

24 stater har bestämmelser som begränsar folkomröstningsinstitutets sakfrågemässiga tillämpning. Folkomröstningar eller medborgarinitiativ kan till exempel vara förbjudna kring grundläggande aspekter av styrelseskicket, skatter, budgetfrågor och internationella avtal. Här finns skillnader mellan de europeiska staterna eftersom några påbjuder medan andra förbjuder folkomröstning vid exempelvis konstitutionella förändringar eller överföring av makt till internationella organ. I 22 av staterna finns generella regler om under vilka förutsättningar folkomröstningar är beslutande eller rådgivande. Vad som inte framgår ur den rättsliga regleringen är att i många stater har det utvecklats en praxis att rådgivande folkomröstningar de facto är politiskt bindande.

I 18 stater finns bestämmelser om kворum, dvs. att folkomröstningsresultatet enbart är giltigt om en viss andel av de röstberättigade deltar i folkomröstningen (deltagandekvorum) eller att en viss andel av de avlagda rösterna tillfaller något av beslutsalternativen (godkännandekvorum). 20 stater har generella bestämmelser om vem som har ansvar för eller hur folkomröstningsfrågan ska formuleras. Dylika bestämmelser finns i regel i vanlig lag. Fem stater har bestämmelser kring när man kan folkomrösta på nytt i en fråga som tidigare varit föremål för folkomröstning.

**Tabell 4.3 Absolut och relativ fördelning av egenskaper vid folkomröstningsinstitutet som är formellt reglerade i de 32 europeiska staterna**

<i>Egenskap</i>	<i>Antal</i>	<i>Procent</i>
Rätt att initiera folkomröstning	27	84
Folkomröstningar är obligatoriska/frivilliga	27	84
Sakfrågemässig begränsning av folkomröstning	24	75
Folkomröstningar är bindande/rådgivande	22	69
Formulering av folkomröstningsfråga	20	63
Kvorumkrav	18	56
Tidsmässiga begränsningar av folkomröstning	5	16

### 4.3 Sammanfattning

- Ett överväldigande flertal av de europeiska staterna har någon form av generell rättslig reglering av folkomröstningsinstitutets utformning. Fyra stater saknar generella bestämmelser om nationella folkomröstningar: Belgien, Norge, Tyskland och Tjeckien. I dessa stater stiftas specifik lag då en nationell folkomröstning ska hållas, förutom i Tyskland där folkomröstningar på den federala nivån är förbjuden enligt konstitutionen.
- Omfattningen av folkomröstningsinstitutets formella reglering i de europeiska staterna varierar. Det finns en intressant skillnad mellan de yngre och äldre demokratierna i Europa. Antalet rättsliga reglerade egenskaper vid folkomröstningsinstitutet är större i de stater som demokratiserades under 1980- och 1990-talen.
- Initiativrätten och frågan om folkomröstning är frivillig eller obligatorisk är de egenskaper vid folkomröstningsinstitutet som flest stater har reglerat.
- En stor majoritet av de undersökta staterna har generella bestämmelser rörande frågan om folkomröstningar är obligatoriska eller frivilliga alternativt bindande eller rådgivande.
- Två tredjedelar av staterna har även reglerat i vilka sakfrågor folkomröstning är påbjuden och/eller förbjuden.
- Mer än hälften av staterna har någon form av kvorumkrav, det vill säga att en viss mängd av de röstberättigade ska delta i folkomröstningen alternativt att en viss andel av de avlagda rösterna tillfaller något av beslutsalternativen för att folkomröstningen ska vara giltig.

- En tredjedel av staterna har generella bestämmelser om hur folkomröstningsfrågan ska utformas eller har tidsmässiga begränsningar i när folkomröstning får hållas på nytt i en fråga, som tidigare varit föremål för medborgarnas direkta avgörande.





## 5 Den detaljerade regleringen av folkomröstningar

I den här delen redogörs för hur folkomröstningsinstitutet har reglerat på detaljnivå i de europeiska staterna.

### 5.1 Obligatoriska och frivilliga alternativt bindande eller rådgivande folkomröstningar

Det finns flera olika sätt på vilket folkomröstningsinstitutet institutionellt kan utformas. Två aspekter, som har stor betydelse för omfattningen och tyngden av folkets direkta deltagande i det politiska beslutsfattandet, är huruvida det är frivilligt eller tvingande att hålla folkomröstningar, samt om folkomröstningsutslaget har beslutande eller rådgivande karaktär. Närmare bestämt, är folkomröstningarna frivilliga (fakultativa) eller obligatoriska respektive beslutande (decisiva) eller rådgivande? Folkomröstningar är obligatoriska i de fall folket måste höras vid vissa bestämda beslut, till exempel vid konstitutionella förändringar eller överlåtelse av makt till överstatliga organisationer. Vid en beslutande folkomröstning har medborgarna det sista ordet, medan en rådgivande folkomröstning inte formellt binder de representativa politiska institutionerna att respektera folkomröstningens resultat. Skillnaden mellan beslutande och rådgivande folkomröstningar är nödvändigtvis inte så stor då det är vanligt att de politiska partierna utfäster sig att respektera folkets val, det vill säga de är politiskt bindande. I denna del av studien kartläggs folkomröstningsinstitutens utformning utifrån om de är obligatoriska och frivilliga alternativt bindande eller rådgivande.

Folkomröstningsinstitutets reglering i dessa avseenden speglar på ett övergripande plan den status folkomröstningarna har med tanke på förutsägbarhet i användning samt förhållandet till de

representativa politiska institutionerna. För det första, om folkomröstningar är obligatoriska vid vissa typer av politiska beslut finns det en större förutsägbarhet i när folket ska medverka direkt. När det är upp till de valda representanterna att avgöra när medborgarna ska beredas plats att delta direkt i det politiska beslutsfattandet är det inte lika klart i vilka politiska frågor medborgarna ska konsulteras. Utrymmet för ett strategiskt utnyttjande av folkomröstningsinstitutet är sannolikt mindre då de är obligatoriska, även om det i vissa fall kan förekomma tolkningstvister om vad som exempelvis kan vara en konstitutionell förändring, som kräver folkomröstning. I vissa fall är det författningsdomstolen, som avgör dessa tvister, i andra fall är det parlamentet som avgör frågan. En framvuxen praxis om när folkomröstningar ska hållas kan i realiteten ha samma funktion som rättsliga normer. Formella regler, som binder de politiska aktörerna och som dessa kan hänvisa till i fall av konflikter torde dock i slutändan väga tyngre.<sup>1</sup>

Regleringar av huruvida folkomröstningsresultatet är bindande eller rådgivande avspeglar hur direktdemokratiska inslag förhåller sig till de representativa politiska institutionerna inom det övergripande politiska styrelseskicket. En beslutande folkomröstning binder formellt de valda befattningshavarna att respektera det vinnande alternativet. Väljarna har så att säga det sista ordet. På så sätt kan man säga att problemet med två legitima folkviljor, som ibland framhålls som ett argument mot folkomröstningar, inte gäller vid beslutande folkomröstningar. Då folkomröstningar har en rådgivande karaktär är det ytterst upp till de folkvalda att välja om folkets utslag ska följas eller inte. I praktiken behöver skillnaden mellan en beslutande eller rådgivande folkomröstning inte vara stor eftersom de folkvalda vid rådgivande folkomröstningar ofta deklarerar att de kommer att respektera utslaget trots att det formellt sett enbart är rådgivande. Om de politiska beslutsfattarna däremot inte på förhand kan nå enighet om hur utslaget ska tolkas och kommunicera detta till väljarna kan konflikter uppstå och svekdebatter ligga nära till hands. Typen av reglering avspeglar dock en tänkt hierarkisk ordning där å ena sidan folkets röst väger tyngre och å andra sidan de representativa kanalerna har en formell möjlighet att förbigå medborgarnas utslag. Det är naturligtvis ett politiskt risktagande att förbigå väljarna trots att folkomröstningar formellt sett enbart är rådgivande. Förtroendet för de valda

<sup>1</sup> Jungar & Karlsson, 2005, se diskussionen om vilka faktorer som var avgörande för ratificeringsmetod för EU:s konstitutionella fördrag.

politiska representanterna och för folkomröstningsinstitutet i sig kan få sig en törn om medborgarnas hörs, men inte lyssnas till.

Syftet i studiens denna del är alltså att ta reda på hur de 32 europeiska staterna utformat folkomröstningsinstitutet i dessa två avseenden. Trots att variationerna är stora, kan några övergripande mönster skönjas. I tabellen nedan presenteras förekomsten av olika kombinationer av obligatoriska/frivilliga respektive frivilliga/obligatoriska folkomröstningar i de 32 undersökta staterna. Eftersom det kan finnas flera olika typer av folkomröstningar i en stat är antalet kombinationer större än antalet stater. I de sex stater som saknar formell reglering på denna punkt (märkta med en asterisk) anges vilken status folkomröstningarna i regel har haft om och då de hållits, dessa räknas dock inte in i den sammanfattande totalsumman.

**Tabell 5.1 Förekomst av olika kombinationer av obligatoriska/frivilliga respektive frivilliga/beslutande folkomröstningar**

<i>Land</i>	<i>Obligatorisk/ Rådgivande</i>	<i>Obligatorisk/ Bindande</i>	<i>Frivillig/ Rådgivande</i>	<i>Frivillig/ Bindande</i>
Belgien*			P	
Bulgarien				•
Cypern			P	
Danmark		•	• <sup>2</sup>	•
Estland		•		•
Finland			•	
Frankrike				•
Grekland				•
Irland		•(kvorum)		•(kvorum) <sup>3</sup>
Island	•		•	
Italien				•(arb/kvorum) <sup>4</sup>
Lettland		•(kvorum)		•(kvorum) <sup>5</sup>
Litauen		•		•
Luxemburg				P
Malta <sup>5</sup>	•	•	•	•
Nederländerna*			P	
Norge*				P
Polen		•(kvorum)		•(kvorum) <sup>7</sup>
Portugal				•(kvorum) <sup>8</sup>
Rumänien		•(kvorum)		•(kvorum) <sup>9</sup>
Schweiz		•(kvorum)		•(kvorum) <sup>10</sup>
Slovenien		•(kvorum)		•(kvorum) <sup>11</sup>
Slovakien		•		•(kvorum) <sup>12</sup>

<sup>2</sup> Frivilliga folkomröstningar är bindande under följande förutsättningar: om lagförslag om 1/3 av folketingets ledamöter kräver det (dvs. 60) (artikel 42), överlåtelse av suveränitet (artikel 20), vissa internationella traktat (artikel 42), konstitutionella förändringar (artikel 88).

<sup>3</sup> *Approval quorum*: Vid icke-konstitutionella folkomröstningar (frivilliga) gäller att om en majoritet av rösterna är emot förslaget och dessa utgör 33,3 % av de röstberättigade så ska förslaget förkastas. Vid konstitutionella (obligatoriska) folkomröstningar gäller enkel majoritet.

<sup>4</sup> Vid abrogativa referendum krävs att ett deltagandekvorum på 50 % är uppfyllt för att folkomröstningen ska vara giltig.

<sup>5</sup> 50 % av totala antalet röstberättigade i folkomröstningar om ändring i konstitutionen, i vanliga folkomröstningar och (sedan 2003) i EU-folkomröstningar gäller 50 % av valdeltagandet i senaste parlamentsval (art. 79, Albi 2005: 140). I frivilliga 50 %.

<sup>6</sup> Malta har både obligatoriska och frivilliga folkomröstningar, bindande när de är abrogativa.

<sup>7</sup> Om kvorumkravet på 50 % deltagande är uppfyllt är resultatet bindande, annars rådgivande (artikel 125.3).

<sup>8</sup> Om kvorumkravet på 50 % deltagande är uppfyllt är resultatet bindande, annars rådgivande (art. 115.11).

<sup>9</sup> Kvorumkrav på 50 % deltagande.

<sup>10</sup> I obligatoriska folkomröstningar om konstitutionsändringar och medlemskap i internationella organisationer krävs dubbelmajoritet, dvs. minst 50 % av alla giltiga röster plus minst 50 % av alla delstater. Enkel majoritet krävs för frivilliga folkomröstningar.

<sup>11</sup> 50 % av de deltagande (art.90, ar.170).

<sup>12</sup> 50 % av de deltagande (Albi, s. 140)

Spanien		•	•	
Storbritannien			p <sup>13</sup>	
Sverige			p <sup>14</sup>	
Tjeckien <sup>15*</sup>			P	P
Turkiet		•		•
Tyskland*				
Ukraina		•		•
Ungern		•(kvorum)		•(kvorum)
Österrike <sup>16</sup>				
Totalt	2	16	7	20

\*= generell lagreglering saknas.

P = praxis

Sjutton stater har bestämmelser om obligatoriska folkomröstningar, medan 24 har bestämmelser om frivilliga folkomröstningar. Det är sålunda vanligare med allmänna bestämmelser om frivilliga än obligatoriska folkomröstningar. Den beslutsmässiga statusen på folkomröstningarna varierar. Obligatoriska folkomröstningar är i regel bindande, medan frivilliga folkomröstningarna både har beslutande och rådgivande status. Med undantag för Island har medborgarna den yttersta beslutsmakten i obligatoriska folkomröstningar. Den bärande tanken är att om det är tvingande att höra folket i en fråga så ska deras utslag även respekteras. De obligatoriska och bindande folkomröstningarna handlar i alla stater om totala eller partiella förändringar i konstitutionen, dvs. medborgarna inbjuds att ta ställning till förändringar i de grundläggande politiska spelreglerna.

De frivilliga folkomröstningarnas beslutsmässiga status är mera varierad. De är oftare beslutande än rådgivande. I sju stater är de frivilliga folkomröstningarna rådgivande: Bulgarien, Danmark, Finland, Island, Italien, Luxemburg, Spanien och Sverige. I dessa stater är det vanligt förekommande att de politiska representanterna går ut med allmänna eller specifika utfästelser om under vilka förutsättningar folkomröstningsresultatet kommer att respekteras. I samband med de svenska folkomröstningarna om EU-

<sup>13</sup> Alla folkomröstningarna har hittills varit rådgivande.

<sup>14</sup> Semi-beslutande vid konstitutionell folkomröstning, dvs. resultatet är beslutande endast om folket röstar emot förslaget, och deltagarna utgör 80 % av de som deltar i det samtidiga allmänna valen (kap.8, art. 15).

<sup>15</sup> Folkomröstningen som var planerad att hållas om EU:s konstitutionella fördrag skulle dock i praktiken ha varit bindande

<sup>16</sup> Det finns två typer av frivilliga folkomröstningar: Volksabstimmung resp. Volksbefragung. Den senare är endast rådgivande.

medlemskapet och euron deklarerade de politiska partierna att de skulle respektera medborgarnas val, det vill säga, folkomröstningen var politiskt bindande.

I 19 av de stater, som har frivilliga folkomröstningar, är folkets utslag bindande. I denna grupp ingår alla stater i Öst- och Central-europa, samt Frankrike, Grekland, Irland, Portugal och Schweiz. I nio av dessa länder finns däremot bestämmelser om undantag från denna generella regel. Till exempel om kraven på kvorum inte är uppfyllda så är folkomröstningarna antingen rådgivande eller ogiltiga.

### *Sammanfattning*

- Frivilliga folkomröstningar är vanligast förekommande i de europeiska staterna. 24 av de 32 staterna har generella bestämmelser om frivilliga folkomröstningar.
- I en majoritet av de frivilliga folkomröstningarna är medborgarnas utslag bindande. I 19 av staterna är de frivilliga folkomröstningarna beslutande och i nio av dessa finns därtill krav på att en viss andel av de röstberättigade deltar i folkomröstningen eller lägger sina röster på något av beslutsalternativen. Om dessa kvorumkrav inte uppfylls är folkomröstningen ogiltig eller rådgivande.
- Obligatoriska folkomröstningar förekommer i hälften av de 32 kartlagda staterna och de är i regel beslutande.

## **5.2 Krav på kvorum**

Som framgått ovan så ställs det ibland krav på ett visst valdeltagande i en folkomröstning eller att det vinnande förslaget får en bestämd andel av de avgivna rösterna. Dylika krav går gemensamt under beteckningen kvorumkrav. Kvorum kan definieras som beslutsför församling och används i syfte att bestämma omfattningen av det deltagande som krävs för att beslut tagna av denna församling ska äga giltighet.

Vilket är syftet med krav på kvorum? Man kan argumentera för kvorum både från principiella och strategiska utgångspunkter. Å ena sidan kan man se kvorumkraven som ett redskap för att säkerställa att folkomröstningsresultatet inte enbart representerar en

minoritetsuppfattning, utan att det finns en majoritet bakom det vinnande alternativet. Å andra sidan så talar den empiriska forskningen ett annat språk eftersom krav på kворum ofta har setts som ett medel att begränsa folkomröstningarnas räckvidd. Detta gäller i synnerhet i de öst- och centraleuropeiska staterna. Trots en allmänt positiv hållning till direktdemokratiska inslag har folkomröstningarnas potentiella genomslag begränsats genom detaljregleringar om under vilka förhållanden folkomröstningar är giltiga. Det vill säga, om kворumkraven inte är uppfyllda öppnas möjligheter till tolkning av folkomröstningsresultatet eller diskussioner om det överhuvudtaget ska tas i beaktande. Men de kan även skapa låsningar i det politiska beslutsfattandet om de politiska representanterna inte kan få igenom sin politik på grund av krav på kворum.

I många demokratidefinitioner formuleras majoritetsstyret som en allmän beslutsregel: vid beslut är det den absoluta majoriteten eller flertalets vilja som vinner. Det renodlade deliberativa demokrati-idealet frångår denna kvantitativa beslutsregel och framhåller ett mer kvalitativt beslutsförfarande. Den ideala beslutssituationen präglas av en samsyn, som tillkommit efter samtal, om vad som är det bästa alternativet. Om valdeltagandet i folkomröstningar är lågt, vilket kan vara fallet då de är frekventa, (t.ex. i Schweiz och Italien) kan krav om ett visst valdeltagande vara en metod för att garantera en tillräcklig medborgerlig (majoritets) förankring. Ett ofta framfört argument mot folkomröstningar är att de kan användas av (resursstarka) minoritetsgrupper för att genomdriva politiska beslut, som inte åtnjuter majoritetens stöd. Ett möjligt motargument för varför ett beslut som tillkommit genom en folkomröstning där deltagandet varit lågt är legitimt vore att hävda preferensintensiteten. Det är de mest engagerade väljarna, som aktiverat sig medan de som stannat hemma inte har haft tillräckligt starka preferenser för att engagera sig i frågan. I många politiska system bereds berörda grupper genom intresserepresentation möjligheter att påverka det politiska beslutsfattandet. Även vid majoritetsval, till exempel i Storbritannien eller amerikanska presidentval är det i regel så att den politiska majoriteten de facto utgör en minoritet. En betydelsefull skillnad är dock att vid en folkomröstning fattas ett beslut i en enskild sakfråga, men i det senare fallet utses representanter, vilka kan ta hänsyn och göra avvägningar mellan olika intressen och grupper i beslutsfattandet.

Det som talar mot krav på kворum är att de kan utnyttjas strategiskt då status quo-alternativet gynnas av lågt valdeltagande.

Icke-röster klassificeras som nej-röster och på så sätt gynnas ett alternativ på bekostnad av det andra. Beslutsregeln är så att säga inte neutral inför de två alternativen. I Italien hölls 2005 en abrogativ folkomröstning om att forskning på stamceller ska tillåtas. Medborgarinitiativet var en reaktion på ett regeringsförslag om att förbjuda stamcellsforskning. För att folkomröstningen skulle vara giltig krävdes ett deltagande på 50 % av de röstberättigade. Både politiska partier och intressegrupper som stödde regeringens förslag uppmanade väljarna att inte rösta, i syfte att folkomröstningen skulle bli ogiltig.

Så blev även fallet, se kap. 7 om folkomröstningsinstitutet i Italien.

**Tabell 5.2** Krav på kvorum

	<i>Godkännandekvorum</i>	<i>Deltagandekvorum</i>
Bulgarien		50 %
Danmark	30 %/40 % <sup>17</sup>	
Irland	33,3 % <sup>18</sup>	
Italien		50 % <sup>19</sup>
Lettland		50 %
Litauen	75 % <sup>20</sup>	50 %
Malta		50 %
Polen		50 % <sup>21</sup>
Portugal		50 % <sup>22</sup>
Rumänien		50 % <sup>23</sup>
Slovenien		50 %
Slovakien		50 %
Spanien		50 %
Sverige		80 % av deltagandet i samtida riksdagsval <sup>24</sup>
Ukraina		50 %
Ungern	25 % (e. 1997)	50 % (t.o.m. 1997)

<sup>17</sup> 'Approval quorum'; Majoriteten i en folkomröstning (angående en lag) måste utgöra minst 30 % av de röstberättigade i landet. Vid konstitutionella förändringar är andelen 40 %.

<sup>18</sup> 'Approval quorum'; Majoriteten i en folkomröstning (angående en lag) måste utgöra minst 33,3 % av de röstberättigade i landet. Vid konstitutionella folkomröstningar gäller endast att majoriteten avgör.

<sup>19</sup> Vid abrogativum.

<sup>20</sup> Gäller ändring i konstitutionen.

<sup>21</sup> Blir bindande vid 50 %; om mindre än 50 % så är det rådgivande.

<sup>22</sup> Blir bindande vid 50 %; om mindre än 50 % så är det rådgivande.

<sup>23</sup> Motstridiga uppgifter Referendums s 140, IDEA.

<sup>24</sup> Vid grundlagsändringar.



I Europa finns två olika typer av kvorumbestämmelser. Det kan, för det första, förekomma krav på att en viss andel av de röstberättigade ska gå till valurnorna för att folkomröstningsresultatet ska vara giltigt. Denna typ av deltagandekrav är den vanligaste kvorumbestämmelsen: 15 stater har krav på deltagande. I regel är kraven på deltagande satta till 50 % av de röstberättigade. I vissa fall är tillämpningen av kvorum begränsad: i Italien är kvorumkraven enbart tillämpliga på abrogativa folkomröstningar och i Sverige gäller krav på ett visst deltagande enbart vid folkomröstningar om grundlagsförändringar. Kravet på deltagande är i Sverige satt i förhållande till deltagande i allmänna val: det krävs ett deltagande som motsvarar 80 % av dem som röstar i det samtida svenska riksdagsvalet. Om kvorumkravet inte uppfylls har Polen och Portugal bestämmelser om att folkomröstningen har en rådgivande status.

Den andra typen av kvorumbestämmelser är att en viss andel av de röstberättigade ska stödja det vinnande alternativet. Danmark, Estland, Irland, Litauen och Ungern har dylika godkännandekvorum. I Danmark måste majoriteten vid en folkomröstning om vanlig lag utgöra 30 % av de röstberättigade, vid konstitutionella förändringar 40 %. I Irland gäller kvorum enbart vid folkomröstningar om vanlig lag och är då satt till 33,3 % av de röstberättigade, medan enkel beslutsmajoritet gäller vid folkomröstningar i samband med konstitutionella förändringar. I Litauen gäller kvorumkravet enbart konstitutionella folkomröstningar.

Kvorum kan även ställa till svårigheter att få medborgarnas stöd för politiken och på så sätt bidra till politiska lösningar. I de fall kvorumkraven har försvårat beslutsfattande kan det även vara frestande att modifiera kraven på deltagande för att nå önskade politiska beslut. Ungern förändrade sina kvorumbestämmelser 1997 inför folkomröstningen om medlemskap i NATO. Från ett deltagandekrav på 50 % övergick man till ett godkännandekvorum på 25 %.<sup>25</sup> Syftet var att undvika att folkomröstningen inte skulle gå igenom om ett deltagande på 50 % krävdes. Det blev ett klart ja till medlemskap i NATO (85 % röstade ja), men valdeltagandet var 49 %. I Lettland gjordes förändringar inför folkomröstningen om EU-medlemskap 2003. Kravet om att 50 % av de röstberättigade ska rösta i folkomröstningar om konstitutionen förändrades på så sätt att kravet på deltagande formulerades i proportion till

---

<sup>25</sup> Albi, 2005, s. 141.

deltagandet i det föregående parlamentsvalet. För att en folkomröstning ska vara giltig krävs ett deltagande på 50 % av deltagandet i de föregående parlamentsvalen.<sup>26</sup> Folkomröstningen om EU-medlemskap lockade dock en stor andel väljare: 73 % av de röstberättigade gick till valurnorna. I de fyra lettiska folkomröstningarna under 1990-talet var det enbart en som hade ett lägre valdeltagande än 50 %.

Sammanfattningsvis, det ungerska och lettiska fallen visar att krav på kvorum kan leda till politiska låsningar och att det därför kan vara lockande att strategiskt anpassa kvorumkraven. I Italien som tillämpar krav på kvorum vid abrogativa folkomröstningar blir dessa folkomröstningar ofta ogiltiga på grund av ett för lågt valdeltagande. Vid ett abrogativt referendum röstar medborgarna om en av parlamentet redan stiftad lag eller förordning. Ett abrogativt referendum är i den meningen en sista möjlighet för medborgarna att korrigerar ett redan fattat beslut så att det bättre överensstämmer med folkviljan. Av de 40 folkomröstningar som har hållits i Italien sedan 1990 har 18 varit ogiltiga då kravet på 50 % deltagande ej varit uppfyllt. Efter 2000 har kvorumkravet aldrig varit uppfyllt i någon av de 13 abrogativa folkomröstningarna. Eftersom abrogativa folkomröstningar initieras via medborgarinitiativ kan de ibland handla om relativt begränsade och grupp-specifika frågor vilket kan förklara det låga valdeltagandet.

### *Sammanfattning*

- Hälften av de europeiska staterna som är kartlagda i studien har kvorumbestämmelser. Det finns två olika typer av kvorumkrav. Ett deltagandekvorum stipulerar att en viss andel av de röstberättigade ska delta i en folkomröstning för att den ska vara giltig. Vid ett godkännandekvorum krävs att en viss andel av de röstberättigade ska lägga sina röster på något av beslutsalternativen.
- Deltagandekvorum är vanligare än godkännandekvorum. Femton av de 32 staterna stater har krav på ett visst deltagande och fem av staterna har krav på att det vinnande alternativet ska stödas av en viss andel av de röstberättigade. I alla stater förutom Sverige är kvorumkravet på deltagande satt till 50 %, medan godkännandekvorumet varierar mellan 25 och 75 %. Vid

---

<sup>26</sup> Lettiska konstitutionen, Artikel 79, Albi, 2005, s. 140.

folkomröstningar om ett berett förslag till förändring av den svenska grundlagen krävs ett deltagande som är 80 % av deltagandet i det samtida riksdagsvalet.

### 5.3 Initiering av folkomröstning

Vid obligatoriska folkomröstningar är det substantiellt reglerat när folket ska höras direkt vid ett politiskt beslut. Konstitutionen föreskriver i regel i vilka sakfrågor det politiska beslutsfattandet ska återföras till medborgarna. Frivilliga eller fakultativa folkomröstningar hålls däremot på begäran av de representativa politiska institutionerna, vanligen en parlamentarisk majoritet, eller av medborgarna själva. I den här delen av rapporten kartläggs hur initiativrätten är rättsligt reglerad. Regleringen av vem eller vilka som kan bestämma när medborgarna direkt ska ta ställning i en politisk fråga har en avgörande betydelse för folkomröstningarnas roll i det övergripande politiska styrelseskicket. Närmare bestämt, initiativrättens utformning avspeglar ett tänkt förhållande mellan de direktdemokratiska instrumenten och de representativa politiska institutionerna.<sup>27</sup> Är de direktdemokratiska redskapen underordnade de representativa politiska institutionerna eller har de en oberoende status i det politiska styrelseskicket? Med andra ord, initiativrättens reglering definierar om folkomröstningsinstitutet är ett exklusivt redskap i de politiska beslutsfattarnas händer och har då primärt en beslutsstödjande roll. Eller kan ett beslut om att en fråga ska hänskjutas till folkets direkta avgörande tas utan de politiska representanternas medverkan eller medgivande, det vill säga har folkomröstningen en beslutsersättande eller korrigerande funktion? En väsentlig skillnad mellan olika typer av folkomröstningar är i vilken utsträckning de politiska representanterna kan kontrollera bruket av folkomröstningar eller om de står bortom deras direkta räckvidd.<sup>28</sup>

När enbart politiskt institutionella aktörer kan föreslå folkomröstning är den parlamentariska kontrollen av de direktdemokratiska instrumenten större än när medborgarna kan föreslå eller rent av kan framtvunga en folkomröstning. Initiativrättens utformning har därför en större regerings- eller maktutmanande potential än om folkomröstningarna är av bindande eller rådgivande karaktär.

---

<sup>27</sup> Butler & Ranney, 1978, s. 23. Morel, 2001, s. 48.

<sup>28</sup> Butler & Ranney, 1978, s. 23.

Den underliggande tankegången är primärt strategisk. Politiska aktörer är obenägna att utlysa folkomröstning om de inte är säkra på att de har en rimlig chans att vinna omröstningen. Eller regeringar väljer att hänskjuta en fråga till folkets direkta avgörande då de politiska partierna är ovilliga att ta ansvar för svåra beslut, som hotar att splittra partiet, regeringssamarbetet eller väljarstödet. Makten över initiativrätten är utifrån detta sätt att se viktigare eftersom de politiska institutionerna kan agera grindvakter eller så kallade *gatekeepers* för vilka politiska beslut som ska delegeras till medborgarna. Eftersom initiativrätten, tillsammans med huruvida folkomröstning är obligatorisk eller frivillig, är den aspekt vid folkomröstningsinstitutet som flest europeiska stater har reglerat rättsligt kan man hävda att det finns empiriskt stöd för initiativrättens stora betydelse. 27 av de i studien kartlagda 32 europeiska staterna har generella lagbestämmelser om vem eller vilka som kan initiera en folkomröstning (se tabell 4.2). Bortfallet består av de fem stater, vilka helt saknar generella lagbestämmelser om folkomröstningar.

En grundläggande skiljelinje utifrån i vilken grad folkomröstningsinstitutet är ett politiskt redskap eller medborgerligt instrument för inflytande över och kontroll av det politiska beslutsfattandet går mellan medborgarinitiativ och institutionella initiativ. Vid ett medborgarinitiativ har medborgarna möjligheter att lägga upp en fråga på den politiska dagordningen och föreslå en folkomröstning om denna. Ett initiativ kan definieras som en förfrågan från en bestämd mängd medborgare att stifta alternativt förändra eller avveckla befintlig lag. Medborgarinitiativ erbjuder institutionaliserade möjligheter för medborgarna att ta upp frågor och lägga fram förslag som de politiskt valda representanterna försummat. Vissa typer av initiativ har en mer begränsad räckvidd eftersom medborgarna enbart kan ta initiativ till att korrigera politiska förslag som är under parlamentarisk behandling eller ompröva beslut, som redan fattats.<sup>29</sup> I dessa fall kan medborgarna inte påverka den politiska dagordningen genom att lyfta in nya politiska frågor utan enbart reagera på frågor, som bestämts av de representativa politiska institutionerna. Dagordningsmakten kvarstår således hos de politiska partierna. Dylika beslutsomprövande (rejektiva) och beslutsomkullkastande (abrogativa) folkomröstningar är exempel på direktdemokratisk efterhandskontroll av

<sup>29</sup> Suksi, 1993, *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht s. 8–9.

politiska beslut. Ett agendainitiativ är mer begränsat än ett medborgarinitiativ eftersom det endast erbjuder väljarna att föreslå en åtgärd till lagstiftning för parlamentet, men de kan inte ställa krav på att folkomröstning ska hållas.

Vid institutionella initiativ är det enbart aktörer inom ramen för de representativa politiska institutionerna som kan föreslå och fatta beslut om folkomröstning. Vanligast är att de nationella parlamenten äger initiativrätten. Om regeringarna har en egen majoritet i parlamentet är det de facto regeringspartierna som fattar beslut om att underställa en fråga folkets direkta avgörande. I vissa stater fattar presidenten eller statsöverhuvudet det slutgiltiga beslutet om att folket ska höras på förslag från parlamentet, men även på basen av medborgarinitiativ. Ibland är denna funktion enbart ceremoniell, som till exempel i Spanien där kungen fattar beslutet. Det finns även stater där initiativrätten är delad mellan olika politiska institutioner så att ett gemensamt beslut krävs av parlamentet och presidenten för beslut om att tillgripa folkomröstning. Då initiativrätten är delad förutsätts en samsyn hos de relevanta politiska institutionerna om att hålla folkomröstning. På så sätt kan man undvika att folkomröstningar blir ett redskap för att hantera konflikter mellan olika politiska institutioner, samtidigt som det kan försvåra folkomröstningar eftersom någon av de institutionella aktörerna kan lägga in ett veto.

### *Två världar av folkomröstningar*

Genom folkomröstningar erbjuds medborgarna institutionaliserade möjligheter att påverka politiken även på andra sätt än att rösta i allmänna val. Vid institutionella initiativ avgör de representativa politiska institutionerna i vilken fråga medborgarna ska höras direkt. Ett medborgarinitiativ erbjuder även medborgarna en agendasättande roll, det vill säga, de hörs inte enbart i av politiska institutioner eller aktörer på förhand formulerade politisk frågor, utan kan också påverka i vilka sakfrågor folkomröstning ska hållas. Utifrån denna skillnad har en distinktion mellan två olika världar av folkomröstningar formulerats: om medborgarna enbart bereds möjligheter att rösta i en folkomröstning eller om de också själva kan ta initiativ till vilka frågor parlamentet ska diskutera eller anordna folkomröstning om.<sup>30</sup> I det senare fallet är det direkt-

---

<sup>30</sup> Butler & Ranney, 1996, s. 8–9.

demokratiska inslaget mer omfattande eftersom medborgarna både kan föra upp en fråga på den politiska dagordningen och ta del i det politiska beslutsfattandet.

**Tabell 5.3 Initiering av folkomröstning, medborgar- och agendainitiativ**

Länder	Medborgaragenda- initiativ	Institutionella initiativ	
		Parlament	President
Belgien*		(B)	
Bulgarien		B	B
Cypern*		(B)	
Danmark		B	
Estland		B	B
Finland		B <sup>31</sup>	
Frankrike		F	B <sup>32</sup>
Grekland			B <sup>33</sup>
Irland		F <sup>34</sup>	B
Island*		B	
Italien	B/AI	B	B <sup>35</sup>
Lettland	B/(I <sup>36</sup> )AI	B	B
Litauen	B/AI	B	
Luxemburg		B	
Malta*		(B)	
Nederländerna*	AI	(B)	
Norge*		(B)	
Polen	F <sup>37</sup> /AI	F	B
Portugal	F	F	B <sup>38</sup>
Rumänien	F	F	B <sup>39</sup>
Schweiz <sup>40</sup>	B		
Slovakien	B/F	F	B <sup>41</sup>

<sup>31</sup> Regeringen kan också initiera folkomröstning.

<sup>32</sup> Dock endast på inrådan av premiärministern.

<sup>33</sup> Endast efter att en absolut majoritet av statsråden har röstat ja till detta, det är således regeringen som har initiativrätten, presidenten kan inte göra detta på eget initiativ.

<sup>34</sup> Presidenten avgör huruvida frågan är en sådan nationell angelägenhet att folkomröstning bör hållas. Parlamenten har förslagsrätt.

<sup>35</sup> Även fem regionala råd kan initiera folkomröstning.

<sup>36</sup> Finns uppgifter om medborgarinitiativ, men i lagstiftningen finns enbart bestämmelser om agendainitiativ.

<sup>37</sup> 500 000 medborgare kan lämna initiativ till parlamentet om ett abrogativt referendum.

<sup>38</sup> Efter förslag från parlamentet eller regeringen beslutar presidenten om folkomröstning ska hållas.

<sup>39</sup> Efter konsultation med parlamentet.

<sup>40</sup> Frivillig folkomröstning endast genom folkinitiativ.

<sup>41</sup> Article 95: "The referendum is called by the president of the Slovak Republic if requested by a petition signed by a minimum of 350,000 citizens or on the basis of a resolution of the National Council of the Slovak Republic, within 30 days after the receipt of the citizens' petition or the resolution of the National Council of the Slovak Republic." Article 96: "(1) The motion to pass a resolution of the National Council of the Slovak Republic on calling a

Slovenien	B/AI	B	
Spanien	AI	F/B <sup>42</sup>	B <sup>43</sup>
Storbritanien		B	
Sverige		B	
Tjeckien*		(B)	
Turkiet		F	B <sup>44</sup>
Ukraina	B	B <sup>45</sup>	B
Ungern	B/F/AI	B <sup>46</sup>	F
Österrike	AI	B <sup>47</sup>	
Totalt	14	23	15
	(8 B)	(16 B)	(14 B)
	(5 F)	(8 F)	(1 F)
	(9 AI)		

*Förklaring:* I kolumnen medborgarinitiativ anges om medborgarinitiativet kan innebära beslut om folkomröstning (B), förslag till folkomröstning, men parlamentet eller statsöverhuvud fattar beslutet (F), eller om medborgarna kan föreslå lagstiftning till parlamentet, utan krav på folkomröstning, det vill säga agendainitiativ (AI). Kolumnen institutionella initiativ anger de politiska institutioner som kan föreslå (F) eller fatta beslut (B) om folkomröstning. Vid \* saknas reglering och praxis anges i parentes.

I Europa finns de två så kallade folkomröstningsvärldarna representerade: den ena med både medborgarinitiativ och folkomröstningar och den andra med enbart folkomröstningar. Institutionella initiativ är de vanligaste. I 17 av de 32 kartlagda staterna kan enbart aktörer inom de representativa politiska institutionerna föreslå och fatta beslut om folkomröstning. 14 av de europeiska staterna har även någon typ av medborgarinitiativ och agendainitiativ. Medborgarinitiativen är av olika karaktär. I till exempel Lettland och Italien kan medborgarna initiera folkomröstning, medan Spanien, Nederländerna och Österrike ger medborgarna möjligheter att framföra förslag till lagstiftning till parlamentet, men inte att kräva folkomröstning, det vill säga enbart agendainitiativ.

Den första världen, som består av enbart folkomröstningar genom institutionella initiativ, har sitt primära fäste i de äldre

---

referendum can be tabled by deputies of the National Council of the Slovak Republic or by the Government of the Slovak Republic.”

<sup>42</sup> Kungens förslag godkänns av regeringen, förutom i de fall där det är parlamentets underhus som enligt konstitutionen har initiativrätten.

<sup>43</sup> Kungen utlyser folkomröstning.

<sup>44</sup> Förslag läggs fram av parlamentet. Presidenten bedömer sedan om folkomröstning är nödvändig.

<sup>45</sup> Parlamentet kan fatta beslut om folkomröstning på grundval av förslag från presidenten, regeringen eller en tredjedel av parlamentsledamöterna.

<sup>46</sup> Parlamentet initierar, på förslag från president, regering eller folket.

<sup>47</sup> Parlamentet utlyser folkomröstning enligt eget beslut eller krav från en majoritet av dess ledamöter.

demokratierna. Medborgarinitiativ är vanligare i de yngre demokratierna, framför allt i de öst- och centraleuropeiska staterna. Det finns, med vissa undantag, således en distinkt geografisk spridning av de två folkomröstningsvärldarna i Europa. Av de äldre demokratierna är det enbart Schweiz och Italien som har folkinitiativ på nationell nivå. Nederländerna införde agendainitiativ 2006. Bland de yngre demokratierna erbjuder Spanien och Portugal, som genomgick sina demokratiska omvandlingar under den senare delen av 1970-talet, och de på 1990-talet demokratiserade Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Ungern och Ukraina, erbjuder möjligheter för sina medborgare att sätta frågor på den politiska dagordningen eller att initiera folkomröstning.

### *Institutionella initiativ*

Mest frekvent förekommande är institutionella initiativ då enbart representativa politiska institutioner kan föreslå och fatta beslut om folkomröstning. I flertalet av de europeiska staterna har parlamentet rätten att initiera folkomröstning: I 20 av de 32 i studien kartlagda europeiska staterna fattar parlamentet beslut om att medborgarna ska höras direkt. (I 16 av staterna är den parlamentariska initiativrätten rättsligt reglerad). I sex stater föreslår parlamentet folkomröstning, medan det formella beslutet ligger hos statsöverhuvudet: Irland, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien och Turkiet. I regel är en enkel parlamentarisk majoritet tillräcklig för beslut om folkomröstning, vilket i praktiken innebär att en regering med stöd av en parlamentarisk majoritet kan besluta att folkomröstning ska hållas. Trots att ökningen av folkomröstningar i Europa efter 1970 primärt beror på att de varit obligatoriska eller tillkommit på basen av medborgarinitiativ har även de regeringsinitierade folkomröstningarna ökat i antal.<sup>48</sup> Morel (2001) har i en studie kartlagt på vilka grunder regeringar utlyser folkomröstningar. Mot denna bakgrund har han formulerat fyra olika typer av regeringsinitierade folkomröstningar, vilka inte utesluter varandra. Dessa fyra typer av folkomröstningar är grundade på regeringarnas motiv att hänskjuta en politisk fråga till medborgarna. Den första typen är *plebiscitära folkomröstningar*, vars syfte är att demonstrera

---

<sup>48</sup> Morel, 2001, s. 49–51 i Mendelsohn, Matthew & Parkin, Andrew *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Palgrave, Houndmills Basingstoke.



regeringens medborgerliga stöd i en fråga och på så sätt stärka regeringens ställning generellt. I sådana fall är regeringen säker på att få medborgarnas stöd i folkomröstningen. Den andra typen är *politiskt bindande folkomröstningar*, som också hålls då de tongivande politiska aktörerna är eniga om att det mest legitima är att ett politiskt beslut ska tas av folket. Norges första folkomröstning om EU-medlemskap 1973 är ett sådant exempel. Den första folkomröstningen har haft en normerande effekt eftersom beslutet om EU-medlemskap 1994 hänsköts till väljarna, vilket även med stor sannolikhet kommer vara fallet vid en eventuell framtida norsk ansökan om EU-medlemskap. Regeringar tar för det tredje till *lagstiftande folkomröstningar* när politiska beslut inte kan tas via de regelrätta parlamentariska kanalerna, till exempel om de parlamentariska kamrarna är oeniga eller en minoritetsregering inte kan få stöd för sin politik. Den danska folkomröstningen om Enhetsakten är en sådan folkomröstning.<sup>49</sup> Den fjärde typen av regeringsinitierade folkomröstningar är de så kallade *konfliktlösnings folkomröstningarna*. Syftet med dessa är att hantera parti- eller regeringssplittrande frågor, vilka även kan hota partiernas väljarstöd. Genom att lyfta ut en fråga från den parlamentariska agendan är förhoppningen att undvika att fördjupa konflikter inom partiet eller regeringssamarbetet, samt förhindra röstförluster i en fråga där de egna väljarna inte sluter upp kring partilinjen. Flera av de svenska folkomröstningarna faller inom denna kategori såsom kärnkrafts- och tjänstepensionsfolkomröstningarna. Trots att de två EU-relaterade folkomröstningarna, om medlemskap i EU respektive EMU, motiverades utifrån legitimitetsskäl, hade också partistrategiska motiv betydelse för besluten att hålla folkomröstning.

#### *Parlamentariska minoritetsinitiativ*

Medborgarinitiativets makt- eller regeringsutmanande potential framhålls ofta, men i vilken utsträckning dessa utmanar de politiska makthavarna beror på initiativets detaljerade reglering. Även institutionella initiativ kan ha regeringsutmanande drag, till exempel om en parlamentarisk minoritet kan initiera folkomröstning och det ges möjligheter för den parlamentariska oppositionen att utmana

<sup>49</sup> Svensson, Palle 1996, "Denmark: The Referendum as a Minority Protection" in Gallagher, Michael & Uleri, PierVincenzo, *The Referendum Experience in Europe*. London, Macmillan,

regeringen genom att föreslå folkomröstning. Om flera politiska institutioner kan initiera folkomröstning kan tävlan om folkets uttalade stöd utgöra ett slagträ i en maktkamp mellan exempelvis parlamentet och presidenten. Folkomröstningsinstitutet kan i så fall bli en ytterligare arena för partipolitiska eller inom- och mellaninstitutionella konflikter.

I några av de europeiska staterna kan en parlamentarisk minoritet initiera folkomröstning. Gemensamt för alla dessa minoritetsinitiativ är att de har en beslutskontrollerande funktion. I Danmark kan en parlamentarisk minoritet initiera folkomröstning om ett existerande lagförslag, medan en parlamentarisk minoritet i Slovenien, Spanien och Sverige kan föreslå folkomröstning om liggande förslag till förändring i grundlagen. Minoritetsinitiativet är på sätt ett yttersta kontrollinstrument för att säkerställa att en politisk åtgärd har förankring hos medborgarna. Gemensamt för den här typen av folkomröstningar är att kvorumkrav gäller vid folkomröstningen.

I Danmark kan en tredjedel av parlamentet kräva folkomröstning om ett befintligt lagförslag. Regeringen kan undvika folkomröstning genom att dra tillbaka lagförslaget. 30 % av de röstberättigade ska rösta för avslagsalternativet för att folkomröstningen ska vinna laga kraft. Denna typ av rejektivt eller förslagsförkastande referendum med minoritetsinitiativ infördes 1953 som ett substitut då parlamentets andra kammare avskaffades. Tanken var att denna typ av folkomröstning ska möjliggöra en kontroll av det parlamentariska beslutsfattandet. Ett enda rejektivt referendum har hållits: fyra lagar om bruk av mark förkastades 1963. De indirekta effekterna av minoritetsinitierade rejektiva folkomröstningar har enligt bedömare däremot varit större eftersom de danska partierna sökt samförståndslösningar och konsensus för att undvika folkomröstning.<sup>50</sup> De konsensuskapande effekterna beror i detta fall snarare på möjligheten att tillgripa rejektiva eller abrogativa folkomröstningar än på det faktum att en parlamentarisk minoritet faktiskt initierat folkomröstningar.

I Sverige ska en folkomröstning om vilande grundlagsförslag anordnas om minst en tiondel av riksdagsledamöterna begär det och en tredjedel av ledamöterna stödjer förslaget. Denna möjlighet till rejektiv folkomröstning har aldrig använts. Det finns även ett kvorumkrav för denna bindande folkomröstning om förslag till

---

<sup>50</sup> Svensson, 1996, s. 46–48, Setälä 1999, s. 124–125.

förändring av grundlag; ett deltagande som är 80 procent av deltagandet vid det samtida riksdagsvalet krävs. I Slovenien kan en parlamentarisk minoritet initiera en folkomröstning om förändringar i konstitutionen. För att resultatet ska vara giltigt krävs att ett alternativ får enkel majoritet samt att minst 50 % av de röstberättigade deltar. En tiondedel av ledamöterna i någondera av det spanska parlamentets två kammare kan ta initiativ till folkomröstning om förändringar av konstitutionen. I Spanien är folkomröstning obligatoriskt vid totala eller vid vissa partiella konstitutionella förändringar. I andra fall kan en tiondedel av parlamentarikerna ta initiativ till folkomröstning, men det krävs stöd från en parlamentarisk majoritet för beslut.

#### *Delade institutionella initiativ*

I några stater har statsöverhuvudet också en funktion i initieringsprocessen på så sätt att presidenten fattar beslutet om folkomröstning på förslag av parlamentet eller medborgarna alternativt att både parlamentet och presidenten kan initiera folkomröstning var för sig eller gemensamt. I Europa finns tre olika modeller för hur rätten att initiera folkomröstning är delad mellan olika aktörer.

Enligt den första modellen fattar presidenten beslut om folkomröstning på förslag av parlamentet eller på basen av ett medborgarinitiativ. Irland, Polen, Portugal Rumänien, Slovakien, Spanien och Turkiet är stater där presidenten (monarken i Spanien) har den formella beslutsfattande funktionen vid initiering av folkomröstning på parlamentets eller medborgarnas initiativ. I Irland föreslår parlamentets båda kamrar gemensamt folkomröstning och det faller på presidenten att efter ha konsulterat sitt rådgivande organ (Council of the State) att ta ställning till om frågan är av sådan vikt att folkomröstning ska hållas. I Polen fattar presidenten beslut om att hålla folkomröstning efter förslag från parlamentet eller regeringen. Den portugisiska presidenten fattar beslut om folkomröstning ska hållas både vid medborgarinitiativ och på förslag från parlamentet och regeringen. Vid medborgarinitiativ ska presidenten konsultera konstitutionsdomstolen, medan detta inte är nödvändigt vid institutionella initiativ. I Rumänien fattar presidenten beslut om folkomröstning på förslag av och efter konsultation med parlamentet, medan parlamentet bestämmer om folkomröstning vid medborgarinitiativ. I Slovakien utlyser presidenten

folkomröstning utifrån ett medborgarinitiativ. Den spanske kungen beslutar om folkomröstning vid institutionella initiativ, men måste ha parlamentets stöd. I Turkiet kan parlamentet föreslå folkomröstning, men det är presidenten som har beslutanderätten huruvida så ska ske eller ej.

En andra modell är att flera aktörer oberoende av varandra kan initiera folkomröstning. I Bulgarien, Estland, Italien, Lettland och Ukraina kan institutionella initiativ både tas av presidenten eller parlamentet var för sig.

En tredje modell är att initiativrätten delas av president och parlament. Då krävs både en majoritet i parlamentet och presidentens stöd vid beslut om folkomröstning. Polen är ett exempel på en sådan maktindelning av initiativrätten. Där tillkommer rätten att initiera folkomröstning parlamentet eller presidenten och senaten i frågor som berör konstitutionella förändringar, statens intressen eller internationella avtal som innebär överföring av suveränitet. I den här typen av folkomröstningsinstitut finns således två parallella institutionella initieringsmöjligheter.

### *Medborgarinitiativ*

Medborgarinitiativen har olika utformning i de europeiska stater som har detta direktdemokratiska instrument. En viktig skiljelinje är mellan *direkta* och *indirekta* initiativ. Vid direkta initiativ går medborgarnas förslag direkt till folkomröstning utan att de representativa politiska institutionerna kan intervensera i processen. De politiska institutionerna kan i så fall varken påverka frågeställningens utformning eller vidta lagstiftningsåtgärder för att förhindra en folkomröstning.<sup>51</sup> Vid direkta initiativ ligger de facto makten att fatta beslut om folkomröstning hos medborgarna. Vid ett *indirekt initiativ* kan någon politisk institution intervensera i processen. Den parlamentariska medieringen kring ett medborgarinitiativ kan ta sig olika uttryck. För det första, vissa initiativ tillhandahåller medborgarna möjligheter att föreslå folkomröstning, men parlamentet eller i vissa fall, presidenten fattar beslut om folkomröstning ska hållas. En svagare form av medborgarinitiativ är då medborgarna kan föreslå att en fråga ska bli föremål för parlamentarisk prövning, men inte kan kräva folkomröstning i frågan,

---

<sup>51</sup> Magleby, 1984, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, John Hopkins University Press, Baltimore.35 ff, Suksi, 1993, s. 8–9.

ett så kallat agendainitiativ. För det andra, vid vissa medborgarinitiativ kan parlamentet ha en möjlighet att undvika folkomröstning om det vidtar åtgärder som går i linje med medborgarinitiativets förslag, det vill säga stiftar lag i enlighet med medborgarinitiativet. Om så inte sker måste folkomröstning hållas. Ibland kan parlamenten intervensera genom att påverka frågeställningens utformning eller komma med ett motförslag som hänskjuts till folkomröstning. I Italien kan folkomröstning undvikas om parlamentet upplöses, vilket skedde 1972 för att undvika en folkomröstning om skilsmässolagstiftningen och 1976 om abortlagstiftningen.

**Tabell 5.4 Förekomst av direkta och indirekta initiativ i 14 europeiska stater**

<i>Land</i>	<i>Direkt initiativ</i>	<i>Indirekt initiativ</i>
Italien	Abrogativt referendum: 500 000 röstberättigade kan initiera folkomröstning för partiell eller total förändring av lag	Initiativ för konstitutionella förändringar: 500 000 röstberättigade kan kräva folkomröstning för revision av konstitutionen. Om lagförslag får 2/3 majoritet i båda av parlamentets kammare behöver folkomröstning inte hållas.
Lettland		1/10 av de röstberättigade kan föreslå ändring av konstitution eller lag till presidenten. Om parlamentet inte gör förändringar i linje med medborgarinitiativet ska frågan bli föremål för folkomröstning
Litauen	300 000 röstberättigade kan kräva folkomröstning i viktiga frågor om folket, staten och konstitutionen	50 000 röstberättigade kan ta initiativ till lagstiftning. Parlamentet måste överväga initiativet.
Nederländerna		40 000 av de röstberättigade kan föreslå lagstiftningsåtgärd till parlamentet.
Polen		500 000 röstberättigade kan ta initiativ till folkomröstning. 100 000 röstberättiga kan inkomma med agendainitiativ.
Portugal		75 000 röstberättigade kan ta initiativ till folkomröstning (om lagförslag, befintlig eller ny lagstiftning). Parlamentet ska beakta initiativet och presidenten kan fatta beslut om folkomröstning (efter att denne konsulterat författningsdomstolen).

Rumänien		<p>1) 100 000 eller 250 000 röstberättigade (som representerar en fjärdedel av 41 distrikt) kan föreslå folkomröstning. Parlamentet fattar beslut om folkomröstning.</p> <p>2) 500 000 röstberättigade kan ta konstitutionella initiativ. Initiativförslaget måste godkännas av 2/3 av medlemmarna i de två parlamentariska kamrarna. Om enhällighet inte kan nås <math>\frac{3}{4}</math> dels majoritet om båda kamrarna sammanträder samtidigt.</p>
Schweiz		<p>100 000 röstberättigade kan ta initiativ till folkomröstning vid en total förändring av konstitutionen (inom 18 månader).</p> <p>100 000 röstberättigade kan ta initiativ till folkomröstning om lagstiftning eller partiella förändringar av konstitutionen.</p> <p>1) Parlamentet kan välja att acceptera förslaget och undvika folkomröstning. 2) Parlamentet kan formulera ett motförslag och utlysa folkomröstning.</p>
Slovakien	350 000 röstberättigade kan ta initiativ till folkomröstning. Presidenten utlyser folkomröstning	
Slovenien	40 000 röstberättigade kan initiera folkomröstning	<p>1) 5 000 röstberättigade kan ta initiativ till lag</p> <p>2) 30 000 röstberättigade kan ta initiativ till förändring av konstitutionen (folkomröstning om 30 parlamentariker kräver)</p> <p>För 1+2 gäller att förslagen antas om 2/3 majoritet stöder dem i parlamentet.</p>
Spanien		500 000 röstberättigade kan lämna in förslag till lagstiftning. Parlamentet ska bemöta. (Ingen folkomröstning.)
Ukraina	3 000 000 röstberättigade kan ta initiativ till folkomröstning	

Ungern	200 000 röstberättigade kan ta initiativ till folkomröstning	50 000 röstberättigade kan ta initiativ till lagstiftning. Parlamentet måste debattera förslaget. 100 000 röstberättigade kan ta initiativ till folkomröstning. Beslut fattas av parlamentet.
Österrike		100 000 av de röstberättigade kan ta initiativ till lagstiftning. Förslaget ska läggas fram som ett lagförslag i parlamentet.

Indirekta initiativ är vanligare än direkta initiativ. Samtliga fjorton stater som har medborgarinitiativ har indirekta initiativ, men av dessa har fem även direkta initiativ. Medborgarinitiativen i Europa har således inte fått ett direkt genomslag, utan det finns institutionaliserade möjligheter till parlamentarisk mediering och indirekt kontroll av medborgarinitiativen. Direkta medborgarinitiativ finns i Italien, Litauen, Slovakien, Ukraina och Ungern.

I Italien är det direkta medborgarinitiativet begränsat till att föreslå folkomröstning för att delvis eller helt modifiera existerande lagstiftning, det vill säga abrogativa folkomröstningar. De abrogativa folkomröstningarna kan karaktäriseras som kontrollinstrument av den politiska maktutövningen mer än som ett redskap för medborgarna att påverka den politiska dagordningen. 500 000 röstberättigade kan föreslå folkomröstning om att förändra eller upphäva existerande lagstiftning.<sup>52</sup>

I Litauen är de direkta medborgarinitiativen sakfrågemässigt begränsade, detta gäller dock inte medborgarinitiativ för abrogativa folkomröstningar. I Slovakien kan 350 000 av de röstberättigade yrka på folkomröstning i viktiga allmänna frågor. I Ungern kan 200 000 medborgare kräva folkomröstning i frågor där parlamentet har beslutskompetens. Initiativens elitutmanande potential varierar sålunda med typen av folkomröstning som medborgarna kan föreslå och eventuella sakfrågemässiga begränsningar. När medborgarna helt utan mediering av representativa institutioner kan fatta beslut om folkomröstning i vilken fråga som helst är den elitutmanande potentialen störst, medan om initiativen begränsas

<sup>52</sup> Rätten att initiera abrogativa folkomröstningar tillkommer även de italienska regionerna. Det krävs att fem regioner kräver folkomröstning för att sådan ska hållas.



till att folkomröstningar om förslag till eller existerande lagstiftning bibehåller de representativa institutionerna ett agenda-sättande monopol.

Även i Litauen kan medborgarna ta initiativ till att folkomrösta om att delvis eller helt upphäva existerande lagstiftning. Medborgarna kan även kräva folkomröstning i andra frågor som är viktiga för folket, staten och konstitutionen.

De indirekta initiativen kan vara utformade på olika sätt. För det första, parlamentet ges en möjlighet att reagera på medborgarinitiativet och på så sätt undvika folkomröstning. Parlamentet kan förhindra folkomröstning om de vidtar lagstiftning i linje med medborgarinitiativet. Om parlamentet inte vidtar åtgärder i enlighet med medborgarinitiativet följer folkomröstning. I Italien, Lettland och Rumänien är detta fallet vid medborgarinitiativ om förslag till konstitutionella reformer. I Schweiz har parlamentet möjlighet att vid medborgarinitiativ till lagstiftning eller partiella förändringar av konstitutionen att endera acceptera förslaget eller formulera ett motförslag och hänskjuta frågan till folkomröstning. De deliberativa kvaliteterna framhålls vanligen för de indirekta medborgarinitiativen. I och med att de representativa församlingarna ges möjlighet att reagera, debattera och/eller komma med motförslag till medborgarinitiativet så främjas en bredare debatt i frågan än vad som skulle vara fallet vid direkta initiativ.

För det andra, parlamentets roll kan vara att agera gatekeeper för medborgarinitierade förslag till folkomröstning. Medborgarna har möjlighet att föreslå folkomröstning, men det är ytterst upp till parlamentet eller presidenten att fatta det slutgiltiga beslutet till folkomröstning eller vidta åtgärder utifrån förslaget till lagstiftning.

För det tredje, ett agendainitiativ innebär att medborgarna kan föreslå att parlamentet vidtar lagstiftning, men inte kräva folkomröstning. Dessa finns Italien, Lettland, Litauen, Nederländerna, Polen, Slovenien, Spanien, Ungern och Österrike. Detta är en mer begränsad form av initiativ eftersom väljarna enbart kan lägga upp frågor på den parlamentariska dagordningen. Regleringen av hur parlamenten ska hantera initiativen till lagstiftning skiljer sig åt. I till exempel Spanien ska parlamentet på något sätt bemöta ett medborgarinitiativ, i Ungern måste parlamentet debattera förslaget, medan ett medborgarinitiativ i Österrike ska läggas fram som ett lagförslag i parlamentet.

### *Sammanfattning*

- Initiativrätten är en av de egenskaper vid folkomröstningsinstitutet som flest länder har reglerat. En grundläggande skiljelinje går mellan institutionella initiativ och medborgarinitiativ. I det förra fallet kan representativa politiska institutioner – parlament, regering eller statsöverhuvud – föreslå eller fatta beslut om folkomröstning. Vid ett medborgarinitiativ kan medborgarna initiera folkomröstning. Vid ett agendainitiativ kan medborgarna föreslå en lagstiftningsåtgärd till parlamentet utan krav på att frågan ska hänskjutas till folkomröstning
- Institutionella initiativ dominerar i Europa: i 18 av de 32 staterna finns det generella bestämmelser om att de representativa politiska institutionerna initierar folkomröstning. Även i de stater som saknar generell reglering av folkomröstningar är praxis att de nationella parlamenten beslutar om att hålla folkomröstning, undantaget är Tyskland där nationella folkomröstningar är förbjudna enligt konstitutionen.
- I sju av de 24 staterna fattar statsöverhuvudet beslut om folkomröstning på förslag av parlamentet: Irland, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien Spanien och Turkiet.
- En parlamentarisk minoritet kan i vissa fall initiera folkomröstning i Danmark, Slovenien, Spanien och Sverige. I dessa fyra fall har de parlamentariska minoritetsinitiativen en besluts-kontrollerande funktion eftersom de är begränsade till att initiera folkomröstning om färdigt beredda förslag till vanlig lag (Danmark) eller förändring i grundlag (Slovenien, Spanien och Sverige).
- I en dryg tredjedel av staterna (14) är initiativrätten delad mellan olika politiska institutioner dvs. flera politiska institutioner kan oberoende av varandra initiera folkomröstning.
- I 14 av de kartlagda staterna förekommer medborgarinitiativ: i en majoritet av dessa fall kan medborgarna ta initiativ till folkomröstning. I tre av staterna, Nederländerna, Spanien och Österrike, finns enbart agendainitiativ.
- En viktig skiljelinje går mellan direkta och indirekta initiativ. Ett direkt initiativ innebär att medborgarna genom folkinitiativ de facto fattar beslut om folkomröstning. Fem stater har direkta initiativ: Italien, Litauen, Slovakien, Ukraina och Ungern. Indirekta initiativ, som innebär att parlamentet kan intervensera i processen är vanligare.

## 5.4 Påbud eller förbud att folkomrösta?

I debatten om folkomröstningar förekommer ofta diskussioner om när det är lämpligt eller olämpligt att låta medborgarna direkt fatta eller påverka politiska beslut genom folkomröstning. Folkomröstningar framhålls ibland som brutala politiska beslutsinstrument vilka skapar eller fördjupa konflikter. Valet i en folkomröstning står i regel mellan två mot varandra uteslutande alternativ och därmed utses en klar vinnare och förlorare. Ett argument mot folkomröstningar är att sannolikheten att minoriteters rättigheter kränks är större då frågor av stor vikt för vissa grupper avgörs genom folkomröstningar där möjligheter till deliberation och kompromisser saknas. En motsatt ståndpunkt är att folkomröstningar erbjuder resursstarka grupper möjligheter att genomtrumpa egenintressen. En annan tanke är att folkomröstningar främjar en konservativ politik och att radikala förändringar är svåra att genomföra vid folkomröstningar.<sup>53</sup> De empiriska beläggen är inte entydiga för dessa hypoteser. Det finns tillfällen då man genom folkomröstningar kunnat driva igenom en radikalare politik än vad som varit fallet via de representativa kanalerna, till exempel om kvinnlig rösträtt och skilsmässa. Men det finns även exempel på det motsatta, till exempel så satte väljarna tummen ned för samkönade äktenskap i ett antal amerikanska delstater medan de politiskt valda representanterna var mer positiva. Kontextuella faktorer spelar stor roll för folkomröstningsinstitutets effekter på det övergripande politiska beslutsfattandet. Den schweiziska erfarenheten pekar på att ett generöst folkomröstningsinstitut och ett frekvent utnyttjande har konsensuskapande effekter. Breda samförståndslösningar motverkar radikala politiska lösningar eftersom hänsyn då måste tas till potentiella blockerande minoritetsgrupper.<sup>54</sup>

En annan ståndpunkt för att folkomröstningar ska användas begränsat och med urskiljning är att om vissa beslut fattas direkt av folket så bakbinds de valda representanternas möjligheter att driva en sammanhållen och konsekvent politik. Om medborgarna fattar beslut om skatter och offentliga finanser så sätter de ramarna för den politik, som de representativa kanalerna kan utforma. Det vill säga, de representativa kanalerna kan tvingas utforma politik under

<sup>53</sup> Se Jungar & Karlsson, 2005, s. 64–66 för ytterligare diskussioner.

<sup>54</sup> Linder, Wolf, 1998, *Swiss democracy Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Houndmills, Macmillan, s. 135–137. Se även Immergut Ellen, 1992, *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press för ett mer teoretiskt grundat argument om vetogrupperns betydelse för det politiska beslutsfattandet.

förutsättningar de själva inte valt, vilket i sin tur kan få stora konsekvenser för den politik som kan genomföras och försvåra de politiska partiernas möjligheter att infria sina vallöften om budgetutrymmet bestämts i en folkomröstning. I så fall sätts ansvarproblematiken på sin spets: Vem bär ansvar för att de politiska partierna inte kan uppfylla sina vallöften? Risker är att de politiska beslutsfattarna utnyttjar möjligheten att undandra sig ansvar i sådana fall. Myntets andra sida är att om medborgarna direkt kan ta ställning till offentliga utgifter har de större möjligheter att kontrollera det politiska beslutsfattandet och manar de politiska representanterna till en mer ansvarsfull hantering av de offentliga finanserna. Det finns forskning, som prövar om skatterna är lägre och budgeten är i större balans i stater där medborgarna hörs ställning i finansiella frågor. Resultaten är långt ifrån entydiga i dessa undersökningar.<sup>55</sup>

Ett annat argument, som inte nödvändigtvis motsäger de tidigare, är att folkets direkta deltagande ger beslut en större demokratisk legitimitet. Ståndpunkten bygger på grundtanken att folket är all maktutövnings ursprung. Vid vissa viktiga beslut vore det enligt detta sätt att se lämpligt att beslutsfattandet återförs till maktens källa, men frågan som inställer sig är i så fall *när*? Det finns få analyser som uppehåller sig vid de normativa frågorna om både när det är lämpligt eller olämpligt att folket direkt avgör politiska beslut. I demokratisk konstitutionell teori finns däremot idéer om att folket borde höras när de grundläggande spelreglerna för det politiska beslutsfattandet fastställs, dvs. vid konstitutionella förändringar eller reformer. Genom att ta ställning till konstitutionens innehåll fullgör folket sin uppgift som den suveräna maktens ursprung.

Målsättningen med denna del av studien är dels att kartlägga omfattningen av den materiella regleringen av folkomröstningsinstitutet, dels att i detalj redogöra för i vilka frågor folkomröstning är påbjuden alternativt förbjuden.

---

<sup>55</sup> Feld, Lars & Savioz, Marcel, 1997, "Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation" i *Kyklos*, vol. 50, nr. 4, samt Frey and Stutzer, 2000.

**Tabell 5.5 Materiella förbud och påbud om folkomröstning i 32 europeiska stater**

<i>Land</i>	<i>Förbud att folkomrösta om</i>	<i>Påbud att folkomrösta om</i>
Belgien	–	–
Bulgarien	Förändringar i konstitutionen , förändringar i territorium, statsform -struktur, och – budget, skatter samt juridiska frågor .	–
Cypern	–	–
Danmark	Finanser, regeringens lån, löner, pensioner, naturali- sering, skatter, expropriationer och förslag som går emot existerande förpliktelser enligt fördrag.	Konstitutionella förändringar.
Estland	Skatter, budget, statens finansiella åtaganden, ratifi- cering eller uppsägning av internationella traktater, nationellt försvar samt deklaration eller hävning av katastroftillstånd.	Ändringar i konstitutionen gällande delen om konstitu- tionella förändringar samt generella föreskrifter angå- ende suveränitet, maktbalans, språk.
Finland	–	–
Frankrike	Förändringar av det republikanska statsskicket.	–
Grekland	Skattefrågor	–
Irland	–	Konstitutionella förändringar
Island	–	All förändring av den evangelisk lutherska kyrkan.
Italien	Ratificering av internationella avtal, förändringar av det republikanska statsskicket, skatter, budgetlagar, amnesti och benådning.	–

Den detaljerade regleringen av folkomröstningar

Lettland	Budget, lagar som rör lån, skatter, tulltariffer, värnplikt, järnvägstariffer, förklarande och startande av krig, fredsfördrag, förklarande av undantagstillstånd och dess upphörande, mobilisering och demobilisering, samt överenskommelser med andra stater.	Grundlagsartiklar som handlar om det demokratiska styrelseskicket, suveränitet, territoriet, språk, flagga, val, folkomröstningar om konstitutionella förändringar.
Litauen	–	Förändringar av vissa delar av konstitutionen, ratificering av internationella avtal samt förflyttning av makt till internationella organ. (Artikel 1, samt kapitel I och XIV i konstitutionen.)
Luxemburg	Begränsningar i sakfrågor som rör storhertigen, hans status samt successionsordningen.	–
Malta	–	Ändringar i konstitutionen.
Nederländerna	Konstitutionen, monarkin, kungahuset, budgeten (exkl. skatter), lagar som gäller i hela riket samt lagar för implementering av internationella beslut, allmän moral.	–
Norge	–	–
Polen	Skatter, offentliga utgifter, försvaret och benådning.	Förändringar av konstitutionen.
Portugal	Ändringar i konstitutionen, innehållet i de konstitutionella artiklarna 161 och 164, budget, skatter och finanser samt suveränitet.	–

Rumänien	Förflyttning av makt till internationella organ, nationell suveränitet, nationellt självbestämmande, territoriell integritet, decentralisering, offentlig politik, det republikanska statskicket, domarkårens oberoende, politisk pluralism, det officiella språket, ändringar som riskerar inskränkning/förtryck av medborgares rättigheter och friheter eller skyddet av dessa. Folkinitiativ får inte beröra: skattefrågor, internationella relationer, amnesti eller benådning.	Konstitutionella förändringar
Schweiz	Ingångna internationella avtal	Ändringar i federal konstitution, medlemskap i allianser för säkerhet eller övernationella organ, federala icke grundlagsfästa lagar av brådskande natur som är giltiga längre än ett år.
Slovenien	–	–
Slovakien	Grundläggande rättigheter och friheter, skatter, uppbörd av skatter och statens budget.	Ändringar i konstitutionen föranledda av statens medlemskap i, eller återtagande av medlemskap från allians med andra stater.
Spanien	–	Total ändring av konstitutionen, ändring av artiklarna 1–9, 15–29 och 56–65 samt ratificering av internationella avtal.
Storbritannien	–	–
Sverige	–	–
Tjeckien	Förändringar i den grundläggande statsformen, demokrati.	–
Turkiet	Enbart konstitutionella förändringar är möjliga att folkomrösta om.	–
Tyskland	–	–

Ukraina	Skatter, budget och benådning.	Ändringar av artiklarna I, III och VIII i konstitutionen, frågor som relaterar till det ukrainska territoriet.
Ungern	Skyldigheter via ikraftträdna traktater, lagar som innehåller dessa skyldigheter, konstitutionell reglering av folkomröstningar, folkinitiativ, parlamentets personal- och omstruktureringsfrågor, central budget, skatter, tullar, lokal skattereglering, upplösning av parlamentet, regeringsprogram, deklaration av krig, katastroftillstånd, nationell kris, användandet av militära styrkor inrikes eller utomlands, amnesti samt upplösning av representativa lokala organ.	–
Österrike	Begränsningar finns vid agendainitiativ: Antagande av internationella avtal, förflyttning av beslutsbefogenheter, nationell suveränitet, nationellt självbestämmande, konflikter mellan konstitutionella organ, decentralisering.	Revision av konstitutionen i sin helhet.

En majoritet av staterna har sakfrågemässiga bestämmelser om folkomröstningar. Tre fjärdedelar eller 24 av de 32 i studien kartlagda staterna har antingen påbud eller förbud om folkomröstning i enskilda sakfrågor. Åtta av staterna saknar sådana bestämmelser överhuvudtaget: Belgien, Cypern, Finland, Norge, Slovenien, Storbritannien, Sverige och Tyskland.

Fjorton stater har bestämmelser om att folkomröstningar är obligatoriska vid vissa politiska beslut. Med undantag för Island är folkomröstning påbjuden vid konstitutionella förändringar, endera vid totala reformer eller vid förändringar i vissa delar av konstitutionen. Danmark, Estland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Spanien, Ukraina och



Österrike har sådana bestämmelser. Island påbjuder endast folkomröstning vid förändringar i den evangelisk-lutherska kyrkans ställning, vilket också är den enda möjliga fråga som folkomröstningar kan behandla.

I Schweiz är folkomröstning påbjuden vid medlemskap i allianser för säkerhet eller övernationella organ. Slovakien påbjuder folkomröstning vid konstitutionella förändringar, som är föranledda medlemskap eller återtagande av medlemskap från allians med andra stater.

## 5.5 De vanligaste frågebegränsningarna

Mer än hälften eller 19 av staterna har generella regler om i vilka sakfrågor referendum är förbjudna. Det är vanligare med begränsningar i folkomröstningsinstitutets användande än med tvingande påbud. Vilken typ av frågor är det vanligast att undandra folkets direkta beslut? För denna del av studien har en typologisering mot bakgrund av de olika typer av frågeställningar i vilka folkomröstningar är förbjudna konstruerats i syfte att få fram en mer generell bild av de materiella begränsningarna i folkomröstningsinstitutet. Statsfinansiella frågeställningar är det sakfrågemässiga område där flest stater har begränsningar. Till denna grupp hör beslut rörande statsbudget, skatter, statens finansiella åtaganden och pensioner. Tretton stater har någon typ av reglering i detta avseende. Det allra vanligaste är att ha förbud om att folkomrösta om skatter. I Bulgarien, Danmark, Estland, Grekland, Italien, Lettland, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien (enbart medborgarinitiativ), Slovakien, Ukraina och Ungern kan medborgarna inte direkt höras om skatter. Ett flertal stater förbjuder folkomröstning om statens budget och finansiella åtaganden: Bulgarien, Estland, Italien, Lettland, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovakien, Ukraina och Ungern. Ett fåtal har mer precisa frågeregleringar, till exempel i Danmark är folkomröstning förbjuden om pensioner och Lettland förbjuder folkomröstning om järnvägstariffer. Ett genomgående drag är att flertalet stater som har förbud är central- eller östeuropeiska.

Tabell 5.6 Frågebegränsningar i folkomröstningsinstitutet.

Land	Finns begränsning (eg. förbud)?		Konst- förändringar	Suverä- nitet och in- ternationella avtal	Demokrati-, fri- och rättigheter	Statens struktur- och form	Stats- finanser	Övrigt
	Ja	Nej						
Belgien		•						
Bulgarien	•		•	•		•	•	•
Cypern		•						
Danmark	•			•			•	•
Estland	•			•		•	•	•
Finland		•						
Frankrike	•					•		
Grekland	•						•	
Irland		•						
Island		•						
Italien	•			•		•	•	•
Lettland	•			•			•	•
Litauen		•						
Luxemburg	•					•		
Malta		•						
Neder- länderna	•		•	•		•	•	•
Norge		•						
Polen	•					•	•	•
Portugal	•		•	•		•	•	
Rumänien	•		•	•	•	•	•	•
Schweiz	•			•				
Slovenien		•						
Slovakien	•				•		•	
Spanien		•						
Storbritannien		•						
Sverige		•						
Tjeckien*	•	•				•		
Turkiet	• <sup>56</sup>							
Tyskland		•						
Ukraina	•						•	•
Ungern	•		• <sup>57</sup>	•	•	•	•	
Österrike	• <sup>58</sup>							
Totalt	19	14	5	10	3	11	13	9

<sup>56</sup> Folkomröstning kan enbart hållas om ratificering av konstitutionen.<sup>57</sup> Konstitutionella regleringar av direktdemokratiska instrument.<sup>58</sup> Gäller enbart agendainitiativ, se tabell 8.

Förklaringar till tabell 5.6:

\* enbart för folkomröstningar på lokal nivå.

*Konstitutionella förändringar:* modifiering av konstitutionen.

*Suveränitet och internationella avtal:* nationell suveränitet och självbestämmande, ratificering och upplösande av internationella avtal samt överenskommelser med andra stater.

*Demokrati och medborgerliga fri- och rättigheter:* grundläggande fri- och rättigheter samt språk.

*Statsfinanser:* skatter, budget, statens finansiella åtaganden och pensioner.

*Statens struktur:* statens form och struktur (t.ex. politiska institutioner, domarkår, nationellt försvar).

*Territorium:* förändringar i territorium.

*Övrigt:* amnesti, benådning, krig, katastrof- och undantagstillstånd m.m.

Flera stater har även förbud mot att folkomrösta om statens grundläggande struktur och form. Exempel på frågor som faller inom denna kategori är förändringar av politiska, juridiska och militära institutioner. Elva stater har begränsningar som faller inom detta ämnesområde. Bulgarien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Rumänien och Tjeckien har allmänna bestämmelser som förbjuder folkomröstningar om det existerande styrelseskicket, t.ex. det republikanska styrelseskicket eller monarkin. I Lettland kan folket inte direkt ta ställning om värnplikt och i Polen får man inte folkomrösta om det nationella försvaret. I Rumänien kan man inte folkomrösta om domarkårens oberoende.

Tio stater begränsar folkomröstning i frågor som berör stats-suveräniteten och beslut rörande internationella avtal. Ämnesmässigt kan det handla om statens territorium, nationellt självbestämmande och internationella avtal. Danmark, Estland, Italien, Lettland, Nederländerna, Portugal, Rumänien och Ungern har bestämmelser om förbud att folkomrösta i sådana frågor. I Bulgarien och Rumänien är det förbjudet med referendum om territoriella frågor, till exempel decentralisering. Olika typer av aspekter vid internationella avtal är undandragna folkomröstning: i Danmark, Schweiz och Ungern kan man inte folkomrösta om förslag som går emot förpliktelser enligt redan ingångna internationella fördrag. De estniska och italienska konstitutionerna innehåller bestämmelser som förbjuder folkomröstning om ratificering eller uppsägning av internationella avtal. Detta har inte hindrat att man i båda dessa stater har folkomröstat i EU-relaterade frågor. År 1989 hölls en konsultativ folkomröstning om att ge Europaparlamentet rätten att formulera ett utkast för ett fördrag för den Europeiska Unionen. Folkomröstningen hölls i samband med valet till Europaparlamentet.<sup>59</sup> I Estland modifierades

---

<sup>59</sup> Bogdanor, 1994, s. 62–63.

folkomröstningslagen för att möjliggöra folkomröstning om EU-medlemskap. Frågan om EU-medlemskap formulerades på ett sådant sätt att den handlade om konstitutionella kompletteringar och en fråga av stor nationell betydelse, något som konstitutionen tillåter folkomröstning om.<sup>60</sup>

Tre stater begränsar folkomröstningsinstitutets användning kring grundläggande demokratiska strukturer och medborgerliga fri- och rättigheter: Rumänien, Slovakien och Ungern. (Tjeckien har generell reglering på lokal nivå.) I Rumänien kan man inte folkomrösta i frågor som handlar om politisk pluralism. I Ungern är det inte tillåtet att folkomrösta om att upplösa parlamentet eller de lokala politiska representativa institutionerna. Den slovakiska konstitutionen tillåter inte folkomröstning om grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter.

Flera europeiska stater har bestämmelser om obligatoriska folkomröstningar vid konstitutionella förändringar. Men det finns även stater där referendum är förbjudet om de grundläggande politiska spelreglerna. Fem stater har förbud om att folkomrösta kring vissa konstitutionella förändringar: Bulgarien, Nederländerna, Portugal, Rumänien och Ungern.

### *Sammanfattning*

- Ett flertal av staterna har sakfrågemässiga bestämmelser om folkomröstningsinstitutet. Tre fjärdedelar av staterna har antingen påbud eller förbud om folkomröstning i olika sakfrågor.
- Mer än hälften eller 18 stater har reglerat i vilka sakfrågor folkomröstning är förbjuden.
- Statsfinansiella beslut, såsom budget, offentliga utgifter och skatter är de sakfrågor som flest stater (tretton) har lagreglerade begränsningar av folkomröstningsinstitutet.
- Elva stater förbjuder folkomröstning i frågor som berör statens struktur och form, det vill säga frågor som berör politiska, juridiska eller militära institutioner.
- Tio stater begränsar folkomröstning i frågor som handlar om statssuveräniteten eller beslut om internationella avtal. Ämnessmässigt handlar det om statens territorium, nationellt självbestämmande och internationella avtal.

---

<sup>60</sup> Albi, 2005, s. 151.

- Ett fåtal stater förbjuder folkomröstning om konstitutionella förändringar eller demokratiska fri- och rättigheter.

## 5.6 Tidsbegränsningar i folkomröstningsinstitutet

En utbredd uppfattning är att beslut som fattats av folket direkt har en speciell demokratisk legitimitet och dignitet i jämförelse med beslut fattade av de representativa politiska institutionerna. I synnerhet är detta fallet i politiska system där folkomröstningar inte är frekventa. Om nu beslut tillkomna genom folkomröstningar har en speciell tyngd är frågan om på vilket sätt och när frågan kan göras till föremål för ny politisk prövning? För det första, måste ett beslut, som tidigare fattats genom folkomröstning omprövas med samma beslutsprocedur? Till exempel är det sannolikt att om ett EU-medlemskap tas till förnyad prövning i Norge, som sade nej 1973 och 1994, så måste frågan åter igen avgöras i en folkomröstning. Men, detta är långt ifrån fallet i andra typer av politiska sakfrågor som varit underställda folkomröstningar, till exempel den svenska kärnkraftspolitiken.

För det andra, när kan man folkomrösta på nytt i en fråga som tidigare varit underställd folkets direkta avgörande? Låsningar kan uppstå på så sätt att folkomröstningen binder politiken under lång tid framöver, såsom har varit fallet med den svenska kärnkraftsomröstningen 1980. Trots att opinionsläget är förändrat, demos och den politiska majoriteten likaså, görs det ofta uttalanden till att folkomröstningen, som nu ligger mer än 25 år bakåt i tiden, måste respekteras. Det politiska ledarskapet har valt att göra denna självbindning till folkomröstningen i kärnkraftsfrågan, men det finns egentligen ingen rättslig grund för detta. Förutom låsningar av ovan beskrivna slag, så kan folkets utslag i en folkomröstning väga för lätt och det kan vara frestande att överutnyttja folkomröstningar. Folkomröstningen om Nice-fördraget i Irland är måhända ett sådant exempel. I den första folkomröstningen 2001 röstade irländarna nej, vilket inte var det resultat som det politiska ledarskapet förväntade och önskade. En ny folkomröstning anordnades ett år senare samma fråga. Denna gång blev svaret som den partipolitiska majoriteten önskade.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> I folkomröstningen 2001 röstade 54 % emot och 46 för en irländsk ratificering. Det låga valdeltagandet på 35 % användes som en förevändning för ny folkomröstning. I den

I vissa konstitutioner finns tidsbegränsningar för när en fråga, som tidigare avgjorts i folkomröstning, på nytt kan underställas medborgarnas direkta avgörande. Trots att dylika regleringar både kan motverka stillestånd i politiken på basen av folkomröstningar, så är det sannolikt att det primära syftet är att förhindra ett för frekvent utnyttjande av folkomröstningar. En formell reglering ger en tydlighet i när en fråga kan tas upp till prövning igen. Eftersom det inte finns tidsbegränsningar för när parlament kan överpröva beslut fattade av tidigare parlament kan man ju även ställa frågan om nödvändigheten av tidsbegränsningar av folkomröstningar. Det tyngst vägande argumentet för reglering är att ett för tätt utnyttjande av folkomröstningar kan leda till en viss utmattning hos väljarna att gå och rösta: dels på grund av kravet på engagemang från väljarnas sida, dels på grund av att respekten för väljarnas utslag naggas i kanten vid en snabb omprövning.

Sex stater har formella regleringar om när folkomröstning får hållas på nytt i en fråga som tidigare varit föremål för folkomröstning. I Estland och Litauen måste ett år passera. Polen har en tidsbegränsning på fyra år, Slovakien tre år och Slovenien ett år för att en folkomröstning är möjlig i en fråga som tidigare varit föremål för folkomröstning. I Nederländerna kan ett nytt medborgarinitiativ läggas tidigast två år efter det att frågan varit föremål för folkinitiativ senast. (Därtill har Tjeckien, som enbart har generell reglering om folkomröstningar på lokal nivå, en tidsbegränsning på två år.) Anmärkningsvärt är att alla de stater som har reglering på denna punkt, med undantag för Nederländerna, är yngre demokratier i Öst- och Centraleuropa.

### *Slutsats*

- Ett fåtal stater har begränsningar i när man kan folkomrösta på nytt i en fråga som tidigare varit föremål för folkomröstning. Tidsrymden varierar mellan ett och fyra år.

---

förnyade folkomröstningen 2002 röstade 63 % för och 37 emot ratificering. Valdeltagandet var 49 %.

## 5.7 Formulering av folkomröstningsfrågan

Vem ansvarar för hur folkomröstningsfrågan formuleras? Ibland kan det uppstå meningsskiljaktigheter om hur frågan som medborgarna ska ta ställning till i en folkomröstning ska formuleras. Det kan vara en mycket grannlaga uppgift att utforma frågeställningen på ett tydligt och opartiskt sätt så att det inte missförstås eller gynnar något alternativ. Hur är det då med den rättsliga regleringen kring formuleringen av frågeställningen? En minoritet av de studerade staterna har generella regler på denna punkt. Tjugo av de 32 staterna har föreskrifter i lag om processen kring hur folkomröstningsfrågan ska utformas (se tabell 4.2). Sannolikheten att det finns felkällor på den här punkten är stor eftersom det varit svårt att få tag på systematisk information. Aspekter vid frågeformuleringen regleras genom konstitutionell, vanlig eller kompletterande lagstiftning. Sju av staterna har bestämmelser om frågeformulering i vanlig lag, sex stater har konstitutionella bestämmelser om detta och sju stater har bestämmelser om frågeformulering i såväl grund- som vanlig lag.

Primärt är det vem eller vilka som har ansvar för att formulera folkomröstningsfrågan som regleras. I övrigt finns det mer allmänna bestämmelser om lagmässiga teknikaliteter, till exempel om lagtexten ska framgå på valsedeln, att frågan ska vara klart formulerad och så vidare. I den här delen behandlas enbart om det finns bestämmelser om vem eller vilka som äger rätten att formulera folkomröstningsfrågan.

I de stater där det finns bestämmelser är det endera samma aktörer som har rätt att initiera och ta beslut om folkomröstning som formulerar folkomröstningsfrågan eller så finns det specifikt tillsatta organ, i vilka beslutet om frågans utformning tas. I Grekland är det regeringen som formulerar frågan på grundval av presidentens förslag.<sup>62</sup> Presidenten och parlamentet formulerar folkomröstningsfrågan vid obligatoriska folkomröstningar i Rumänien, medan presidenten ensam har ansvaret vid frivilliga folkomröstningar.<sup>63</sup> I Turkiet och Polen är det presidenten som formulerar frågan. I Portugal och Ukraina är det initiativtagaren till folkomröstningen, som utformar den specifika fråga som ska ställas till medborgarna.

<sup>62</sup> Art.9, lag 350/1976.

<sup>63</sup> Konstitution art.95, 150–152 och Law on referendums 2000, artiklar 1–12.

I några stater är valkommissioner involverade i frågeformuleringen. Både vid obligatoriska och frivilliga folkomröstningar i Österrike är det en oberoende valkommission som ansvarar för att formulera den exakta frågeställningen. Frågan formuleras som ett förslag och åtföljs av en ja- eller nej-fråga.<sup>64</sup> Även i Litauen är det en oberoende valkommission som har ansvar för hur frågeställningen ska utformas i obligatoriska folkomröstningar. Vid folkinitiativ är det initiativtagarna, som formulerar frågan i både Österrike och Litauen. I Spanien och Storbritannien ansvarar regeringarna för formulering av folkomröstningsfrågan, men valkommissionen har en granskande funktion.

### *Sammanfattning*

- Mer än hälften av staterna har fastställt i grundlag eller vanlig lagstiftning om vem som har ansvar för hur folkomröstningsfrågan ska formuleras.
- Vid institutionella initiativ är det i regel initiativtagarna till folkomröstningen som formulerar den fråga som underställs medborgarna.
- I några stater är valkommissioner involverade i formuleringen av folkomröstningsfrågan. Endera formuleras frågeställningen inom dylika kommissioner eller så har den en granskande roll.

---

<sup>64</sup> Art.43,46 B-VG, paragraf 9 i Volkabstimmungsgesetz 1972).



## 6 Förekomst av folkomröstningar

I denna del av rapporten kartläggs den faktiska förekomsten av folkomröstningar. Inledningsvis konstaterades att medborgarnas ökade direkta deltagande i det politiska beslutsfattandet är en global trend. Europa är inget undantag i detta hänseende. 637 folkomröstningar har hållits i de 32 kartlagda staterna efter 1945 och hälften av dessa har infallit efter 1989. Antalet folkomröstningar har varit lika stort under de senaste sexton åren som under perioden från andra världskrigets slut till Berlinmurens fall: 320 respektive 317 folkomröstningar. I genomsnitt hölls sju folkomröstningar per år mellan 1945 och 1989, medan det genomsnittliga antalet folkomröstningar mellan 1990 och 2006 var 20 per år.

### 6.1 Antal folkomröstningar

Skillnaderna i hur ofta medborgarna direkt deltar i det politiska beslutsfattandet är stora mellan staterna i Europa. Schweiz är ett undantag med sina täta folkomröstningar och står för hälften av de europeiska folkomröstningarna under efterkrigstiden (301 stycken). Antalet folkomröstningar är beräknat enligt antal frågor som medborgarna direkt har tagit ställning till, det vill säga om medborgarna under ett och samma tillfälle tagit ställning i fyra olika frågor räknas det som fyra folkomröstningar. Även Italien har haft jämförelsevis många folkomröstningar: 62 folkomröstningar sedan 1956 och av dessa har 46 hållits efter 1990. Det är framför allt de medborgarinitierade abrogativa folkomröstningarna som har ökat i antal i Italien. På grund av kravet på ett deltagandekvorum på 50 % har däremot flertalet av dessa varit ogiltiga. Schweiz och Italien står var för sig i en särklass med avseende på antal folkomröstningar och avståndet till Irland med 28 folkomröstningar

efter 1945 är stort. Frekvensen av folkomröstningar är däremot betydligt blygsammare i merparten av de europeiska staterna. Olika grupper av stater kan identifieras utifrån antalet folkomröstningar, som hållits. Den första gruppen bestående av fyra stater har haft fler än tio men färre än tjugo folkomröstningar under efterkrigstiden: Litauen (18), Danmark (16), Frankrike (14) och Slovenien (12). Den andra gruppen bestående av sex stater har haft mellan fem och tio folkomröstningar under samma period: Ungern och Slovakien (9), Spanien, Ukraina (6) och Sverige (5). Den tredje gruppen består av nio stater, vilka haft två till fyra folkomröstningar efter 1945: Bulgarien, Cypern, Estland, Grekland, Malta, Norge, Lettland, Portugal och Turkiet. I den fjärde gruppen återfinns sex stater vilka har haft en folkomröstning efter 1945: Belgien, Finland, Nederländerna, Luxemburg, Storbritannien och Tjeckien. Island och Tyskland har inte haft en enda folkomröstning efter 1945.

Ökningen av antalet folkomröstningar efter 1990 är inget generellt fenomen. Några stater uppvisar en markant ökad frekvens av folkomröstningar efter 1990, medan andra stater har en stabil trend. Italien står i absoluta tal för den största ökningen: 30 fler folkomröstningar mellan 1990 och 2006 i jämförelse med perioden från 1945 till 1989. Även i några av de yngre demokratierna i Öst- och Centraleuropa har medborgarna erbjudits flera tillfällen att direkt ta del i de politiska beslutsprocesserna. Topptrion i detta hänseende består av Litauen med 18 folkomröstningar, Slovenien 12 och Slovakien nio folkomröstningar. Även i Estland, Lettland och Ukraina har flera folkomröstningar hållits efter 1990: Estland och Lettland har haft fyra och Ukraina har haft sex folkomröstningar. Ökningen är naturligtvis en konsekvens av att få eller inga folkomröstningar hölls under de kommunistiska regimerna. Men dessutom uppfattades folkets direkta medverkan som värdefullt i statsbildnings- och demokratiseringsprocesserna i de unga demokratierna. Medborgarna har tagit ställning till frågeställningar som har berört konstitutionella och territoriella frågor, samt medlemskap i EU och NATO. Eftersom dessa processer är tätt sammanlänkade med staternas politiska transformationsprocesser kan man anta en avmattning i användningen av folkomröstningar framöver. I Slovenien och Litauen har dock även ett stort antal folkomröstningar berört ekonomiska eller mer grupp-specifika frågor, bland annat beroende på möjligheter till medborgarinitiativ. Folkomröstningsinstitutet har blivit en integrerad del av det politiska

systemet. Problemet är att valdeltagandet i vissa fall varit lågt, vilket tyder på en viss trötthet hos väljarkåren att engagera sig i folkomröstningarnas frågeställningar.

Med undantag för Italien står de nya demokratierna för merparten av ökningen av antalet folkomröstningar. I de äldre demokratierna är bilden med varierad. Vissa stater har haft färre eller lika många folkomröstningar före som efter 1990: Belgien, Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrike, Grekland, Malta, Norge, Rumänien, Tjeckien, Spanien, Sverige, Storbritannien. Nederländerna höll däremot 2005 sin första folkomröstning sedan 1848. Allmänt taget är den ökade frekvensen av folkomröstningar efter 1990 dels relaterade till de politiska och ekonomiska omvandlingsprocesserna i Öst- och Centraleuropa, dels till den europeiska integrationsprocessen. Med tanke på att staterna i Öst- och Centraleuropa numera är konsoliderade demokratier och fungerande marknads-ekonomier är frågan om antalet folkomröstningar kommer att bestå? Och vågar de europeiska beslutsfattarna låta medborgarna ta ställningen till frågor om EU i de fall folkomröstning inte är obligatorisk för att ratificera EU-fördrag?

Tabell 6.1 Antal folkomröstningar mellan 1945–1989 (absoluta tal)

<i>Länder</i>	<i>1945–2006</i>	<i>1990–2006</i>	<i>1945–1989</i>	<i>Skillnad i antal</i>
Belgien	1	0	1	-1
Bulgarien	2	0	2	-2
Cypern	2	1	1	0
Danmark	16	4	12	-8
Estland	4	4	0	+4
Finland	1	1	0	0
Frankrike	14	3	11	-8
Grekland	4	0	4	-4
Irland	28	16	12	+4
Italien	62	46	16	+30
Island	0	0	0	0
Lettland	4	4	0	+4
Litauen	18	18	0	+18
Luxemburg	1	1	0	+1
Malta	3	1	2	-1
Nederländerna	1	1	0	+1
Norge	2	1	1	0
Polen	12	7	5	+2
Portugal	3	3	0	+3
Rumänien	3	2	1	-1
Slovakien	9	9	0	+9
Slovenien	12	12	0	+12
Spanien	6	1	5	-4
Sverige	5	2	3	-1
Storbritannien	1	0	1	-1
Tjeckien	1	1	0	0
Turkiet	4	0	4	-4
Tyskland	0	0	0	0
Ungern	9	5	4	+1
Ukraina	6	6	0	+6
Österrike	2	1	1	0
Subtotal	236	150	86	64
Schweiz <sup>1</sup>	301	170	231	-61
Totalt	537	320	317	

<sup>1</sup> Till och med 2005.

### *Sammanfattning*

- Mer än 300 nationella folkomröstningar har hållits i Europa efter 1945. Det finns stora variationer mellan de europeiska staterna. Folkomröstningar har utnyttjats mer frekvent allt sedan 1990-talet.
- Det finns stora variationer mellan de europeiska staterna. Schweiz står för hälften av folkomröstningarna (169). Även i Italien (62) och Irland (28) har nationella folkomröstningar varit frekventa.
- Bruket av folkomröstningar är blygsammare i det övriga Europa. Fyra europeiska stater har haft fler än tio folkomröstningar: Litauen, Danmark, Frankrike och Slovenien.
- De flesta europeiska stater har haft färre än tio folkomröstningar under efterkrigstiden. Sverige hör med sina fem nationella folkomröstningar till denna grupp.
- Tyskland och Island har inte haft en enda nationell folkomröstning efter 1945.

## **6.2 Folkomröstningarnas frågeställningar**

I vilka frågor har medborgarna i de europeiska staterna tillfrågats? Målsättningen i detta avsnitt är att ta reda på vilka politiska sakfrågor, som varit föremål för folkomröstning mellan 1990 och 2006. För detta syfte har en klassificering av sju olika frågetyper gjorts. Schweiz redovisas även separat i tabellen eftersom man haft ett stort antal folkomröstningar och därmed får en stor påverkan på helhetsbilden.

**Tabell 6.2 Folkomröstningarnas frågeställningar 1990–2006 (i absoluta tal och procent)**

<i>Länder</i>	<i>Int. frågor</i>	<i>Territor./suverän.</i>	<i>Stat/styrelse skick</i>	<i>Moral</i>	<i>Konstitution</i>	<i>Ekonomi</i>	<i>Övrigt</i>	<i>Antal folkomröstningar</i>
Belgien								0
Bulgarien								0
Cypern		1						1
Danmark	4							4
Estland	1	1	1		1			4
Finland	1							1
Frankrike	2		1					3
Grekland								0
Irland	4		6	6				16
Island								0
Italien			25	5	1		15	46
Lettland	1	1					2	4
Litauen	1	1	3		1	8	4	18
Luxemburg	1							1
Malta	1							1
Nederländerna	1							1
Norge	1							1
Polen	1				1	5		7
Portugal	1		1	1				3
Rumänien					2			2
Slovakien	2		1			1	1	5
Slovenien	2	1	1	1		1	6	12
Spanien	1							1
Storbritannien	0							0
Sverige	2							2
Tjeckien	1							1
Turkiet	0							0
Tyskland	0							0
Ungern	2		4			1	2	9
Ukraina		2	4					6
Österrike	1							1
<i>Subtotal</i>	<i>31</i>	<i>7</i>	<i>46</i>	<i>13</i>	<i>6</i>	<i>17</i>	<i>30</i>	<i>150</i>
<i>Procent</i>	<i>21</i>	<i>4</i>	<i>30</i>	<i>9</i>	<i>5</i>	<i>11</i>	<i>20</i>	<i>100</i>
Schweiz	10	3		4	24	40	88	169
Total	41	10	46	17	30	57	118	319
<i>Procent</i>	<i>13</i>	<i>3</i>	<i>15</i>	<i>5</i>	<i>9</i>	<i>18</i>	<i>37</i>	<i>100</i>

I den första gruppen av internationella frågor återfinns folkomröstningar som handlar om medlemskap i och överföring av beslutsbefogenheter till EU, medlemskap i NATO och andra

internationella relationer. Av de totalt 319 folkomröstningar som hållits mellan 1990 och 2006 har drygt en tiondedel handlat om internationella spörsmål (41 stycken). Många av de europeiska folkomröstningarna har efter 1990 varit föranledda av den europeiska integrationen. Då Schweiz exkluderas blir trenden ännu tydligare: en femtedel eller tjugo procent av de europeiska folkomröstningarna har handlat om internationella frågor. Medborgare i EU-medlemsländer och EU-kandidatländer har tagit ställning till medlemskap i unionen eller hörts i samband med ratificeringen av olika fördrag. Schweiz har haft tio folkomröstningar som handlar om internationella frågor, bland annat om medlemskap i FN, avtal med EU, Internationella Valutafonden (IMF) och Världsbanken.

Den andra typen av frågor handlar om territoriella gränsdragningar och suveränitetsfrågor. Folkomröstningar om självständighet, som de som hölls i Estland, Lettland och Litauen 1991, är exempel på suveränitetsfrågor som underställts folkets avgörande. Cyperns folkomröstning om återförening av de grek- och turkcypriotiska delarna av ön faller även inom denna kategori. En bråkdel av folkomröstningarna eller tre procent (tio stycken) har berört den här typen av frågor. Schweiz har enbart haft tre sådana folkomröstningar och de har handlat om gränsdragningar mellan kantonerna.

Den tredje gruppen av frågor berör staten och styrelseskicket i en bred bemärkelse. Under denna kategori faller frågor som berör olika statliga institutioner, till exempel den lagstiftande, verkställande och dömande makten. I Ukraina har flera folkomröstningar handlat om parlamentarisk immunitet, reducering av antalet parlamentsledamöter och grundandet av en andra parlamentarisk kammare, som skulle representera regionerna. Andra frågor som faller inom denna kategori handlar om den vertikala maktfördelningen, till exempel förhållandet mellan kommun, region och centralstat. I Italien har man till exempel folkomröstat om huruvida fler beslutsbefogenheter ska ges till regionerna, det vill säga om starkare federala inslag. Efter 1990 har 15 % av folkomröstningarna i Italien berört sådana frågor (46 stycken). Italien står för merparten av den här typen av folkomröstningar. Här framträder även skillnad mellan Schweiz och de övriga europeiska staterna. Medan Schweiz inte haft någon folkomröstning i denna typ av fråga, faller 30 % av de europeiska folkomröstningarna inom denna frågekategori.

Till den fjärde kategorin hör så kallade moral- och värdefrågor. Fem procent av de europeiska folkomröstningarna efter 1990 (17 stycken) har berört frågor som spänner över så vitt skilda sakområden som skilsmässa, abort och insemination av ogifta kvinnor. Det finns en genusdimension i den här folkomröstningskategorin eftersom de ofta på olika sätt berört kvinnors rättigheter. Fem folkomröstningar i Schweiz har berört så kallade moralfrågor; bland annat abort, stamcellforskning och partnerskapslagstiftning.

Den femte frågegruppen innehåller folkomröstningar som handlar om övergripande konstitutionella frågor. Esterna folkomröstade 1992 om den nya estniska konstitutionen och i Rumänien har medborgarna i de två folkomröstningarna tagit ställning till konstitutionella förändringar. Totalt har en tiondedel av folkomröstningarna berört konstitutionella frågor. Schweiz står för merparten av dessa på grund av obligatoriska folkomröstningar vid konstitutionella reformer.

Till den sjätte gruppen hör folkomröstningar som handlar om ekonomiska frågeställningar. Trots att ett flertal stater har förbud mot att rösta om skatter och offentliga finanser så har nästan tjugo procent av europeiska folkomröstningarna (57 stycken) efter 1990 handlat om sådana frågeställningar. Litauen och Polen hade under 1990-talet ett flertal folkomröstningar som berörde privatiseringar och deras effekter, samt frågor kring statsfinansiella frågor. Det stora flertalet av de ekonomiskt relaterade folkomröstningarna har hållits i Schweiz och har berört frågor såsom skatter, försäkringar, försäkringspremier och budget.

Restkategorin "övrigt" är relativt stor och innehåller många olikartade frågeställningar. Det är ingen händelse att Italien och Slovenien, som har generösa möjligheter till medborgarinitiativ, har många folkomröstningar i den här kategorin. Många medborgarinitiativ berör smala frågor, exempelvis om järnvägsindelnings, telefonavgifter, jakt eller andra intressegrupper. Andra politiska områden som tillhör denna kategori är kärnkraft, infrastruktur, asyl och immigration. En femtedel av folkomröstningsfrågorna i de europeiska staterna eller 20 % måste placeras i den här regnbågsväskan. Flertalet av folkomröstningarna i Schweiz faller också inom kategorin övrigt.



### *Sammanfattning*

- De europeiska folkomröstningarnas frågeställningar spänner över ett brett fält av olika frågeställningar. I framställningen har en åtskillnad gjorts mellan Schweiz och de övriga europeiska staterna under perioden 1990–2006.
- I Europa (exklusive Schweiz) har merparten av folkomröstningarna handlat om statens struktur och styrelseskick (30 %) samt internationella frågor, såsom medlemskap i internationella organisationer (21 %). Detta mönster avspeglar de samtidiga processerna av statsbyggande och integration i europeiska och andra internationella samarbeten, som försiggår i Europa.
- Folkomröstningar har även förekommit i ekonomiska frågor. I synnerhet i Schweiz, men även i andra europeiska stater har medborgarna tillfrågats i ekonomiskt relaterade frågor.
- Många av de schweiziska folkomröstningarna har handlat om konstitutionella frågor, medan de varit mindre frekventa i det övriga Europa.

### **6.3 Valdeltagande i folkomröstningar**

Det finns ett flertal empiriska studier som bekräftar att valdeltagandet är lägre i folkomröstningar än i allmänna parlamentsval.<sup>2</sup> Ju frekventare folkomröstningarna är desto lägre är valdeltagandet. Den europeiska statistiken över medborgarnas folkomröstningsaktivitet bekräftar denna bild. Det låga valdeltagandet framhålls ibland som ett allmänt argument mot folkomröstningar, men det finns stora variationer i vilken utsträckning medborgarna finner det mödan värt att ta del i folkomröstningar i de europeiska demokratierna. I det här avsnittet presenteras det genomsnittliga valdeltagandet i folkomröstningar och den genomsnittliga skillnaden mellan i vilken utsträckning medborgarna tar del i folkomröstningar och parlamentsval mellan 1990 och 2006.

I sju av de 32 studerade staterna har i genomsnitt färre än hälften av de röstberättigade röstat i folkomröstningar. I Schweiz är det genomsnittliga valdeltagandet vid nationella folkomröstningar 44 %. Den genomsnittliga skillnaden i valdeltagande i folkomröstningar och allmänna parlamentsval är dock inte så stor, eftersom det genomsnittliga deltagandet i parlamentsvalen även

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Butler & Ranney, 1994, s. 16–18.

ligger kring drygt 40 %. Så är inte fallet i de övriga europeiska staterna som uppvisar ett betydligt lägre genomsnittligt valdeltagande i folkomröstningar än i allmänna val. Det genomsnittliga deltagandet i Slovakien nio folkomröstningar är 35 %. Vid folkomröstningen om EU-medlemskap 2004 röstade 52 %, medan enbart 19 % av de väljarna tog del i folkomröstningen om privatiseringar 1994, dvs. det finns avsevärda skillnader, vilket tyder på att vissa politiska sakfrågor har en högre väljarmobiliserande potential. Det genomsnittliga valdeltagandet i folkomröstningar i Ungern och Polen är 37 respektive 38 %. Folkomröstningarna om EU motiverade en något större andel väljare att delta. I Ungern deltog 45 % och i Polen 59 % av de röstberättigade i dessa val. Portugal, Spanien och Italien har även ett genomsnittligt valdeltagande under 50 % i folkomröstningar, där i genomsnitt fyra av tio röstberättigade har deltagit i folkomröstningar.

Gemensamt för dessa nämnda fem stater i referendumdeltagandets "gärdsgårdsserie" är att de även kännetecknas av ett betydligt lägre genomsnittligt valdeltagande i folkomröstningar än i parlamentsval. Med andra ord är det låga valdeltagandet i folkomröstningar inte en konsekvens av en allmän röstningströtthet. I Slovakien är skillnaden mellan det genomsnittliga valdeltagandet i folkomröstningar och parlamentsval 42 %, i Italien och Ungern 36 % och i Spanien 33 %. I Polen är skillnaden i valdeltagande inte lika markant: valdeltagandet är 13 % högre i parlamentsval än i folkomröstningar.

Är frekventa folkomröstningar förklaringen till det låga valdeltagandet i dessa stater? Både ja och nej. Italien och Slovakien med 46 respektive 12 folkomröstningar bekräftar denna bild, medan de enda spanska och holländska folkomröstningarna under denna period (båda om EU:s konstitutionella fördrag) och Portugal inte stämmer in. Men om man inkluderar Litauen med 18, Irland med 16 och Slovenien med 12 folkomröstningar, i vilka i genomsnitt hälften av de röstberättigade deltagit, förstärks sambandet mellan antal folkomröstningar och valdeltagande. I dessa tre stater varierar skillnaden i valdeltagande i folkomröstningar och parlamentsval med 18 till 24 %, vilket antyder att frekventa folkomröstningar har en negativ inverkan på medborgarnas röstningsaktivitet i folkomröstningar.

Det finns även ett antal stater som uppvisar ett jämförelsevis högt genomsnittligt valdeltagande vid folkomröstningar. Vid Maltas och Luxemburgs folkomröstningar, om EU-medlemskap

respektive EU:s konstitutionella fördrag, deltog nio av tio röstberättigade. Cypern, Danmark, Norge, Sverige, Ukraina och Österrike uppvisar även ett högt genomsnittligt valdeltagande på drygt 80 % i de folkomröstningar som hållits efter 1990. En förklaring är att folkomröstningarna har handlat om för staterna avgörande frågor som EU-medlemskap och territoriell återförening. Skillnaden i valdeltagande i folkomröstningar och parlamentsval är även små i dessa stater: I Ukraina har det genomsnittliga valdeltagandet varit 12 % högre i de sex folkomröstningarna än i de allmänna parlamentsvalen. De ukrainska folkomröstningarna har berört frågor om suveränitet och självständighet, men även parlamentets och presidentämbetets struktur och befogenheter. En möjlig förklaring till det höga ukrainska deltagandet i folkomröstningar är att det handlat om centrala maktfrågor, men sannolikt har även de politiska konflikterna mellan institutionerna haft en mobiliserande funktion. Det förekommer även en aktiv debatt om folkomröstningarnas status i det ukrainska styrelseskicket i vilken den ukrainska författningsdomstolen, men även Europarådet engagerat sig.

**Tabell 6.3** Det genomsnittliga procentuella valdeltagandet i folkomröstningar samt skillnaden mellan valdeltagande i folkomröstning och parlamentsval mellan 1990–2006 (beräknat i förhållande till närmast föregående parlamentsval för varje folkomröstning (om inte möjligt det tidsmässigt närmaste parlamentsvalet)

<i>Länder</i>	<i>Antal folkomröstningar</i>	<i>Genomsnittligt valdeltagande i folkomröstning (procent)</i>	<i>Genomsnittlig differens (procent) mellan deltagande i folkomröstning och parlamentsval</i>
Belgien	0		
Bulgarien	0		
Cypern	1	89	-3
Danmark	4	83	-2
Estland	4	69	-2
Finland	1	70	+2
Frankrike	3	56	-4
Grekland	0		
Irland	16	51	-16
Island	0		
Italien	46	45	-36
Lettland	4	64	-10
Litauen	18	52	-18
Luxemburg	1	90	-2
Malta	1	91	-5
Nederländerna	1	60	-20
Norge	1	89	+13
Polen	7	38	-13
Portugal	2	40	-26
Rumänien	2	62	-4
Schweiz*	170*	44	-0.7
Slovakien	9	35	-42
Slovenien	12	53 <sup>3</sup>	-24 <sup>4</sup>
Spanien	1	42	-33
Storbritannien	0		
Sverige	2	83	-3
Tjeckien	1	55	-6
Turkiet	0		
Tyskland	0		
Ungern	5	37	-36
Ukraina	6	82	+12
Österrike	1	82	-3

<sup>3</sup> Uppgifter om valdeltagandet i folkomröstningarna 4.4.2004 (återinförande av grundläggande rättigheter för etniska minoriteter) och 25.9.2005 (ny lag för reglering av den slovenska tv-sändaren) saknas.

<sup>4</sup> Se ovan.

Förklaring till tabell 6.3:

\*För Schweiz vidkommande har ett urval på 30 folkomröstningar under perioden 1990–2005 gjorts (den första och sista folkomröstningen varje år). Det genomsnittliga deltagandet i folkomröstningar och den genomsnittliga differensen är uträknade på dessa folkomröstningar.

### *Sammanfattning*

- Skillnaderna i valdeltagande i folkomröstningar är stora i Europa.
- Antal folkomröstningar och folkomröstningens frågeställning tycks spela roll för väljarnas intresse av att göra sin röst hörd. I stater där folkomröstningar är frekventa är valdeltagandet lägre, såväl i jämförelse med valdeltagandet i andra stater med färre folkomröstningar som i jämförelse valdeltagandet i parlamentsval.
- Sju europeiska stater har under perioden 1990–2006 haft ett genomsnittligt valdeltagande i folkomröstningar som är under 50 %: Schweiz, Slovakien, Ungern, Polen, Portugal, Spanien och Italien. Med undantag för Schweiz är skillnaderna i valdeltagandet i folkomröstning och parlamentsval avsevärd i dessa stater.
- Frågeställningens karaktär har betydelse för valdeltagande i folkomröstningar. Folkomröstningar som handlat om internationella åtaganden som EU-relaterade frågor och territoriell suveränitet har i regel mobiliserat väljarna. Cypern, Danmark, Norge, Sverige, Österrike och Ukraina är stater med ett högt genomsnittligt deltagande i folkomröstningar. Skillnaden mellan deltagande i folkomröstningar och i allmänna val har varit marginella i dessa stater.



## 7 Europeiska exempel

I denna rapport avslutande del görs nedslag i ett antal europeiska länders erfarenheter av folkomröstningar. Avsikten är att fördjupa några av de frågeställningar som tidigare ställts i rapporten genom fallstudier av fyra stater. Nederländerna har enbart haft en nationell folkomröstning i modern tid, men den politiska debatten har varit desto hetare. Efter ett stort antal utredningar och en temporär folkomröstningslag, som var i kraft mellan 2002 har gjorts efter och 2004, introducerade ett agendainitiativ 2006. Italien är näst efter Schweiz den mest folkomröstningstäta staten i Europa. De medborgarinitierade abrogativa folkomröstningarna är den huvudsakliga orsaken till de ofta förekommande folkomröstningarna på den italienska halvön. Trots att den här typen av beslutskorrigering folkomröstningar har setts som redskap för att kontrollera de politiska beslutsfattarna har de i Italien snarare utnyttjats och kontrollerats av de politiska partierna. I fallstudien om Italien belyses särskilt denna typ av folkomröstningsinstitut. Ungern hör till de Öst- och Centraleuropeiska stater, som infört både referendum och medborgarinitiativ. Sedan 1989 har tolv folkomröstningar hållits, bland annat om medlemskap i NATO 1997 och EU 2003. Det ungerska folkomröstningsinstitutet är omgärdat av ett flertal begränsningar, bland annat kворum och sakfrågemässiga inskränkningar. Syftet är att belysa den ungerska erfarenheten av en omfattande reglering av folkomröstningsinstitutet. Tyskland har ett uttryckligt förbud mot folkomröstningar på federal nivå, medan direktdemokratiska instrument i form av medborgarinitiativ och referendum förekommer i alla de sexton tyska delstaterna. I den tyska fallstudien beskrivs bakgrunden till de direktdemokratiska reformerna i Tyskland, samt folkomröstningsinstitutets utformning och användning.

## 7.1 Nederländerna: Folkomröstningar med förhinder

I maj 2005 höll Nederländerna sin första nationella folkomröstning på mer än 150 år. Medborgarna inbjöds att ta ställning till om Nederländerna skulle ratificera förslaget till EU:s konstitutionella fördrag.<sup>1</sup> Folkomröstningen tillkom under nästan kupppartade former eftersom en parlamentarisk majoritet röstade fram en folkomröstning mot regeringens vilja. Det fanns ett starkt medborgerligt stöd för en folkomröstning. 80 % av de tillfrågade stödde en folkomröstning i en opinionsmätning, som gjordes på initiativ av regeringen.<sup>2</sup> Formellt sett var folkomröstningen rådgivande och de politiska partierna gav olika besked under vilka förutsättningar de skulle respektera utslaget.<sup>3</sup> 61,5 % av holländarna röstade nej till en ratificering av EU:s konstitutionella fördrag. Valdeltagandet på 63,3 % var högre än förväntat. Holländarnas nej fick återverkningar över hela Europa. Ratificeringsprocessen avmattades och de europeiska stats- och regeringscheferna bestämde sig för att ta en tankepaus. Vad som däremot är mindre känt är den inrikespolitiska bakgrunden till den första nationella nederländska folkomröstningen under demokratisk tid. Trots den fram till 2005 totala avsaknaden av nationella folkomröstningar har den politiska och samhällseliga debatten om starkare direktdemokratiska inslag varit intensiv under efterkrigstiden och i synnerhet från slutet av 1980-talet och framåt. Syftet i den här fallstudien är att beskriva debatten och förslagen till lagstiftning om folkomröstningar i Nederländerna.

---

<sup>1</sup> Flertalet av förslagen till folkomröstningar har varit EU-relaterade. 1991 önskade den gröna vänstern (Groen Links) en folkomröstning om Maastrichtfördraget, vänsterpartiet ville 1997 ha en folkomröstning om Amsterdamfördraget. 1998 efterlyste socialisterna och de gröna en folkomröstning om euron. Dessa initiativ fick inget gehör eftersom den politiska majoriteten ställde sig negativa till att höra medborgarna. Nederländerna har som en av EU:s grundarstater betraktats som en av de mest EU-positiva medlemsstaterna, men gapet mellan medborgarna och de politiska representanterna har vidgats över tid. När det högerextrema och populistiska partiet LPF vann nästan 18 procent av mandaten i parlamentet 2002 förändrades den parlamentariska inställningen till folkomröstningar om det europeiska samarbetet. LPF ville bland annat ha en folkomröstning om EU:s utvidgning. Marken för en folkomröstning om EU:s konstitutionella fördrag var således väl förberedd. Se Nijboer, Arjen, 2005, "People's Vengeances The Dutch Referendum" in *European Constitutional Law Review* 1: s. 393–405.

<sup>2</sup> Ibid, s. 397.

<sup>3</sup> Den gröna vänstern, det socialistiska partiet och liberaldemokraterna (D 66) oberoende av valdeltagandet. Kristdemokraterna ställde inga krav på deltagande, men krävde att minst 60 procent krävdes för någondera alternativet för att de skulle respektera resultatet. Socialdemokraterna krävde ett deltagande på 30 procent och det högerpopulistiska LPF krävde ett deltagande på 50 procent för att respektera utslaget, se Nijboer, 2005, s. 399.



*Lagstiftning*

Nederländerna saknade fram till början av 2000-talet generella bestämmelser om nationella folkomröstningar. För att hålla en nationell folkomröstning krävdes att en specifik lag stiftades för varje enskild folkomröstning. Detta var fallet för folkomröstningen om förslaget till ett konstitutionellt fördrag för EU. På kommunal nivå har situationen däremot varit annorlunda. Ett 100-tal folkomröstningar har hållits under 1900-talet och av dessa har merparten infallit efter 1990. Ett 60-tal kommuner (av drygt 500) har under 1990-talet även formulerat generella bestämmelser, om folkomröstningsinstitutet.<sup>4</sup> De kommunala folkomröstningarna har karaktären av medborgarinitierade abrogativa eller beslutsupphävande folkomröstningar, det vill säga, medborgarna kan initiera folkomröstning om att upphäva befintlig kommunal lagstiftning. De lokala folkomröstningarna är kringgärdade av ett antal restriktioner och de kommunala representativa församlingarna har förbehållit sig rätten att ytterst besluta om folkomröstning ska hållas. Folkomröstningarna är rådgivande och kan inte gälla skatter, politikernas löner och förmåner, samt utsatta grupper (till exempel asylsökande och prostituerade).<sup>5</sup> De kommunala församlingarna har även förbehållit sig rätten att i varje enskilt fall kunna pröva om en folkomröstning är lämplig i en fråga eller inte.

På den nationella nivån har däremot de många förslag till att introducera lagstiftning och konstitutionellt reglera folkomröstningsinstitutet mött större motstånd. Ett grundläggande skäl är att en politisk majoritet saknats för ett mer reglerat folkomröstningsinstitut. Förutom att den partipolitiska oenigheten har varit stor har en del partier varit internt splittrade i sin syn på folkomröstningar, vilket delvis förklarar de återkommande debatterna. Svårigheten att göra konstitutionella reformer är en ytterligare förklaring: vid förändring av grundlagen krävs två likalydande beslut av parlamentets kammare med 2/3 majoritet med ett parlamentsval emellan. Folkomröstningar har varit en politiskt het fråga och de politiska partierna har medvetet hållit den utanför regeringsförhandlingarna. 1999 uppstod dock en regeringskris på grund av att den dåvarande regeringens förslag till lagstiftning om nationella bindande folkomröstningar och medborgarinitiativ inte fick en

<sup>4</sup> Nijeboer, Arjen, 2005, *Direct Democracy in the Netherlands*, [www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl), Nijeboer, Arjen, 2006, "De referendumsituatie in Nederland en België in" *Direct democracy: facts, arguments, experiences*, Brussels, Democracy International, forthcoming.

<sup>5</sup> Ibidem.

tillräcklig majoritet i parlamentet. Det liberaldemokratiska partiet D 66, vilket är ett av de partier som ivrigast förespråkade folkomröstningar, lämnade regeringen. Genom löften om andra former av direktdemokratiska åtgärder återvände partiet senare till regeringen. Under 2000-talet såg därför två lagar om folkomröstningar dagens ljus. För det första, en tidsbegränsad folkomröstningslag, som var i kraft mellan 2002 och 2004. Den tidsbegränsade lagen tillkom explicit som en led i förhandlingarna att få D 66 att återvända till regeringskoalitionen. Lagen, som hade karaktären av vanlig lag och därmed inte krävde en konstitutionell lagstiftningsprocedur, gav möjligheter till medborgarinitierade abrogativa folkomröstningar på nationell, provinsiell och kommunal nivå. Ingen folkomröstning hölls på nationell nivå under perioden. Trots att lagen inte resulterade i någon folkomröstning på nationell nivå hade den indirekta effekter. Bland annat hotade ett antal fackföreningar att göra ett lagförslag om ett nytt pensionssystem till föremål för folkomröstning, varpå regeringen drog tillbaka förslaget. Det tidsbegränsade försöket resulterade inte i någon regelrätt lagstiftning på grund av att en majoritet av de politiska partierna menade att erfarenheterna varit negativa. Ingen offentlig utvärdering av försöket har dock gjorts.<sup>6</sup>

Däremot infördes agendainitiativ på försök på nationell nivå i februari 2006. 40 000 av de röstberättigade kan föreslå att parlamentet ska stifta lag i en viss sakfråga, men kan inte kräva folkomröstning om parlamentet inte tar initiativet i beaktande. Agendainitiativet är reglerat i den parlamentariska ordningen och ska utvärderas efter två år. Förslag till lagstiftning om skatter och budgeten, samt åtgärder som strider mot konstitutionen eller kränker den allmänna moralen kan inte göras till föremål för agendainitiativ. Parlamentet avgör i varje enskild fall om ett förslag faller inom ramen för vad som är behörigt eller lämpligt. Lagen anger även en tidsbegränsning: förslag till lagstiftning kan tidigast göras två år efter det att parlamentet har behandlat samma fråga. Den precisa regleringen av agendainitiativet är en konsekvens av att några partier vill begränsa dess utnyttjande och räckvidd. Bland annat förekom oenighet om hur många signaturer som krävdes: i det ursprungliga förslaget skulle 15 000 röstberättigade ha krävts i jämförelse med de 40 000 signaturer som nu är fallet. Ett av

---

<sup>6</sup> Personlig kommunikation med Arjen Nijboer, Referendum Platform.

agendainitiativen, som har uppnått ett tillräckligt antal underskrifter är ett förslag om att förbjuda rökning på restauranger.

### *Debatten om folkomröstningar*

Debatten om folkomröstningar har både en längre historia och är mera omfattande än den befintliga lagstiftningen på området. Ett antal teman har varit återkommande i dessa debatter: en konstitutionell reglering av folkomröstningsinstitutet, införande av såväl medborgarinitierade beslutskorrigerande och institutionellt initierade beslutande folkomröstningar. Redan 1903 debatterade det nederländska parlamentet om införandet av ett beslutskorrigerande eller abrogativt folkomröstningsinstitut.<sup>7</sup> 1918 tillsattes en kommitté, vilken hade som syfte att utreda en konstitutionell reglering av folkomröstningsinstitutet. Frågeställningen var om folkomröstningar skulle vara bindande. 1951 tillsatte regeringen åter igen en kommitté, som skulle utreda samma fråga. 1967 var det dags för en ny kommitté, vilken hade till uppdrag att utforska möjligheten till en abrogativ folkomröstning. Ingen av dessa utredningar resulterade i några konkreta lagförslag eftersom en politisk majoritet saknades för någon form av reglering av folkomröstningsinstitutet. Det stora antalet utredningar pekar på att folkomröstningar varit en brännbar politisk fråga, som regeringarna har försökt hantera genom att reglera debatten inom ramen för regeringstillsatta kommissioner.<sup>8</sup> Biesheuvelkommittén, som tillsattes av regeringen 1981, kom däremot att på längre sikt lämna ett större avtryck eftersom den formulerade ett förslag till lagstiftning. Kommitténs förslag var att inrätta ett konstitutionellt reglerat folkomröstningsinstitut och ett medborgarinitiativ. Inte heller på 1980-talet fanns en tillräcklig parlamentarisk majoritet för folkomröstningar. De partipolitiska konfliktlinjerna kring folkomröstningar har – med vissa undantag – varit stabila under större delen av 1900-talet och har sammanfallit med höger-vänster-dimensionen. De kristdemokratiska och liberala partierna har varit negativa till folkomröstningar. Socialdemokraterna har inte intagit någon offentlig ståndpunkt, men har vid omröstningar intagit en försiktigt positiv inställning. Partierna är även internt splittrade i frågan. Mindre

---

<sup>7</sup> Se Nijeboer, 2006, för ytterligare information om den parlamentariska debatten om folkomröstningar.

<sup>8</sup> Se till exempel Nijeboer, 2006.

partier på vänsterkanten, gröna partier och D 66, ett liberaldemokratiskt parti, som bildades 1966, har utgjort folkomröstningarnas ivrigaste förespråkare. Det högerpopulistiska partiet LPF:s valframgångar under 1990- och 2000-talet har haft stor betydelse för den nederländska debatten om direktdemokrati. LPF har kombinerat kritiken av det partipolitiska etablissemanget med krav om ökad medborgerligt inflytande. Dessa löften om att makten ska återbördas till folket har dock visat sig vara rätt tomma när LPF kom i regeringsställning 2002. Partiets uttalanden om att folket skulle få en starkare roll i det politiska beslutsfattandet innebar dock inte att partiet i regeringsställning stödde ett utvidgat folkomröstningsinstitut, tvärtom. Däremot gav LPF:s krav om ett genuinare folkstyre återklang i debatten om folkomröstningar, i synnerhet att folket måste höras i frågor som gäller EU:s fördjupning och utvidgning. Interesse- och lobbyorganisationer har också varit starkt pådrivande och har engagerat sig i folkomröstningsdebatten.

Den post-1989-politiska diskussion handlade i Nederländerna liksom i många andra europeiska länder om hur det demokratiska styrelseskicket kunde reformeras i ljuset av medborgarnas vikande förtroende för politiska institutioner och lägre politiska deltagande. Större inslag av direktdemokrati (bland annat direktval av borgmästare) i allmänhet och folkomröstningar i synnerhet har föreslagits som ett botemedel, men även reformer av valsystemet har diskuterats som ett redskap för att vitalisera demokratin. 1992 tillsatte regeringen åter igen en kommission, som skulle undersöka möjligheter till ett mer reglerat folkomröstningsinstitut. Kommittén föreslog ett bindande korrektivt folkomröstningsinstitut. Denna gång var den politiska situationen annorlunda och många hade förhoppningar om att tiden var mogen för ett konstitutionellt reglerat folkomröstningsinstitut. Det kristdemokratiska partiet, som i regeringsställning kunnat blockera reformer under efterkrigstiden, befann sig från och med 1994 i opposition. En bred regeringskoalition – en ”purple coalition” (färgbeteckningen hänvisar till alla de i regeringen ingående partierna) bildades. Flera av regeringspartierna var positiva till folkomröstningar. 1995 lade denna överstora regering ett förslag om att införa en bindande abrogativ folkomröstning. Men oenigheten inom regeringen visade sig i slutändan vara för stor och när förslaget var uppe till omröstning i parlamentet fick förslaget inte en nödvändig 2/3 majoritet. D 66 lämnade regeringen, men övertalades med löfte om införandet

av en temporär icke-bindande folkomröstning att återvända till regeringen.

Det finns både allmänna och för Nederländerna specifika element i debatten om folkomröstningar. Medborgarnas allt lägre förtroende för politiska institutioner och minskade deltagande i val och politiska organisationer är gemensamma erfarenheter och utgångspunkter i de europeiska diskussionerna om ökat medborgerligt deltagande. De etablerade partiernas svårigheter att representera väljarna har även tagit sig uttryck i att nya partier bildats på nationell och i synnerhet på kommunal nivå. Under 1990-talet kom det högerextrema och populistiska partiet LPF. Dess framgångar har på ett tveeggat sätt gett genklang i debatten. Å ena sidan, framförde LPF krav på större medborgerlig kontroll av det politiska beslutsfattandet, medan vissa politiska partier å andra sidan diskuterade större inslag av direktdemokrati som ett redskap för att bemöta nya partier. Större medborgerligt deltagande, som exempelvis i folkomröstningar har förespråkats som ett redskap för att stärka det demokratiska styrelseskicket. Motståndarna till folkomröstningar har hävdade att folkomröstningar inte är förenliga med den nederländska demokratiska traditionen då de urgröper de representativa kanalernas legitimitet. Naturligtvis finns även strategiska skäl bakom motståndet till folkomröstningar, men den holländska konsensusbaserade och korporativt organiserade demokratiska traditionen har sannolikt haft betydelse för inställningen till folkomröstningar.

Ett ofta förekommande argument mot folkomröstningar har historiskt varit att direktdemokrati inte är förenlig med den nederländska demokratiska traditionen. Den här typen av åsikter härrör delvis från den specifika form av samarbetsdemokrati, som kännetecknade Nederländerna under den första efterkrigstiden. De centrala elementen i denna så kallade konsociala demokratin, som karaktäriserade Nederländerna mellan 1945–1965, bestod av elit-samarbete och förhandlingar, men i övrigt ett begränsat medborgerligt deltagande i de politiska processerna.<sup>9</sup> Samhället och det politiska systemet var organiserade enligt de dominerande religiösa och sociala strukturerna. De religiösa och sociala intressena organiserades i en pelarstruktur, vilken återspeglade det segmenterade holländska samhället. Den religiösa dimensionen var den primärt strukturerande för samhället. Det fanns tre pelare: En katolsk, en

---

<sup>9</sup> Lijphart, Arend, 1968, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California, Berkeley.

protestantisk och en sekulär. Inom den sekulära pelaren löpte ytterligare skiljelinje mellan liberaler och socialister. Både partisystemet och intresseorganisationerna var organiserade enligt dessa religiösa och sociala dimensioner. Politiken utspelades på elitnivå, medan den politiska aktiviteten var lägre på medborgarnivån med undantag för inom respektive pelare. Den konsociala modellen har getts som förklaring till varför Nederländerna trots djupgående sociala skiljelinjer har varit en stabil och framgångsrik demokrati.<sup>10</sup> Statens legitimitet bottnade i att varje grupp fick en proportionell andel i det politiska beslutsfattandet, samt hade möjligheter att inlägga veto i frågor av specifikt intresse.

Från och med slutet av 1960-talet försvagades pelarstrukturen i takt med att medborgarnas religiösa lojaliteter försvagades. Gamla partier ombildades och nya partier skapades. Men, det elitistiska inslaget kvarstod i form av att det politiska beslutsfattandet fortsättningsvis hade en stark korporativ karaktär där politiska partier och etablerade intressen gjorde breda politiska överenskommelser. I och med att olika intressen var representerade i det politiska beslutsfattandet såg man inget behov att ytterligare involvera medborgarna direkt i det politiska beslutsfattandet. Dessutom skulle ett ökat medborgerligt deltagande försvåra beslutsprocesserna som kännetecknades av utdragna och segslitna förhandlingar mellan olika intressen. De som förespråkade ökad direkt demokrati har däremot framhållit folkomröstningar som redskap för att kontrollera och bryta ner det politiska elitsamarbetet. Den demokratiska traditionens betydelse för inställningen till folkomröstningar reflekteras i att inställningen till folkomröstningar är mer negativ hos de partier, som har sin bakgrund i de äldre politiska skiljelinjerna, medan förespråkarna återfinns hos de partier som bildats efter 1965.

---

<sup>10</sup> Ibid.

## 7.2 Italien: Fler folkomröstningar än förväntat

Italien är vid sidan av Schweiz den stat som har den största erfarenheten av folkomröstningar i Europa. 62 folkomröstningar har hållits efter 1945 och det stora flertalet av dessa har varit medborgarinitierade abrogativa eller beslutsomprövande folkomröstningar. Den stora användningen av folkomröstningar var oförutsedd av dem som skrev den italienska republikanska konstitutionen, som trädde i kraft 1948, och den lagstiftning som senare tillkom för att precisera folkomröstningsinstitutets användning 1970.<sup>11</sup> Tanken var att folkomröstningar skulle vara ett extraordinärt instrument att användas i yttersta nödfall av medborgarna för att kontrollera det parlamentariska beslutsfattandet. I realiteten har folkets direkta deltagande snarare blivit regelbundet återkommande och mer kontrollerat samt manipulerat av de politiska partierna än vad som ursprungligen förutsågs av grundlagsförfattarna.<sup>12</sup> Förklaringarna till den höga frekvensen av folkomröstningar beror både på det italienska folkomröstningsinstitutets specifika utformning och på den italienska politiska kontexten. Italien är, för det första, ett illustrativt exempel på att antalet folkomröstningar är större vid förekomst av medborgarinitiativ än då enbart aktörer inom ramen för de politiskt representativa kanalerna kan föreslå och besluta om folkomröstningar. För det andra, trots att de etablerade politiska partierna intagit en avvaktande inställning till folkomröstningar så har de paradoxalt nog varit de huvudsakliga aktörerna när det gäller att ta initiativ till folkomröstningar och att mobilisera väljarna under folkomröstningskampanjerna.

Partier i både regerings- och oppositionsställning har tagit till folkomröstningar i syfte att påverka politiken, men folkomröstningar initierade av oppositionspartier dominerar. Parallellt har de politiska partier som är negativa till folkomröstningar i allmänhet eller i vissa sakfrågor i synnerhet hittat strategier för att kontrollera folkets direkta deltagande och därmed folkomröstningarnas effekter.<sup>13</sup> Under den så kallade ”första republiken”, mellan 1947 och 1992 då det kristdemokratiska partiet ständigt innehade regeringsmakten fungerade de abrogativa folkomröstningarna som

<sup>11</sup> Uleri, PierVincenzo, 2002a, “On referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? How Italian parties learned to control referendums” in *European Journal for Political Research*, vol.41, s. 863–883.

<sup>12</sup> Bodganor, 1989, s. 62.

<sup>13</sup> Uleri, PierVincenzo, 2002b, ”Referendum: Tra Liberalismo e Democrazia, Asserzioni di Valori e Osservazioni Empiriche” i *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Vol. 33, nr.2.

ett redskap för både regeringspartier och oppositionspartier. Under 1990-talet genomfördes många av de stora reformerna av det politiska systemet (och nedbrytningen av den första republiken) genom abrogativa folkomröstningar. Till exempel hölls en folkomröstning om att förändra den proportionella vallagen. Folkomröstningarna under den andra republiken har primärt varit ett redskap för den parlamentariska oppositionen att utmana regeringsmakten. Med en förändrad vallag med stora majoritetsinslag har Italiens politiska system under 1990-talet karaktäriserats av en tvåblockslogik där regeringsmakten växlat mellan centerhöger- och centervänsterpartier. Kritiken av det italienska folkomröstningsinstitutet har tilltagit under 2000-talet då allt fler folkomröstningar underkänts på grund av ett för lågt valdeltagande. I synnerhet har regeringspartierna uppmanat väljarna att inte ta del i folkomröstningarna, vilket i det långa loppet riskerar att undergräva folkomröstningarnas legitimitet och därmed också väljarnas intresse att rösta i dessa.

### *Lagstiftning*

Det finns flera olika typer av folkomröstningsinstrument i Italien. I konstitutionen regleras nationella, regionala och lokala folkomröstningar. Artiklarna 78 och 138 i konstitutionen innehåller bestämmelser om nationella folkomröstningar. Artiklarna 123 och 132 innehåller bestämmelser om lokala och regionala folkomröstningar.

Den första och vanligast förekommande typen av folkomröstningsinstrument är den abrogativa folkomröstningen: 500 000 röstberättigade medborgare kan ta initiativ till en folkomröstning om att ompröva en existerande lag eller del av lag eller förordning. Den abrogativa folkomröstningen är ett beslutskontrollerande direktdemokratiskt instrument och är bindande. En ja-röst innebär att man röstar för att lagen ska omkullkastas. Inga tidsbegränsningar finns för när en folkomröstning kan hållas om existerande lagstiftning. Enligt artikel 75 i den italienska konstitutionen kan 500 000 röstberättigade medborgare eller fem regionala församlingar ta initiativ till en folkomröstning om att omkullkasta redan fattad lag eller del av existerande lag. Folkomröstningen är bindande och det finns ett kvorumkrav på ett valdeltagande på 50 % av de röstberättigade. Abrogativa folkomröstningar kan inte hållas om ratificering av internationella fördrag, skatte- eller budgetlagar,



amnesti eller benådning. Författningsdomstolen granskar varje enskilt initiativ till abrogativ folkomröstning för att säkerställa att frågan faller inom vad som är behörigt. Det har hävdats att författningsdomstolen tagit politisk hänsyn i sina bedömningar.<sup>14</sup>

Den andra typen av folkomröstningsinstrument innebär att 500 000 av de röstberättigade medborgarna kan ta initiativ till en folkomröstning om konstitutionella förändringar. Den tredje typen är frivilliga folkomröstningar om konstitutionella förändringar, som kan initieras av parlamentsledamöter eller regioner. Den konstitutionella folkomröstningen kan initieras av en minoritet eller en femtedel av parlamentsledamöterna i någondera av parlamentets två kammare eller av fem regionala församlingar. Om förslaget till förändring av grundlagen har godkänts med 2/3-dels majoritet i vardera av parlamentets två kammare kan ingen av dessa två typer av konstitutionella folkomröstningar hållas. Italien har även agendainitiativ. 50 000 röstberättigade kan föreslå lagstiftningsåtgärd till parlamentet.<sup>15</sup>

Två konstitutionella folkomröstningar har hållits i Italien. 2001 fick de italienska väljarna ta ställning till en förändring av grundlagen enligt vilken fler beslutsbefogenheter skulle överföras till de lokala och regionala nivåerna. Förslaget stöddes av 64 % av väljarna och valdeltagandet var 34 %. Den andra konstitutionella folkomröstningen hölls sommaren 2006 om ett kontroversiellt förslag om att överföra mera makt till regionerna. Frågan om en federalisering av Italien har diskuterats alltsedan början av 1990-talet då Lega Nord, som haft regionalt självbestämmande som en av huvudpunkterna i sitt politiska program, fick representation i det italienska parlamentet. Förslaget till grundlagsändring skulle innebära att regionerna skulle få ett ökat ansvar för utbildning, hälsovård, och lag och ordning. Det italienska parlamentariska tvåkammersystemet skulle även förändras så att den senaten primärt skulle ansvara för gemensamma federala frågor (utrikespolitik, försvar, med mera) medan deputeradekammaren skulle handha övriga nationella frågor. Valsystemen till kamrarna skulle även reformeras. Förslaget hade formulerats av Silvio Berlusconi koalitionsregering, som förlorade regeringsmakten i parlamentsvalet våren 2006. Det var framför allt Lega Nord, som drivit frågan om "devolution" eller större självbestämmande för de italienska regionerna. Alleanza Nazionale i den förra center-höger regeringen, samt den Prodi-

---

<sup>14</sup> Bogdanor, 1994, s. 63.

<sup>15</sup> Enligt artikel 71 i den italienska konstitutionen.

ledda centervänsterkoalitionen stödde inte förslaget. De italienska väljarna var också negativa: 62 % röstade emot förslaget till en federalisering av Italien. Valdeltagandet var 54 %.

*Abrogativa folkomröstningar – medborgarkontroll eller partidominans?*

Ett 60-tal abrogativa folkomröstningar har hållits i Italien sedan 1974. Trots att konstitutionen vid sin tillkomst 1948 innehöll bestämmelser om den här typen av folkomröstningar, så var det efter att preciserade lagar hade stiftats 1970 som det abrogativa folkomröstningsinstitutet faktiskt togs i bruk. Den mer preciserade lagstiftningen tillkom under en period då det kristdemokratiska partiet, som motsatt sig en detaljerad reglering, var i minoritet i parlament och inte kunde förhindra ytterligare lagstiftning. Kristdemokraternas inställning var strategiskt motiverad eftersom man inte såg några skäl att introducera ett beslutsinstrument, som kunde försvaga partiets kontroll över lagstiftningsprocessen. Paradoxalt nog var det närstående grupper till kristdemokratin som initierade den första abrogativa folkomröstningen om att omkullkasta skilsmässolagstiftningen, som de ansåg vara för liberal. En majoritet av väljarna röstade däremot för ett bevarande av lagen. Mellan 1974 och 1985 hölls närmare ett tiotal folkomröstningar som bland annat handlade om moralfrågor, polisens befogenheter och partifinansiering. Inget av förslagen om att omkullkasta eller förändra lagstiftningen fick majoritetsstöd och valdeltagandet var i genomsnitt kring 80 %. De abrogativa folkomröstningarna under senare delen av 1980- och början av 1990-talet hade en betydligt starkare regeringsutmanande effekt eftersom flera lagar omprövades, bland annat lagar om kärnkraft och jakt, men även om det proportionella valsystemet och olika statsorgans befogenheter. En reflektion som gjordes under den här perioden är att abrogativa folkomröstningar också kan bidra till politiska reformer och ny lagstiftning, och inte bara vara ett instrument för att omkullkasta befintlig lagstiftning. Valdeltagandet var fortsättningsvis högt under denna period. Efter 1995 har antalet abrogativa folkomröstningar ökat explosionsartat och valdeltagandet har sjunkit dramatiskt med resultatet att folkomröstningarna inte har uppnått kvorum och därmed förklarats ogiltiga. Flertalet av folkomröstningarna handlade om juristkårens status och valsystemet, det vill

säga folkomröstningarna har berört frågor som präglat den partipolitiska maktkampen mellan regering och opposition. Den politiska oppositionen har använt sig av folkomröstningar som ett redskap för att utmana den sittande regeringen.

Det italienska beslutskontrollerande folkomröstningsinstitutet har dominerats av de politiska partierna. Framför allt har det radikala partiet använt sig av folkomröstningar för att etablera sig i det politiska systemet. Efter 1995 kom folkomröstningar att utvecklas till en ytterligare arena för maktkamp mellan regering och opposition. De partier som utmanats av kraven på folkomröstningar har under olika perioder tagit till olika motstrategier i syfte att kontrollera folkomröstningarnas effekter.<sup>16</sup> Folkomröstning kan inte hållas om parlamentet är upplöst och vid tre tillfällen (1972, 1976 och 1987) har regeringen upplöst parlamentet för att vinna tid för att åtgärda frågan på annat sätt och om möjligt förhindra folkomröstning. Ett annat alternativ har varit att undvika öppen konflikt i frågor där medborgarinitiativet har haft brett medborgerligt stöd för att efter folkomröstningen stifta nya lagar som går emot medborgarnas utslag. Detta hände bland annat med folkomröstningarna om domarkårens civila rättigheter 1987 och offentlig finansiering av politiska partier 1993. Den tredje metoden för politiska partier att kontrollera folkomröstningar har sedan 1995 allt oftare bestått i att uppmana väljarna att stanna hemma för att på så sätt kunna ogiltigförklara folkomröstningen. Demobilisering förekom även tidigare, men partiernas uppmaningar till väljarna att inte rösta har ökat i omfattning liksom antalet folkomröstningar som inte fått laga kraft har mångfaldigats. Drygt två tredjedelar av de abrogativa folkomröstningarna har varit ogiltiga efter 1995.

Det italienska abrogativa folkomröstningsinstitutet har inte primärt haft karaktären av ett beslutskontrollerande instrument i viktiga frågor där de politiska representanterna och väljarna gått i otakt. Snarare har det blivit ytterligare ett redskap i den partipolitiska maktkampen, vilket illustreras av karaktären på de frågor som gjorts till föremål för folkomröstning. Väljarnas intresse för att delta i folkomröstningar har gradvis avtagit, medan valdeltagandet i parlamentsvalen varit rätt konstant under perioden. Frågan som inställer sig är om detta beror på det abrogativa folkomröstningsinstitutet i sig eller om det snarare handlar om antalet folkomröstningar och kvorumbestämmelserna? Då väljarna ställs

---

<sup>16</sup> Uleri, PierVincenzo, 2002a s. 869.

inför många folkomröstningar blir de beroende av partiernas rekommendationer för hur de ska rösta. Utrymmet för partier att kontrollera väljarnas röstningsbeteende stärks, bland annat genom bestämmelserna om kворum.

### **7.3 Ungern: Ett omfattande, men föränderligt folkomröstningsinstitut**

Det ungerska folkomröstningsinstitutet har genomgått ett antal förändringar sedan 1989 då Ungern fick en ny demokratisk konstitution. De unga demokratierna i Öst- och Centraleuropa har karaktäriserats som en europeisk region med starka direktdemokratiska inslag. Sammanlagt 59 nationella folkomröstningar har hållits i denna region mellan åren 1990 och 2006.<sup>17</sup> Folkomröstningar har varit mest frekventa i Litauen (18), Slovenien (12), och Slovakien (12). Bulgarien har däremot inte haft en enda folkomröstning. Tveksamheten till medborgarnas direkta deltagande i det politiska beslutsfattandet avspeglas i att medborgarna inte heller har hörts om Bulgariens medlemskap i EU. Även i Tjeckien har man varit skeptisk till direktdemokratiska instrument: en nationell folkomröstning om medlemskap i EU har hållits.

---

<sup>17</sup> Med Öst- och Centraleuropa avses här Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

Tabell 7.1 Folkomröstningar i Ungern mellan 1989–2006 (i procent)

År	Fråga	Val deltagande	Ja-röster	Nej-röster	Kommentar
1989	Ska arbetarskyddsgrupper avskaffas på arbetsplatser?	58	94	6	
1989	Ska det ungerska socialistiska partiet MSZMP:s egendom och ekonomi redovisas offentligt?	58	95	5	
1989	Ska politiska partier förbjudas i näringslivet?	58	95	5	
1989	Ska republikens president väljas av parlamentet?	58	51	49	
1990	Ska republikens president väljas av folket?	14	86	14	Ej giltig
1997	Medlemskap i NATO	49	85	15	
2003	Medlemskap i EU	46	84	16	
2003	Dubbelt medborgarskap	37	52	48	Ej giltig
2004	Privatisering av sjukhus	37	65	35	Ej giltig

Med nio nationella folkomröstningar efter 1989 placerar sig Ungern i en mellankategori. Fem folkomröstningar hölls i samband med den demokratiska transitionsprocessen efter 1989, därefter har de ungerska medborgarna hörts om NATO- och EU-medlemskap, medborgarskap för etniska ungrare utanför Ungerns gränser, samt privatisering av sjukvård. De tre första folkomröstningarna relaterar till Ungerns omvandling från en kommunistisk till demokratisk styrelse eftersom de berör frågor, som syftar till att begränsa det tidigare dominerande socialistiska partiets maktställning i samhället. Dessa folkomröstningar där ungrarna med en över-

väldigande majoritet visade sitt missnöje med den tidigare styrelsen är illustrativa exempel på hur folkomröstningar användes som ett redskap i de öst- och centraleuropeiska staternas omvandlingsprocesser. Därefter följde två folkomröstningar om hur den ungerska republikens president skulle utses. I den första folkomröstningen uttalade sig en knapp majoritet för en av parlamentet indirekt vald president. I den påföljande folkomröstningen var utslaget ett annat: en majoritet var för en direktvald president, men folkomröstningen var ogiltig på grund av att det i konstitutionen stipulerade deltagandekvorumet på 50 % inte uppnåddes. 1997 modifierades kvorumkravet till ett godkännandekvorum: 25 % av de röstberättigade måste stödja det vinnande beslutsalternativet för att det skulle få laga kraft. Folkomröstningarna om NATO- och EU-medlemskap nådde upp till detta krav. De efterföljande två folkomröstningarna om att ge ungerskt medborgarskap till etniska ungrare boende utanför Ungerns gränser, samt att begränsa privata initiativ inom sjukvården blev däremot ogiltiga på grund av att kvorumkraven inte uppnåddes.

Ungern är ett exempel på en av de yngre centraleuropeiska demokratierna som i sin konstitution införde omfattande direkt-demokratiska instrument, men där erfarenheten av medborgarinitiativ och folkomröstningar underhand föranlett ett flertal reformer. Förändringarna har såväl handlat om att begränsa som att underlätta folkomröstningsinstitutets användning. För det första, så har kravet på ett deltagande på 50 % av de röstberättigade i folkomröstningar modifierats. Numera krävs att 25 % av de röstberättigade ska lägga sin röst på det vinnande alternativet för att folkomröstningens utslag ska vara giltigt. Syftet har varit att förhindra att folkomröstningar blir ogiltiga på grund av ett för lågt valdeltagande. För det andra, har folkinitiativen och medborgarförslagen modifieras på så sätt att antalet underskrifter för att kräva folkomröstning har höjts med resultatet att det stora flertalet av medborgarinitiativen kommer till korta på grund av ett otillräckligt antal underskrifter. För det tredje, har substantiella begränsningar för när folkomröstning kan hållas införts. Dessa reformer i de direktdemokratiska instrumenten skedde 1997. Ett år senare gjordes ytterligare modifieringar: Den nationella valmyndigheten och författningsdomstolen tilldelades större befogenheter i att granska om medborgar- och agendainitiativen är behöriga.

*Ett flertal reformer*

Den ungerska kommunistiska författningen från 1949 reviderades fyrtio år senare på ett så genomgripande sätt att man kan säga att Ungern fick en ny demokratisk grundlag. I den nya ungerska grundlagen regleras ett omfattande folkomröstningsinstitut, men med vissa begränsningar. Förutom att de politiska institutionerna kan initiera en folkomröstning kan medborgarna ta initiativ till bindande folkomröstningar samt föra upp frågor på den parlamentariska dagordningen, det vill säga medborgarförslag. I Ungern finns de två världarna av folkomröstningar representerade eftersom de politiska institutionerna såväl som medborgarna kan initiera och besluta om folkomröstning. Dessutom finns även agendainitiativ, vilket möjliggör för medborgarna att föreslå för parlamentet en åtgärd till lagstiftning. Det finns fyra olika typer av direktdemokratiska instrument, som regleras i den ungerska konstitutionen. För det första, en institutionellt initierad folkomröstning. Parlamentet kan på initiativ av presidenten, regeringen eller 1/3 av parlamentarikerna utlysa folkomröstning. (artiklarna 28/B II, 28/C IV och 28E). För det andra, direkta medborgarinitiativ: 200 000 av de röstberättigade kan initiera en bindande folkomröstning (artikel 28E). För det tredje, indirekta medborgarinitiativ enligt vilket 100 000 av de röstberättigade kan föreslå folkomröstning till parlamentet som fattar det formella beslutet. Agendainitiativ är det fjärde direktdemokratiska instrumentet i den ungerska konstitutionen: 50 000 röstberättigade kan föreslå lagstiftningsåtgärd till parlamentet.

Samtidigt som den ungerska konstitutionen innehåller ett flertal direktdemokratiska instrument omgärdas dessa av ett flertal begränsningar. För det första finns det substantiella begränsningar beträffande i vilka frågor medborgarna kan höras direkt. Folkomröstningar får generellt hållas i alla frågor som faller under parlamentets behörighet. Däremot finns det förbud mot att folkomrösta i vissa statsfinansiella frågor, ingångna internationella avtal, statens struktur och form, samt vissa demokratiska fri- och rättigheter. För det andra omgärdas det ungerska folkomröstningsinstitutet av kvorumkrav: 25 % av de röstberättigade måste lägga sin röst på det vinnande alternativet för att folkomröstningsresultatet ska vara giltigt.

Ett antal förändringar har också gjorts i folkomröstningsinstitutet under den korta tid den demokratiska konstitutionen

från 1989 varit i kraft. För det första, antalet namnunderskrifter för de direkta medborgarinitiativen har höjts från 100 000 till 200 000. Syftet från de politiska partiernas sida har varit att begränsa folkomröstningsinstitutets användning och därmed stärka den parlamentariska kontrollen. Vid 200 000 namnunderskrifter måste en beslutande folkomröstning hållas, men vid 100 000 namnunderskrifter är det sedan 1997 parlamentet som fattar det slutgiltiga beslutet om att hålla folkomröstning. Antalet folkinitiativ har inte minskat trots detta. Mellan 1989 och 2006 har fyra folkomröstningar tillkommit genom medborgarinitiativ: två mellan 1989–1997 då antalet underskrifter var 100 000 och två folkomröstningar mellan 1998 och 2006 med de nya strängare reglerna. De medborgarinitierade folkomröstningarna har handlat om direktval av president, dubbel nationalitet och begränsad privatisering av sjukvård.

Generellt sett har initiativ till konstitutionella förändringar varit de mest frekventa både vad gäller medborgarinitiativ och agenda-initiativ (66 initiativ respektive 12 förslag).<sup>18</sup> Exempel på dylika frågor är parlamentets organisation (tvåkammarparlament eller inte, ska presidenten väljas direkt av medborgarna eller indirekt av parlamentets ledamöter, monarki), finansiering av partier, grundläggande friheter och rättigheter (dödsstraff, abort). Ekonomiska frågeställningar har även föranlett 221 medborgar- och 11 agenda-initiativ. Frågeställningarna har berört privatisering, kompensation, äganderätt (förbjuda utlänningar att äga land i Ungern), samt sociala välfärdsfrågor (pensioner, statens ekonomiska åtaganden för den sociala välfärden, offentlig utbildning). Medborgarna har även tagit initiativ i internationella frågor (28 medborgarinitiativ-respektive ett agendainitiativ, bland annat om medlemskap i internationella organisationer (EU och NATO-medlemskap, frågor relaterade till europeisk integration, strategiska frågor och upprustning, Ungerns deltagande i operationerna i Irak). Även sociala frågor har resulterat i medborgarinitiativ och agendainitiativ (6 initiativ och 6 förslag i så vitt skilda frågor som polisens arbete, djurskydd, våld i familjen och mot barn och fartbegränsningar i trafiken).

Ungern är ett exempel på en stat med ett reglerat folkinitiativ och agendainitiativ, men där enbart en bråkdel av initiativen varit framgångsrika. Under perioden 1989 och 2006 har enbart fyra

<sup>18</sup> Statistiken är baserad på en opublicerad rapport av Anna Unger för IRI Europ, presenterad 20 november 2006.



folkkonstitutiv varit framgångsrika och resulterat i folkomröstning och 143 har inte nått ända fram. Dessutom har valmyndigheten och författningsdomstolen getts större befogenheter att granska att initiativen inte faller under någon av de sakfrågemässiga begränsningarna. Två av agendainitiativen har varit framgångsrika och resulterat i lagstiftning. I samband med det första initiativet samlades 200 000 underskrifter in mot allmän värnplikt och för en frivillig tjänstgöring i armén. Ett politiskt parti stod bakom initiativet, Alliance of Free Democrats. Det andra initiativet handlade om att kriminalisera misshandel av djur. Mer än 379 000 underskrifter samlades in.

I konstitutionen från 1989 fanns ett deltagandekvorum om att 50 % av de röstberättigade skulle delta i folkomröstningen för att den skulle vara giltig. I samband med reformeringen av den direkt-demokratiska lagstiftningen 1997 ersattes deltagandekvorumet med ett godkännandekvorum på 25 %. Den direkta anledningen till förändringen var att regeringen befarade att Ungerns medlemskap i NATO, som skulle underställas medborgarnas avgörande, skulle vara i farozonen vid ett bibehållet krav på deltagande. Den bedömningen var bara till ringa del grundad i erfarenheter av folkomröstningar efter 1989. I de fem folkomröstningar, som hölls under 1989–1990, var det enbart en av folkomröstningarna som blev ogiltig på grund av ett för lågt valdeltagande.<sup>19</sup> Snarare motiverades omorienteringen av en bedömning av den rådande situationen, vilken visade sig korrekt. Valdeltagandet i folkomröstningen om NATO-medlemskap var 49 % och i de tre övriga folkomröstningarna, som hållits efter 1997 har deltagandet varit under 50 %. Trots det modifierade kvorumkravet har två av de inalles fyra folkomröstningarna varit ogiltiga då inte 25 % av de röstberättigade stött det vinnande alternativet. Valdeltagandet i de två samtida folkomröstningarna om att ge etniska ungrare utanför Ungern medborgarskap samt att förhindra privatisering av sjukvården var 38 % och i ingen av dessa folkomröstningar hade det vinnande alternativet stöd av en fjärdedel av de röstberättigade. Sammanfattningsvis, Ungern visar på dubbelheten i kvorumbestämmelser (oberoende av kvorumets karaktär): samtidigt som de garanterar att ett beslut har en tillräcklig medborgerlig förankring, så kan de

<sup>19</sup> 1989 hölls fyra folkomröstningar samtidigt: 1) Upplösning av arbetargrupper 2) krav på en offentlig redovisning av USAPs (det ungerska socialistpartiets) egendom 3) upphäva politisk representation i företag och 4) parlamentet utser presidenten. 58 procent av de röstberättigade deltog i de fyra folkomröstningarna. 1990 folkomröstade man igen om presidentvalsproceduren. Då var valdeltagandet 14 procent.

resultera i ogiltiga folkomröstningar, det vill säga, de deltagande medborgarnas engagemang kan ha varit förgäves.

#### 7.4 Tyskland: Direktdemokratiska reformer i delstaterna under 1990-talet

Den tyska konstitutionen tillåter inte folkomröstningar på den federala nivån. Orsaken till denna, i en europeisk jämförelse, unika situation beror på historiska erfarenheter. I Weimarkonstitutionen, som trädde i kraft 1919, infogades både medborgarinitiativ och folkomröstning. De direktdemokratiska inslagen motiverades utifrån framgångsrika schweiziska erfarenheter.<sup>20</sup> Vad de tyska författningsmakarna inte förutsåg var att folkomröstningsinstrumenten skulle komma att utnyttjas av antidemokratiska krafter på både den politiska höger- och vänsterflanken. Extrema vänstergrupper tog initiativ till folkomröstningar om till exempel expropriation av mark, förbud mot att bygga krigsskepp och för ett ensidigt upphävande av den tyska krigsskulden enligt Versaillesfördraget. I det redan bräckliga tyska parlamentariska systemet bidrog de direktdemokratiska inslagen till ännu större instabilitet. Även nationalsocialisterna använde sig av folkomröstningar, bland annat utlyste Hitler fyra folkomröstningar eller vad som kan kallas plebiscit under 1930-talet då syftet med omröstningarna var att bekräfta hans maktinnehav.<sup>21</sup>

I den tyska federala konstitutionen 1949 fastställdes det representativa styrelseskickets primat. I debatten återfanns förslag om både folkomröstning och direktval av president. Den politiska enigheten var dock stor om en nästintill exklusiv representativ partibaserad demokratisk styrelseform.<sup>22</sup> Förutom obligatoriska folkomröstningar vid nya gränsdragningar mellan delstater innehåller den tyska federala konstitutionen inga övriga direktdemokratiska instrument. Det tyska styrelseskickets representativa kärna återspeglades även i att de politiska partierna gavs en grundlagsfäst roll i det tyska styrelseskicket, något som den tyska

<sup>20</sup> Braunthal, Gerard, 1959, "Direct and Representative Democracy in West Germany" in *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol.25, No 3.

<sup>21</sup> Butler & Ranney, 1994, s. 181.

<sup>22</sup> Wollman, Hellmut, 2002, "Mehr direkte Demokratie in Landes- und Kommunalpolitik. Bleibt Berlin Schlusslicht?" In Röber, Manfred, Schröter Eckard und Wollman, Hellmut (hrsg) *Moderne Verwaltung fuer moderne Metropolen, Berlin und London in Vergleich*, Opladen, Leske + Budrich, s. 265–307.

författningsdomstolen har upprepat i senare grundlagsuttolkningar.<sup>23</sup> Grundlagsmakarna stannade även för en indirekt vald president med relativt svaga maktbefogenheter.

De negativa historiska erfarenheterna från Weimarrepubliken hade däremot inte samma betydelse vid utformningen av de tyska delstaternas konstitutioner. Ett flertal av dessa innehöll direkt vid sin tillkomst direktdemokratiska instrument.<sup>24</sup> Sex av de elva delstaterna i den federala tyska republiken (Västtyskland) införde både medborgarinitiativ och folkomröstningar i de konstitutioner, som utformades i slutet av 1940-talet: Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen och Rheinland-Pfalz. Endast tre delstater hade ingen reglering av direktdemokratiska instrument vid denna tidpunkt: Schleswig-Holstein, Niedersachsen och Hamburg. De övriga delstaterna hade antingen obligatoriska folkomröstningar på ländernivå, till exempel vid förändringar i delstaternas författningar, eller erbjöd möjligheter till institutionella initiativ. Skillnaderna mellan delstaterna kan inte förklaras på något entydigt sätt, men många av de delstater som införde direktdemokratiska instrument befann sig inom de av USA kontrollerade zonerna.

Under 1970-talet intensifierades diskussionerna om medborgarnas politiska deltagande i de politiska processerna i Västtyskland. Det nybildade gröna partiet och enfrågerörelser kring kärnkraft och miljöfrågor var pådrivande under det att de etablerade politiska partierna var mera tveksamma till direkt medborgerligt deltagande.<sup>25</sup> Trots den partipolitiska skepsisen vidtogs förändringar på delstats- och kommunalnivå i direktdemokratisk riktning.<sup>26</sup> I takt med ett sjunkande valdeltagande, färre partimedlemmar och medborgarnas försvagade partiloyaliteter under 1980-talet tog de politiska partierna ett allt större intresse av att reformera det politiska beslutsfattandet och de partiinterna strukturerna.<sup>27</sup>

Efter 1989 intensifierades de direktdemokratiska reformerna. Tysklands enande hade stor betydelse för förändringsprocesserna: i

<sup>23</sup> Scarrow, Susan, 1997, "Party Competition and Institutional Change The Expansion of Direct Democracy in Germany" in *Party Politics*, Vol.3, No.4, s. 452.

<sup>24</sup> Kampwirth, Ralph, "Direct Democracy in Germany" in Kaufmann, Bruno & Waters, M. Dane *A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina.

<sup>25</sup> Scarrow, Susan, 1997, s. 453.

<sup>26</sup> Scarrow, Susan, 1997, s. 463.

<sup>27</sup> Scarrow, Susan, 1999, "Parties and the Expansion of Direct Democracy Who Benefits? In *Party Politics*, vol. 5, no.3, s. 341–362.

alla de nya tyska östra delstaternas konstitutioner infogades bestämmelser om både initiativ och folkomröstning. I likhet med de yngre demokratierna i Öst- och Centraleuropa fanns en normativ uppslutning om värdet av direkt medborgerligt deltagande efter årtionden av erfarenhet av enpartistyre. Dessutom var de politiska partierna, vilka kunde motsätta sig större direktdemokratiska inslag, jämförelsevis svaga.

Tysklands gradvisa reformering föranleddes således av olika skäl i de västra och östra delarna i Tyskland. 1994 hade alla de 16 tyska delstaterna bestämmelser om direktdemokratiska instrument, både medborgarinitiativ och referendum, i sina konstitutioner. Variationerna är stora i folkomröstningsinstitutens utformning, men ett generellt mönster är att de har en något generösare utformning i de östliga än i de västliga delarna av Tyskland och därför även använts mer frekvent.

Trots förslag om folkomröstning på den federala nivån så har det partipolitiska motståndet varit avsevärt starkare mot direktdemokratiska reformer på denna nivå. I samband med ratificeringen av EU:s konstitutionella fördrag föreslogs en grundlagsändring för att möjliggöra en folkomröstning om EU:s ”grundlag”. Förslaget fick inte tillräckligt stöd och det tyska parlamentet ratificerade det konstitutionella fördraget. Det krävs stöd från båda de stora tyska partierna, SPD (socialdemokraterna) och CDU (kristdemokraterna), eftersom det krävs en 2/3-dels majoritet för konstitutionella förändringar. Kristdemokraterna intar en något mer negativ inställning till folkomröstningar på den federala nivån än SPD. Socialdemokraternas stöd för federala folkomröstningar har av vissa beskrivits som retoriska gester eftersom SPD vid dessa utspel varit förvissat om att kristdemokraterna skulle motsätta sig direktdemokratiska reformer. De tyska medborgarna har däremot i flera opinionsmätningar visat intresse för folkomröstningar även på den federala nivån.

#### *Folkomröstningsinstitutens utformning och användning*

Alla de tyska delstaterna har i dagsläget såväl medborgarinitiativ som folkomröstningar i sina konstitutioner. Den detaljerade utformningen av folkomröstningsinstitutet varierar däremot, vilket har haft viss betydelse för medborgarinitiativets framgång och antal folkomröstningar. Syftet i denna del är att beskriva

folkomröstningsinstitutens formella utformning i de tyska delstaterna samt deras faktiska användning.

Det finns tre olika typer av folkomröstningar på delstatsnivå. Alla folkomröstningar är bindande, men i regel finns bestämmelser om kvorum, som anger den nivå på deltagande i folkomröstning eller omfattningen på stödet för det vinnande beslutsalternativet för att folkomröstningsresultatet ska vara giltigt. För det första, enligt den federala konstitutionen är det obligatoriskt med folkomröstning vid nya gränsdragningar mellan delstater. För det andra, vissa delstater har egna bestämmelser om obligatoriska folkomröstningar vid bestämda politiska beslut. För det tredje, alla delstater ger medborgarna möjligheter att initiera folkomröstningar, det vill säga medborgar- eller folkinitiativ. Folkinitiativen är indirekta: parlamenten kan undvika folkomröstning om de vidtar beslut i enlighet med medborgarinitiativets förslag. Om så inte är fallet går initiativet vidare till folkomröstning och i vissa fall kan parlamentet inkomma med ett motförslag till medborgarinitiativets förslag. Däremot finns det skillnader i det antal namnunderskrifter som krävs för att medborgarförslag ska vara giltigt. 15 av de 16 delstaterna har bestämmelser om kvorum, vilka varierar i utformning och nivå. Några stater har sakfrågemässiga begränsningar för folkomröstningar, till exempel förbud om medborgarinitiativ och folkomröstning, i ekonomiska frågeställningar såsom skatter, finanser och politikernas löner.

Folkomröstningar och medborgarinitiativ är av ett sent datum i de tyska delstaterna, vilket framgår av tabellen nedan. I nio av de sexton delstaterna har de första folkomröstningarna hållits alternativt medborgarinitiativ tagits under 1990-talet. I några av de västtyska delstaterna hölls folkomröstningar alldeles efter krigsslutet i syfte att godkänna delstaternas nya demokratiska författningar. Men den direktdemokratiska revolutionen i de tyska delstaterna är framför allt ett 1990-talsfenomen.

**Tabell 7.2 Utformning och förekomst av folkomröstning och medborgar-initiativ i de 16 tyska delstaterna mellan 1947 och 1992**

<i>Delstat</i>	<i>År för första initiativ/folkomröstning</i>	<i>Antal folkomröstningar (på basen av folkinitiativ)</i>	<i>Antal medborgarinitiativ</i>	<i>Underskrifter för folkinitiativ (i procent av befolkning)</i>	<i>Kvorum Vanlig lagstiftning /konstitution</i>
Baden-Württemberg	1984	0	4	17	33/50
Bayern	1946	13 (5)	32	10	0/25
Berlin	1995	2 (0)	4	10	33/-
Brandenburg	1992	2 (0)	19	4	25/70+2/3 med godkännande majoritet
Bremen	1947	3 (0)	9	10 <sup>28</sup> 20 <sup>29</sup>	25/50
Hamburg	1997	2 (2)	11	5	20/50+2/3 godkännande majoritet
Hessen	1946	10 (0)	4	20	-
Mecklenburg/Vorpommern	1994	1 (0)	14	10	33/50+2/3 godkännande majoritet
Niedersachsen	1997	0	6	10	25/50
Nordrhein/Westfalen	1950	1 (0)	9	8	15/50+2/3 majoritet
Rheinland/Pfalz	1947	2 (0)	3	10	25/50
Saarland	1982	0	2	20	50/-
Sachsen	1992	1 (1)	9	12	0/50
Sachsen-Anhalt	2000	0	1	11	25/50+2/3 majoritet
Schleswig-Holstein	1994	2 (2)	10	5	25/50+2/3 majoritet
Thüringen	1994	1 (0)	4	10/8	25/40
<b>Totalt</b>		<b>40 (10)</b>	<b>141</b>		

*Källa:* <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de/>.

<sup>28</sup> Vanlig lag.

<sup>29</sup> Förändring.

Sammanlagt har fyrtio folkomröstningar hållits i de tyska delstaterna mellan 1947 och 2002. De har varit mest frekventa i Bayern och Hessen, som har haft folkomröstning och medborgarinitiativ i sina konstitutioner sedan 1946. I flertalet delstater reglerades de direktdemokratiska instrumenten konstitutionellt så sent som under 1990-talet och antalet folkomröstningar har generellt sett hitintills varit blygsamt. Medborgarna har kallats till valurnorna mellan en och tre gånger.

Antalet medborgarinitiativ har däremot varit avsevärt större. Sammanlagt 141 medborgarinitiativ har förekommit mellan 1947 och 2002. Det finns skillnader mellan delstaterna i det antal namnunderskrifter, som krävs för att medborgarinitiativ ska vara giltigt, det vill säga går vidare till folkomröstning eller parlamentarisk hantering. Spännvidden i det antal namnunderskrifter som krävs varierar mellan fyra till 20 % av de röstberättigade. I procent av de röstberättigade har Brandenburg den lägsta tröskeln för folkinitiativ. Underskrifter från fyra procent av de röstberättigade krävs för att ett medborgarinitiativ ska vara giltigt. Även i Hamburg (fem procent), Schleswig-Holstein (fem procent) och Nordrhein-Westfalen (åtta procent) krävs att färre än tio procent av de röstberättigade stöder ett medborgarförslag. Den vanligaste nivån för det antal namnunderskrifter som krävs är tio procent: sju delstater kräver att tio procent av de röstberättigade ska stöda ett medborgarinitiativ för att det ska vara giltigt: Bayern, Berlin, Bremen (förslag som gäller vanlig lag) Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz och Thüringen. Den högsta andelen underskrifter krävs i Hessen och Saarland: 20 % av röstberättigade måste underteckna ett initiativ för att det ska äga giltighet.

Antagandet om att det finns ett samband mellan låga trösklar för initiering av initiativ och det antal folkinitiativ som genomförs får ett visst stöd av situationen i de tyska delstaterna, men bilden är inte entydig. Då man tar i beaktande den tid som de direktdemokratiska instrumenten varit tillgängliga har Brandenburg och Hamburg, som har bestämmelser om medborgarinitiativ sedan 1992 respektive 1997, det största antalet folkinitiativ under denna period: 19 i Brandenburg och elva i Hamburg. Även i Schleswig-Holstein och Mecklenburg-Vorpommern, där medborgarinitiativ funnits sedan 1994, har tio respektive 14 initiativ tagits. Sachsen hör även till den grupp delstater med ett tiotal medborgarinitiativ

mellan 1992 och 2002. Totalt sett har Bayern det största antalet medborgarinitiativ: 32 stycken mellan 1946 och 2002. Bayern uppvisar det största antalet medborgarinitiativ, som lett till folkomröstningar. Men, om man jämför de delstater som har högre krav på antal namnunderskrifter, såsom Hessen (20 % av de röstberättigade) och Baden-Württemberg (17 % av de röstberättigade) finns det inte stora skillnader i antal medborgarinitiativ i jämförelse med de delstater, som har bestämmelser om att drygt tio procent av de röstberättigade ska stödja ett medborgarinitiativ.

Medborgarinitiativ ger medborgarna en möjlighet att påverka den politiska dagordningen genom att få till stånd en folkomröstning i en enskild fråga. I de tyska delstaterna är folkinitiativen indirekta, vilket innebär att delstatsparlamenten kan förhindra en folkomröstning om de fattar ett beslut i enlighet med medborgarinitiativet. I tabellen nedan sammanfattas ödet för de 141 medborgarinitiativ som gjordes i de tyska delstaterna mellan 1945 och 2002. Enbart en bråkdel eller sju procent av medborgarinitiativen i de tyska delstaterna har resulterat i folkomröstning. Tolv procent av folkinitiativen har blivit föremål för en parlamentarisk process. Det stora flertalet av medborgarinitiativen får inga direkta sakpolitiska konsekvenser. En tredjedel av folkinitiativen underkänns eftersom de tagits i frågor där det finns rättsliga eller andra förbud mot att folkomrösta i den sakpolitiska fråga medborgarinitiativet berör. 29 % av de tagna initiativen går inte vidare på grund av att de inte erhållit ett tillräckligt antal underskrifter.



**Tabell 7.3 Medborgarinitiativens framgång i de 16 tyska delstaterna 1945–2002**

<i>Delstat</i>	<i>Folkinitiativ (antal)</i>	<i>Ej genomförda p.g.a. rättsliga eller andra förbud</i>	<i>Parlamentet hanterar medborgar- initiativet</i>	<i>Folkom- röstning</i>	<i>Underkänns p.g.a. för få under- skrifter</i>	<i>Övriga skäl</i>
Baden- Württemberg	4	2	1	-	-	1
Bayern	32	11	-	5	9	7
Berlin	4	1	1	-	1	1
Brandenburg	19	5	2	-	8	4
Bremen	9	6	-	-	2	1
Hamburg	11	-	1	2	2	6
Hessen	4	1	-	-	3	-
Mecklenburg- Vorpommern	14	6	5	-	2	2
Niedersachsen	6	1	1	-	2	2
Nordrhein- Westfalen	9	4	1	-	1	3
Rheinland- Pfalz	3	-	1	-	2	-
Saarland	2	1	1	-	-	-
Sachsen	9	4	-	1	4	-
Sachsen- Anhalt	1	-	-	-	1	-
Schleswig	10	2	3	2	1	2
Holstein Thüringen	4	1	-	-	2	1
<i>Totalt</i>	<i>141</i>	<i>45</i>	<i>17</i>	<i>10</i>	<i>40</i>	<i>28</i>
<i>Procent</i>	<i>100</i>	<i>32</i>	<i>12</i>	<i>7</i>	<i>29</i>	<i>20</i>

*Källa:* Data har sammanställts från information på <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de/>.

Sammanfattningsvis, erfarenheterna av folkomröstningar i de tyska delstaterna bekräftar några av de antaganden som gjorts om hur folkomröstningsinstitutets utformning påverkar den faktiska användningen av folkomröstningar. Ju högre tröskeln är för medborgarinitiativ ju färre folkomröstningar initieras via medborgarinitiativ. Då syftet med starkare deltagardemokratiska inslag delvis har varit att bredda medborgarnas möjligheter att delta i det politiska beslutsfattandet är frågan om det stora antalet medborgarinitiativ, som inte når folkomröstning eller en parlamentarisk process bidrar till ett större medborgerligt förtroende för det politiska beslutsfattandet?

## 8 Sammanfattning

Studiens syfte har varit att kartlägga folkomröstningsinstitutets utformning i 32 europeiska stater. Studien har behandlat folkomröstningsinstitutets rättsliga reglering och reella praxis. I denna del sammanfattas de centrala resultaten med avseende på de egenskaper vid de europeiska folkomröstningsinstituterna som studerats.

### **Nivå och omfattning av rättslig reglering av folkomröstningar i Europa**

En stor majoritet av de europeiska staterna har någon form av generell rättslig reglering av folkomröstningsinstitutets utformning. Fyra stater saknar generella bestämmelser om nationella folkomröstningar: Belgien, Norge, Tyskland och Tjeckien. Nationella folkomröstningar är förbjudna i den tyska konstitutionen. I de övriga staterna stiftas specifik lag om en folkomröstning ska hållas. Däremot varierar omfattningen av folkomröstningsinstitutet formella reglering i de europeiska staterna. Det finns en skillnad mellan de yngre och äldre demokratierna i Europa. Antalet rättsligt reglerade egenskaper av folkomröstningsinstitutet är större i de stater, som demokratiserades under 1980- och 1990-talen. Initiativrätten och om folkomröstning är frivillig eller obligatorisk är de egenskaper vid folkomröstningsinstitutet som de allra flesta stater har reglerat. Två tredjedelar av de undersökta staterna har generella bestämmelser om folkomröstningar är obligatoriska eller frivilliga alternativt bindande eller rådgivande.

## Den detaljerade regleringen av folkomröstningar

### *Obligatoriska eller frivilliga alternativt bindande eller rådgivande folkomröstningar*

Frivilliga folkomröstningar är vanligast förekommande i de europeiska staterna. 24 av de 32 staterna har generella bestämmelser om frivilliga folkomröstningar. I majoriteten av de frivilliga folkomröstningarna är medborgarnas utslag bindande. I 19 stater är de (fakultativa) frivilliga folkomröstningarna (decisiva) beslutande och i nio av dessa finns därtill krav på att en viss andel av de röstberättigade deltar i folkomröstningen eller lägger sina röster på något av beslutsalternativen. Om dessa kvorumkrav inte uppfylls är folkomröstningen ogiltig eller endast rådgivande. Obligatoriska folkomröstningar förekommer i hälften eller 16 av de 32 kartlagda staterna och de är i regel beslutande.

### *Kvorumkrav*

Hälften av de europeiska staterna som är kartlagda i studien har kvorumbestämmelser. Det finns två olika typer av kvorumkrav. Ett deltagandekvorum stipulerar att en viss andel av de röstberättigade ska delta i en folkomröstning för att den ska vara giltig. Vid ett godkännandekvorum krävs att en viss andel av de röstberättigade ska lägga sina röster på något av beslutsalternativen. Deltagandekvorum är vanligare än godkännandekvorum. Tretton av de 32 staterna har krav på ett visst deltagande och fyra av staterna har krav på att det vinnande alternativet ska stödas av en viss andel av de röstberättigade. I alla stater förutom Sverige är kvorumkravet på deltagande satt till 50 %, medan godkännandekvorumet varierar mellan 25 och 75 %.

### *Initiering av folkomröstning*

Initiativrätten är en av de två egenskaper vid folkomröstningsinstitutet som flest länder har reglerat. Det går en grundläggande skiljelinje mellan institutionella initiativ och medborgarinitiativ. I det förra fallet kan politiskt representativa institutioner – parlament, regering eller statsöverhuvud – föreslå eller fatta beslut om folkomröstning. Vid ett medborgarinitiativ (folkinitiativ) kan

medborgarna initiera en folkomröstning eller föreslå lagstiftning till parlamentet.

Institutionella initiativ dominerar: i 24 av de 32 staterna finns det generella bestämmelser om att de representativa politiska institutionerna initierar folkomröstning. Även i de stater som saknar generell reglering av folkomröstningar är praxis att de nationella parlamenten beslutar om att hålla folkomröstning.

I sju av de 24 staterna fattar statsöverhuvudet beslut om folkomröstning på förslag av parlamentet: Irland, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Spanien och Turkiet. En parlamentarisk minoritet kan i vissa fall initiera folkomröstning i Danmark, Slovenien, Spanien och Sverige. De parlamentariska minoritetsinitiativen i dessa fyra fall har en beslutskontrollerande funktion eftersom de är begränsade till att initiera folkomröstning om färdigt beredda förslag till vanlig lag (Danmark) eller förändring i grundlag (Slovenien, Spanien och Sverige). I knappt en tredjedel av staterna (13) är initiativrätten delad mellan olika politiska institutioner.

I fjorton av de kartlagda staterna förekommer medborgarinitiativ: i en majoritet av dessa fall kan medborgarna ta initiativ till folkomröstning. I två av staterna, Nederländerna och Spanien, finns enbart agendainitiativ. En viktig skillnad är mellan direkta och indirekta initiativ. Ett direkt initiativ innebär att medborgarna genom folkinitiativ de facto fattar beslut om folkomröstning. Fem stater har direkta initiativ: Italien, Litauen, Slovakien, Ukraina och Ungern. Indirekta initiativ, som innebär att parlamentet kan intervensera i processen, är vanligare.

#### *Påbud eller förbud att folkomrösta*

Ett flertal av staterna har sakfrågemässiga bestämmelser om folkomröstningsinstitutet. Tre fjärdedelar av staterna har antingen påbud eller förbud om folkomröstning i enskilda sakfrågor. Tolv europeiska stater påbjuder folkomröstningar i samband med totala eller partiella konstitutionella reformer. I Slovakien påbjuds folkomröstning vid ändring i konstitution som föranleds av ingående eller avslutande av medlemskap i internationella institutioner. I Schweiz är folkomröstning obligatorisk vid medlemskap i allianser för säkerhet eller övernationella organisationer.

Mer än hälften eller 19 av staterna har reglerat i vilka sakfrågor folkomröstning är förbjuden. Statsfinansiella beslut såsom budget,

offentliga utgifter och skatter är de sakfrågor som flest stater (11) har lagreglerade begränsningar om vid folkomröstningsinstitutet. Tio stater förbjuder folkomröstning i frågor som berör statens struktur och form, det vill säga i frågor, som berör politiska, juridiska eller militära institutioner. Tio stater begränsar folkomröstning i frågor som handlar om statssuveräniteten eller beslut om internationella avtal. Ämnesmässigt handlar det om statens territorium, nationellt självbestämmande och internationella avtal. Ett fåtal stater förbjuder folkomröstning om konstitutionella förändringar och demokratiska fri- och rättigheter.

#### *Tidsbegränsning och formulering av folkomröstningsfråga*

Ett fåtal stater har begränsningar om när man kan folkomrösta på nytt i en fråga som tidigare varit föremål för folkomröstning. Tidsrymden varierar mellan ett och fyra år.

En tredjedel av staterna har fastställt i grundlag eller vanlig lagstiftning vem som har ansvar för hur folkomröstningsfrågan ska formuleras. Vid institutionella initiativ är det i regel initiativtagarna till folkomröstningen som formulerar den fråga som ska underställas medborgarna. I några stater är valkommissioner involverade i formuleringen av folkomröstningsfrågan. Endera formuleras frågeställningen inom dylika kommissioner eller så har den en granskande roll.

### **Förekomst av folkomröstningar**

#### *Antal folkomröstningar*

Mer än 300 nationella folkomröstningar har hållits i Europa efter 1945. Folkomröstningar har utnyttjats mer frekvent allt sedan 1990-talet. Det finns stora variationer mellan de europeiska staterna. Schweiz står för hälften av folkomröstningarna (169). Även i Italien (62) och Irland (28) har nationella folkomröstningar varit frekventa.

Bruket av folkomröstningar är blygsammare i det övriga Europa. Fyra europeiska stater har haft fler än tio folkomröstningar: Litauen, Danmark, Frankrike och Slovenien. De flesta europeiska stater har haft färre än tio folkomröstningar under efterkrigstiden. Sverige hör med sina fem nationella folkomröstningar till denna

grupp. Tyskland och Island har inte haft en enda nationell folkomröstning efter 1945.

### *Folkomröstningarnas frågeställningar*

De europeiska folkomröstningarnas frågeställningar spänner över ett brett fält. I framställningen har en åtskillnad gjorts mellan Schweiz och de övriga europeiska staterna under perioden 1990–2006. I Europa (exklusive Schweiz) har hälften av folkomröstningarna handlat om staten och styrelseskicket (30 %) samt internationella frågor, såsom medlemskap i internationella organisationer (21 %). Detta mönster avspeglar de parallella processerna av statsformering och integration i europeiska och andra internationella samarbeten som pågår i Europa.

Folkomröstningar har även förekommit i ekonomiska frågor. I synnerhet i Schweiz, men även i andra europeiska stater har medborgarna tillfrågats i ekonomiskt relaterade frågor. Många av de schweiziska folkomröstningarna har handlat om konstitutionella frågor, medan de varit mindre frekventa i det övriga Europa.

### *Valdeltagande i folkomröstningar*

Skillnaderna i valdeltagandet i folkomröstningar är stora i Europa. Antal folkomröstningar och folkomröstningens frågeställning tycks spela roll för väljarnas intresse av att göra sin röst hörd. I stater där folkomröstningar är frekventa är valdeltagandet lägre såväl i jämförelse med valdeltagandet i andra stater med färre folkomröstningar som i jämförelse med valdeltagandet i parlamentsval.

Sju av de europeiska staterna har haft ett genomsnittligt valdeltagande i folkomröstningar under 50 % under perioden 1990–2006: Schweiz, Slovakien, Ungern, Polen, Portugal, Spanien och Italien. Med undantag för Schweiz är skillnaderna i valdeltagandet i folkomröstning och parlamentsval avsevärda i dessa stater.

Frågeställningens karaktär har betydelse för valdeltagande i folkomröstningar. Folkomröstningar som handlat om internationella åtaganden som EU-relaterade frågor och territoriell suveränitet har i regel mobiliserat väljarna. Cypern, Danmark, Norge, Sverige, Österrike, men även Ukraina är stater med ett högt genomsnittligt deltagande i folkomröstningar. Skillnaden mellan deltagande i folkomröstningar och i allmänna val har varit marginell i dessa stater.





# Referenser

- Albi, Anneli, 2005, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Barber, Benjamin, 1984, *Strong Democracy: Participatory Politics for A New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Björklund, Tor, 1982, "The Demand for Referendum: When Does It Arise and When Does It Succeed? In *Scandinavian Political Studies*, vol 5, nr, 3, s. 237–259.
- Bogdanor, 1994, "Western Europe" in Butler, David & Ranney, Austin, *Referendums Around the World The Growing Use of Direct Democracy* Washington, The AEI Press.
- Braunthal, Gerard, 1959, "Direct and Representative Democracy in West Germany" in *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol.25, No 3, s. 313–323.
- Butler, David & Ranney, Austin 1994, s. *Referendums around the World. The growing Use of Direct Democracy*, Washington, The AEI Press.
- Dahl, Robert, 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Direktiv 2004:96 En samlad översyn av regeringsformen.
- Feld, Lars & Savioz, Marcel, 1997, "Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation" i *Kyklos*, vol. 50, nr. 4.
- Frey, Bruno & Stutzer, Alois, 2003, *Direct Democracy: Designing a Living Constitution*, unpublished paper.
- Gallagher, Michael & Uleri, Pier Vincenzo, 1996, *The Referendum Experience in Europe*. London, Macmillan.

- Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen, 2003, *Demokratins mekanismer*, Malmö, Liber.
- Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören (red) 1996, *Ett knäppt ja till EU*, Stockholm, Norstedts Juridik.
- Immergut, Ellen, 1992, *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jungar, Ann-Cathrine & Karlsson, Christer, 2005, *Folkomröstning eller parlamentsratificering – hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag?* Stockholm, SIEPS.
- Kaufmann, Bruno, 2006, "Democratic Constitution-Making. Exploring the New European Approach to Transnational Democracy, unpublished paper presented at the 20th IPSA World Conference, 13 July in Fukuoka.
- Kampwirth, Ralph, "Direct Democracy in Germany" in Kaufmann, Bruno & Waters, M. Dane *A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina.
- Linder, Wolf, 1998, *Swiss democracy Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Houndmills, Macmillan.
- Lupia, 2001, "What We Should Know: Can Ordinary People Make Extraordinary Choices?", *unpublished paper*, Benz, Matthis & Stutzer. Alois, 2004, "Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence from the European Union", *Public Choice* 119 (1–2), s. 5.
- Magleby, 1984, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Mendelsohn, Matthew and Parkin, Andrew (eds) *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills Basingstoke, Palgrave.
- Morel, Laurence, 2001, "The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies" in Mendelsohn, Matthew and Parkin, Andrew (eds) *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills Basingstoke, Palgrave.
- Nijeboer, Arjen, 2005, "People's Vengeances The Dutch Referendum" in *European Constitutional Law Review* 1:393–405.

- Nijeboer, Arjen, 2006, "De referendumsituatie in Nederland en België in *Direct democracy: facts, arguments, experiences*", Brussels, Democracy International, forthcoming.
- Pateman, Carol, 1979, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey, Chatham House Publishers.
- Scarrow, Susan, 1997, "Party Competition and Institutional Change The Expansion of Direct Democracy in Germany" in *Party Politics*, Vol.3, No.4, s. 451–472.
- Schumpeter, Joseph, 1952/1992, *Capitalism, Socialism & Democracy*, London, Routledge.
- The Initiative & Referendum Institute Europe, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond 2007 Edition*.
- Teorell, Jan, 2006, s. 788–789. "Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda" in *European Journal of Political Research*, vol. 45, nr. 5.
- SOU 1997:56 Folket som rådgivare och beslutsfattare.
- Suksi, 1993, *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.
- Sussman, Gary, 2001, "When Demos Shapes the Polis – The Use of Referendum in Settling Sovereign Issues", <http://www.iandrainstitute.org/Studies.htm>.
- Svensson, Palle, 1996, "Denmark: The Referendum as a Minority Protection" in Gallagher, Michael & Uleri, PierVincenzo, *The Referendum Experience in Europe*. London, Macmillan.
- Uleri, PierVincenzo, 2002a, "On referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? How Italian parties learned to control referendums" in *European Journal for Political Research*, vol. 41, 863–883.
- Uleri, PierVincenzo, 2002b, "Referendum: Tra Liberalismo e Democrazia, Asserzioni di Valori e Osservazioni Empiriche" i *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Vol. 33, nr. 2.

- Verba, Sydney & Nie, N 1972, *Participation in America: Political democracy and social equality*, New York, Harper & Row.
- Wallin, Gunnar, 2007, *Direkt Demokrati Det kommunala experimentalfältet*, Stockholm, Stockholms universitet.
- Wollman, Hellmut, 2002, "Mehr direkte Demokratie in Landes- und Kommunalpolitik. Bleibt Berlin Schlusslicht? In Röber, Manfred, Schröter, Eckard und Wollman, Hellmut (hrsg) *Moderne Verwaltung für moderne Metropolen, Berlin und London im Vergleich*, Opladen, Leske + Budrich, s. 265–307.
- Zolo, Danilo, 1992, *Democracy and Complexity, A Realist Approach*, Cambridge, Polity Press.

# Statens offentliga utredningar 2007

## *Kronologisk förteckning*

1. Telefonförsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.  
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.  
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen  
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.  
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!  
Om ungas möjligheter till en egen bostad.  
Rapport nr 1:  
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.  
Rapport nr 2:  
Måste man ha tur?  
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.  
Rapport nr 3:  
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.  
Rapport nr 4:  
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.  
  
Idébok:  
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.  
Metodbok:  
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.  
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.  
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regel tillämpning och författningsspolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibanden. Fi.
45. Utökad elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.
47. Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. N.
48. Patientdata och läkemedel m.m. S.
49. Organisationsform för VTI och SIKa. N.
50. Mångfald är framtiden. Ku.
51. Riksbankens finansiella oberoende. Fi.
52. Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. Ju.
53. Sjukhusens läkemedelsförsörjning. S.
54. Barnet i fokus  
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. Ju.
55. Betalningstider i näringslivet. N.
56. Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. Ju.
57. Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. Jo.
58. Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. N.
59. Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. N.
60. Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. M. + engelsk översättning.
61. Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen. Fi.
62. Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. Fi.
63. En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. Jo.
64. Studiestödsdatalag. U.
65. Domstolarnas handläggning av ärenden. Ju.
66. Rörelser i tiden. IJ.
67. Regeringsformen ur ett könsperspektiv. En övergripande genomgång. Ju.
68. Ett decennium med personval. Erfarenheter och utfall. Ju.
69. Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. Ju.
70. Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet. N.
71. En starkare företagsinteckning. Ju.
72. Kommunal kompetens i utveckling. Fi.
73. Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. S.
74. Upplåtelse av den egna bostaden. Fi.
75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Fi.
76. Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. Ju.
77. En svensk veteranpolitik, del 1. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
78. Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. N.
79. Tre nya skolmyndigheter. U.
80. Reach – genomförande och sanktioner. M.
81. Resurser för kvalitet. U.
82. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. + Lättläst + daisy. S.
83. Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. N.

84. Värde av valdeltagande. Ju.
85. Olika former av normkontroll.  
Expertgruppsrapport. Ju.
86. Bättre djurskydd – mindre krångel. Jo.
87. Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. U.
88. Att lära nära.  
Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. S.
89. Rovdjuren och deras förvaltning. M.
90. Straffskalan för mord. Ju.
91. Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning. S.
92. Urkunden I Tiden  
– en straffrättslig anpassning. Ju.
93. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Ju.
94. Folkomröstning i Europa.  
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2007

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]  
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]  
Målsägandebiträdet.  
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]  
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]  
Äktenskap för par med samma kön.  
Vigsselfrågor. [17]  
Skyddet för den personliga integriteten.  
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]  
Alternativ tvistlösning. [26]  
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]  
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]  
Framtidens polis. [39]  
Valsystem och representationseffekter.  
En jämförande studie av 25 länder. [40]  
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.  
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]  
Från statsminister till president?  
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]  
Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. [52]  
Barnet i fokus  
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. [54]  
Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. [56]  
Domstolarnas handläggning av ärenden. [65]  
Regeringsformen ur ett könsperspektiv.  
En övergripande genomgång. [67]  
Ett decennium med personval.  
Erfarenheter och utfall. [68]  
Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. [69]

- En starkare företagsinteckning. [71]  
Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. [76]  
Värdet av valdeltagande. [84]  
Olika former av normkontroll.  
Expertgruppsrapport. [85]  
Straffskalan för mord. [90]  
Urkunden I Tiden  
– en straffrättslig anpassning [92]  
Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. [93]  
Folkomröstning i Europa.  
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. [94]

### Utrikesdepartementet

---

- Svenskan i världen. [9]

### Försvarsdepartementet

---

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]  
En svensk veteranpolitik, del 1.  
Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. [77]

### Socialdepartementet

---

- Från socialbidrag till arbete.  
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.  
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]  
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]  
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]  
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]  
Patientdata och läkemedel m.m. [48]  
Sjukhusens läkemedelsförsörjning. [53]  
Kostnader för personlig assistans.  
Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. [73]  
Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.  
+ Lättläst + daisy. [82]



Att lära nära.

Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. [88]

Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning [91]

#### **Finansdepartementet**

---

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]

Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]

Hälsa- och sjukvården. [12]

Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]

Plats för tillväxt? [25]

Flyttning och pendling i Sverige. [35]

Tsunamibandet. [44]

Utökat elektroniskt informationsutbyte. [45]

Riksbankens finansiella oberoende. [51]

Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen. [61]

Utjämnning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. [62]

Kommunal kompetens i utveckling. [72]

Upplåtelse av den egna bostaden. [74]

Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. [75]

#### **Utbildningsdepartementet**

---

Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]

Två nya statliga specialskolor. + Lätläst+ Daisy. [30]

Studiestödsdatalag. [64]

Tre nya skolmyndigheter. [79]

Resurser för kvalitet. [81]

Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lätläst. + Daisy. [87]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

Telefonförsäljning. [1]

Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]

Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]

Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. [36]

Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. [46]

Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. [57]

En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. [63]

Bättre djurskydd – mindre krångel. [86]

#### **Miljödepartementet**

---

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]

Renovering av bostadsmarknad efterlyses!

Om ungas möjligheter till en egen bostad.

Rapport nr 1:

Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.

Rapport nr 2:

Måste man ha tur?

Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.

Rapport nr 3:

Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.

Rapport nr 4:

Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.

Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. [38]

Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. [60]  
+ engelsk översättning.

Reach – genomförande och sanktioner. [80]

Rovdjuren och deras förvaltning. [89]

#### **Näringsdepartementet**

---

Trafikinspektionen

– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Auktorisation av patentombud. [27]

Tillväxt genom turistnäringen. [32]

Släpvagnskörning med B-körkort

– när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? [33]

Den osynliga infrastrukturen

– om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. [47]

Organisationsform för VTI och SIKa. [49]  
Betalingstider i näringslivet. [55]  
Hamnstrategi – strategiska hamnoder  
i det svenska godstransportsystemet. [58]  
Strategiska godsnoder i det svenska transport-  
systemet – ett framtidsperspektiv. [59]  
Framtidens flygplatser – utveckling av det  
svenska flygplatssystemet. [70]  
Bologisering för ökad konkurrens och  
effektivitet – förslag om att bologisera  
vissa konsult- och entreprenadverksam-  
heter i Banverket och Vägverket. [78]  
Standarder och tillväxt: en kommenterad  
forskningsöversikt. Standards and growth:  
a research review. [83]

#### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Stöd för framtiden – om förutsättningar för  
jämställdhetsintegrering.  
Idébok:  
Jämställd medborgarservice. Goda råd om  
jämställdhetsintegreringen. En idébok för  
chefer och strateger.  
Metodbok:  
JämStöd Praktika. Metodbok för jäm-  
ställdhetsintegrering. [15]  
Rörelser i tiden. [66]

#### **Kulturdepartementet**

---

Mångfald är framtiden. [50]

#### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud,  
beställansvar, byggarbetsplatser m.m.  
[43]