

Ann-Cathrine Jungar & Christer Karlsson

Folkomröstning eller parlamentsratificering

– hur besluta om förslaget till
konstitutionellt fördrag?

Ann-Cathrine Jungar & Christer Karlsson

Folkomröstning eller parlamentsratificering

**– hur besluta om förslaget till
konstitutionellt fördrag?**

– Sieps 2005:3 –

Rapport nr 3
Juni 2005

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på
www.sieps.se

Den kan även beställas på
info@sieps.se

Författarna står själva för analys och slutsatser

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO-print AB

Stockholm i juni 2005

ISBN 91-85129-25-9

ISSN 1651-8942

FÖRORD

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning och utvärdering i europapolitiska frågor med inriktning främst på områdena statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

Sieps har sedan 2003 publicerat ett antal rapporter och studier rörande innehållet i EU:s nya fördrag om upprättandet av en konstitution för Europa. Dessa har syftat till att bredda och fördjupa förståelsen för det konstitutionella fördraget och stimulera till debatt.

Den svenska debatten har i mångt och mycket varit inriktad på hur det svenska beslutet om fördragets öde ska fattas – en debatt som tidvis har varit oförsonlig. Författarna till denna rapport har dels fått i uppdrag att belysa ratificeringsprocessen i EU:s medlemsländer dels att analysera de argument som förs fram om de olika alternativen för ratificering. Uppdraget har också varit att analysera de alternativ som är aktuella i det svenska fallet. Sieps förhoppning är att denna rapport skall stimulera debatten om konstitutionens innehåll och om hur beslutet om konstitutionen borde fattas. Slutligen bör det noteras att arbetet med denna rapport inleddes under hösten 2004 och har pågått fram till mitten av maj, vilket innebär att resultaten av folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna inte var kända när författarna satte punkt. Rapportens innehåll och slutsatser är dock högst relevanta och intressanta oavsett vad som kommer att hända med det nu aktuella fördraget.

Stockholm den 2 juni 2005

Annika Ström Melin
Kanslichef
Sieps

OM FÖRFATTARNA

Ann-Cathrine Jungar (f.1962) är fil.dr och lektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola. Hon disputerade på en avhandling om regeringskoalitioner vid Uppsala universitet år 2000. I sin senare forskning har hon fokuserat på EU:s effekter på medlemsstaternas politiska system, bland annat de nationella parlamenten och jämställdhetspolitiken.

Christer Karlsson (f. 1965) disputerade 2001 på avhandlingen *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Han har sedan dess varit verksam som forskare och lärare vid statsvetenskapliga institutionen Uppsala universitet. I sin nuvarande forskning ägnar han sig åt att analysera tillkomsten av det konstitutionella fördrag som unionens medlemsstater enades om i juni 2004. Därtill har han publicerat arbeten om deliberativ demokrati.

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	7
1 INLEDNING	9
2 KONSTITUTIONELLA KRAV, NATIONELLA TRADITIONER OCH POLITISKA FAKTORER	11
2.1 Konstitutionella krav	12
2.2 Nationella traditioner	18
2.3 Politiska faktorer	25
2.4 Ratificering – alternativ och orsaker	35
3 FOLKOMRÖSTNINGSSINSTITUTET – FÖR OCH EMOT	40
3.1 Fler folkomröstningar	41
3.2 Analytiska utgångspunkter.....	44
3.2.1 Folkomröstning – alternativ eller komplement?.....	44
3.2.2 Tre typer av argument.....	49
3.3 Konsekvenser för det politiska systemet	51
3.3.1 Formell eller normativ legitimitet.....	52
3.3.2 Social eller empirisk legitimitet.....	55
3.3.3 Fler vill folkomrösta i Sverige	58
3.3.4 Systemlegitimitet	61
3.3.5 Status quo och politisk jämlikhet	63
3.4 Kunskap, kompetens och intresse.....	67
3.4.1 Bristande kunskaper – ett argument för och emot	68
3.4.2 Tar väljarna ställning i sakfrågan?	72
3.4.3 Lär man sig något av att folkomrösta?.....	74
3.4.4 Kunskap om det konstitutionella fördraget	77
3.4.5 Valdeltagandet	78
3.5 Folkomröstningar och den representativa demokratin	81
3.5.1 Försvagas de representativa kanalerna?.....	81
3.6 Slutsatser	88

4	RATIFICERING PÅ SVENSK BOTTEN	90
4.1	Rättsläget.....	92
4.2	När bör folkomröstningsinstitutet användas?	98
4.2.1	Etablerad praxis	99
4.2.2	Historiska erfarenheter.....	101
4.2.3	Medborgarnas inställning	105
4.2.4	Sakfrågans karaktär.....	108
4.2.5	Folkviljans förverkligande	111
4.3	Två alternativ eller tre?.....	117
5	SLUTSATSER	119
	REFERENSER	123

FOLKOMRÖSTNING ELLER PARLAMENTS-RATIFICERING – HUR BESLUTA OM FÖRSLAGET TILL KONSTITUTIONELLT FÖRDRAG?

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

I oktober 2004 undertecknade unionens regeringschefer ett fördrag om upprättandet av en konstitution för Europa. Detta konstitutionella fördrag skall senast i november 2006 ha ratificerats i samtliga medlemsstater. Frågan är hur denna ratificering kommer att gå till och vilka skäl som talar för och emot de huvudalternativ som står till buds?

När det gäller val av ratificeringsmetod finns bland unionens medlemsländer en uppdelning i två huvudläger: nio (eventuellt tio) medlemsstater kommer att folkomrösta om det konstitutionella fördraget medan övriga söker ratificering via parlamentsbeslut. Vad gäller de faktorer som kan förklara denna variation visar denna studie att politiska faktorer i de allra flesta medlemsländer haft en starkt bidragande eller direkt avgörande effekt på valet av ratificeringsmetod. Endast i ett fåtal länder har konstitutionella krav och/eller nationella traditioner haft en sådan tvingande kraft att de avgjort valet av ratificeringsmetod. I allmänhet har politikerna på nationell nivå haft ett handlingsutrymme som öppnat för ett strategiskt val rörande ratificeringsmetod – ett val som påverkats av folklig förankring, opinionsläge, regeringsmakt och partisplittring.

Då samtliga medlemsländer är representativa demokratier kan parlamentsratificering ses som det naturliga alternativet, men likväl har en livlig debatt förekommit i flertalet medlemsländer om hur konstitutionen lämpligast bör ratificeras. I denna studie har vi i huvudsak fokuserat på debatten kring folkomröstningsinstitutets för- och nackdelar och ställt denna i ljuset av den forskning som finns på området. Resultaten av den empiriska forskningen kan dessvärre inte erbjuda några entydiga besked om de förmodade positiva alternativt negativa effekter folkomröstningar antas ha. Antingen saknas forskning eller så är den motsägelsefull.

Vad beträffar några av de vanligaste argumenten mot folkomröstning knutna till medborgarnas bristande kompetens, de politiska beslutens förmodade komplexitet och svårigheten att utkräva ansvar, så är den typen av kritik delvis tillämplig även på parlamentariskt beslutsfattande. Den kan därför inte sägas utgöra ett grundskott mot användandet av folkomröstningar. Å andra sidan finns inte något starkt stöd för folkomröstningar som politiska utbildningsprocesser. De kunskaphöjande effekterna av folkomröstningar tycks vara små och tidsmässigt begränsade.

Vad beträffar ratificeringen av konstitutionen i Sverige vill vi först betona att om folkomröstningsinstitutet skall ha en plats i svensk representativ demokrati bör det användas på ett konsekvent sätt som för medborgarna går att förutse och förstå. En doktrin kring användandet av folkomröstningar bör därför etableras kring vilken det råder en bred uppslutning. Vi pekar på fem faktorer som vi menar bör beaktas i detta sammanhang: etablerad praxis, historiska erfarenheter, medborgarnas inställning, sakfrågans karaktär och folkviljans förverkligande.

Vad talar då för- respektive emot folkomröstning i det nu aktuella fallet med ratificeringen av det konstitutionella fördraget? Sverige saknar i huvudsak en tydlig praxis och de historiska erfarenheterna är till stor del negativa. Å andra sidan är sakfrågan av stor betydelse och beslutet har en avsevärd räckvidd vilket talar för folkomröstning. Det starkaste argumentet för folkomröstning är emellertid att medborgarnas möjligheter att påverka beslutet har varit bristfälliga och att man därför skulle kunna ifrågasätta om ett ratificeringsbeslut av nuvarande riksdag vore representativt för folkviljan. Man bör emellertid uppmärksamma att det finns ett alternativ till parlamentsratificering av nuvarande riksdag eller folkomröstning. Genom att skjuta på ratificeringen till efter valet 2006 slår man vakt om de fördelar som parlamentsratificering för med sig, samtidigt som man bättre respekterar folkviljan genom att låta frågan bli föremål för debatt i en valrörelse.

1 INLEDNING¹

I Rom den 29 oktober 2004 undertecknade representanter för unionens regeringar ett fördrag om upprättandet av en konstitution för Europa. Denna ceremoni markerade slutpunkten för en reformprocess som inleddes redan vid regeringskonferensen i Nice 2000 där man till det reviderade fördraget fogade en förklaring som påbjöd att en ny regeringskonferens skulle hållas 2004. Så följde Laekenförklaringen, Konventet om Europas framtid (framtidskonventet) och regeringskonferensen som först bröt samman i december 2003 för att slutligen föras i hamn under irländskt ordförandeskap den 17–18 juni 2004. Men samtidigt som det högtidliga undertecknandet i Rom markerade en slutpunkt utgjorde det samtidigt startskottet för slutfasen i arbetet med att sjösätta ett konstitutionellt fördrag för den Europeiska unionen, nämligen arbetet med att i de 25 medlemsländerna ratificera det som överenskommits på regeringsnivå.

För att träda i kraft skall konstitutionen² inom två år efter undertecknandet ratificeras i samtliga medlemsstater i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Om ett eller flera länder inte har förmått att säkra ratificering inom denna tidsram blir det Europeiska rådet som har att hantera den bekymmersamma situation som då uppstår. Att problem kan komma att dyka upp under ratificeringsprocessen är inte alls långsökt utan snarare att räkna med.³ Hur ratificeringen

¹ Inledningsvis vill vi rikta ett varmt tack till Per Cramér och Hans Hegeland i Sieps referensgrupp, samt till Fredrik Langdal, Björn Hassler och Peter Strandbrink för värdefulla synpunkter.

² I det följande kommer termerna ”det konstitutionella fördraget”, ”EU:s konstitution” och ”konstitutionen” att omväxlande användas för att beteckna det dokument som officiellt heter ”Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa”.

³ Den intressanta och i högsta grad aktuella frågan vad som händer om ett eller flera medlemsländer röstar nej till det konstitutionella fördraget kommer inte att behandlas i denna studie. Vi hänvisar här till De Witte, Bruno, *Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?*, Sieps 2004:8 och Shaw, Jo, 2004, ”What happens if the Constitutional Treaty is not ratified?”, *The Federal Trust* (www.fedtrust.co.uk).

skall gå till och när den skall äga rum är upp till varje enskilt medlemsland att avgöra i enlighet med konstitutionella bestämmelser och nationella traditioner. Det är därmed en process som kommer att bli svår att koordinera och som kompliceras, inte minst av inhemska politiska faktorer som nationella val och EU-skeptiska opinioner.

I huvudsak finns två ratificeringsalternativ att tillgå: antingen sker ratificeringen genom godkännande i parlament eller så inhämtas ett direkt mandat via folkomröstning. En snabb utblick ger vid handen att situationen inom unionen är splittrad vad gäller val av ratificeringsteknik. Ett antal länder – för närvarande nio – kommer att hålla folkomröstning medan femton medlemsstater bundit sig för parlamentsomröstning. I Tjeckien har man ännu inte fattat slutgiltigt beslut om hur man kommer att ratificera den nya konstitutionen. Följer denna variation av konstitutionella krav givna i respektive lands författning eller nationell praxis som sedan länge är utarbetad och etablerad, eller handlar det snarare om en medvetet vald strategi? Vilka är för- respektive nackdelarna med olika ratificeringsstrategier?

I det följande ställer vi oss tre uppgifter rörande ratificeringen av det konstitutionella fördraget. För det första vill vi klargöra hur ratificeringen kommer att organiseras i unionens samtliga medlemsländer och vad denna variation i huvudsak beror på. För det andra prövar vi bärkraften hos argumenten för respektive emot folkomröstning som beslutsmetod. Slutligen vänder vi blicken mot Sverige och frågar vilka lärdomar vi bör dra inför den svenska ratificeringen. Är det klokt att avfärda kraven på folkomröstning och låta avgörandet vila hos riksdagen?

2 KONSTITUTIONELLA KRAV, NATIONELLA TRADITIONER OCH POLITISKA FAKTORER

Under slutfasen av framtidskonventets arbete med att ta fram ett förslag till konstitution för Europa restes krav på att unionens medborgare skulle få möjlighet att ta ställning till den nya konstitutionen i en europeisk folkomröstning. Denna idé vann aldrig stöd bland medlemsländernas regeringar utan ratificeringsbeslutet avgörs i enlighet med nationellt utformade bestämmelser. Varje medlemsland är suveränt att bestämma ratificeringsprocedur på egen hand. Antagandet av nya fördrag och fastställandet av unionens kompetens och beslutsformer vilar därmed ytterst på skilda nationella rättstraditioner. Att makten över ratificeringen ligger hos varje medlemsland har också i praktiken avspeglats i en variation inom unionen vad gäller den konkreta utformningen av ratificeringsprocedurer. På ett övergripande plan är det omedelbart slående att det finns två ungefär lika stora läger som anslutit sig till endera av de båda grundalternativen *folkomröstning* respektive *parlamentsratificering*.

Spanien folkomröstade den 20 februari 2005 med utfallet 76,7 procent av rösterna för ratificering. Ytterligare åtta länder har beslutat att hålla folkomröstning: Danmark, Frankrike, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Portugal och Storbritannien. Tjeckien har uttalat att man avser hålla folkomröstning, men regeringen och oppositionen har svårt att enas om tidpunkten för denna och saken är inte avgjord. Det kan mycket väl sluta med att parlamentet kommer att fatta det avgörande ratificeringsbeslutet i Tjeckien.

Litauen blev den 11 november 2004 först ut med att ratificera det konstitutionella fördraget genom avgörande i landets parlament. Ungern följde Litauens exempel i december 2004 och Slovenien ratificerade via parlamentsbeslut i februari 2005. Parlamenten i Grekland och Italien ratificerade det konstitutionella fördraget i april 2005. Slovakien, Tyskland och Österrike avgjorde under maj månad saken genom parlamentsratificering. Ytterligare sju medlemsländer kommer att använda sig av denna beslutsmetod. Saken är i praktiken avgjord i Belgien,

Cypern, Estland, Finland, Lettland, Malta och Sverige, även om det i flera länder finns intressegrupperingar som fortsätter att driva kravet på folkomröstning.⁴

Att valet av ratificeringsmetod är en nationell fråga öppnar för en variation, men hur skall vi förstå att vi också i praktiken ser denna tydliga polarisering i två läger? Vad är det som avgör om ett land väljer parlamentsratificering eller folkomröstning? Tre förklaringsfaktorer är relevanta för att förstå den uppkomna situationen: *konstitutionella krav*, *nationella traditioner* och *politiska faktorer*.

2.1 Konstitutionella krav

Ett första svar på vår fråga om vad som förklarar den uppkomna variationen står att söka i respektive medlemslands författning. I vilken utsträckning finns konstitutionella krav som är tvingande i meningen att de antingen föreskriver eller utesluter folkomröstning som ratificeringsprocedur? En analys av medlemsländernas nationella författningar visar att tvingande konstitutionella krav till stöd för folkomröstning är sällsynta i detta sammanhang. Inte i någon medlemsstat krävs folkomröstning för att ingå internationella fördrag, vilket det konstitutionella fördraget är i juridisk mening även om det ofta benämns som en konstitution för Europa. Vissa konstitutioner kräver dock att folkomröstningar hålls då författningen måste ändras till följd av att man ingår ett internationellt avtal. Irland är det land som har de starkaste konstitutionella kraven i detta avseende. Varje överlåtande av makt till EU kräver en ändring av den irländska författningen och varje föreslagna ändring av densamma måste i sin tur underställas en bindande folkomröstning i enlighet med artikel 46 i den irländska grundlagen.⁵ Tekniskt sett kommer folkomröstningen att gälla det tillägg som måste fogas till grundlagens artikel 29 – vilken reglerar

⁴ Möjligen kommer också Tjeckien, som nämnts ovan, att slutligen hamna i denna grupp medlemsländer.

⁵ Se *Constitution of Ireland* vilken är tillgänglig via www.taoiseach.gov.ie.

Irlands internationella relationer – för att den irländska staten skall ha rätt att ratificera fördraget. Här finner vi således konstitutionella krav som är tvingande i meningen att folkomröstning måste hållas vid varje fördragsändring. Irland är också det enda medlemsland som haft bindande folkomröstning rörande varje fördragsändring sedan Enhetsaktens tillkomst 1986.

Danmark är det medlemsland som näst Irland har de starkaste kraven till stöd för folkomröstning. Enligt paragraf 88 i den danska konstitutionen kräver varje grundlagsändring en bindande folkomröstning. Anslutning till dåvarande EG och efterföljande fördragsändringar har emellertid inte ansetts medföra behov av ändringar i grundlagen. Här skiljer sig Danmark och Irland åt. Den danska grundlagen specificerar inte på samma sätt som den irländska de fördrag som Danmark har rätt att ratificera och därför aktualiseras inte tillägg vid varje fördragsändring. Istället regleras i författningen, i generella termer, frågan om hur överlåtelse av beslutandemakt till överstatliga organisationer får ske. Den danska grundlagen gör klart att varje överlåtelse av befogenheter till överstatliga organisationer som innebär att dessa kan komma att utöva lagstiftande, administrativ eller dömande makt med direkt effekt i Danmark, måste underställas en så kallad § 20-procedur. Enligt denna kan lagförslag antas antingen genom en 5/6-majoritet i Folketinget eller med enkel majoritet kombinerad med folkomröstning.⁶ Utvecklad konstitutionell praxis medför att ett avgörande enligt § 20 emellertid alltid innebär bindande folkomröstning även om 5/6-majoritet är möjlig att uppnå i Folketinget.

En viktig distinktion i det danska fallet gäller mellan ratificering av en revidering av gällande fördrag och antagandet av nya fördrag. Ändringar i gällande fördrag aktualiserar inte per definition en § 20-procedur, såvida de inte medför en *ny* överlåtelse av beslutandemakt till unionen. Vad gäller den nu aktuella situationen klargjorde utrikesminister Per Stig Møller

⁶ Se *Grundloven* vilken är tillgänglig via <http://grundlov.thepusher.dk/>.

inför Folketinget den 22 november 2004 att regeringens uppfattning vad gäller det konstitutionella fördraget är att det kan godkännas utan att grundlagen revideras, *men* att det är fråga om en ny överlåtelse av makt vilket därmed aktualiserar § 20.⁷ Denna samlade bedömning var inte självklar och den danska grundlagen föreskriver inte med tvingande nödvändighet en ratificeringsprocedur som innefattar folkomröstning vid varje fördragsrevidering. Antagandet av Enhetsakten respektive Nicefördraget ansågs till exempel *inte* medföra någon ny överlåtelse av beslutandemakt och därför blev inte heller dessa fördrag föremål för en § 20-procedur och därmed inte heller för bindande folkomröstning. Däremot antog Folketinget inför ratificeringen av Enhetsakten en lag om att hålla en rådgivande folkomröstning men inte inför ratificeringen av Nicefördraget.

Det danska och framförallt det irländska fallet är två exempel där grundlagen ger de politiska aktörerna begränsade möjligheter att välja ratificeringsstrategi. Båda dessa författningar påbjuder i princip folkomröstning. Den andra ytterligheten är fall där konstitutionen i princip utesluter möjligheten att hålla folkomröstning och där parlamentsratificering därmed är den enda möjliga vägen att gå. Tyskland är ett exempel på en medlemsstat där grundlagen inte erbjuder möjligheten till folkomröstning.⁸ I det tyska fallet är det de historiska erfarenheterna som gjort att man varit obenägen att i grundlagen ge utrymme

⁷ Här stödde sig utrikesministern i första hand på en skrivelse från det danska Justitieministeriet som grundligt utrett frågan om vilka författningpolitiska aspekter som aktualiseras av det konstitutionella fördraget, se Justitsministeriet, *Redegørelse for visse forfatningsretslige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfatning for Europa*, 22 November 2004.

⁸ I ytterligare fyra medlemsländer saknas konstitutionella bestämmelser för hållandet av folkomröstningar, men i samtliga dessa länder – Belgien, Cypern, Nederländerna och Storbritannien – är inte avsaknaden av ett sådant regelverk följden av ett medvetet ställningstagande avsett att omöjliggöra folkomröstningar. Det innebär att folkomröstningar kan anordnas genom utlysandet av *ad hoc*-lagstiftning. I Cypern och Storbritannien finns också relativt närliggande historiska prejudikat att åberopa.

för folkomröstningar på federal nivå.⁹ Förbundskansler Gerhard Schröder klargjorde efter uppgörelsen om det konstitutionella fördraget i juni 2004 att ratificeringen i Tyskland skulle ske i vanlig ordning genom parlamentsbeslut och att detta skulle vara fullt tillräckligt för att skänka det nya fördraget legitimitet.¹⁰ Under sommaren 2004 tilltog emellertid debatten om olika ratificeringsmetoder och regeringen hade svårt att värja sig mot kraven på folkomröstning. Detta dels till följd av att man i sin regeringsförklaring från 2002 hade lovat att undersöka möjligheten att införa folkomröstningar, dels därför att det fanns en betydande opinion till stöd för att det konstitutionella fördraget direkt skulle underställas det tyska folket.

Regeringens vacklande hållning illustreras bäst genom att man å ena sidan gjorde gemensam sak med den kristdemokratiska oppositionen genom att i förbundsdagen rösta emot ett förslag från liberalerna (FDP) som innebar att konstitutionen skulle ändras för att tillåta folkomröstning. Å andra sidan återkom man under hösten 2004 med ett initiativ till ett eget förslag om att ändra grundlagen för att kunna hålla folkomröstning om det konstitutionella fördraget. Många bedömare menade emellertid att detta endast var ett taktiskt utspel snarare än ett seriöst menat förslag. Förvissade om att kristdemokraterna (CDU) på inga villkor skulle gå med på förslaget, kunde regeringen genom utspelet framstå som lyhörd mot opinionen samtidigt som CDU blev utpekad som det avgörande hindret mot en förändring. Som väntat avfärdade oppositionsledaren

⁹ Den tyska grundlagen nämner visserligen folkomröstningsinstitutet i två artiklar, 29 och 118, men båda dessa handlar om folkomröstning som ett instrument vid en eventuell förändrad avgränsning av delstaternas territorium. Enligt artikel 29 kan en eller flera delstater slås samman genom federal lag, men en sådan lag måste godkännas genom folkomröstning. Denna folkomröstning skall emellertid inte hållas på federal nivå utan endast innefatta medborgare i de direkt berörda delstaterna, se *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, artikel 29, paragraferna 1–3 (www.iuscomp.org/gla/index.html).

¹⁰ "EU constitution to go before parliament, no referendum: Schroeder", *EU business*, 20/7 2004 (www.eubusiness.com).

Angela Merkel omedelbart förslaget,¹¹ och utan CDU:s stöd fanns inte någon möjlighet att erhålla den 2/3-majoritet som skulle krävas i såväl förbundsdagen som förbundsrådet för att kunna ändra grundlagen. Att koalitionsregeringens utspel inte var helt seriöst menat illustreras också av det faktum att man parallellt med inviten till CDU att diskutera en ändring av grundlagen för att tillåta folkomröstning arbetade fram ett förslag till ratificering inför förbundsdagen. Tyskland valde slutligen att följa den rådande konstitutionella ordningen och ratificerade via beslut i förbundsdagen respektive förbundsrådet under maj 2005.¹²

I Italien finns, till skillnad från i Tyskland, en stark efterkrigstradition av att hålla folkomröstningar, men den italienska författningens 75:e artikel innehåller i sin andra paragraf ett explicit förbud mot att hålla folkomröstningar rörande vissa frågor – däribland ratificering av internationella fördrag. Precis som i Tyskland skulle därför den italienska författningen behöva ändras för att en bindande folkomröstning skall komma till stånd. Liksom i Tyskland har det höjts röster för att få till stånd en sådan revidering, men endast två små partier har drivit frågan på allvar – Lega Nord och det kommunistiska partiet PRC. Under hösten 2004 stod det definitivt klart att ratificeringsfrågan i Italien skulle avgöras genom beslut i parlamentets två kammare. Utrikesminister Franco Frattini gjorde slut på alla spekulationer då han i oktober 2004 uttalade att Italien avsåg att bli ett av de första länderna att ratificera fördraget och att frågan helst skulle vara avgjord innan årets utgång. Den 25 januari 2005 röstade parlamentets under-

¹¹ "Merkel: Kein Gespräch über mehr ‚direkte Demokratie‘", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9/11 2004 (www.faz.net).

¹² I elfte timmen uppkom en omständighet som hotade störa den tyska tidsplanen enligt vilken ratificeringsbeslutet skulle fattas i förbundsdagen den 12 maj och i förbundsrådet den 27 maj. Den kristdemokratiska ledamoten av förbundsdagen Peter Gauweiler förde frågan om ratificering till författningsdomstolen. Gauweiler menade att det konstitutionella fördraget inte är förenligt med tysk grundlag. Den 28 april avtog dock författningsdomstolen Gauweilers inlägg och den tyska tidsplanen kunde därför hållas.

hus till stöd för ratificering av det konstitutionella fördraget med siffrorna 436 för och 28 emot (fem ledamöter avstod). Frågan avgjordes slutligt genom omröstning i senaten den 6 april med siffrorna 217–16 till stöd för ratificering.

En viktig skillnad mellan Italien och Tyskland är, som tidigare nämnts, att Italien har en stark efterkrigstradition av att hålla folkomröstningar. Dessutom har Italien haft en folkomröstning rörande Europafrågor då man 1989 genom utfärdandet av en särskild konstitutionell lag höll en rådgivande folkomröstning om huruvida man önskade att dåvarande EG skulle utvecklas i federal riktning.¹³ Omröstningen hölls i anslutning till Europaparlamentsvalet 1989 och gällde ytterst om Italiens företrädare i Europaparlamentet skulle ges mandat att arbeta för att dåvarande EG skulle utvecklas till en federal stat grundad på en europeisk författning. Frågan gällde således inte ratificeringen av ett fördrag men med åberopande av detta historiska prejudikat, menar vissa debattörer, att det även denna gång hade funnits utrymme att hålla en rådgivande folkomröstning genom utfärdandet av en konstitutionell lag.¹⁴ En sådan lösning hade inte medfört en lång fördröjning av ratificeringsprocessen – vilket i den italienska debatten framförts som ett tungt vägande skäl mot folkomröstningsalternativet – eftersom den inte hade förutsatt att konstitutionen ändrats. Däremot hade denna lösning inneburit att man i praktiken utmanat författningens förbud mot att hålla folkomröstning om ratificering av internationella fördrag. Regeringen valde till slut den snabbaste vägen mot ratificering, vilken innebär att man lägger ett förslag till ratificeringslag som sedan skall godkännas med enkel majoritet av parlamentets båda kammare. Därmed undviker man att utmana författningens intentioner samtidigt som man

¹³ Uleri, Pier Vincenzo, 1996, "Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime", i Gallagher, Michael & Pier Vincenzo Uleri (red.), *The Referendum Experience in Europe*, London: Macmillan Press Ltd.

¹⁴ Tosato, Gian Luigi & Greco, Ettore, 2004, "The Constitutional Treaty: How to deal with the Ratification Bottleneck", *Istituto Affari Internazionali*.

får till stånd en snabb ratificering. Dessutom slipper man en folkomröstningsdebatt som riskerat avslöja motsättningar mellan och inom koalitionspartierna.¹⁵

Estland är ytterligare ett exempel på ett medlemsland vars författning uttryckligen avvisar möjligheten att folkomrösta om internationella fördrag.¹⁶ Även här finns dock – liksom i Italien – ett närliggande prejudikat genom att Estland 2003 höll folkomröstning om medlemskap i EU. Finns den politiska viljan är det med andra ord möjligt att finna vägar runt författningens bestämmelser. Nu kommer inte detta att bli aktuellt i det estländska fallet då det finns en bred konsensus om att ratificeringsfrågan skall avgöras i parlamentet.

2.2 Nationella traditioner

Endast ett fåtal medlemsländer har tvingande formuleringar i sina författningar avseende ratificering av internationella fördrag eller folkomröstningar mer generellt. Den variation som förekommer inom unionen kan bara till liten del förklaras utifrån konstitutionella krav. Vad lär vi oss genom att studera nationella traditioner på området?¹⁷ Om vi först vänder blicken mot de länder som bestämt sig för parlamentsratificering finner vi att flertalet av dessa saknar en stark tradition av folkomröstningar. Så är det till exempel ur detta perspektiv fullt

¹⁵ ”EU Constitution Newsletter”, *The Federal Trust*, December 2004 (www.fedtrust.co.uk).

¹⁶ Se *Estonia Constitution* § 106 tillgänglig via www.oefre.unibe.ch/law/icl/en00000_.html.

¹⁷ Det kan här vara på sin plats att klargöra att nationella traditioner i sig sällan kan tillskrivas någon oberoende och avgörande förklaringskraft. Traditioner innebär att det finns en etablerad praxis för det ena eller andra sättet att bedriva politik och att man väljer att agera i enlighet med denna behöver ju inte i första hand bero på traditionens makt utan på andra mer betydelsefulla faktorer. Det är emellertid långt ifrån orimligt att anta att etablerad nationell praxis har en betydelse när det till exempel gäller frågan om, hur och när man bör tillgripa folkomröstning. Däremot är det självfallet svårt att leda i bevis att det är just traditionen som är den verkliga orsaken till det valda agerandet.

begripligt att länder som Belgien, Cypern, Finland, Grekland, Malta och Österrike inte kommer att folkomrösta om det konstitutionella fördraget då inget av dessa länder har en stark tradition vad gäller att hålla folkomröstningar. Belgien har haft en enda nationell folkomröstning i modern tid och den ligger så långt tillbaka som 1950. Cypern folkomröstade 2004 om ett enande mellan den grekcyprriotiska och den turkcyprriotiska sidan men hade dessförinnan inte anordnat folkomröstning sedan 1950. Finland har i sin moderna historia haft två folkomröstningar – om alkoholfrågan 1931 och om medlemskap i EU 1994. I Finland har det förekommit enstaka röster till stöd för att hålla folkomröstning om det konstitutionella fördraget. Justitieminister Johannes Koskinens utspel om att en folkomröstning borde hållas i anslutning till presidentvalet 2006 fick emellertid aldrig något brett stöd och frågan dog snabbt efter det att statsminister Matti Vanhanen i ett radiotal den 15 augusti 2004 avfärdade varje tanke på folkomröstning. Malta röstade om medlemskap i unionen 2004 vilket var den första folkomröstningen på fyrtio år och Österrike har efter kriget endast anordnat två folkomröstningar. Grekland har aldrig folkomröstat om någon fråga rörande EG/EU och hade sin senaste erfarenhet av denna form av direktdemokrati 1974. Alla dessa länder följer således en nationell tradition där folkomröstningar inte ingår i den demokratiska praktiken. Synen på demokrati i dessa länder är strikt representativ med parlamentet som den primära institutionen för demokratins förverkligande.

Sverige intar när det gäller tradition av att hålla folkomröstningar en slags mellanposition. Det kan knappast påstås att folkomröstningar är ett normalt inslag i svensk politisk historia, men vi har betydligt större erfarenhet av detta direktdemokratiska instrument än ovannämnda länder. Sverige har sedan demokratins genombrott folkomröstat vid sex tillfällen. Samtidigt är inte denna tradition så stark att det är förvånande att vi denna gång inte tillgriper folkomröstning. Huvudskälen för detta står dock att finna i politiska faktorer snarare än en svag tradition på området. Vi återkommer till det svenska fallet i kapitel 4.

De nya medlemsländerna från forna östblocket har av förståeliga skäl inte någon lång tradition av folkomröstningar att falla tillbaka på – även om vissa av dem, till exempel Estland och Polen har en mellan- eller efterkrigshistoria som rymmer inslag av folkomröstningar.¹⁸ Dock har folkomröstningsinstitutet en stark ställning i flera av dessa länder vilket bland annat illustreras av att deras författningar medger möjligheten att via folkinitiativ framtvunga folkomröstning. Flera av de nya medlemsländerna har också varit flitiga att utnyttja denna beslutsmetod under sin korta tid som demokratier. Så har till exempel Litauen haft inte mindre än arton folkomröstningar sedan 1991 och även Estland, Lettland, Polen, Slovakien, Slovenien och Ungern har kommit att utnyttja folkomröstningsinstitutet relativt flitigt sedan början av 1990-talet. Det enda undantaget är Tjeckien som endast haft en folkomröstning sedan murens fall och då gällde det medlemskapet i unionen.

När det gäller ratificeringen av det konstitutionella fördraget är det slående att denna grupp länder inte valt att följa den nyetablerade praxis man skapat kring användandet av folkomröstningar. Utifrån erfarenheterna de senaste femton åren hade vi kunnat vänta oss att Tjeckien skulle avstå folkomröstning medan övriga länder i denna grupp skulle komma att underställa konstitutionen direkt folkligt mandat. I själva verket ser vi i praktiken den omvända situationen. Litauen blev det första landet att ratificera konstitutionen vilket skedde genom parlamentsbeslut den 11 november 2004. Ungerns parlament ratificerade konstitutionen den 20 december 2004. Slovenien och Slovakien har ratificerat under våren 2005. Estland och Lettland kommer att följa dessa exempel och söka ratificering genom parlamentsbeslut. Tjeckien kommer antagligen, tvärt emot vad som hade kunnat förutsägas, att hålla folkomröstning – antingen i samband med nästa allmänna val i juni 2006 eller redan hösten 2005. Polen är det enda land som konse-

¹⁸ Estland hade fem folkomröstningar mellan åren 1923 och 1936, Lettland hade fyra under perioden 1923-34 och Polen hade tre folkomröstningar 1946.

kvent agerar i linje med sin korta tradition genom att ratificera via en folkomröstning som troligen kommer att hållas i anslutning till presidentvalet 2005. President Kwasniewski påpekade i ett uttalande att det förefaller naturligt att polackerna direkt får ta ställning till det konstitutionella fördraget på samma sätt som man 1997 fick rösta om den nya konstitutionen och 2003 om medlemskap i EU.¹⁹

Orsakerna till att flertalet av dessa länder valt att agera tvärt emot vad vi kunnat förvänta givet hur man använt folkomröstningsinstitutet under sin tid som demokratier beror på de politiska faktorer som vid sidan av författning och tradition påverkar valet av ratificeringsstrategi.

Bland övriga medlemsstater som beslutat om folkomröstning finner vi också ett mycket svagt samband mellan nationella traditioner rörande folkomröstningar och valet av ratificeringsstrategi i den aktuella konstitutionsfrågan. Av dessa sex medlemsstater – Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien och Storbritannien – är det endast Frankrike som kan sägas ha en stark tradition på området. I övriga länder är det tvärtom relativt eller mycket ovanligt att folkomrösta. För Nederländerna blir det första gången i landets historia. Luxemburg har inte anordnat folkomröstning sedan 1937. I Portugal höll man folkomröstning om Amsterdamfördraget men inte om vare sig Maastricht- eller Nicefördraget, i övrigt har man endast folkomröstat vid tre tillfällen sedan 1933.

¹⁹ "Polish President in favour of referendum", *Democracy International* 25/3 2004 (www.european-referendum.org). President Kwasniewskis uttalande ursprungligen återgivet i *Gazeta Wyborcza* 25/3 2004 (<http://serwisy.gazeta.pl>). Det skall också noteras att det faktiskt kan bli enklare att få ett ja i en folkomröstning än att erhålla den nödvändiga 2/3-majoriteten i parlamentets båda kammare och detta är rimligen en bidragande orsak till varför presidenten och regeringen förespråkar folkomröstning. Opinionsundersökningar pekar på ett starkt folkligt stöd för ett ja till konstitutionen. Se Kurpas, Sebastian, Incerti, Marco & Scönlau, Justus, 2005, "What prospects for the European Constitutional Treaty? Monitoring the Ratification Debates. Results of an EPIN Survey of National Experts", *EPIN Working Paper*, No.12/Januari 2005.

Spanien har folkomröstat fem gånger sedan 1947 men aldrig om frågor rörande EG/EU. I Storbritannien röstade man 1975 om fortsatt medlemskap i EG vilket är det enda tillfället då man haft en nationell folkomröstning. Detta är inte särskilt förvånande med tanke på att den representativa demokrati-traditionen är mycket stark i Storbritannien.²⁰ Under senare år har emellertid regeringen Blair bidragit till ett mer frekvent nyttjande av folkomröstningsinstitutet, men detta gäller endast regionala och lokala folkomröstningar. Det är således slående att samtliga dessa länder, Frankrike undantaget, har en (mycket) svag tradition vad gäller användandet av folkomröstningar och orsakerna till att man valt denna ratificeringsstrategi står uppenbart att finna på annat håll.

Frankrike har en stark folkomröstningstradition som sträcker sig långt tillbaka i historien, men vi bör observera att när det gäller den europeiska integrationen i allmänhet och fördragsrevideringar i synnerhet är erfarenheten mer begränsad.²¹ Frankrike har som ett av grundarländerna en lång integrationshistoria, men endast två gånger har man folkomröstat i frågor med anknytning härtill: 1972 anordnade man folkomröstning om den då förestående utvidgningen av EG och 1992 gick fransmännen till valurnorna för att ta ställning till Maastrichtfördraget. Båda dessa folkomröstningar utlystes genom åberopande av artikel 11 i den franska författningen, vilken ger presidenten möjlighet att direkt till folket föra frågor som antas påverka villkoren för hur Frankrikes politiska institutioner fungerar. Den femte republikens författning ger presidenten makten att avgöra huruvida folkomröstning skall hållas eller ej och trots att det tidigt stod klart att en bred politisk majoritet i Frankrike önskade att folket direkt skulle få ta ställning till konstitutionen dröjde president Chirac länge med

²⁰ Se Balsom, Denis, 1996, "The United Kingdom: constitutional pragmatism and the adoption of the referendum", i Gallagher, Michael & Pier Vincenzo Uleri (red.) *The Referendum Experience in Europe*, London: Macmillan Press Ltd.

²¹ Morel, Laurence, 1996, "France: towards a less controversial use of the referendum?", i Gallagher, Michael & Pier Vincenzo Uleri (red.) *The Referendum Experience in Europe*, London: Macmillan Press Ltd.

ett definitivt besked.²² Alternativet till att hålla folkomröstning vore att kongressens båda kammare ratificerar med 3/5-majoritet.

I den franska debatten har det uppenbarligen haft stor betydelse att konstitutionen, trots att det i juridisk mening är ett fördrag, omnämns som en konstitution för Europa. Så har till exempel Philippe de Villiers, ledare för *Mouvement pour la France*, uttalat att det vore otänkbart att det franska folket som direkt fick ta ställning till den femte republikens konstitution inte skulle få samma möjlighet att besluta om denna konstitution.²³ Trots den politiska risk som föreligger kunde presidenten slutligen inte stå emot det massiva politiska tryck som fanns till stöd för en folkomröstning, särskilt inte när ledande företrädare från hans eget parti – som till exempel dåvarande finansminister Nicolas Sarkozy – uttalat att det inte är hållbart att först betona det konstitutionella fördragets betydelse för Europas framtid för att sedan underlåta att direkt tillfråga folket om dess mening.²⁴ En väsentlig komponent i den offentliga retoriken har således varit ett återopande av Frankrikes tradition att hålla folkomröstningar – särskilt rörande antagandet av nya författningar.

När Chirac slutligen, i presidentens traditionella tal den 14 juli 2004, gjorde klart att det skulle hållas folkomröstning om konstitutionen, konstaterade han kort att det franska folket berörs direkt av det konstitutionella fördraget och att man därför kommer att konsulteras direkt.²⁵ Presidentens tvekan skall förstås mot bakgrund av att fransmännen snarare hade röstat nej till Maastrichtfördraget 1992, trots att alla opinionsmätningar på ett tidigt stadium förutspått en klar seger för ja-sidan. Även

²² "Chirac still undecided over referendum issue", *EU observer* 30/10 2003 (www.euobserver.com).

²³ "Chirac consults French party leaders over referendum", *EU observer* 29/10 2003 (www.euobserver.com).

²⁴ "Referendum pressure grows in France", *EU observer* 10/5 2004 (www.euobserver.com).

²⁵ "France to have referendum on the Constitution", *EU observer* 14/7 2004 (www.euobserver.com).

denna gång visade undersökningar inledningsvis på ett klart försprång för anhängarna till konstitutionen, men president Chirac hyste likväl farhågor att opinionen skulle kunna komma att svänga – särskilt om nej-sidan skulle lyckas föra in frågor i debatten som inte är direkt kopplade till det konstitutionella fördragets innehåll. I första hand var det den känsliga frågan om turkiskt medlemskap i unionen som Chirac fruktade skulle kunna få debatten att skifta fokus och ge EU-skeptiker och nej-sidan vind i seglen och det är mot denna bakgrund löftet om en separat folkomröstning om turkiskt EU-medlemskap skall förstås.

Farhågorna om ett nej till det konstitutionella fördraget förefaller ha varit välgrundade eftersom opinionsläget i Frankrike under våren 2005 har förändrats markant och nej-sidan har gått framåt kraftigt. Emellertid är det i första hand ett missnöje med att konstitutionen har en marknadsliberal slagsida och inte stärker den sociala dimensionen som fått genomslag i den franska debatten vid sidan av ett allmänt missnöje med inrikespolitiken. Opinionsundersökningar i mars månad visade för första gången på en majoritet för ett nej till det konstitutionella fördraget²⁶ och nej-sidans försprång har bekräftats i upprepade opinionsmätningar under våren. Utgången av folkomröstningen den 29 maj 2005 är i skrivande stund högsta grad osäker vilket fått president Chirac själv att inta en mer aktiv roll i valdebatten än vad som ursprungligen var tänkt; bedömare av fransk inrikespolitik är dock osäkra på vilken tillgång presidenten egentligen utgör för ja-sidan. I ett försök att vända opinionen deltog president Chirac den 14 april 2005 i en v-debatt där han svarade på frågor kring konstitutionen och presenterade argumenten varför fransmännen bör rösta ja. Opinionsundersökningarna som följde efter debatten visade emellertid på ett fortsatt försprång för nej-sidan och endast 22 procent av de som följde debatten ansåg att Chiracs argumentation var övertygande medan 50 procent ansåg att den inte

²⁶ "Chirac told to speak up as tide turns for No vote", *Financial Times* 21/3 2005.

var övertygande.²⁷ För att övertyga fransmännen om att EU i själva verket utgör en effektiv motvikt till de globala marknadskrafterna och att det konstitutionella fördraget är en nödvändig förutsättning för att slå vakt om välfärdsstaten, har president Chirac tagit hjälp av förbundskansler Schröder som har "gästspelat" i den franska valrörelsen genom att föra fram detta budskap.²⁸ Det återstår att se om detta kan få opinionsvinden att vända till förmån för ja-sidan i Frankrike.

Sammanfattningsvis står det klart att medlemsländernas beslut att hålla folkomröstning eller ratificera genom parlamentsbeslut endast i begränsad omfattning sammanfaller med de nationella traditioner som finns på området. Det mest slående är att en stor grupp länder snarast bryter med etablerad nationell praxis och för dessa länder får vi söka bortom författningens krav och nationella traditioner för att förstå den valda ratificeringsstrategin.²⁹

2.3 Politiska faktorer

Vid sidan av konstitutionella krav och hänsyn till nationella traditioner har politiska faktorer uppenbart påverkat vilken ratificeringsmekanism som aktualiserats i de olika medlemsstaterna. Vad döljer sig då bakom denna relativt allmänna rubricering? En självklar utgångspunkt för hela vårt resonemang är att de aktörer som har möjlighet att påverka valet av ratificeringsmekanism kommer att eftersträva att denna kommer att stärka deras möjlighet att nå framgång i sakfrågan. I den meningen är det delvis ett strategiskt beslut huruvida man till exempel är för en folkomröstning: tror man sig ha folkets majoritet till stöd för sin egen uppfattning påverkar det naturligtvis inställningen till denna besluts metod. Konstitutionella krav och nationella traditioner krymper manöverutrymmet för

²⁷ "Chirac fails to move French voters", *EurActiv* 18/4 2005 (www.euractiv.com).

²⁸ "Schröder lends support to EU treaty Yes campaign", *Financial Times* 25/4 2005.

²⁹ Se vidare avsnitt 2.4

de politiska aktörerna, men likväl finns i de flesta länder ett strategiskt moment och en valsituation där inflytelserika aktörer kan välja att antingen eftersträva ratificering via parlamentsbeslut eller folkomröstning. Frågan är då vilka faktorer som i denna situation har kommit att påverka beslutsfattare i unionens medlemsländer att välja endera av våra båda grundalternativ för ratificering? Vi menar att åtminstone fyra centrala faktorer har haft betydelse i detta sammanhang: *folklig förankring, opinionsläget, regeringsmakten och splittrade partier*.

En första viktig faktor gäller unionens *folkliga förankring* i medlemsländerna och behovet av ett förnyat mandat från medborgarna för den nya situation som inträder om konstitutionen träder i kraft. Så har till exempel Portugals före premiärminister, kommissionens nuvarande ordförande, Jose Manuel Durao Barroso betonat att en folkomröstning bör hållas eftersom det konstitutionella fördraget innehåller relevanta förändringar av unionen.³⁰ Den bärande tanken är att konstitutionen markerar ett nytt och avgörande skede i den europeiska integrationens historia och att medborgarna därmed bör få ta ställning direkt till detta kvalitativa skifte. Detta motiv har varit starkt vägledande för ställningstagandet i såväl Luxemburg som Nederländerna. Redan i juni 2003 klargjorde Luxemburgs premiärminister Jean-Claude Juncker att det konstitutionella fördraget sågs som så betydelsefullt att landet för första gången sedan 1936 skall hålla folkomröstning.³¹ Ratificeringsfrågan är knappast omstridd då samtliga större partier är för ratificering och utslaget förväntas bli ett obestriddigt ja. Regeringskoalitionen hoppas emellertid att en folkomröstning skall kunna öka intresset för – och medvetenheten om – Europafrågor i allmänhet och konstitutionen i synnerhet. Datum för omröstningen är bestämt till den 10 juli 2005.

³⁰ "Portugal to hold referendum on EU constitution in 2005: PM", *EU business* 23/6 2004 (www.eubusiness.com).

³¹ "Luxemburg to vote on EU constitution", *EU business* 27/6 2003 (www.eubusiness.com).

I Nederländerna har situationen delvis varit annorlunda genom att det största regeringspartiet, kristdemokratiska CDA, hela tiden motsatt sig folkomröstning. Oppositionen och övriga koalitionspartier har dock med framgång drivit folkomröstningsfrågan i parlamentets båda kammare och fick slutligen igenom ett förslag om en rådgivande folkomröstning – vars resultat regeringen har förbundit sig att acceptera.³² Till bilden hör också att det i Nederländerna, till skillnad från Luxemburg, hela tiden funnits ett starkt opinionstryck till stöd för folkomröstning. Enligt regeringens egna opinionsundersökningar har 80 procent av holländarna velat se en folkomröstning om det konstitutionella fördraget.³³

Att det konstitutionella fördraget innebär en nyordning av sådant slag att det kräver ett förnyat folkligt mandat är emellertid en omstridd bedömning. Politiska företrädare i de nya medlemsländer som valt att avstå folkomröstning, trots en benägenhet i närtid att hålla sådana, menar att det mandat som landets medborgare gav då man röstade för anslutning är fullt tillräckligt för att fortsatt legitimera medlemskap i unionen. Så deklarerade till exempel Litauens utrikesminister Antanas Valionis i ett tal till parlamentet att det inte förelåg något behov av ytterligare en folkomröstning för att bekräfta det litauiska folkets stöd för medlemskapet i EU. Enligt Valionis kunde parlamentets ratificering av det konstitutionella fördraget betraktas som en bekräftelse på det strategiska val som litauerna fattat genom att rösta ja i medlemskapsomröstningen: ”I believe that the Lithuanian people made a strategic decision to be in Europe in a referendum. You now only have to confirm the decision of the people”.³⁴ En liknande hållning har intagits av ledande politiker i flertalet nya medlemsländer:

³² ”EU Constitution: Senate Agrees to Referendum”, *Government.nl* 25/1 2005 (www.government.nl).

³³ ”Dutch overwhelmingly in favor of referendum on EU constitution”, *EU business* 5/9 2003 (www.eubusiness.com).

³⁴ ”Lithuania begins EU constitution ratification process”, *EU business* 5/11 2004 (www.eubusiness.com).

det konstitutionella fördraget ändrar inte EU på något avgörande sätt och därför behövs inte något förnyat folkligt mandat.

Att stärka den folkliga förankringen är emellertid inte uteslutande en inhemsk fråga, den har också en europeisk dimension: inhemskt gäller det att stärka legitimiteten för EU-samarbetet och försäkra sig om medborgarnas stöd för konstitutionen, men lika viktigt kan det vara att inför övriga medlemmar visa upp sig som ett land som tar sina europeiska förpliktelser på allvar. I Spanien, som den 20 februari 2005 blev det första medlemslandet att hålla folkomröstning, betonade premiärminister Zapatero just den senare aspekten. I ett tal till parlamentet klargjorde han att Spanien ”will be giving an example of democratic responsibility and renewing our commitment to the European project”.³⁵ För premiärminister Zapateros ledning har det varit viktigt att förbättra den något ansträngda relationen till EU och inte minst till Tyskland och Frankrike, som följde av den tidigare högerregeringens villkorlösa stöd för USA:s Irak-politik. Att det spanska folket direkt och med god marginal sade ja till den nya konstitutionen blev ur detta perspektiv en viktig signal som tydliggjorde Spaniens stöd för det europeiska integrationsprojektet.

Hur betydelsefullt man än bedömer ett stärkande av den folkliga förankringen vara, är *opinionsläget* självfallet en faktor som de politiska beslutsfattarna har att överväga när man beslutar om att hålla folkomröstning eller ej. Det konstitutionella fördraget är framförhandlat mellan unionens regeringar, men i de flesta medlemsländer finns dessutom en bred majoritet i parlamenten till stöd för ratificering. De allra flesta regeringar kan räkna med parlamentsratificering som en säker väg till framgång. Annorlunda förhåller det sig om man överlåter det avgörande beslutet direkt till medborgarna. Stödet för unionen har generellt försvagats sedan det var som starkast i början av 1990-talet och i vissa länder finns en starkt EU-

³⁵ ”PM calls on Spanish to vote ”yes” to EU constitution”, *EU business* 11/1 2005 (www.eubusiness.com).

kritisk opinion.³⁶ Om medborgarna i ett medlemsland är skeptiska eller öppet kritiska till EU i allmänhet och även förmodat eller redovisat emot det konstitutionella förslaget, kommer detta självfallet att verka som en allvarlig restriktion mot att hålla folkomröstning. Varför överge en säker väg till framgång genom parlamentsratificering för en osäker resa mot ratificering genom folkomröstning?

Sverige och Malta är två exempel på medlemsländer där regeringen kan räkna med en bred parlamentsmajoritet, men där det skulle vara betydligt svårare att erhålla ett direkt folkligt mandat till stöd för konstitutionen. Såväl utfallet i återkommande opinionsundersökningar som färsk erfarenhet från folkomröstningar ger politikerna goda skäl att se folkomröstning som ett högriskprojekt. Svenskarna röstade nej till deltagande i valutaunionen trots ett brett parlamentariskt stöd för medlemskap och kommissionens opinionsundersökningar visar ständigt att svenskarna är bland de mest EU-kritiska unionsmedborgarna. Färre än 50 procent av svenskarna anser att medlemskap i EU är något positivt.³⁷ Malteserna röstade visserligen ja till medlemskap men utgången blev mer oviss än förväntat och färskas opinionsundersökningar visar på ett vikande stöd för konstitutionen. Våren 2003 uppgav 70 procent av malteserna att de var för konstitutionen³⁸, en siffra som hösten 2004 sjunkit till 56 procent³⁹. Malta har tillsammans med Lettland störst andel EU-skeptiska medborgare av samtliga nya medlemsländer. Endast 40 procent av lettlandarna anser att medlemskap i EU är någonting positivt.⁴⁰

³⁶ Karlsson, Christer, 2001, *Democracy, Legitimacy and the European Union*, Acta Universitatis Upsaliensis.

³⁷ *Eurobarometer* 62, december 2004
(http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm).

³⁸ *Eurobarometer* 61, juli 2004
(http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm).

³⁹ *Eurobarometer* 62, december 2004
(http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm).

⁴⁰ Ibid.

I flertalet nya medlemsländer har man valt parlamentsratificering trots att opinionsundersökningar talar för att en klar majoritet av medborgarna stödjer det konstitutionella fördraget. Flera omständigheter gör dock att detta opinionsstöd får bedömas som osäkert. För det första visar Eurobarometerns undersökningar att det i många av de nya medlemsländerna finns stora grupper som ej har någon bestämd uppfattning vad gäller synen på EU.⁴¹ EU är fortfarande en ny dimension i politiken som många väljare har svårt att bilda sig en uppfattning om. Detta talar för att opinioner kan vara särskilt lätttröliga i frågor som rör unionen. För det andra fruktar politikerna ett lågt valdeltagande vilket antagligen skulle gynna nej-sidan i en eventuell folkomröstning. Så har till exempel Estlands premiärminister Juha Pärts uttryckt farhågor att senare års många folkomröstningar, inklusive den rörande medlemskap, skulle kunna bidra till ett lågt valdeltagande.⁴² Dessutom finns naturligtvis farhågor att väljarna utnyttjar en eventuell folkomröstning till att vädra ett allmänt missnöje med den sittande regeringen och samhällsutvecklingen i stort, snarare än att man tar ställning till frågan om det konstitutionella fördraget. Dessa farhågor kring opinionsläget och möjligheten att kunna vinna en folkomröstning har, tillsammans med uppfattningen att det inte föreligger något behov av ett förnyat folkligt mandat, medfört att flertalet nya medlemsländer valt ratificering via parlamentsbeslut.

Polen och Tjeckien har valt att trots allt hålla folkomröstningar. I Polen väljer man att konsekvent agera i linje med sin nyvunna demokratiska praxis av att hålla folkomröstningar – särskilt rörande frågor med konstitutionell koppling. Osäkra majoritetsförhållanden i parlamentet spelar också in. Mer överraskande är då att tjeckerna troligen kommer att ges möjlighet att direkt säga sitt om konstitutionen. Detta kan tyckas förvånande dels med tanke på att folkomröstningsinstitutet

⁴¹ Ibid.

⁴² ”Estonia decides against referendum on EU constitution”,
EU business 3/9 2004 (www.eubusiness.com).

inte har någon stark ställning i Tjeckien, dels mot bakgrund att opinionsläget är mycket svårbedömt. Tjeckerna intar än så länge en relativt skeptisk hållning till medlemskapet i unionen. Endast 45 procent av tjeckerna anser att medlemskap i EU är någonting bra.⁴³ Trots att vägen till ratificering via folkomröstning därmed ter sig problematisk finns det samtidigt svåra hinder att övervinna för att erhålla det nödvändiga parlamentsstödet.

I Tjeckien är den inrikespolitiska situationen mycket komplicerad och framförallt finns inte någon stabil parlamentsmajoritet till stöd för det konstitutionella fördraget. Regeringskoalitionen, bestående av socialdemokrater, kristdemokrater och liberaler, är för konstitutionen men dessa partier har endast en knapp majoritet i parlamentet. Oppositionen bestående av konservativa och kommunister är emot det konstitutionella fördraget, liksom den EU-skeptiske presidenten Vaclav Klaus som menar att fördraget är ett tydligt steg mot förstärkt överstatlighet.⁴⁴ Med rådande majoritetsförhållanden är det högst osäkert om regeringen skulle få det stöd som krävs för att ratificera fördraget i parlamentet. Om fördraget bedöms kräva en ändring i den tjeckiska författningen, krävs att 3/5 av ledamöterna i vardera av parlamentets båda kammare stödjer förslaget. Detta är ännu inte klarlagt då den tjeckiska författningsdomstolen inte tagit ställning i frågan. I dagsläget är regering och opposition i princip ense om att en folkomröstning skall hållas men fortsatt oeniga om tidpunkten för denna. Oppositionen vill gå till folkomröstning innan 2005 är slut medan regeringen vill avvakta till juni 2006 för att hålla folkomröstningen i anslutning till parlamentsvalet. Om man inte förmår enas om tidpunkten för folkomröstning finns möjligheten att frågan trots allt kommer att avgöras genom beslut i parlamentet. Situationen i Tjeckien kompliceras ytterligare av

⁴³ *Eurobarometer* 62, december 2004

(http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm).

⁴⁴ "European constitution draft a move towards supranationalism: Klaus", *EU business* 4/7 2003 (www.eubusiness.com).

den pågående regeringskrisen och i skrivande stund är det osäkert hur konstitutionsfrågan slutligen kommer att avgöras.⁴⁵

En tredje betydelsefull faktor rör överväganden om hur valet av ratificeringsstrategi påverkar kampen om *regeringsmakten*. I flera medlemsländer kommer president- eller parlamentsval att hållas inom perioden fram till november 2006 då det konstitutionella fördraget skall vara ratificerat och detta har spelat en viktig roll i flera fall. Allra tydligast är detta i Storbritanien där premiärminister Tony Blair den 20 april 2004 plötsligt meddelade att briterna skulle få chansen att direkt ta ställning till det konstitutionella fördraget.⁴⁶ Detta markerade en helomvändning. Den brittiska regeringen och premiärminister Blair hade vid upprepade tillfällen avfärdat oppositionens krav på folkomröstning genom att hävda att det konstitutionella fördraget inte medför några avgörande förändringar utan snarare skall ses som ett sätt att ”städa upp”⁴⁷ i de existerande fördragen.⁴⁸

Politiska bedömare är eniga om att Blairs utspel i första hand var dikterat av hänsyn till den inrikespolitiska maktkampen. Helomvändningen kom i april 2004 endast några månader före valet till Europaparlamentet där Labour förväntades göra ett

⁴⁵ För en analys av den tjeckiska situationen, se Král, David, 2005, “The Czech ratification of the Constitutional Treaty – victim of the Government crisis?”, Europeum Institute for European Policy (www.europeum.org).

⁴⁶ Blair, Tony, 2004b, ”Let The People Have The Final Say On New European Treaty – Tony Blair”, statement to the House of Commons, 20/4 2004 (www.fco.gov.uk).

⁴⁷ ”Tories mount push to force British referendum on EU”, *EU business* 8/10 2003 (www.eubusiness.com).

⁴⁸ I en intervju den 26 mars 2004 upprepade Tony Blair sitt motstånd mot att folkomrösta om den nya konstitutionen, se Blair, Tony, 2004a, ”Doorstep interview at the European Council in Brussels”, 26/3 2004 (www.number-10.gov.uk) och så sent som dagarna innan tillkännagivandet av en brittisk folkomröstning förnekade en av premiärministerns talesmän att en omprövning av den officiella hållningen var nära förestående, ”Despite reports, Blair still opposing British vote on EU constitution”, *EU business* 15/4 2004 (www.eubusiness.com).

dåligt val. Men framförallt ville Blair genom sitt utspel vrida ett effektivt vapen ur händerna på de konservativa inför parlamentsvalet som hölls i maj 2005. Genom att utlysa folkomröstning undviker Blair att anklagas av de konservativa för att inte lyssna till och våga lita på det brittiska folkets inställning till EU och den nya konstitutionen. Med en stark EU-kritisk opinion – den senaste Eurobarometern visar att endast 38 procent av briterna anser medlemskap i EU vara något bra⁴⁹ – och en politisk opposition som står beredd att ta varje tillfälle i akt att spela på det folkliga missnöjet gentemot EU, hade det naturligtvis varit svårt för Blair att vinna valet. Nu lyckades Labour vinna valet och man behåller den politiska makten även om man förlorade väljarstöd. Huruvida beslutet att utlysa folkomröstning om det konstitutionella fördraget blev avgörande för utgången av valet är naturligtvis omöjligt att bedöma. I en grundläggande mening lyckades ändå Blairs strategi: EU-frågan blev aldrig en betydelsefull faktor i den brittiska valkampanjen.

Kampen om regeringsmakten kan i Storbritannien sägas ha fått företräde framför ratificeringen av det konstitutionella fördraget eftersom det i dag måste ses som mycket osäkert huruvida Blair och Labour skall kunna vända den brittiska opinionen och få majoritetens stöd för ratificering i den folkomröstning som kommer att hållas under 2006 efter avslutat brittiskt ordförandeskap. Regeringen Blair vill vänta så länge som möjligt med att hålla folkomröstning för att kunna invänta avslutad ratificering i övriga medlemsländer. Därigenom skulle man kunna använda hotet om en förestående brittisk isolering som ett tungt vägande argument i kampanjen för ett ja till konstitutionen.

Omsorg om regeringsmakten kan också vara en faktor som verkar emot utlysandet av folkomröstningar eftersom dessa kan utgöra ett utmärkt tillfälle för oppositionen att komma till tals och föra fram kritik mot regeringen och dess politik. En

⁴⁹ *Eurobarometer* 62, december 2004
(http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm).

sådan kritik behöver inte begränsas till att gälla den aktuella sakfrågan utan kan vara mer generell. Risken – från regeringens perspektiv – är att oppositionen lyckas omvandla folkomröstningen till ett allmänt test av regeringens popularitet eller för att driva sina egna hjärtefrågor. I Belgien avstod regeringskoalitionen från att driva igenom den planerade folkomröstningen då man fruktade att det högerextremistiska partiet Vlaams Belang skulle komma att utnyttja folkomröstningen för att fokusera Turkietfrågan och spela på främlingsfientliga strömningar för att därigenom stärka sin position inför nästa allmänna val.⁵⁰

En fjärde principiellt betydelsefull faktor är *partisplittring*, det vill säga risken att EU-frågan splittrar politiska partier internt på nationell nivå och att man därför kan ha ett intresse av att föra ut frågan direkt till väljarna för att slippa en uppslitande debatt inom partier. Vi känner flera exempel där både socialdemokratiska och konservativa partier är internt splittrade vad gäller EU och europeisk integration. För den svenska socialdemokratin har detta länge varit ett bekymmer och beslutet att hålla folkomröstning om medlemskap i valutaunionen skall förstås som ett försök att undvika en uppslitande intern parti-strid. För Labour i Storbritannien är EU-frågan fortsatt bekymmersam och även det franska socialistpartiet har på senare år haft bekymmer att marschera i takt vad gäller Europapolitiken. Konstitutionen har delat partiet i två delar och en falang under ledning av förre premiärministern Laurent Fabius har motsatt sig konstitutionen och menat att den är för marknadsliberal. I en intern omröstning i december 2004 beslöt partiets medlemmar att man trots allt skulle stödja det konstitutionella fördraget men frågan är fortsatt kontroversiell. Vissa partiföreträdare vägrar att böja sig för partilinjen och fortsätter att offentligt ta ställning emot det konstitutionella fördraget.

Denna interna splittring finner vi även inom vissa högerpartier – ett aktuellt exempel utgörs av det tjeckiska oppositions-

⁵⁰ ”Belgium: EU Constitution will not be put to referendum”,
EurActiv 27/1 2005 (www.euractiv.com).

partiet ODS som internt har svårt att enas om huruvida man skall acceptera det konstitutionella fördraget eller ej.⁵¹ Detta har i sin tur försvårat en överenskommelse med den regerande koalitionen om formerna för en eventuell folkomröstning.

Den vinst man kan göra genom att internt i partierna slippa hantera en splittrande fråga skall emellertid vägas mot riskerna att offentligt torgföra sina inre motsättningar. Om en fråga förs ut till folkomröstning måste man också beakta risken att partiföreträdare hamnar på motsatta sidor i den offentliga debatten vilket i sin tur kan föranleda just den typ av motsättningar man söker undvika. Att få till stånd en ”rättning i leden” är inte alltid så enkelt vilket till exempel socialdemokraterna fick erfarva inför folkomröstningen om medlemskap i valutaunionen.

2.4 Ratificering – alternativ och orsaker

Så här långt har vi undersökt unionens medlemsländers ratificeringsstrategier och de viktigaste förklaringarna härtill. Vi har sett att nio (eventuellt tio) medlemsstater kommer att folkomrösta om det konstitutionella fördraget medan övriga söker ratificering via parlamentsbeslut. Hittills har vi betraktat ratificeringsprocessen som ett val mellan två grundalternativ men inom ramen för dessa finns några distinktioner som är värda att beakta. De folkomröstningar som kommer att hållas är i vissa fall *bindande* och i andra fall *rådgivande* vilket i teorin kan öppna för en konflikt mellan det folkliga utslaget och det beslut som regering och parlament har att fatta. I praktiken har inte detta någon större betydelse för ratificeringsprocessen i stort då flertalet länder har bindande folkomröstningar. I Danmark, Frankrike, Irland, Luxemburg, Polen, Portugal och Storbritannien kommer folkomröstningen att vara bindande.⁵² Undantagen är den folkomröstning som hölls i Spanien den 20 februari 2005 och den som kommer att

⁵¹ Se Král 2005, *op. cit.*

⁵² Det återstår att se om det blir någon folkomröstning i Tjeckien – den kan i så fall bli antingen bindande eller rådgivande.

hållas i Nederländerna den 1 juni 2005. Utfallet i Spanien blev en klar övervikt för ja-sidan och det spanska parlamentet har bekräftat detta utslag. I Nederländerna är opinionsläget i dag oklart och ett nej kan inte uteslutas. Opinionsmätningar från april månad visar på ett visst övertag för nej-sidan.⁵³

Den nederländska regeringen motsatte sig planerna på en bindande folkomröstning trots att parlamentet hade antagit ett förslag till stöd för detta. Slutligen nåddes en kompromiss genom att parlamentet den 25 januari 2005 antog en ny lag som öppnade för möjligheten att hålla en rådgivande folkomröstning. Den nederländske Europaministern Atzo Nicola har vid senare tillfälle något kryptiskt uttalat att även om folkomröstningen inte är bindande så kan inte utslaget ignoreras.⁵⁴ De politiska partierna har varit något mer tydliga i sin syn på folkomröstningens status. Socialdemokraterna, de Gröna och partiet D66 har alla uttalat att man har för avsikt att respektera utfallet förutsatt att valdeltagandet är högt. Kristdemokraterna har också deklarerat att man avser följa folkets ställningstagande om valdeltagandet överstiger 30 procent samt att minst 60 procent av de röstande tar ställning för eller emot. Det finns således ett visst mått av osäkerhet huruvida utslaget i den nederländska folkomröstningen verkligen kommer att bli vägledande för parlamentets ställningstagande, särskilt som opinionsmätningar antyder att valdeltagandet kan bli mycket lågt.⁵⁵

I de femton medlemsländer som avgör frågan via parlamentsratificering finns det anledning att uppmärksamma två komplicerande faktorer som teoretiskt kan påverka utgången: dels finns en skillnad vad gäller antalet församlingar som har

⁵³ "Dutch leaning towards 'no' on EU constitution, government not worried", *EU business* 25/4 2005 (www.eubusiness.com).

⁵⁴ "EU Constitution Newsletter March 2005", *Federal Trust* (www.fedtrust.co.uk).

⁵⁵ I en mätning från april månad uppgav endast 32 procent att det hade för avsikt att delta i folkomröstningen, se "Polls show that Dutch lean to 'no' vote in EU constitution referendum", *EU business* 23/4 2005 (www.eubusiness.com).

beslutanderätt dels finns skillnader i kraven på hur stor andel röster som utgör en vinnande majoritet.

I flertalet länder där parlamentsratificering avgör konstitutionens framtid fattas beslutet av *ett* parlament med *en* kammare. Så är fallet i Cypern, Estland, Finland, Grekland, Lettland, Litauen, Malta, Slovakien, Slovenien, Sverige och Ungern. Antalet vetoaktörer ökar då vi vänder blickarna mot Italien, Tjeckien, Tyskland och Österrike.⁵⁶ I samtliga dessa länder har folkförsamlingen två kammare vilka båda har att ge sitt godkännande. Belgien, slutligen, intar en särställning eftersom även regionala parlament måste ge sitt godkännande; inte mindre än sju folkförsamlingar måste fatta positiva beslut för att det konstitutionella fördraget skall kunna ratificeras. Teoretiskt är skillnaden i antalet vetoaktörer viktig, men i praktiken kommer inte detta att få någon större betydelse i den nu pågående ratificeringsprocessen. I de länder som har fler än en vetoaktör är det endast i Tjeckien som ratificeringen kan bli problematisk, men stötestenen är inte att ett parlamentsbeslut skall tas av två kammare utan snarare att det överhuvudtaget kan bli svårt att uppnå 3/5-majoritet i endera kammaren.

Den andra försvårande omständigheten avseende utsikterna för parlamentsratificering gäller vilka majoritetskrav som gäller i de beslutande församlingarna. I vissa medlemsländer är enkel majoritet tillräckligt för att godkänna det konstitutionella fördraget – så är fallet i Belgien, Cypern, Estland, Grekland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Ungern, Slovakien⁵⁷ och Österrike. I Tjeckien avvaktar man ett utslag av landets författningsdomstol som har att avgöra om enkel majoritet eller 3/5-majoritet krävs för att ratificera det konstitutionella fördraget – förutsatt att det blir parlamentet som kommer att fatta beslutet om ratificering. I några länder som kommer att fatta

⁵⁶ I Österrikes fall kan man ifrågasätta om överhuset skall ses som en vetoaktör eftersom underhuset med enkel majoritet kan upphäva ett negativt beslut i senaten.

⁵⁷ Om godkännande av det konstitutionella fördraget bedöms medföra ett suveränitetsöverlåtande krävs 3/5-majoritet i parlamentet.

beslut via parlamentsratificering krävs att 2/3 av ledamöterna röstar för godkännande – så är fallet i Finland, Slovenien och Tyskland. I Sverige kommer det att krävas stöd från 3/4 av riksdagens ledamöter – förutsatt att det bedöms att det konstitutionella fördraget innebär att ny beslutanderätt överläts till EU. Inte heller kravet på kvalificerad majoritet ser i praktiken ut att bli en försvärande faktor i något medlemsland. Litauen, Slovenien och Ungern har som bekant redan ratificerat det konstitutionella fördraget. I ytterligare tolv av medlemsländerna som kommer att ratificera via parlamentsavgöranden finns i dag det majoritetsstöd som krävs. Den enda dramatik som kan förväntas gälla Tjeckien – förutsatt att frågan går till parlamentsavgörande.

Vad gäller de förklaringsfaktorer som vi undersökt har vi funnit att få nationella författningar har tvingande skrivningar som i praktiken blir avgörande för vilken ratificeringsmetod som skall gälla. Irland och i princip Danmark, har små valmöjligheter i detta fall då respektive författning föreskriver bindande folkomröstning. Den italienska och den estländska författningen avvisar explicit möjligheten att folkomrösta om internationella fördrag, medan den tyska konstitutionen inte innefattar någon möjlighet till folkomröstning på federal nivå.⁵⁸

När det gäller nationella traditioner på området så är det slående att många länder i den nu aktuella situationen valt att handla tvärtemot vad som skulle kunna förväntats. De flesta av unionens nya medlemsländer – Cypern, Malta och Tjeckien undantaget – har under sin tid som nyetablerade demokratier flitigt kommit att utnyttja folkomröstningsinstitutet. När det gäller ratificeringen av det konstitutionella fördraget är det emellertid endast Cypern, Malta och Polen som agerar som

⁵⁸ Dock bör man notera att det i Estland finns ett prejudikat genom att man anordnade folkomröstning om medlemskap i unionen. I såväl Tyskland som Italien har det förekommit en diskussion om att ändra författningen för att kunna hålla folkomröstning om det konstitutionella fördraget, men någon politisk majoritet för en sådan handlingslinje kunde inte formuleras i någondera av länderna.

man kunnat förvänta. Övriga väljer ratificeringsmetod som avviker från den praxis man etablerat. I Tjeckien tycks man gå till folkomröstning medan man i Estland, Lettland, Litauen, Slovenien, Slovakien och Ungern väljer parlamentsratificering. På samma sätt är det slående att en grupp etablerade medlemsländer med en svag eller obefintlig tradition av folkomröstningar nu avser låta folket direkt avgöra konstitutionens framtid. Således kommer medborgarna i Luxemburg, Nederländerna och Storbritannien att ges möjligheten att direkt ta ställning till ratificeringsfrågan.

I de allra flesta medlemsländer har politiska faktorer haft en bidragande eller direkt avgörande effekt på valet av ratificeringsmetod. I endast ett fåtal länder har konstitutionella krav och/eller nationella traditioner haft en sådan tvingande kraft att dessa faktorer avgjort frågan. I de allra flesta länder har politikerna haft ett handlingsutrymme som öppnat för ett strategiskt agerande som påverkats av hänsyn till folklig förankring, opinionsläge, regeringsmakt och partisplittring.

Hittills har vi koncentrerat oss på att klargöra hur ratificeringen kommer att organiseras i unionens medlemsländer och vad som kan förklara den variation som förekommer i val av ratificeringsmetod. Nu övergår vi till att diskutera vilket av de båda grundalternativen parlamentsratificering och folkomröstning som är att föredra. Särskild uppmärksamhet riktas mot folkomröstningsinstitutet och dess för- respektive nackdelar.

3 FOLKOMRÖSTNINGSSINSTITUTET - FÖR OCH EMOT

Redan under Europeiska konventets arbete med att ta fram ett förslag till ett konstitutionellt fördrag för EU hade diskussionerna om den mest lämpliga ratificeringsproceduren kommit igång. Ett fyrtiotal konventsledamöter, vilka representerade flera länder och flera politiska partier, uppmanade regeringarna att låta medborgarna ta ställning till konstitutionen i nationella folkomröstningar.⁵⁹ Den demokratiska legitimiteten var det primära argumentet för en ratificering av det konstitutionella fördraget genom folkomröstning. Om målsättningen att föra EU närmare medborgarna skulle tas på allvar borde medborgarna involveras i ratificeringsprocessen.⁶⁰ Entusiasmen för att låta medborgarna avgöra det konstitutionella fördragets öde var begränsat hos stats- och regeringscheferna.

Frågan om den mest lämpliga ratificeringsproceduren sammankopplades bland annat med det konstitutionella fördragets innehåll. Gör det faktum att ett EU-fördrag får prefixet konstitutionellt någon reell skillnad eller handlar det enbart om retorisk kosmetik? Stater har konstitutioner, men kan EU ha ett konstitutionellt fördrag utan att vara stat? Innebär den nya terminologin att slutmålet för EU som en federal statsbildning pekas ut? Den andra och måhända mer väsentliga frågan, var om det konstitutionella fördraget innehöll ytterligare långtgående överföring av makt från medlemsstaterna till EU vilket skulle motivera att medborgarna konsulterades. Bland annat förenade Sveriges statsminister Göran Persson explicit valet av ratificeringsform med innehållet i det konstitutionella fördraget: "Om fördraget i grunden skulle förändra relationen mellan unionen och nationalstaten kan man diskutera folk-

⁵⁹ CONV 658/03 Bidrag från flera ledamöter, suppleanter och observatörer: "Folkomröstning om den europeiska konstitutionen".

⁶⁰ Bland annat citeras både Charles de Gaulle 1949 och Altiero Spinelli 1984, vilka från olika utgångspunkter, hävdade att upprättandet av en konstitution för Europa skulle fordra folkomröstning.

omröstning”.⁶¹ Experterna är både oeniga om eventuella implikationer av termen *konstitutionellt* fördrag och i vilken omfattning EU:s befogenheter utökas, men folkomröstningsförespråkare tenderar i högre utsträckning att svara jakande på de två frågorna under det att de som menar att det nya fördraget snarare kodifierar existerande praxis än innebär en genomgripande förändring tar ställning för parlamentarisk ratificering.⁶²

Syftet i denna del av rapporten är att pröva giltigheten i de argument som framförts för och emot att folkomrösta om det konstitutionella fördraget. Skilda argument till stöd för den ena eller andra ratificeringsformen har åberopats i den politiska debatten. Frågan är i vilken utsträckning det finns empiriska belägg som kan åberopas till stöd för folkomröstningars påstådda förtjänster och nackdelar.

3.1 Fler folkomröstningar

Den europeiska integrationen är en bidragande orsak till att folkomröstningar har blivit ett allt vanligare inslag i de europeiska politiska styrelsekicken. De gradvisa utvidgningarna och de allt frekventare fördragsförändringarna, det vill säga både den horisontella och vertikala integrationen, har föranlett sammanlagt 41 nationella folkomröstningar fram till februari 2005.⁶³ Den överväldigande majoriteten av dessa, närmare bestämt 30 stycken, har hållits under 1990-talet, vilket vittnar om EU:s samtida fördjupning och utvidgning. Det större antal tillfällen då medborgarna tillfrågas direkt i politiska spörsmål är inte ett exklusivt europeiskt fenomen utan folkomröstningstrenden är global. 405 nationella folkomröstningar hölls under perioden 1990–2000, vilket är en tre-

⁶¹ Riksdagens protokoll 2004/05:25.

⁶² Se bl.a. Eriksen, Erik Oddvar *et. al.*, 2003, *En författning för Europa?*, Göteborg: Daidalos och *En konstitution för Europa*, Sieps 2004:3–7.

⁶³ IRI Working paper 1/2005. Den spanska folkomröstningen om det konstitutionella fördraget är inte medräknad. Se även avsnitt 4.4 för en tabell över EU-relaterade folkomröstningar.

dubbling i jämförelse med 1980–1990 då 129 referendum hölls.⁶⁴ Där folkomröstningar varit ovanliga eller aldrig förekommit diskuteras allt oftare om politiska sakfrågor skall hänskjutas till medborgarna för avgörande. Den globala folkomröstningstrenden sätter även sina spår i antalet vetenskapliga publikationer: Fram till 1970 fanns det en handfull arbeten som behandlade folkomröstningar, medan antalet mångfaldigats efter 1980.⁶⁵

Då medborgarna i en ökad omfattning involverats direkt i det politiska beslutsfattandet har lägesbeskrivningar om att vi idag bevittnar en genomgripande demokratisk omvandling blivit vanligare. Representativ och deltagandedemokrati karaktäriseras inte som av varandra uteslutande folkstyrelseformer, utan som alltmer integrerade.⁶⁶ Vilka är då orsakerna till den ökade användningen av folkomröstningar? Den första typen av förklaringar utgår från karaktären på den politiska händelseutvecklingen under de senaste årtiondena: Nya stater har bildats, makt och befogenheter har omfördelats inom och mellan stater. Det stora flertalet av de nationella folkomröstningarna har berört den här typen av ”suveränitetsfrågor”.⁶⁷ Även flera av de nya demokratierna påbjuder eller erbjuder folkomröstningar i sina konstitutioner, vilket vittnar om folkomröstningsinstitutets attraktionskraft under den senaste vågen av demo-

⁶⁴ Frey, Bruno and Stutzer, Alois, 2003, *Direct Democracy: Designing a Living Constitution*, unpublished paper. Under 1990–2000 hölls hälften i Europa (248) och av dem hälften i Schweiz. 78 i Amerika, 37 i Afrika och 16 i Oceanien, se Frey and Stutzer, 2003, s.3. Regionala och lokala folkomröstningar, som bl.a. förekommer i Schweiz, vissa amerikanska och tyska delstater, är inte inkluderade i denna statistik.

⁶⁵ Butler & Ranney, 1994, *Referendums Around the World The Growing Use of Direct Democracy*, Washington: The AEI Press, s.11.

⁶⁶ Mendelson & Parkin, 2001b, *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills: Palgrave, s. 1, Frey and Stutzer, 2003, *op. cit.*, s. 3.

⁶⁷ Sussman, Gary, 2001, “When Demos Shapes the Polis – The Use of Referendum in Settling Sovereign Issues”, <http://www.iandrinstitute.org/Studies.htm> (15.12.2004).

kratisering. Under de senaste decennierna har allt fler medborgare sålunda getts möjligheter att ta ställning till territoriella gränsdragningar, godkännande av nya eller omarbetade konstitutioner och hörts om överföring av befogenheter till övernationella organisationer.⁶⁸ Då en betydande andel av folkomröstningarna i EU-området har varit föranledda av den europeiska integrationen är detta ett illustrativt exempel på hur EU kan påverka medlems- eller kandidatstaternas styrelseformer.

Den andra typen av förklaringar till varför direktdemokratiska metoder står högre i kurs på den politiska dagordningen är parlamentarismens och partipolitikens kris. Medborgarnas förtroende för de parlamentariska politiska institutionerna och de politiska partierna har gradvis urholkats. Samtidigt har uppslutningen kring demokratin som ett värde och idealt styrelseskick befästs.⁶⁹ Medborgarna stödjer demokratin som princip, men är kritiska till hur de demokratiska processerna fungerar i praktiken. Detta faktum behöver med nödvändighet inte innebära att de demokratiska institutionerna fungerar sämre än tidigare, utan kan även vara en effekt av att medborgarna har högre förväntningar på det politiska processerna. Direkt demokrati har marknadsförts som ett redskap att vitalisera demokratin då både medborgarnas utbildningsnivå och politiska självförtroende ("efficacy") har stigit i takt med att missnöjet med politiken ökat. Man kan även finna spår av dessa tankegångar i en artikel om medborgarinitiativ som finns i det konstitutionella fördraget. Enligt förslaget kan minst en miljon medborgare, som representerar ett flertal medlemsstater, inkomma med lagstiftningsförslag till kommissionen i frågor där EU har beslutskompetens. Genom att introducera detta direktdemokratiska instrument, som ger medborgarna en möjlighet att påverka EU:s dagordning, är förhoppningen att förbättra EU:s demokratiska legitimitet och därmed erhålla ett

⁶⁸ Butler & Ranney, 1994, *op. cit.*, s. 2, Sussman, 2000, *op. cit.*

⁶⁹ Norris, Pippa (red.), 1999, *Critical Citizens Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press, Holmberg, Sören & Oscarsson, Henrik, 2004, *Ett klart nej till Euron*.

större medborgerligt förtroende för den europeiska integrationen.⁷⁰

En tredje förklaring är att tekniska landvinningar, såsom datorer och informationsbehandling gjort det enklare att arrangera folkomröstningar. Trots de inledningsvis höga förhoppningar som hystes till den så kallade e-demokratins vitaliserande effekter på politiken, är utnyttjandet av informationsteknologin för att konsultera medborgarna fortsättningsvis relativt blygsamt. I Sverige har informationsteknologin haft en viss betydelse för anordnandet av folkomröstningar och samråd på regional och kommunal nivå, bland annat har medborgarna kunnat rösta via sina datorer. Numera finns det till och med ett visst utbud på företag som tillhandahåller dylika tjänster.⁷¹

3.2 Analytiska utgångspunkter

Den kommande undersökningen av folkomröstningsinstitutets för- och nackdelar vilar på två analytiska utgångspunkter. Den ena gäller synen på folkomröstning som ett alternativ eller komplement till representativ demokrati. Den andra avser att det i huvudsak finns tre slags argument som åberopas för- respektive emot folkomröstningsinstitutet.

3.2.1 Folkomröstning – alternativ eller komplement?

Demokrati kan förverkligas på olika sätt och uppfattningen om dess ideala utformning har växlat över tid. En viktig historisk skiljelinje är mellan deltagande- och direktdemokrati där folket styr sig själva utan mellanhänder och representativ demokrati där folket styr genom valda ombud. Den represen-

⁷⁰ I artikel 46, del 1, står det att ”no fewer than 1 million citizens coming from a significant number of member states may invite the Commission to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Constitution” EU-medborgarna får i praktiken samma rätt som EU-parlamentet att föreslå lagstiftning till kommissionen. Detaljerade rutiner för medborgarinitiativet skall senare regleras i vanlig EU-lag.

⁷¹ I Sverige finns bl.a. Votia Empowerment (<http://www.votia.com/>), som anlätades av kommunerna för rådslag i bl.a. Kalix, Luleå och Nyköping.

tativa demokratin anses idag vara den mest realistiska och effektiva utformningen av demokrati för storskaliga och moderna stater och samhällen.⁷² Frågan är då *när* och *hur* medborgarnas direkta deltagande kan förenas med en representativ styrelseform? De mest extrema positionerna är att betrakta deltagande respektive representativ demokrati som två oförenliga och alternativa system. Folkets direkta deltagande kan å ena sidan ses som ett främmande element då folkstyrelsen exklusivt definieras som medborgarnas val av representanter. En fundamentalistisk deltagardemokrat kan, å andra sidan, hävda att ett representativt styrelseskick innebär ett avsteg från demokratin kärna. Närmare bestämt, desto mer medborgarna involveras i det politiska beslutsfattandet ju bättre demokrati. De här två ytterlighetsperspektiven är i dagsläget inte vanligt förekommande, utan folkomröstningar framhålls i regel som ett komplement till den representativa demokratin. Men där slutar i regel enigheten. Det är i de mer detaljerade och finstiltla diskussionerna kring omfattningen och formerna för medborgarnas deltagande som man kan utläsa hur, när och på vilket sätt det direktdemokratiska deltagandet bäst kan komplettera den representativa demokratin.

I den akademiska debatten kan man renodla två dominerade perspektiv utifrån vilka man kan argumentera för att beslutsmakten under vissa förhållanden skall återdelegeras till medborgarna. För det första, finns det en deltagardemokratisk ståndpunkt där både principiella och instrumentella argument används för att stödja användandet av folkomröstningar. För deltagardemokrater är demokratin måttstock omfattningen av det medborgerliga engagemanget; ju mer aktiva och engagerade medborgarna är ju vitalare är demokratin.⁷³ Ur detta perspektiv är ett högt valdeltagande eftersträvansvärt, men folk-

⁷² Dahl, Robert, 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press.

⁷³ Pateman, 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,

styrelse skall vara något mer än att enbart utse representanter. Deltagardemokrater förespråkar därför olika former av deltagande, till exempel deltagande i val, partimedlemskap, brukarstyrelser och lokala aktionsgrupper. Trots att folkomröstningar inte anses ha motsvarande utbildande och socialiserande effekter som mera mellanmänskliga politiska möten hör deltagardemokrater till folkomröstningsinstitutets tillskyndare.⁷⁴ Medborgarnas politiska deltagande kan syfta till att påverka politiken eller att fatta de politiska besluten.⁷⁵ Brukarråd är ett exempel på det förra, medan bindande folkomröstningar är ett exempel på det senare. I det deltagardemokratiska perspektivet understryks deltagandets medborgarutvecklande effekter. Medborgarna får politiska färdigheter genom att delta och ta ställning till politiska sakfrågor, till exempel politisk sakkunskap och redskap såsom mötes- och argumentationsteknik för att kunna ta ställning i och påverka politiken. Förutom de kunskapsbringande effekterna betonas deltagandets bredare medborgarutvecklande effekter: Man får en större förståelse för andra politiska ståndpunkter, blir mera tolerant och egenintresset vägs mot det gemensamma intresset. Forskning som empiriskt prövar dessa antaganden är ännu rätt begränsad. I det deltagardemokratiska perspektivet är förhållandet mellan deltagande och representativ demokrati något ambivalent. När det deltagande idealet upplevde en renässans i slutet av 1960-talet formulerades det utifrån en explicit kritik av de representativa politiska institutionerna. Dessa var inte tillräckligt mottagliga och responsiva i förhållande till medborgarna utan bidrog snarare till att dessa passiviserades och att deras förtroende för politiken urholkades. Av den anledningen borde det politiska beslutsfattandet i en ökad utsträckning delegeras tillbaka till

⁷⁴ Fishkin, 2002, *Beyond Referendum Democracy: Competing Conceptions of Public Opinion*” in Abrams, Elliott (red.), *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and the Polling Era*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc. s. 53-55.

⁷⁵ Se till exempel Teorell, 2003, “Demokrati och deltagande. Tre ideal i teorin och praktiken” i Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.), *Demokratis mekanismer*, Lund: Liber för en diskussion om olika typer av deltagande.

medborgarna. Det dominerande synsättet är dock att se folkomröstningar som instrument för att stärka den representativa demokratin. Tanken är att deltagande demokrati inte helt kan ersätta den representativa demokratin, utan ett ökat medborgerligt deltagande motiveras utifrån de förmodade positiva effekterna på den representativa demokratin. Ett större deltagande antas bidra till att medborgarnas politiska färdigheter och kompetens utvecklas, samt att deras förtroende för och intresset av det politiska beslutsfattandet främjas. På så sätt faller deltagandets frukter även över den representativa demokratin.⁷⁶

Krav på direkt demokrati sammankopplas ofta med en radikal politisk agenda. Även utifrån mer konservativa och populistiska perspektiv kan man dock argumentera för att folkomröstningar har en viktig funktion i en representativ demokrati.⁷⁷ Då motiveras folkomröstningar primärt som ett instrument för medborgarna att kontrollera och korrigera de valda representanterna. Folkomröstningar ses först och främst som ett redskap för att förhindra att de valda ombuden avviker från det politiska mandat medborgarna gett dem, det vill säga att förhindra för stora avsteg från folkviljan. Folkomröstningar har i det här perspektivet en elitutmanande karaktär.⁷⁸ Trots att medborgarna kan kontrollera sina valda representanter i regelbundet återkommande allmänna val är det inte ovanligt att politiska beslut fattas som inte står i överensstämmelse med folk-

⁷⁶ Se Gilljam, 2003, *Demokratins mekanismer*, Lund: Liber, s. 196–211 om deltagardemokratin förmodade konsekvenser.

⁷⁷ De främsta företrädarna för den här synen på folkomröstningar återfinns man bland annat under den amerikanska demokratin framväxt under 1700- och 1800-talen., se bl.a. Cronin, 1989, *Direct Democracy The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge: Harvard University Press, s. 7, Abrams, 2002, *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and the Polling Era*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc. Qvortrup, Mads, 2002, *A Comparative Study of Referendums Government by the People*, Manchester: Manchester University Press, s. 51–71.

⁷⁸ Anckar, Dag, Karvonen, Lauri & Isaksson, Guy-Erik, 2001, *Vägar förbi och genom partier*, Stockholm: SNS förlag.

majoriteten. De valda representanterna kan ha en felaktig bild av folkets önskemål eller avviker de medvetet från folkmajoriteten då de ingår politiska kompromisser eller gynnar snäva gruppintressen (så kallad *log-rolling* och *rent-seeking*). Möjligheten för medborgarna att tillgripa eller hota med folkomröstningar kan bidra till att de valda representanterna tvingas visa större lyhördhet inför folkopinionen. Då de valda representanterna tvingas ta med i beräkningen att ett förslag kommer eller kan underställas en folkomröstning tvingas de försäkra sig om att de politiska förslagen har folkmajoritetens stöd. En ytterligare positiv sidoeffekt är att det politiska samtalet eller deliberationen främjas då de politiska beslutsfattarna i offentlighetens ljus måste övertyga väljarna om sin politik. Det har sagts att de mest effektiva folkomröstningarna är de som aldrig hålls, det vill säga att de indirekta effekterna av folkomröstningar är större än de direkta.⁷⁹ Erfarenheterna från Schweiz, där medborgarna har stora möjligheter att påverka den politiska beslutsprocessen genom olika typer av folkomröstningar eller initiativ, visar att dessa medborgerliga kontrollinstrument har tvingat de valda representanterna att försäkra sig om att politiska förslag åtnjuter ett brett stöd.⁸⁰ På så sätt finns det ett samband mellan de extensiva möjligheterna att tillgripa folkomröstning och den politiska samförstånds-kulturen i Schweiz.⁸¹

Hur allvarligt är det om de valda representanterna fattar beslut som inte direkt reflekterar folkviljan? Svaret på den frågan

⁷⁹ Ovortrup, 2002, *op. cit.*, s. 65. Ett exempel på indirekta effekter av folkomröstningar på svensk botten är det borgerliga blockets hot om att tillgripa folkomröstning om den socialdemokratiska regeringen lade ett förslag om att begränsa utlandssvenskarnas rösträtt. Som en följd av detta hot av detta backade regeringen. Ett tack till Hans Hegeland för detta exempel.

⁸⁰ Gerber Elisabeth & Hug, Simon, 2001, "Legislative Response to Direct Legislation" i Mendelsohn, Matthew och Parkin, Andrew (red.), *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills: Palgrave, s. 92-93.

⁸¹ Linder, Wolf, 2001, "The Case of Switzerland: Semi-Direct Democracy", unpublished paper, s. 7-8.

beror på hur man tolkar väljarnas mandat till de valda ombuden. Skall parlamentarikerna enbart spegla folkopinionen, det vill säga har de valda representanterna bundna mandat? Eller är de politiska mandaten öppna på så sätt att den valda representanten kan gå emot opinionen eller partilinjen då han eller hon bedömer att det bäst tjänar det gemensamma intresset?⁸² Synen på folkomröstningsinstitutet som ett kontrollerande och korrigerande redskap vilar på en maktdelningstanke. Eftersom makten är delad då olika politiska institutioner balanserar och kontrollerar varandra förhindras maktmissbruk och oövertänt politik.⁸³ Det går inte placera det här synsättet som en renodlad utlöpare av mandatmodellen, det vill säga att de valda representanterna skall spegla folkopinionen i alla väder. Idén är snarare att medborgarna skall kunna dra i bromsen då de anser att de valda representanterna förbiser folkviljan i viktiga frågor.

Utifrån det här perspektivet är folkomröstningar inte ett alternativ till representativ demokrati, utan ett positivt komplement, som skall användas med urskiljning. De direktdemokratiska metoderna stärker i enlighet med denna syn den representativa demokratin eftersom de folkvalda tvingas ta hänsyn till medborgarnas synpunkter och fatta beslut som står i bättre överensstämmelse med deras intressen. Folkomröstningar är inte enbart ett komplement till den representativa demokratin, utan ett explicit *addendum*, det vill säga, något som förädlar den representativa demokratin.

3.2.2 Tre typer av argument

Uppslutningen kring någondera av de två beslutsformerna folkomröstning eller parlamentsbeslut kan grunda sig på både

⁸² Pitkin, Hanna, 1967, *The Concept of Representation*, Berkely: University of California, s. 19-21.

⁸³ Woodrow Wilson ger i ett nötskal uttryck för den här idén i följande citat där han beskrev hur det kunde gå till då politiska beslut fattades: ”It happens again and again that great groups of such bills are rushed through in the hurried hours that mark the close of the legislative sessions, when everyone is withheld from vigilance by fatigue and when it is possible to do secret things”. Citat från Cronin, 1989, s. 1.

normativa och empiriska överväganden. I det förra fallet motiveras valet av ratificeringsform utifrån värdepremisser, som till exempel olika demokratiideal. Folkomröstningar kan till exempel förespråkas utifrån en demokratiuppfattning där medborgarnas *deltagande* uppfattas som en avgörande kvalitetsstämpel på ett demokratiskt system. Sådana värderingar kan inte i sig bevisas som sanna på basen av empiriska utsagor. Men eftersom uppslutningen kring ett specifikt demokratiideal vanligen grundas på antaganden om de effekter olika demokratimodeller har på den politiska processen och på medborgarna kan giltigheten i det hänseendet prövas. Förespråkare för folkomröstningar hävdar, å ena sidan, att folkomröstningar ger politiska beslut en större demokratisk legitimitet samt tar fasta på deltagandets medborgarutvecklande effekter, till exempel att medborgarna blir mera kunniga och aktiva. Motståndare till folkomröstningar, å andra sidan, tar bland annat medborgarnas bristande kunskaper i politiska sakfrågor och ljumma politiska intresse till intäkt för att folkomröstningar bör undvikas.

Den statsvetenskapliga forskningen om folkomröstningar är mycket omfattande. Syftet i den kommande analysen är att redogöra för de mest centrala argumenten, som framförts för respektive emot att folkomrösta om den europeiska konstitutionen, för att därefter utforska i vilken utsträckning de finner empiriskt stöd i den befintliga forskningen. Framställningen utgår från tre renodlade perspektiv där argumentationslinjer för och emot folkomröstningar bryts mot varandra.

Den *första* gruppen av argument hänför sig till de konsekvenser folkets direkta deltagande antas ha på det politiska systemet i stort. De legitimitetsbefrämjande effekterna är ett av de vanligaste argumenten för folkomröstningar, medan folkomröstningarnas samhällskonserverande effekter framhålls av sådana som förhåller sig mera skeptiska till folkomröstningsinstitutet.

Den *andra* gruppen av argument utgår från medborgarnas förutsättningar att ta del i det politiska beslutsfattandet. Kritis-

ker av folkomröstningar ifrågasätter medborgarnas förmåga att ta del i det politiska beslutsfattandet, medan folkomröstningarnas tillskyndare gör en poäng av de positiva effekter folkomröstningar antas ha på medborgarna.

Den *tredje* gruppen av argument utgår från förhållandet mellan direkt och representativ demokrati. Närmare bestämt, förädlar eller förvanskar folkomröstningar den representativa demokratin?

3.3 Konsekvenser för det politiska systemet

Här skall vi närma oss problematiken om folkomröstningarnas förmodade positiva och negativa effekter på det politiska systemet. Inledningsvis skall vi uppehålla oss vid den demokratiska legitimiteten och ta oss an frågan vad folkomröstningars tillskyndare menar då de hävdar att folkomröstningar gynnar den demokratiska legitimiteten? Påståendet om att en folkomröstning är en mer legitim beslutsordning än ett parlamentariskt beslutsfattande kan för det första grunda sig på en formell eller normativ legitimitetsuppfattning. Den beslutsprocedur som står i bättre samklang med de regler som styr beslutsfattandet eller demokratiskt normativa värden äger ett större berättigande, till exempel att vissa ”viktigare” beslut borde hänskjutas tillbaka till medborgarna. För det andra kan man argumentera för en speciell beslutsprocedur utifrån tanken om social eller empirisk legitimitet. Medborgarnas preferenser tas som måttstock på vad som är den mest legitima ratificeringsproceduren. Vill de själva avgöra det konstitutionella fördragets öde eller anser de att de nationella parlamenten är bättre lämpade för denna uppgift? En annan aspekt av den sociala legitimiteten handlar om att medborgare, som i folkomröstningar får ta ställning i politiska sakfrågor i högre grad accepterar politiken, det vill säga, finner den mer legitim. Närmare bestämt, systemlegitimiteten stärks då medborgarna involveras i det politiska beslutsfattandet.

Därefter skall vi närma oss folkomröstningars förmodade negativa effekter på det politiska systemet. Det har framförts

idéer om att folkomröstningar tenderar att gynna en mer konservativ och samhällsbevarande politisk agenda.⁸⁴ På basen av den schweiziska erfarenheten har man identifierat två mekanismer enligt vilka folkomröstningar kan gynna status quo. För det första, de politiska maktvarna tvingas ta hänsyn till minoritetsintressen då de lägger förslag eftersom små grupper kan tillgripa folkomröstning för att ompröva redan fattade beslut.⁸⁵ För att säkerställa framgångar i det politiska beslutsfattandet eftersträvas därför mer än en enkel majoritet. För det andra, så har det i Schweiz visat sig vara enklare att mobilisera negativa majoriteter än positiva, det vill säga, det är enklare att mobilisera en majoritet mot än för förändringsförslag.⁸⁶ En ytterligare invändning är att folkomröstningsinstitutet erbjuder majoriteter möjligheter att kränka minoriteters intressen. Den bakomliggande tanken är att då beslut avgörs i folkomröstningar finns inte mekanismer – deliberation, kompromisser och utredningar – som kan främja hänsynen till minoritetsintressen. Därför är sannolikheten större för att behov hos – och hänsynen till – speciella grupper åsidosätts då politiska beslut avgörs direkt av folket i folkomröstningar.

3.3.1 Formell eller normativ legitimitet

Legitimitet är i likhet med demokrati och makt ett av statsvetenskapens mer komplexa begrepp. Förståelsen av vad legitimitet är och vad som alstrar legitimitet varierar. Dels kan det

⁸⁴ Linder, Wolf, 1998, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Houndmills: Macmillan, s. 7–8, s. 100–102.

⁸⁵ I Schweiz finns det olika typer av folkomröstningar på central nivå, variationen är om möjligt ännu större på kantonal och kommunal nivåer. På nationella nivå finns det fem huvudsakliga former av folkomröstningar och medborgarinitiativ, se Linder, 1998, s. 86–87. Till de viktigaste hör de obligatoriska konstitutionella referendumen vid förändringar i den schweiziska konstitutionen och möjligheten till fakultativa folkomröstningar i andra typer av politiskt beslutsfattande. Dessa folkomröstningar tillkommer på medborgarnas initiativ, det vill säga väljarna kan till exempel initiera en folkomröstning för att ompröva ett redan fattade beslut. Dessutom kan man nämna möjligheten till folkomröstningar för att godkänna internationella fördrag.

⁸⁶ Linder, 1998, *op. cit.*, s. 102–103.

handla om demokratisk legitimitet, dels kan legitimiteten härledas till andra styrelseskicksvärden, som rättssäkerhet eller effektivitet. Det är vanligt att göra en åtskillnad mellan procedurlegitimitet och innehållslegitimitet.⁸⁷ I det första fallet står beslutsformerna i centrum: Använder man sig av korrekta institutioner och procedurer under en beslutsprocess? En bedömning av beslut i termer av om de exempelvis är ändamålsenliga, effektiva eller rättvisa utgör däremot måttstocken för en innehållslig legitimitetsprövning. Eftersom frågeställningen i den här rapporten berör formerna för hur EU:s konstitutionella fördrag skall ratificeras begränsar vi oss till frågan om procedurlegitimitet.⁸⁸ Vi inleder med att närma oss idéerna om folkomröstningars legitimitetsbefrämjande effekter utifrån tankar om normativ legitimitet, för att senare utforska den sociala legitimiteten.

Ett centralt normativt argument för att medborgarna själva skall få avgöra en fråga är att sådana beslut har en större demokratisk legitimitet. Argumentet bygger på den demokratiska grundtanken att folket är all maktutövnings ursprung. Den här idén ges uttryck för portalparagrafen i den svenska regeringsformen: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”.⁸⁹ I den representativa demokratin förverkligas folkstyrelsen genom att medborgarna utser ombud som fattar besluten. Om beslutsfattandet återförs till folket, vilket är fallet till exempel vid folkomröstningar, återvänder man till maktens källa. Frågan som inställer sig är i vilka fall det vore lämpligt att återge makten till medborgarna?

I forskningen finns flera kartläggningar av vilka typer av politiska sakfrågor, som medborgarna tagit ställning till i folkomröstningar. Suveränitetsfrågor, som till exempel konstitutionella förändringar och avtal med internationella organisationer, har föranlett ett flertal folkomröstningar. Medborgarna har

⁸⁷ Butler & Ramney, 1978, *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington DC: American Enterprise Institute, s. 24

⁸⁸ Bl.a. antologin ”En konstitution för Europa” ställer frågor kring substansen i förslaget till ett konstitutionellt fördrag.

⁸⁹ Regeringsformen 1 kap. 1§.

även konsulterats i så kallade moralfrågor, till exempel rätten till skilsmässa och abort.⁹⁰ Det är däremot betydligt magrare beställt med politiskt teoretiska arbeten, som normativt resonerar kring när folket *borde* höras direkt. I demokratisk konstitutionell teori finns det idéer om att medborgarna skall höras i anslutning till konstitutionella förändringar eller ratifiering av internationella fördrag. Vissa konstitutioner påbjuder därför folkomröstningar vid grundlagsändringar, som till exempel den danska och den irländska.⁹¹ Tanken är att en speciell beslutsmekanism krävs eftersom konstitutioner fastställer det övergripande regelverket för det politiska beslutsfattandet. Genom att ta ställning till konstitutionens innehåll fullgör folket sin uppgift som den suveräna maktens ursprung. Utifrån denna normativa utgångspunkt är det mest legitima förfarandet att medborgarna själva och inte parlamenten beslutar om grundlagens utformning. Konstitutionella referendum har utifrån denna utgångspunkt ett större berättigande och en mer legitimerande funktion än folkomröstningar i enskilda sakfrågor; det görs en åtskillnad mellan konstitutionell och ”normal” politik.⁹²

Ett annat förfarande är att det ställs högre krav för att stifta eller förändra grundlag än vanlig lag, till exempel krav på en kvalificerad majoritet i parlamentet och/eller att lag skall vila över val för att träda i kraft. I det senare fallet ges medborgarna en möjlighet att välja ett nytt parlament, som bättre representerar folkopinionen i frågan. Därmed kan väljarna indirekt förhindra att parlamentet gör förändringar som inte har majoritetens stöd. Problemet här är att många andra politiska frågor kan vara mera betydelsefulla för väljarnas partival, samt att de politiska partierna ger konstitutionella frågor begränsad upp-

⁹⁰ Sussman, 2001, *op. cit.*, s. 1–3.

⁹¹ Galligan, 2001, “Ameding Constitutions through the Referendum Device” in Mendelsohn, Matthew and Parkin, Andrew, 2001b, *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills: Palgrave, s. 109.

⁹² Ackerman Bruce, 1993, *We the People: Foundations*, Cambridge MA: Harvard University Press, s. 6.

märksamhet under valkampanjen. Ur detta perspektiv är det inte lika allvarligt om de valda representanterna går emot folkviljan då de stiftar vanlig lag som om folkviljan inte skulle respekteras då grundläggande politiska beslut, som senare är svåra förändra, fattas.⁹³ Beslut om förändringar i EU:s fördrag är i strikt mening inte oåterkalleliga, men eftersom enhällighet krävs är det i realiteten mycket svårt att få förändringar till stånd. Genom att medborgarna ger sitt explicita samtycke till utformningen av de politiska spelreglerna är tanken att det politiska beslutsfattandet skall uppfattas som mer rättfärdigt.

3.3.2 Social eller empirisk legitimitet

Värdeargument som idén om att medborgarna bör utöva sin suveräna makt då de konstitutionella spelreglerna fastställs kan inte prövas empiriskt. Däremot kan man undersöka vilken ratificeringsprocedur medborgarna själva anser är den mest legitima. Vi inleder med att analysera vilken ratificeringsform – folkomröstning eller parlamentarisk ratificering – medborgarna i EU föredrar för att därefter kartlägga opinionsläget i Sverige.

Det finns få jämförande undersökningar om de europeiska medborgarnas syn på hur det konstitutionella fördraget borde ratificeras. Så tidigt som 2003 då innehållet i fördraget var långt ifrån klart tillställdes ett representativt urval EU-medborgare frågor om hur fördragsförslaget slutligen borde ratificeras i en Eurobarometer. Då ansåg fyra av tio i de då 15 medlemsstaterna och de 10 kandidatländerna att det var nödvändigt att medlemsstaterna anordnade folkomröstningar. Närmare bestämt 43 procent ansåg att en folkomröstning vore lämplig men inte oundgänglig. Ungefär en av tio av de tillfrågade ansåg däremot att en folkomröstning om det konstitutionella fördraget var överflödig.

Det finns flera anledningar att vara försiktig när man tolkar den här statistiken. För det första, diskussionen om konstitutionen var vid tidpunkten för undersökningens genomförande

⁹³ Qvortrup, 2002, *op. cit.*, s. 55.

enbart i sin linda och i de dåvarande kandidatländerna var EU-medlemskapet huvudfrågan, snarare än det konstitutionella fördraget. För det andra, frågeställningen var utformad för att mäta inställning till att folkomrösta om det konstitutionella fördraget, det vill säga om de intervjuade personerna ansåg det vara nödvändigt, lämpligt eller onödigt att folkomrösta. Därför kan det finnas vissa felkällor om man tolkar svarsalternativet ”att folkomrösta är onödigt” som ett entydigt stöd för parlamentarisk ratificering och svarsalternativet ”folkomröstning vore lämpligt” i termer av en lägre acceptans för att de nationella parlamenten ratificerar EU-konstitutionen. Då de intervjuade inte ombads ta ställning till de två ratificeringsalternativen är de två ytterlighetspositionerna mest intressanta.

40 procent av de intervjuade ansåg att det vore nödvändigt att folkomrösta om konstitutionen. Variationerna är stora mellan EU:s medlemsstater. Det är uppseendeväckande att den högsta andelen positiva till att folkomrösta finns i Grekland (70 procent), där man aldrig haft en folkomröstning och i Cypern (65 procent), som var det enda av de 10 nya medlemsstaterna, som inte anordnade om folkomröstning om medlemskap i EU. Efter tätklungan av Medelhavsstater följer bland andra ett antal stater där praxisen har varit att folkomrösta om fördragsförändringar och/eller med ett stort antal EU-skeptiska medborgare. Till den första gruppen hör Irland där hälften av de som intervjuats uttrycker åsikten att en folkomröstning vore oundgänglig. I Sverige och Estland, där EU-skepticismen är utbredd, vill 62 respektive 56 procent folkomrösta, danskarna, som tidigare folkomröstat om flera EU-frågor och då tackat nej till vissa delar av det europeiska samarbetet, anser 47 procent att det är nödvändigt att folkomrösta. I gruppen av stater där en tredjedel eller mera vill folkomrösta finns Frankrike (44 procent) med en viss vana av folkomröstningar men även Tyskland (41 procent) där man inte kan folkomrösta på nationell nivå och Nederländerna (38 procent) som aldrig folkomröstat.

Många uttrycker en positiv inställning till att folkomrösta om EU:s konstitution. Ett flertal framhåller dock att det inte är oundgängligt att medborgarna själva tar ställning till det kon-

stitutionella fördraget. Det gäller även de länder där vi har den största andelen intervjupersoner som tycker att det är onödigt att folkomrösta. En tredjedel av de intervjuade i Slovakien och drygt tjugo procent i Finland, Österrike, Tjeckien och Slovenien uttrycker bestämt att en folkomröstning är överflödigt för att ratificera konstitutionen. Finland och Österrike har haft få folkomröstningar och i de tre övriga kan vi enbart spekulera om det faktum att EU-folkomröstningar stod för dörren eller att synen på EU kan spela roll.⁹⁴ Statistiken pekar

Tabell 1 Inställning till folkomröstning om EU-konstitutionen i procent

Stat	Nödvändig	Bra, men inte oungänglig	Onödigt	Vet ej
EU25	40	43	12	5
EU15	41	45	11	4
EU10	40	33	15	12
Grekland	72	22	4	
Cypern	65	14	4	18
Sverige	62	23	9	7
Estland	56	19	15	11
Ungern	53	34	12	
Malta	52	24	11	13
Lettland	51	22	17	10
Irland	50	43	6	
Danmark	47	31	15	7
Storbritannien	44	39	11	6
Frankrike	44	45	9	
Litauen	42	24	14	21
Polen	42	32	10	18
Tyskland	41	50	4	7
Spanien	39	50	4	7
Nederländerna	38	41	19	
Luxemburg	38	44	13	5
Belgien	37	45	14	4
Portugal	33	54	4	9
Italien	32	45	16	7
Slovenien	30	49	21	
Tjeckien	28	38	24	10
Finland	27	49	23	
Österrike	26	43	23	9
Slovakien	22	42	32	4

Källa: Flash Eurobarometer 142 (23.6.-1.07.2003)

⁹⁴ Österrike har haft två (kärnkraft 1978 och EU-medlemskap 1994) och Finland en folkomröstning (EU-medlemskap 1994) efter 1945, se Gallagher & Uleri, 1996, s. 20-29, 52-55. 1931 hölls en folkomröstning i Finland om att avskaffa restriktioner gällande alkoholförsäljning.

på en allmänt positiv inställning till att folket skall höras, men det är enbart i en handfull av medlemsstaterna där en majoritet av de tillfrågade anser att folkomröstningar är nödvändiga för ratificera fördraget. Variationerna är stora mellan de enskilda medlemsstaterna och det är vanskligt att presentera någon entydigt förklaring till skillnaderna.

Sammanfattningsvis, ett relativt stort antal av medborgarna i EU anser att det mest legitima vore att det konstitutionella fördraget ratificeras på basen av folkomröstningar. Det finns stora variationer mellan medlemsstaterna, men den allmänna inställningen till folkomröstningar är positiv. På grund av svarsalternativens utformning kan vi inte direkt sluta oss till vilken ratificeringsprocedur medborgarna föredrar mer än att konstatera att en majoritet av medborgarna i åtta av EU:s medlemsstater anser att det är nödvändigt att folkomrösta om konstitutionen. Ett flertal uttrycker att det kan vara en god idé, men inte helt oundgängligt.

3.3.3 Fler vill folkomrösta i Sverige

Undersökningar visar att svenskarnas allmänna inställning till folkomröstningar är restriktiv, men att den över tid blivit mer positiv. I samband med folkomröstningen om euron ansåg nästan 70 procent av de tillfrågade i en intervjuundersökning att folkomröstningsinstitutet skall utnyttjas sparsamt medan 25 procent välkomnade fler folkomröstningar.⁹⁵ Andelen som stödjer ett begränsat utnyttjande av folkomröstningar har även ökat över tid. En möjlig tolkning är att det ökade bruket av folkomröstningar under de senaste årtiondena på riks- såväl som kommunal nivå förklarar den mer restriktiva hållningen. Däremot har fler intagit en positivare inställning till folkomröstningar i allmänhet.⁹⁶ Det finns inga systematiska studier där medborgarnas tillfrågats när eller i vilken typ av frågor de borde höras, med undantag för en opinionsundersökning från

⁹⁵ Oscarsson, Henrik & Holmberg, Sören 2004, *op. cit.*, s. 466.

⁹⁶ Se vidare kapitel 3.

2004.⁹⁷ Enligt studien ville 56 procent återigen ta ställning till kärnkraften, 51 procent om EU:s konstitution och 44 procent ville ta ställning till ett NATO-medlemskap om detta skulle bli aktuellt. Enbart en av tio angav att de skulle kunna tänka sig att folkomrösta i andra frågor. Eftersom de tillfrågade ombads att ta ställning till de ovan nämnda svarsalternativen kan inte alltför långtgående tolkningar göras, men det verkar som om de intervjuade vill ta ställning i viktiga frågor eller ompröva tidigare folkomröstningsbeslut genom att folkomrösta igen.

Hur är det då med det konstitutionella fördraget? Trots att många svenskar anser att folkomröstningar bör utnyttjas i en begränsad omfattning anser en majoritet att konstitutionen bör underställas en folkomröstning. I en undersökning i februari 2005 ville 58 procent ta ställning till EU:s konstitution i en folkomröstning. 32 procent ansåg att riksdagen skulle ratificera fördraget, medan 11 procent var tveksamma eller valde "vet ej"-alternativet.⁹⁸ Stödet för ratificering genom folkomröstning har dessutom ökat över tid. I en opinionsundersökning från hösten 2003 då medlemsstaternas regeringar inlett förhandlingarna ville enbart 27 procent av de tillfrågade ha en ny EU-relaterad folkomröstning. 64 procent ansåg att riksdagen är mer lämpad att ratificera det konstitutionella fördraget.⁹⁹ När regeringskonferensen var inne i slutskedet och fördragstextens slutgiltiga innehåll började klarna under våren 2004 var 52 procent positiva till att folkomrösta, under det att 43 procent av de tillfrågade stödde en parlamentarisk ratificering.¹⁰⁰ I december 2004 bekräftas återigen att en knapp majoritet

⁹⁷ Junilistans opinionsundersökning "Svenskarna begär mer makt i politiken". TEMO. 1019 svarade på undersökningen (inget bortfall redovisas), undersökningen gjordes 13-16 december 2004.

⁹⁸ SIFO, 18.2.2005, www.svt.se (2005-03-01). 1000 personer ombads svara på frågan: "Tycker du att ett beslut om svenskt godkännande av EU-konstitutionen ska tas genom folkomröstning eller genom ett riksdagsbeslut?"

⁹⁹ TEMO, 30.4.2004, "Folkomröstning om den nya konstitutionen".

¹⁰⁰ Sydsvenskan 4.5.2004. Undersökningen gjordes av TEMO. 1017 intervjuades.

ritet, 51 procent, vill folkomrösta.¹⁰¹ Då ställdes inte frågan om hur många som föredrog att riksdagen fattar beslut i frågan. Stödet för att ratificera genom folkomröstning har sålunda ökat i takt med att konturerna i det konstitutionella fördraget klarnat samt diskussionerna om ratificeringsform intensifieras.

Tabell 2 Fördelningen av svar på frågan hur EU:s konstitutionella fördrag skall ratificeras i procent

Tidpunkt	Folkomröstning	Riksdagen fattar beslutet	Vet ej/tveksam/ej svar
sep-03	27	64	9
maj-04	52	43	6
dec-04	51	Ej fråga	Ej fråga
feb-05	58	32	11

Stödet för folkomröstning är högst bland Miljöpartiets (77 procent) och Vänsterpartiets (78 procent) sympatisörer. Dessa partier har båda krävt en folkomröstning om konstitutionen och dessa partier företräder en ståndpunkt som står i överensstämmelse med partifolkets syn på hur EU:s konstitutionella fördrag borde ratificeras. Då är det mer problematiskt ställt med åsiktsöverensstämmelsen hos Centern, socialdemokraterna och kristdemokraterna: Partiledningarna har inte parti-sympatisörernas stöd i synen på att riksdagen skall ratificera det konstitutionella fördraget. I alla tre partier vill en majoritet av sympatisörerna folkomrösta: 65 procent av Centerns, 59 procent av kristdemokraternas och 58 procent av socialdemokraternas sympatisörer vill själva ta ställning till EU konstitutionen. Moderaterna och Folkpartiet har däremot en majoritet med sig i synen att den svenska riksdagen skall ta

¹⁰¹ Junilistan/TEMO, www.junilistan.nu, 2005-01-15. 1000 personer intervjuades och statistiken grundar sig på frågan ”Vilka frågor skulle du kunna tänka dig att folkomrösta om? EUs grundlag var ett alternativ. 56 procent vill rösta om kärnkraften, 50 procent om ny svensk grundlag, 44 procent om NATO-medlemskap, 10 procent i andra frågor (som till exempel sjukvård).

ställning, men en stor minoritet av dessa partiets sympatisörer intar en annan ståndpunkt än partiledningen i denna fråga. Närmare bestämt, 44 procent av de moderata och 38 procent av de folkpartistiska sympatisörerna stöder en folkomröstning.

Avslutningsvis, en majoritet av medborgarna i Sverige vill ta ställning till EU:s konstitution i en folkomröstning. Väljarna och det politiska maktavarna går än en gång i otakt i en EU-relaterad fråga då de politiska partierna har bestämt att Sveriges riksdag skall ratificera det konstitutionella fördraget. Det är i dagsläget oklart i vilken grad väljarna och partierna går i otakt i substansfrågan eftersom det stora flertalet av medborgarna inte ännu bestämt sig om de gillar eller ogillar konstitutionen. En undersökning från november 2004 ger vid handen att 27 procent var positiva och 26 procent förhöll sig negativa till det konstitutionella fördraget, medan 48 procent inte tog ställning för någondera alternativet.¹⁰²

3.3.4 Systemlegitimitet

I litteraturen om folkomröstningar finns idéer om att medborgare som fått ta del i det politiska beslutsfattandet finner det politiska systemet mer legitimt. Skälet är att folkets önskningsar bättre reflekteras i politiken när de har en direkt röst med i laget.¹⁰³ Man har till exempel förespråkade folkomröstningar i EU som ett redskap för folket att kontrollera det politiska beslutsfattandet, vilket i förlängningen skulle stärka det medborgerliga stödet för det europeiska integrationsprojektet.¹⁰⁴

Forskningen kring om och hur folkomröstningar främjar legitimiteten hos olika politiska system är knapp och ger ingen entydig fingervisning. Tanken om att folkviljan – i meningen väljarnas preferenser – bättre förverkligas vid folkomröstningar

¹⁰² Eurobarometer 62, november 2004.

¹⁰³ Budge, Ian, 1996, *The New Challenges of Direct Democracy*, Cambridge: Polity Press.

¹⁰⁴ Abromeit, Heidrun, 1998, *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Policy*, Oxford: Berghahn Books, Lord, Christopher, 2004, *A Democratic Audit of the European Union*, Houndmills: Palgrave Macmillan, s. 227–228.

har inte fått något entydigt stöd. Beslutsutfall på basen av folkomröstningar har visat sig ligga såväl närmare som längre ifrån väljarnas önskemål i jämförelse med om folkvalda församlingar fattat beslutet.¹⁰⁵

Forskningen rörande förhållandet mellan folkomröstningar och den sociala systemlegitimiteten ger ingen entydig vägledning. Bilden av förhållandet mellan folkomröstningar och stöd för den europeiska integrationen är motsägelsefull. Vissa studier pekar på positiva medan andra studier däremot har upptäckt negativa eller inga samband överhuvudtaget.¹⁰⁶ De motsägelsefulla resultaten beror dels på mätsvårigheter, dels på att det empiriska underlaget i studierna varit litet. I en bredare upplagd studie om folkomröstningar har betydelse för stödet för den europeiska integrationen, har man i vissa fall funnit en liten positiv effekt vid kontroll för bland andra ekonomiska och politiska faktorer. Bland annat i Frankrike, Irland och Danmark har det medborgerliga stödet för EU ibland ökat efter en folkomröstning, ibland minskat efter en folkomröstning.¹⁰⁷ Trots att man i flera fall har funnit en liten positiv effekt, menar författarna att man inte skall sticka under stol med att resultaten är motsägelsefulla. Inte heller har man funnit något samband mellan folkomröstningar och medborgarnas uppfattning om demokratin i EU: Medborgare som folkomröstat i EU-frågor ger inte ett högre betyg på den demokratiska förankringen av EU-frågor än de som inte folkomröstat.¹⁰⁸ Förklaringen är sannolikt att andra faktorer har betydelse för medborgarnas inställning till den europeiska integrationen och EU:s politiska system än formerna för medborgarnas deltagande i utformningen av EU-politiken.

¹⁰⁵Christin, Thomas & Hug, Simon, 2002, "Referendums and citizen support for European integration", *Comparative Political Studies*, vol. 35, nr. 5, s. 588–590.

¹⁰⁶Hug, Simon, 2002, *op. cit.*, s. 82–83.

¹⁰⁷Christin, Tomas & Hug, Simon, 2002, *Voices of Europe Citizens, Referendums and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, s. 588-590.

¹⁰⁸Hug, 2002, *op. cit.*, s. 85.

Sammanfattningsvis, folkomröstningars legitimitetsbefrämjande effekter är troligen ett av de vanligaste argumenten för att folket direkt skall få ta ställning i enskilda sakfrågor. Å ena sidan kan dylika påståenden härledas från konstitutionella demokrativärden, det vill säga att grundläggande värden och normer ligger till grund för vad som anses vara den mest legitima proceduren. Inom ramen för denna tradition kan folkomröstningar vara legitima och komplettera de representativa kanalerna vid vissa typer av politiskt beslutsfattande. Den sociala legitimiteten utgår å andra sidan från medborgarnas preferenser: Vilken ratificeringsform anses vara den mest legitima? En stor andel av EU:s medborgare vill folkomrösta om EU:s konstitutionella fördrag, men skillnaderna mellan enskilda medlemsstater är stora. Beträffande systemlegitimiteten, det vill säga om medborgare som får folkomrösta även i högre grad stöder den europeiska integrationen kan forskningen inte ge några klara svar.

3.3.5 Status quo och politisk jämlikhet

En invändning mot folkomröstningar i allmänhet och mot att folket skall ta ställning till konstitutionella förändringar eller fördragsförändringar i synnerhet är att ”status quo”-alternativet gynnas.¹⁰⁹ Väljarna tenderar att, för det första, välja det alternativ som ligger närmast det bestående framför förändringsalternativet. För det andra gynnar folkomröstningar indirekt en konservativ politik då man, som till exempel i Schweiz, söker breda samförståndslösningar för att förhindra att en fråga görs till föremål för folkomröstning. De indirekta effekterna av folkomröstningar är att den enkla majoritetsregeln och därmed den politiska jämlikheten sätts ur spel eftersom de politiska beslutsfattarna har goda skäl att ta hänsyn till minoritetsintressen i det politiska beslutsfattandet för att säkerställa framgång. Vid en jämförelse av hälso- och sjukvårdspolitikerna i Sverige, Tyskland och Schweiz visade det sig att trots att de tre staterna hade likartade värderingar och målsättningar inom politikområdet hade Schweiz i motsats till

¹⁰⁹ Immergut Ellenn, 1992, *Health politics: interests and institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

de två andra länderna inte en lika omfattande sjukförsäkringspolitik som de två övriga länderna. Författaren menar att de indirekta effekterna av folkomröstningar, det vill säga, möjligheten att tillgripa folkomröstningar är en viktig förklaring till skillnaden mellan länderna. De politiska beslutsfattarna vidtog enbart mindre reformer för att undvika att starka intressegrupper skulle hota med att föra frågan till folket. En närliggande tanke är att minoritetsgrupper, vilka kan ha stora ekonomiska eller mediala resurser till sitt förfogande kan manipulera folkomröstningar till sin egen fördel.

Ett ytterligare argument mot folkomröstningar är den motsatta hypotesen om att majoriteten förtrycker minoriteter i folkomröstningar. Sannolikheten är större för att minoriteters rättigheter kränks om frågor som är av stor betydelse för vissa grupper avgörs genom folkomröstningar. Idén är att folkomröstningar främjar en beslutsprocedur där hänsynen till minoriteters rättigheter och intressen inte tas tillvara på samma sätt som i de representativa politiska institutionerna där det finns större utrymme för deliberation och kompromisser. Ytterst vilar de här argumenten på premisser om att medborgarna hyser mer konservativa och/eller populistiska uppfattningar än de valda representanterna, vilket inte är en självklarhet. Det finns empirisk forskning där några av dessa hypoteser diskuteras, men de baserar sig ofta på enstaka fallstudier och resultaten är ofta motsägelsefulla. Skälet är att det är ett svårutforskat område och skulle kräva jämförande studier av likartade politikområden, men där besluten i vissa fallet direkt underställts folket och i andra fattats av parlamenten.

Schweiz nämns ofta som ett exempel på hur ett frekvent utnyttjande av folkomröstningar sammanfaller med en konservativ politik.¹¹⁰ Specialister på Schweiz politiska system ger en något mer nyanserad bild: Det är svårt att få till stånd radikala

¹¹⁰Protokoll 2003/04:109, Hamilton: "Folkomröstningar leder som regel till ett konservativt, stillastående samhälle eftersom de som säger nej till förändringar, står på nej-sidan, erfarenhetsmässigt har en fördel av typen: man vet vad man har men inte vad man får ... Schweiz med alla sina folkomröstningar är en talande illustration av ärkekonserveratism".

politiska reformer, förändringar sker gradvis och i stort samförstånd.¹¹¹ Australien framhålls som ett exempel på hur obligatoriska folkomröstningar i samband med konstitutionella revisioner har varit en effektiv bromskloss för grundlagsförändringar.¹¹² Av de totalt 44 konstitutionella folkomröstningar som hållits i Australien har förändringsalternativet enbart bifallits i åtta av fallen.¹¹³ Irlands första nej till Nice-fördraget och Danmarks flera nej (Maastrichfördraget 1992, EMU 2001) är belysande exempel på hur medborgarna i folkomröstningar avstyrkt de fördragsförändringar som framförhandlats av regeringarna. I drygt hälften av de konstitutionella folkomröstningarna i Australien (24 stycken) har medborgarna tagit ställning till om maktbefogenheter skall överföras från delstaterna till centralregeringen.¹¹⁴ Det danska nej till Maastrichtfördraget resulterade i att den danska regeringen förhandlade fram ett undantag för Danmarks deltagande i det europeiska monetära samarbetet varpå danskarna gav ett positivt besked i en ny folkomröstning. I påståendena om folkomröstningars konserverande effekter ligger implicit en syn på medborgarna som bevarare av det bestående. En annan möjlig tolkning är att se medborgarnas val som utslag av väl övervägda preferenser och att folkomröstningar därmed erbjuder folket en faktisk möjlighet att kontrollera maktutövningen. Det finns dock även exempel på att man genom folkomröstningar kan genomdriva radikala förändringar, bland annat introducerades kvinnors rösträtt i några amerikanska delstater i början av 1900-talet genom folkomröstningar. Den amerikanska kvinnorörelsen använde sig uttryckligen av folkomröstningar för att bryta de valda representanternas negativa inställning till kvinnors politiska rättigheter.¹¹⁵

¹¹¹ Linder, 1998, *op. cit.*, s. 135-137.

¹¹² Det krävs en dubbel majoritet; en majoritet i folkomröstningen och en majoritet av de sex delstaterna skall stöda förslaget.

¹¹³ Galligan, 2001, *op. cit.*, s. 116.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Banaszak Leeann, 1996, *Why Movements Succeed or Fail: Opportunity, Culture and the Struggle for Women's Suffrage*, Princeton: Princeton University Press, Gerber & Hug, 2001, *op. cit.*, s. 94.

På basen av den existerande forskningen tvingas vi konstatera att det inte går att säga med bestämdhet om och på vilket sätt folkomröstningar bidrar till en mer konservativ politisk agenda. Den schweiziska erfarenheten antyder däremot att om folkomröstningar är ett ofta förekommande inslag så kan de bidra till att skapa eller förstärka en konsensuskultur. Frågan som inställer sig är om det snarare är samarbetskulturen, snarare än folkomröstningarna, som spelar roll? Kontextuella faktorer tycks ha en viss betydelse för folkomröstningarnas effekter på det politiska beslutsfattandet.

Folkomröstningar kritiseras både för att de ger utrymme för minoritetsgrupper att driva smala egenintressen och möjligheter för majoriteter att förtrycka minoriteter. Möjligheter för starka minoritetsgrupper att manipulera det politiska beslutsfattandet gäller under vissa förhållanden. För det första, om tröskeln är låg för att initiera folkomröstningar på basen av medborgarinitiativ, till exempel som är fallet i Kalifornien, är det lättare för resursstarka grupper att föra upp en fråga på den politiska dagordningen. För det andra, om regleringen av folkomröstningskampanjen är vag, om ingen offentlig redovisning av ekonomiska resurser krävs och om det saknas regleringar om att företrädare för olika alternativ skall ha likartade förutsättningar att föra ut sin politik ökar risken för manipulation. Folkomröstningar i USA:s delstater brukar anföras som ett exempel på att minoriteter möter svårigheter att få gehör för sina intressen om frågor underställs folket. Ett färskt exempel är frågan om personer av samma kön skulle få ingå äktenskap. I samband med det amerikanska presidentvalet 2004 fick invånarna i elva amerikanska delstater ta ställning i frågan.¹¹⁶ I samtliga delstater satte en bred majoritet tummen ner till homosexuella äktenskap.¹¹⁷ I en annan studie av 78 amerikanska folkomröstningar om civila rättigheter (till exempel skola och språkundervisning)

¹¹⁶ www.iandrainstitute.org (2005-02-16).

¹¹⁷ Väljarna i Arkansas, Georgia, Kentucky, Michigan, Mississippi, Montana, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon och Utah röstade om en grundlagsändring enligt vilken äktenskap bara kan ingås mellan personer av olika kön.

förlorade det alternativ som gynnade minoriteter i 78 procent av fallen.¹¹⁸ Intressant nog visade det sig att sannolikheten för att minoriteters rättigheter kränks är högre i mindre politiska enheter. 75 procent av de folkomröstningar där frågan handlade om att begränsa minoritetsintressen var framgångsrika på lokala nivåer, medan enbart 23 procent var framgångsrika på delstatsnivå.¹¹⁹ På basen av detta drogs slutsatsen att den politiska enhetens storlek och indirekt befolkningsstrukturen tycks spela roll. I homogena samhällen finns det en större risk för att minoriteters intressen kränks i folkomröstningar än i mer heterogena samhällen.

Sammanfattningsvis, farhågorna om folkomröstningars negativa konsekvenser i termer av svårigheten att genomdriva politiska reformer eller att den politiska jämlikheten sätts ur spel får inget entydigt stöd av den existerande forskningen. Forskningen är motsägelsefull och det tycks som om kontextuella faktorer i samverkan med folkomröstningsinstitutets utformning har betydelse.

3.4 Kunskap, kompetens och intresse

Kompetens och kunskap är viktiga teman hos såväl folkomröstningarnas försvarare som dess kritiker. De kunskapsgenererande och aktiverande effekterna löper som en röd tråd genom det deltagardemokratiska idealet. De som ställer sig kritiska till folkomröstningar betonar i stället medborgarnas bristande förmåga att bilda sig en mening och ta ställning i komplexa politiska frågor som ett avgörande skäl mot folkomröstningar. Ytterligare ett argument är att medborgarna inte är

¹¹⁸ Gamblin Barbara, 1997, "Putting Civil Rights to Popular Vote", *American Journal of Political Science*, vol. 41, nr. 1, s. 246, 254–262, studerar folkomröstningar som berört AIDS-tester, homosexuellas rättigheter, språk, skol- och boendeintegration.

¹¹⁹ Bowler, Shaun & Donovan, Todd, 2001, "Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights" i Mendelsohn, Matthew and Parkin, Andrew (red.), *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills: Palgrave.

tillräckligt intresserade av att ta större del i det politiska beslutsfattandet. Kring dessa argument florerar många mer eller mindre tvärsäkra påståenden om sakernas tillstånd och det finns faktiskt en del empirisk forskning på detta område. Här skall vi inledningsvis ta del av forskning om medborgarnas förmåga att sätta sig in i och ta ställning till politiska saksfrågor. För det andra, undersöks om forskningen kan påvisa kunskapshöjande och aktiverande effekter av folkomröstningar. Den tredje delen uppehåller sig vid medborgarnas intresse av att direkt ta del i det politiska beslutsfattandet.

3.4.1 Bristande kunskaper – ett argument för och emot

Trots att deltagardemokrater ofta betonar att medborgarna i dag är mera kompetenta och äger större kunskaper än tidigare generationer, kan de instämma i att kunskaperna inte är så goda som de kunde vara. Skillnaden består i vilka slutsatser som dras utifrån dessa sakförhållanden: Medan direkt-demokrater betonar deltagandets medborgarutvecklande potential i termer av tillägnet av politiska färdigheter, kunskap och självförtroende, tar elitdemokraten de bristande kunskaperna och avsaknaden av tid och intresse som intäkter för ett begränsat medborgerligt deltagande. I den svenska parlamentariska debatten om hur det konstitutionella fördraget skall ratificeras finns båda argumentationslinjerna rikt representerande. Å ena sidan, kan en tillskyndare till folkomröstningar hävda att ”[D]et bästa sättet för att öka kunskapen om EU-frågorna, för att få förståelse, eller hur man vill uttrycka det, för EU-frågornas betydelse är att låta det vara en folkomröstning. Jag har aldrig sett en lika stor folkbildningskampanj i nationalekonomi som vid folkomröstningen förra hösten när vi diskuterade EMU-frågan”.¹²⁰ De som förordar en parlamentarisk ratificering kan å andra sidan trycka på att en parlamentarisk samling är bättre lämpad att ta ställning till komplicerade, sammanhängande frågekomplex. Statsminister Göran Persson föredrar ”riksdagen, [med] dess samlade förmåga att göra bedömningar, dess erfarenheter och dess vilja att ta ansvar för

¹²⁰ Riksdagens protokoll 2003/04:109, Ulf Holm (mp).

vårt land nu och i den framtid som vi alla har en gemensam skyldighet att skapa” framför folkomröstning.¹²¹

I ett demokratiskt styrelseskick är det önskvärt att medborgarna har tillräcklig kompetens och kunskap för att kunna utse dugliga representanter, hålla regeringen ansvarig eller att i en folkomröstning välja mellan olika alternativ. Det vill säga, medborgarnas kompetens är en kritisk fråga även för den representativa demokratin. Frågan är om medborgarna har intresse och tid för att engagera sig i politiken, i synnerhet som den enskilda rösten enbart har en marginell betydelse för det slutliga resultatet? Vid massdemokratins genombrott gjorde kritikerna ofta gällande att folket saknar nödvändiga förutsättningar för att tillvarata sina egna intressen.¹²² I den samtida debatten är det framförallt i den elitdemokratiska skolan, som man hör ekon från denna debatt. Väljarnas bristande kunskaper och kompetens uppfattas som allvarligare då man diskuterar deltagande demokrati, trots att detta även kan vara ett nog så allvarligt problem då väljarna skall avgöra vilket parti rösten skall läggas på i val till representativa politiska församlingar. Om kunskapen om ansvarsfördelningen mellan politiska institutioner är låg och insikten om vilka partier som formulerat de politiska besluten är liten, på vilka grunder kan väljarna hålla regering och eventuella stödpartier ansvariga?

Det finns en omfattande internationell forskning som ger elitdemokraterna rätt i frågan om medborgarnas bristfälliga kunskaper. Medborgarna är dåligt insatta i enskilda sakpolitiska förslag och kan inte redogöra för innehavare av – eller befogenheter hos – centrala politiska ämbeten och institutioner. Trots att de svenska väljarnas politiska kunskaper relativt sett är goda i internationell jämförelse utgör svenskarna inget undantag.¹²³ Undersökningar visar samfällt på att medborgarna

¹²¹ Riksdagens protokoll 2003/04:92.

¹²² ”The proposition that (the people) are the best keeper of their liberties is not true. They are the worst conceivable, they are no keepers at all, they can neither act, judge, think or will” John Adams, 1788 citerad i Lupia, 2001.

¹²³ Oscarson & Holmberg, 2004, *op. cit.*, s. 370.

har rätt vaga föreställningar om centrala politiska institutioners uppgifter och har bristfällig kunskap om vilka partier som sitter i regeringen. Kunskapsnivån har generellt sett ökat över tid och är högre hos äldre, välutbildade och infödda svenskar.¹²⁴ Kan medborgare med så bristfälliga kunskaper ha en välgrundad mening om en så komplicerad fråga som EU:s konstitutionella fördrag?¹²⁵

Kritiken mot den här typen av undersökningar är att de inte ger en rättvis bild av politisk kompetens då de enbart mäter faktakunskaper om vilka partier som sitter i regeringen eller hur många medlemsstater det finns i EU, så kallad encyklopedisk eller lexikalisk information. Till sitt försvar anför de som mäter medborgarnas kompetens utifrån sådana faktakunskaper att den är en förutsättning för en djupare politisk förståelse.¹²⁶

En del menar att trots att medborgarnas kunskapsnivå inte är den man kunde önska så är det kanske inte så illa ställt.¹²⁷ Det finns forskning som visar att väljarna inte är okunniga om de politiska frågor de tar ställning till i folkomröstningar. I studier av de danska EU-folkomröstningarna 1986, 1992 och 1993 kunde nio av tio redogöra för de olika alternativen och deras konsekvenser. Av de tillfrågade menade 39.7 procent att de var väl insatta i folkomröstningarnas frågeställningar.¹²⁸ Trots att detta inte kan tas till intäkt för att medborgarna generellt sett har goda kunskaper, manar det till försiktighet i beskrivningar av väljarnas kompetens. Därför har det hävdats att för stor vikt läggs vid faktakunskaper vid bedömningen av väljarnas förmåga att ta ställning i politiska sakfrågor. För att göra kompetenta val behöver medborgarna inte nödvändigtvis känna till alla detaljer i ett enskilt förslag. Utifrån en rätt begränsad mängd information fattar medborgarna samma

¹²⁴ Petersson, Olof, *et. al.*, 1998, *Demokrati och medborgarskap*, Stockholm: SNS förlag, s. 110-117.

¹²⁵ Lupia, 2001, "What We Should Know: Can Ordinary People Make Extraordinary Choices?", Unpublished paper.

¹²⁶ Petersson, 1998, *op. cit.*, s. 111.

¹²⁷ Cronin, 1989, *op. cit.*, s. 84-89.

¹²⁸ Ovortrup, 2002, *op. cit.*, s. 156.

beslut som om man hade ett bättre kunskapsunderlag.¹²⁹ Kompetens handlar inte enbart om att ha information och kunskap utan det viktiga är hur den används. Det finns forskning som visar att det som är avgörande för medborgarnas förmåga att göra goda val är tillgången till så kallade ledtrådar och genvägar. Väljare med ett sämre kunskapsunderlag kan göra nästintill lika bra val som mycket välinformerade väljare om goda ledtrådar tillhandahålls, det vill säga, på basen av ett mindre omfattande kunskapsunderlag kan de redogöra för konsekvenser av olika alternativ.¹³⁰ Förutsättningen för att göra ett konsistent val beror i det här sammanhanget mer på hur väl och på vilket sätt politiska partier och andra intressen förser väljarna med information, snarare än väljarnas detaljkunskaper. I en välfungerande folkomröstningskampanj får medborgarna redskap att ta ställning i en politisk sakfråga. Ett antal villkor skall då vara uppfyllda. För det första, alternativen skall vara tydliga: Ett val mellan två alternativ gör valet enklare för den enskilde väljaren. För det andra, om tongivande samhällsgrupper, till exempel politiska partier och intressegrupper, tar ställning i frågan förses väljarna med ledtrådar om den politiska sakfrågan. Grupperna skall i offentligheten debattera frågan med varandra och ta ansvar för vad de säger genom att argumentera för sitt ställningstagande, kritisera den andra ståndpunkten och bemöta kritik av den egna. För det tredje, alla alternativ skall ha likartade möjligheter och förutsättningar för att torgföra sin politik och därför skall kampanjbidragens omfattning och givare öppet redovisas. Enligt det här synsättet är det inte primärt medborgarna som bör lastas för bristfälliga kunskaper utan snarare riktas udden mot det politiska etablissemanget.

¹²⁹Lupia 2001, *op. cit.*, s. 7-8, har i ett antal empiriska undersökningar av folkomröstningar om försäkringar såväl som simuleringar visat att grupper med begränsad information kan göra lika goda val som ”modell-medborgare” som har begränsad information. De senare kunde utifrån försäkringsbolagens preferenser bilda sig en åsikt i frågan. De väljare som saknade encyklopedisk eller genvägs kunskap skiljde sig helt från de övriga.

¹³⁰Lupia, 2001, *op. cit.*, s.196.

Kritiken av att medborgarna använder sig av genvägar i stället för att sätta sig in i den konkreta frågan innebär att det inte gör någon skillnad till att förlita sig på valda representanter och att överlämna beslutanderätten till dessa. Det är till och med ett sämre alternativ: Istället för att anförtro beslutsfattandet till valda representanter, delegerar väljarna makt till en annan grupp av förmedlare eller mellanhänder av vilka man inte kan utkräva ansvar.¹³¹

Hur tungt vägande är argumenten om bristande kunskaper? En underliggande tankegång i den här typen av argumentation är att man med ett tillräckligt kunskapsunderlag kan fatta ett bättre beslut, men det faktum att experter med breda kunskaper i ett ämne kan dra olika slutsatser manar till eftertanke. I samband med den svenska euro-omröstningen var den ekonomiska expertisen djupt oenig om konsekvenserna av ett fullt deltagande i det europeiska monetära samarbetet, vilket tyder på att man utifrån likartade kunskapsunderlag kan dra olika slutsatser och att bland annat tolkningen av kunskap samt värdemässiga utgångspunkter har betydelse.¹³²

3.4.2 Tar väljarna ställning i sakfrågan?

Det har hävdats att när medborgarna tar ställning i folkomröstningar grundas deras val primärt inte på övertänkta preferenser i själva sakfrågan. Snarare är det regeringens popularitet som avgör hur väljarna lägger sina röster i en folkomröstning.¹³³ Denna hypotes vilar på idén att väljarnas åsikter rörande andrangsfrågor som till exempel internationell politik är sammanlänkade med inrikespolitiken, som väljarna bedömer

¹³¹ Ibid.

¹³² I Holmberg & Oscarsson, 2004, *op. cit.*, s. 381-382, dras slutsatsen att om alla väljare hade vara lika kunniga som den mest kunniga tredjedelen så hade det blivit ett ja till euron. Förutom att kunskapsnivån har bedömts på ett antal faktafrågor, så vore det även motiverat att resonera kring de premisser som denna hypotes vilar på, det vill säga, att inställning till euro har ett samband med kunskapsnivå.

¹³³ Franklin, M.N., van der Eijk C. & Marsh M., 1995, "Referendum outcomes and trust in government: Public support for Europe in the wake of Maastricht", i *West European Politics*, vol. 18, s. 105.

som viktigare. Folkomröstningar tenderar därför att bli temperaturmätare på regeringens politik och popularitet. Ett liknande argument i den aktuella svenska debatten är att en folkomröstning om det konstitutionella fördraget skulle ha karaktären av en förnyad folkomröstning om ett ja eller nej till EU. Väljarna tar inte ställning till innehållet i fördragstexten utan använder folkomröstningen till att än en gång uttrycka sin mening om Sveriges medlemskap i EU.

Hypotesen om att andra ovidkommande faktorer, såsom inställning till regeringen, påverkar röstbeteendet i folkomröstningar har formulerats på basen av studier av de danska folkomröstningarna, men har fått mothugg utifrån studier på samma material. De danska medborgarnas val mellan de olika alternativen i de EU-relaterade folkomröstningarna har enligt dessa undersökningar faktiskt utgått från värden, åsikter och ståndpunkter i den specifika sakfrågan, mer än på deras inställning till regeringen.¹³⁴ Annan forskning baserad på ett något större material av 14 nationella folkomröstningar om EU tillbakavisar även hypotesen att folkomröstningar har karaktären av förtroendemätningar av regeringen.¹³⁵ Något entydigt mönster enligt vilket regerings- eller oppositionspartier i högre utsträckning förmår mobilisera sina sympatisörer för sin linje i folkomröstningar framträder inte. Väljarna respekterar inte den officiella partilinjens, utan de gör i regel en oberoende bedömning när de tar ställning i folkomröstningar.¹³⁶ Väljarna går i folkomröstningar ofta på tvärs mot de partier, som de röstat på eller sympatiserat med.

¹³⁴ Svensson Palle, 2002, "Five Danish Referendum on the European Community and the European Union: A critical assessment of the Franklin thesis", i *European Journal of Political Research*, vol. 41, s. 747–749.

¹³⁵ Hug, Simon & Sciarini, Pascal, 2000, Referendums on European Integration. Do Institutions Matter in the Voter's Decision?, *Comparative Political Studies*, vol.33, nr.1, s. 32.

¹³⁶ *ibid*, s. 32. Författarna föreslår att den institutionella utformningen av folkomröstningen spelar roll för om väljarna stöder regeringspartiet. Vid obligatoriska och bindande folkomröstningar är priset högre för att rösta emot regeringen, vilket skulle öka stödet för regeringens ståndpunkt.

Den svenska euro-folkomröstningen är ett illustrativt exempel på att väljare intog en annan ståndpunkt än de partier de sympatiserade med. Det faktum att många politiska partier är delade i synen på den europeiska integrationen kan i vissa fall göra det vanskligt att på ett entydigt sätt studera i vilken utsträckning väljarna i en folkomröstning tar temperaturen på regeringen. I den svenska euro-folkomröstningen 2003 fanns det ett samband mellan inställning till Sveriges medlemskap i EU och hur man lade sin röst. Detta skulle kunna tolkas som om att medborgarna i folkomröstningen på nytt tog ställning i frågan om Sveriges EU-medlemskap.¹³⁷ Det vill säga, 39 procent var positiva till Sveriges medlemskap i EU och röstade ja till euron, medan 33 procent var negativa till Sveriges medlemskap och röstade nej till euron. Men, det fanns även en liten grupp på 13 procent, vilka var positiva till Sveriges medlemskap i EU, men röstade nej till att Sverige skulle delta fullt ut i det europeiska penningpolitiska samarbetet. Dessa väljare gör en åtskillnad mellan olika delar av det europeiska integrationsprojektet: Sverige har en plats i det europeiska samarbetet, men inte i det fördjupade monetära samarbetet. Det faktum att medborgarnas inställning till den fördjupade europeiska integrationen även hade en stark oberoende effekt för deras val i euro-folkomröstningen tyder på att väljarnas ställningstagande även har ett samband med deras syn på formerna för det europeiska samarbetet.¹³⁸

3.4.3 Lär man sig något av att folkomrösta?

Har då folkomröstningar de kunskapshöjande och aktiverande konsekvenser, som direktdemokraterna hävdar?¹³⁹ Tanken är att mer direktdemokrati bidrar till mer upplysta medborgare då både efterfrågan och utbud av information förändras.¹⁴⁰ Å ena

¹³⁷ Holmberg & Oscarsson, 2004, *op. cit.*, s. 306–307.

¹³⁸ *Ibid*, s. 317–319.

¹³⁹ Barber, 1984, *op. cit.*, s. 284, säger “referendum can...provide a permanent instrument of civic education”.

¹⁴⁰ Benz, Matthis & Stutzer, Alois, 2004, “Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics. Evidence from the European Union and Switzerland”, *Public Choice*, 119 (1–2), s. 5.

sidan har politiska partier, regeringen och intressegrupper ett intresse av att sprida information om sina ståndpunkter för att om möjligt vinna folkomröstningen. Om medborgarna regelbundet tillfrågas är det å andra sidan, angelägnare för de enskilda medborgarna att bilda sig en mening i enskilda politiska sakfrågor. Folkomröstningar bidrar till en lärandeprocess där medborgarna kan reflektera över och omformulera sina preferenser. Kritikerna menar däremot att deltagardemokrater inte tillräckligt uppmärksammar att resurser ofta avgör vilka ståndpunkter som hörs i folkomröstningskampanjer och att informationsutbudet är snedvridet.

I den svenska debatten om hur konstitutionen borde ratificeras framhålls kunskapsargumentet både av de som förespråkar folkomröstning och parlamentarisk ratificering. Ulf Holm från Miljöpartiet betraktar folkomröstningar som folkbildningskampanjer i vilka medborgarnas kunskaper och förståelse för EU ökar.¹⁴¹ Centerns partiordförande Maud Olofsson menar däremot att bred medborgerlig debatt kan initieras även genom de parlamentariska kanalerna: ”Många tycker att vi ska ha en folkomröstning om det nya fördraget. Jag tycker inte det. Sveriges riksdag ska ta ansvar för att diskutera det här fördraget, men har också ansvar för att förankra detsamma. Jag tycker att vi ska offentliga hearingar, ..., vi ska vara ute och diskutera den här frågan.”¹⁴² Man kan dock fråga sig om medborgarna är lika motiverade att sätta sig in i det konstitutionella fördraget om de inte erbjuds en reell möjlighet att ta ställning i frågan genom att utse en riksdag som ratificerar fördraget eller folkomrösta.

Finns det empiriska belägg för att folkomröstningar har kunskaphöjande effekter? Det finns ett antal empiriska studier som visar att väljarnas kunskaper ökar vid folkomröstningar, men även forskning som visar att effekterna är mycket

¹⁴¹ Se referens 118.

¹⁴² Protokoll 2004/05:13.

marginella.¹⁴³ I en schweizisk studie där man följde 4000 personer och studerade 40 folkomröstningar mellan 1977–1980 visade det sig att folkomröstningarnas kunskapshöjande effekter var mycket små. Även efter intensiva valkampanjer var kunskapen om sakfrågorna låg och efter en månad kunde enbart en fjärdedel av de tillfrågade redogöra för det specifika innehållet i folkomröstningsfrågorna. Det fanns även de som inte kunde redogöra för folkomröstningsfrågan, till exempel handlade det om att bygga ut eller avveckla kärnkraften. Dessutom fanns marginella kunskapsskillnaderna mellan de som röstat och inte röstat.¹⁴⁴ Eftersom antalet folkomröstningar är mycket stort i Schweiz är det skäl att ha i åtanke att om medborgarna ofta hörs i folkomröstningar finns det inte samma utrymme för att sätta sig in i alla enskilda frågor. Frågan är om täta folkomröstningar har samma kunskapshöjande effekt som mer sällan förekommande? En jämförande studie av Schweiz och ett antal EU-stater ger inte något stöd för detta, men visar återigen att det är svårt att peka på några stora kunskapshöjande effekter av folkomröstningar.

I dessa undersökningar grundade på jämförelser mellan kantonerna i Schweiz samt jämförande studier av EU-folkomröstningar påvisar man att vid kontroll för andra faktorer (bl.a. utbildning, inkomst, ålder) får väljarna objektivt sett större kunskaper i samband med folkomröstningar. När de ombetts värdera sina kunskaper visar det sig att väljare som fått ta ställning i en folkomröstning värderar sina kunskaper högre än de som inte folkomröstat, det vill säga, den subjektiva kunskapen stärks. Känslan av att ha kunskap är inte oviktig eftersom man kan anta att detta är en förutsättning för att intressera sig för en fråga. Resultaten är däremot motsägelsefulla vad gäller

¹⁴³ Benz & Stutzer, 2004, *op. cit.*, Frey, Bruno S. & Stutzer, Alois, 2003, *Direct Democracy: Designing a Living Constitution*, unpublished paper, Mendelsohn, Matthew & Cutler, Fred, 2000, "The Effect of Referendums on Democratic Citizens: Information, Politicization, Efficacy and Tolerance", *British Journal of Political Science*, vol. 30.

¹⁴⁴ Linder, 1998, *op. cit.*, s. 111. Undersökningen gjordes av Gruner & Hertig, 1983, *Der Stimmburger und die neue Politik*, Bern: Haupt.

magnituden av den kunskapshöjande effekten: Enligt vissa studier är de modesta och kortvariga,¹⁴⁵ medan andra studier pekar på större skillnader i kunskapsnivåer om man folkomröstar eller inte.¹⁴⁶ Svenska undersökningar bekräftar bilden av att folkomröstningars effekter är begränsade: Svenskarnas EU-kunskaper och deras allmänna intresse för EU-frågor minskade mellan 1995 till 1999.¹⁴⁷ Vid folkomröstningar ökar kunskapen hos alla grupper, men mest hos de medborgare som initialt har en medelgod kunskap; de som har mycket höga och mycket låga kunskapsnivåer lär sig mindre. Eftersom kunskapshöjande effekter återfinns hos alla så besannas inte helt farhågorna att folkomröstningar bidrar till större ojämlikhet i medborgarnas politiska kunskaper.¹⁴⁸

3.4.4 Kunskap om det konstitutionella fördraget

EU-medborgarnas objektiva och subjektiva kunskaper om innehållet i den föreslagna EU-konstitutionen har undersökts ett antal gånger under fördragsprocessens olika stadier. På basen av ett antal faktafrågor har man bedömt medborgarnas objektiva kunskaper, men medborgarna har även själva fått bedöma hur väl de känner till innehållet i konstitutionen. Då Europeiska konventet i början av 2004 lämnade över sitt förslag till konstitution till regeringskonferensen ansåg 25 procent av de tillfrågade EU-medborgarna sig vara välinformerade. 71 procent av de tillfrågade sade sig ha en mycket liten kunskap om utkastet till en EU konstitution.¹⁴⁹ Ett år senare är kunskapsläget i stort sett oförändrat. 33 procent säger att de överhuvudtaget inte känner till en EU-konstitution, 56 procent har vetskap om en EU-konstitution, men vet lite om dess inne-

¹⁴⁵Mendelsohn & Cutler, 2000, *op. cit.*, s. 691.

¹⁴⁶Benz & Stutzer, 2004, *op. cit.*

¹⁴⁷Holmberg & Oscarsson, 2004, *op. cit.*, s. 374.

¹⁴⁸Mendelsohn & Cutler, 2000, *op. cit.*, s. 693.

¹⁴⁹Eurobarometer Special 214 "The Future Constitutional Treaty".

Tre procent valde "vet ej". Den precisa frågeställningen och de fyra svarsalternativen var (på engelska) Do you consider yourself as being well informed, rather well informed, rather badly informed or very badly informed on questions relating to the future European constitution?".

håll. Enbart elva procent av de intervjuade EU-medborgarna anser sig vara mycket väl insatta i fördraget.¹⁵⁰ Frågorna var inte identiskt utformade i de två undersökningarna, men en majoritet ger uttryck för att de har liten kunskap. Den objektiva kunskapsnivån sammanfaller inte med medborgarnas subjektiva värdering av hur mycket de kan om det konstitutionella fördraget.

Medborgarnas faktiska eller objektiva kunskaper kartlades med hjälp av ett antal frågor om innehållet i fördraget. Finländarna (60 procent), danskarna (59 procent) och slovenerna (58 procent) hör till dem som hade flest rätt svar (procenten anger andelen rätta svar), men både finländarna och slovenerna undervärderade sina kunskaper i självvärderingen, medan italienarna och holländarna övervärderade sina kunskaper. Svenskarnas självbild stod mer i överensstämmelse med den objektiva kunskapsnivån: De svarade rätt på hälften av frågorna och bedömde att de hade medelgoda kunskaper om EU:s konstitution. Eftersom kunskapsfrågorna enbart täckte in ett fåtal encyklopediska aspekter av innehållet i konstitutionen, är en möjlig tolkning av skillnaden mellan objektiv och subjektiv kunskapsnivå att medborgarna skulle vilja vara mer insatta i det konstitutionella fördraget.¹⁵¹

3.4.5 Valdeltagandet

Statistiken talar sitt tydliga språk: valdeltagandet är lägre i folkomröstningar än i allmänna val.¹⁵² Där folkomröstningar är

¹⁵⁰ Eurobarometer, "The Draft European Constitution", januari 2005

¹⁵¹ Den objektiva kunskapen mättes på basen av följande sex påståenden som de intervjuade skulle ange om de var sanna eller falska. I parentes anges andelen rätta/felaktiga svar. "För varje av de följande påståendena ska du ange om det är rätt eller fel att denna åtgärd är planerad i den europeiska konstitutionen. 1) En position som utrikesminister skapas i EU (52/15) 2) Minst en miljon invånare kan inkomma med ett förslag till europeisk lagstiftning (38/22) 3) Kommissionens ordförande väljs direkt av de europeiska medborgarna (38/34) 4) En direkt europeisk skatt införs (39/27) 5) Det nationella medborgarskapet avskaffas (63/16) 6) En medlemsstat kan lämna *op. cit.*, EU (48/25)."

¹⁵² Butler & Ranney, 1994, s. 16–18.

vanligt förekommande och handlar om mindre viktiga frågor besöker mindre än hälften av de röstberättigade vallokalerna vid folkomröstningar. Det genomsnittliga valdeltagandet i Schweiz och i Kalifornien vid folkomröstningar är under 40 procent. Det låga valdeltagandet är därför ett vanligt argument mot folkomröstningar. Anledningen att oroa sig för lågt valdeltagande är att utfallet i en folkomröstning ska avspegla en majoritetsuppfattning, därför har man i vissa konstitutioner fastställt kворumregler, det vill säga att valdeltagandet måste överstiga en viss nivå för att vara giltiga. Den statsvetenskapliga forskningen har även visat att deltagande är mer ojämnt fördelat ju större krav som ställs på deltagandet. Valdeltagandet i folkomröstningar ökar med bland annat utbildning och inkomster.

Valdeltagandet är däremot högre då folkomröstningar hålls mer sällan och de handlar om viktigare frågor. Av tabellen nedan framgår att valdeltagandet i de EU-relaterade folkomröstningarna är lägre än i de nationella valen. Det genomsnittliga deltagandet i parlamentsval är 71 procent medan det genomsnittliga valdeltagandet i EU-relaterade folkomröstningar är 67 procent. Procentdifferensen på fyra procent är förvånansvärt låg med tanke på hur ofta det låga valdeltagandet framhålls som ett argument mot folkomröstningar. Det finns inga entydiga skillnader mellan länderna, förutom att valdeltagandet i de schweiziska folkomröstningarna om EU faktiskt varit högre än i de nationella parlamentsvalen. I några av de nya medlemsstaterna – Slovakien, Slovenien och Ungern – var valdeltagandet i folkomröstningen om EU-medlemskap mycket lägre än i parlamentsvalen.

Sammanfattningsvis, trots en hel del forskning om väljarnas politiska kunskaper är det nästintill omöjligt att utifrån den befintliga forskningen med bestämdhet hävda att medborgarna inte har de nödvändiga kunskaperna för att ta ställning i enskilda sakpolitiska frågor. Frågan är även hur tungt vägande kunskapsargumentet egentligen är? Inte heller kan deltagardemokraterna entydigt hänvisa till forskningen för att påvisa folkomröstningars kunskapshöjande effekter. Dessutom tende-

rar väljarna att i en lägre grad engagera sig i EU-relaterade folkomröstningar än i nationella val, men skillnaden i deltagande mellan parlamentsval och folkomröstningar är mindre än vad man kunde förvänta sig.

Tabell 3 Folkomröstningar i EU, valdeltagande i folkomröstningar och parlamentsval (procent):

Start	Datum	Fråga	Ja-röster	Valdeltagande i folkomr.	Valdeltagande i parlamentsval	Diff.
Frankrike	23.4.1972	EUs utvidgning	62.3	60	81	-21
Irland	10.5.1972	EU-medlemskap	83	71	77	-6
Norge	26.9.1972	EU-medlemskap	79	79	80	-1
Danmark	2.10.1972	EU-medlemskap	63	90	89	1
Schweiz	3.12.1972	Frihandel	73	52	56	-4
Storbritannien	5.6.1972	EU-medlemskap	67	64	72	-12
Grönland	23.2.1982	EU-medlemskap	46	75	-	-
Danmark	27.2.1986	Gemensam marknad	56	75	87	-12
Irland	26.5.1987	Gemensam marknad	70	44	73	-29
Italien	18.6.1989	EU-fördragsprocess	88	85	89	-4
Danmark	2.6.1992	Maastrichtfördraget	48	83	83	0
Irland	18.6.1992	Maastrichtfördraget	69	57	69	-12
Frankrike	20.9.1992	Maastrichtfördraget	51	70	69	1
Schweiz	6.12.1992	EES-medlemskap	49.7	78	46	32
Liechtenstein	12.12.1992	EES-medlemskap	56	87	88	-1
Danmark	18.5.1993	Maastrichtfördraget	57	86	84	2
Österrike	12.6.1994	EU-medlemskap	67	82	86	-4
Finland	16.10.1994	EU-medlemskap	57	70	69	1
Sverige	13.11.1994	EU-medlemskap	53	83	88	-5
Åland	20.11.1994	EU-medlemskap	74	49		
Norge	28.11.1994	EU-medlemskap	48	80	78	2
Liechtenstein	9.4.1995	EES	56	82	87	-5
Schweiz	8.6.1997	EU-medlemskapprocess	26	35	43	-8
Irland	22.5.1998	Amsterdamfördraget	62	56	66	-10
Danmark	28.5.1998	Amsterdamfördraget	55	76	86	-10
Schweiz	21.5.2000	Avtal med EU	67	48	43	-5
Danmark	28.9.2000	EMU/Euro	47	87	87	0
Schweiz	4.3.2001	EU-medlemskapprocess	23	55	46	-9
Irland	7.6.2001	Nicefördraget	46	35	63	-28
Irland	19.10.2002	Nicefördraget	63	49	63	-14
Malta	8.3.2003	EU-medlemskap	54	91	96	-5
Slovenien	23.3.2003	EU-medlemskap	90	60	70	-10
Ungern	12.4.2003	EU-medlemskap	83	46	71	-25
Litauen	11.5.2003	EU-medlemskap	91	63	46	17
Slovakien	17.5.2003	EU-medlemskap	93	52	70	-18
Polen	8.6.2003	EU-medlemskap	78	59	46	13
Tjeckien	14.6.2003	EU-medlemskap	77	55	58	-3
Estland	14.9.2003	EU-medlemskap	67	64	59	5
Sverige	14.9.2003	EMU/Euro	42	83	80	3
Lettland	20.9.2003	EU-medlemskap	67	73	72	1
Rumänien	19.10.2003	Konstitutionell reform för EU-närmande	90	55	57	-2
Totalt	-		-	67	71	-

Källor: <http://www.iri.europe.ord> och <http://www.idea.int/vt/parl.cfm>

3.5 Folkomröstningar och den representativa demokratin

Folkomröstningsinstitutet har varit föremål för ett antal utredningar i Sverige.¹⁵³ Ett återkommande tema i dessa utredningar är riskerna med att kombinera representativ demokrati med direktdemokratiska inslag. Den representativa demokratin undergrävs och ansvarsutkrävandet försvåras eftersom de valda representanterna kan hamna i en situation där de får ta ansvar för politiska beslut, som tillkommit på basen av folkomröstningar, men som de inte själva står bakom.¹⁵⁴ Förekomsten av två legitima folkviljor är en ytterligare komplikation då ett folkomröstningsutfall inte överensstämmer med den parlamentariska majoriteten. Sammantaget kan en kombination av folkomröstningar och representativ demokrati leda till dragkamper och konflikter mellan medborgarnas viljeyttringar och de valda ombudens auktoritet, där de senare drar det kortare strået. Detta synsätt står i bjärt kontrast till de tidigare presenterade uppfattningarna om att folkomröstningar stärker den representativa demokratin då medborgarna förutom vid val får ett ytterligare instrument för att hålla de valda ombuden ansvariga. Finns det empirisk forskning som stödjer någondera av dessa motsatta uppfattningar? Är folkomröstningar ett styrkan- de komplement till de representativa kanalerna eller undergräver de den representativa demokratins fundament?

3.5.1 Försvagas de representativa kanalerna?

Idén att folkomröstningar försvagar den representativa demokratin utgår från tanken att de politiska partierna inte kan kontrollera den politiska agendan, då medborgarna själva kan fatta beslut och/eller ta initiativ till beslut eller folkomröstningar. Det är svårare att hålla de politiska partierna ansvariga, eftersom de kan tvingas att föra en politik som de inte själva för-

¹⁵³ Folkomröstnings och valsätsutredningen 1952, Författningsutredningen 1963, Skyddet av medborgerliga fri- och rättigheter 1977, med flera.

¹⁵⁴ Möller, Tommy, 2003, "Folkomröstningar" i Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.), *Svensk Författningspolitik*, Stockholm: SNS förlag, s. 98–101.

ordat och därmed blir politiken mindre konsistent. Ytterligare negativa effekter är att folkomröstningar bidrar till partisplittning, försvårar kompromisser och deliberation.¹⁵⁵ Den existerande forskningen ger vid handen att graden av partikontroll vid folkomröstningar beror på utformningen av folkomröstningsinstitutet. Om beslutet att hålla en folkomröstning ligger på de politiska partierna i motsats till att vara obligatoriska eller resultat av medborgarinitiativ, tenderar folkomröstningarna i högre grad att användas strategiskt av de politiska partierna. Det här synsättet överensstämmer väl med den svenska folkomröstningstraditionen där de politiska partierna i regel hänskjutit känsliga politiska frågor där den partipolitiska eller partiintern oenigheten varit hög till medborgarna. Folkomröstningar har av de politiska makthavarna snarare setts som ett instrument att lösa upp känsliga politiska knutar än att tillförsäkra medborgerlig kontroll av vissa politiska beslut. För det första, kan partier använda sig av folkomröstningar för att de inte förmår uppbringa ett tillräckligt stöd i parlamentet för en viss politik.¹⁵⁶ För det andra, genom att överföra besvärliga beslut till medborgarnas avgörande kan partier försöka minimera riskerna för partisplittning eller att partiernas valresultat påverkas negativt.¹⁵⁷ De representativa institutionerna kan ha en betydligt större kontroll över det politiska utfallet och använda folkomröstningar i strategiska syften när de är fakultativa och icke-bindande.¹⁵⁸ I de fall folkomröstningar är obli-

¹⁵⁵ Budge, Ian, 2001, "Political Parties in Direct Democracy" i Matthew and Parkin, Andrew (red.), *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills: Palgrave s. 68–71.

¹⁵⁶ Setälä, Maija, 1999, *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Houndmills: Macmillan, s. 89.

¹⁵⁷ Butler & Ramney, 1984, *op. cit.*, s. 20, *ibid.*, s.90.

¹⁵⁸ Lijphart, Arend, 1984, *Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press, s. 203, hävdar att "when governments control the referendum, they will tend to use it only when they expect to win". Se även Strandbrink, Peter, 2003, *Förnuftets entoniga röst. Om EU-kampanjens demokratiska rum och medborgarskapets villkor*, Stockholm: Södertörns högskola.

gatoriska eller om medborgarna genom folkinitiativ kan framtvunga en folkomröstning är det enligt denna logik svårare för de politiska partierna att kontrollera den politiska utgången. Kan forskningen ge vägledning om folkomröstningar är ett strategiskt redskap i partipolitikens händer eller en möjlighet för medborgerlig kontroll av makthavarna? I en studie klassificerades folkomröstningarna utifrån om de var initierade av de politiska partierna eller utfall av tvingande konstitutionella regler eller medborgarinitiativ. En majoritet av folkomröstningarna eller 80 procent var resultatet av krav i grundlagen eller medborgarinitiativ medan 20 procent av folkomröstningarna hade utlysts av de politiska partierna. Om det enbart ankom på de politiska makthavarna att utlysa folkomröstningar vore de mer ovanliga. Dessutom, folkomröstningsinstitutets utformning spelar roll i detta hänseende.¹⁵⁹ I en överväldigande majoritet av de folkomröstningar, som initierats av de politiska makthavarna, vann det alternativ som den politiska majoriteten företrädde. Endast i 20 procent av dessa folkomröstningar fick den politiska majoriteten en knäpp på näsan av väljarna då det alternativ som den parlamentariska majoriteten föredrog inte fick väljarnas stöd.¹⁶⁰ Detta mönster tyder på att de politiska partierna går till folkomröstning om

¹⁵⁹Qvortrup, 2002, *op. cit.*, s.99-101. I en studie av 61 folkomröstningarna kunde man påvisa att en majoritet av de studerade folkomröstningarna inte varit utfall av partipolitiskt agerande (Schweiz är inte inkluderat). I studien gjordes, för det första gjordes en åtskillnad mellan kontrollerade och okontrollerade folkomröstningar utifrån vem som kan ta initiativ till folkomröstningar. Då de valda representanterna kan ta initiativet till folkomröstningarna var de kontrollerade, men om de var obligatoriska (konstitutionell reglerade) eller tillkom på basen av medborgarinitiativ var de okontrollerade. För det andra, klassificerades folkomröstningarna på basen av beslutsutfallet: Om folkomröstningsresultatet överensstämde med den parlamentariska majoritetens ståndpunkt var de pro-hegemoniska, men om utfallet var det motsatta klassificerades de som anti-hegemoniska.

¹⁶⁰Se Qvortrup, 2002, *op. cit.*, s.101. Sammanlagt 25 av studerade folkomröstningarna var initierade av de politiska partierna. I fem av dessa var folkomröstningsutfallet ett annat än den parlamentariska majoritetsståndpunkten, medan i 20 vann den parlamentariska majoritetsståndpunkten.

de är säkra på att gå segrande ur valkampanjen. I de fall då folkomröstningarna var obligatoriska eller utfall av medborgarinitiativ är bilden mer varierad. I 60 procent av den här typen av folkomröstningar var det politiska utfallet av folkomröstningen ett annat än det som det politiska etablissemangets föredrog, medan i de övriga sammanföll folkomröstningsresultatet med den parlamentariska majoritetens ståndpunkt.¹⁶¹

På grundval av detta begränsade material kan man med försiktighet sluta sig till att folkomröstningar kan användas som strategiska instrument, men att detta inte är regel.¹⁶² Den relativt höga andelen folkomröstningar vilka resulterat i andra utfall än vad som varit fallet om de valda representanterna fattat besluten visar att folkomröstningar kan erbjuda medborgarna möjligheter att kontrollera det politiska beslutsfattandet. Vilken slutsats kan man då dra: Försvagas den representativa demokratin eller förädlas den? Det beror ytterst på vilken normativ utgångspunkt man har: Å ena sidan kan man välja att tolka detta som en situation av två simultana legitima folkviljor, det vill säga en konkurrenssituation. Om man å andra sidan väljer att betrakta folkets utslag som överordnat betonar man medborgarnas möjligheter att korrigera det politiska utfallet.

Kan forskningen ge oss några besked om folkomröstningar försvårar ett konsistent politiskt beslutsfattande och möjligheter till en sammanhållen politik? Ett vanligt argument är att folkomröstningar bidrar till en mindre sammanhållen politik då folket själva avgör politiska beslut. Regeringens möjligheter att samordna olika politiska reformer försvåras då den

¹⁶¹ Ibid. 103 av folkomröstningarna var obligatoriska eller resultat av medborgarinitiativ. I 42 av dessa vann det alternativ som stöddes av den parlamentariska majoriteten och 61 fall var folkomröstningsutfallet ett annat än den parlamentariska majoritetsuppfattningen.

¹⁶² Amerikanska undersökningar av folkomröstningar på delstatsnivå visar att regeringsinitierade folkomröstningar har större framgång än folkinitiativ. 60 procent av de regeringsinitierade folkomröstningarna har vunnit, medan motsvarande andel för initiativ är 14 procent, se Butler & Ranney, 1994, *op. cit.*, s. 20–21.

inte autonomt kan välja och vraka i den politiska verktygs-lådan då medborgarna kan välja att lägga till eller plocka ur vissa redskap. Till exempel, om medborgarna i en folkomröstning röstar för sänkta eller bibehållna skatter kan detta få konsekvenser för regeringens satsningar på eller prioriteringar av olika politikområden. Dessutom kan de valda företrädarna i detta fall undandra sig det politiska ansvaret för svikna val-löften genom att hänvisa till folkomröstningens utslag.

Det finns en del forskning om hur olika politiska institutioner påverkar beslutsfattandet, men resultaten är motsägelsefulla. I tillägg finns det ofta en stark ideologisk *bias* i den här forskningen. Nationalekonomer har bland annat formulerat hypoteser om att koalitionsregeringar eller minoritetsregeringar, vilka för att mobilisera en tillräcklig majoritet måste förhandla med oppositionen, är sämre på att sanera den offentliga ekonomin än enpartimajoritetsregeringar. Då alla partier måste hållas nöjda i en regeringskoalition har man även antagit att koalitionsregeringar är benägna att skapa budgetunderskott. I folkomröstningsforskningen har man framförallt formulerat hypoteser om positiva ekonomiska effekter av folkomröstningar. Till exempel har man på basen av schweiziska och amerikanska data studerat om skatterna är lägre, den offentliga budgeten mindre, produktiviteten högre och medborgarna lyckligare då de i högre utsträckning deltar i det politiska beslutsfattandet.¹⁶³ Trots att man i vissa undersökningar vid kontroll för vissa andra faktorer finner positiva samband har det riktats en hel del kritik mot dessa undersökningar vad gäller både metod och urval.¹⁶⁴ Den här forskningen får tas med en nypa salt, men det finns skäl att uppmärksamma att inte enbart folkomröstningar, utan även andra typer av politiska samarbeten och kompromisser inom ramen för de representativa kanalerna kan drabbas av liknande kritik. Svårigheten att

¹⁶³ Se bland annat Feld, Lars P. & Savioz, Marcel, 1997, "Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation", *Kyklos*, vol. 50, nr. 4 och Frey & Stutzer, 2000 *op. cit.*

¹⁶⁴ Gilljam, Mikael, "Swedenborg vill ha mer högerpolitik", *Dagens Nyheter*, 2004-02-17.

se till helhetslösningar och medborgarnas möjligheter att utkräva politiskt ansvar kännetecknar även den typen av rege- rings- eller parlamentariska samarbeten eftersom besluten ibland tillkommer på grundval av politiska kompromisser och utdragen kohandel.

Är då vissa typer av politiska beslut sämre lämpade att under- ställa folkets direkta avgörande? Vid en internationell utblick har medborgarna i folkomröstningar beretts tillfälle att ta ställ- ning till olika typer av politiska problem, till exempel konsti- tutionella förändringar, nya statsbildningar, skatter, vägtullar och moralfrågor. I vissa länder finns begränsningar för vilka typer av frågor som kan underställas folkomröstningar. Enligt den italienska konstitutionen kan man inte folkomrösta om internationella avtal och finanspolitik. I USA kan författnings- domstolen avgöra om en fråga är olämplig för folkomröstning, om frågan ej är förenlig med konstitutionella föreskrifter eller om den kränker grundläggande medborgerliga fri- och rättig- heter. Däremot är det sämre beställt med teoretiska arbeten som uppehåller sig vid den normativa frågan om det finns politiska frågor det är mer eller mindre lämpligt att folk- omrösta om. Närmare bestämt, finns det frågor som är av särskild betydelse i sig eller för genomförandet av annan poli- tik och som därmed är olämpliga för folkomröstningar. Bland annat kan man ställa frågan om det är lämpligt att folkomrösta om skatter eftersom de offentliga finanserna är avgörande för den politik de valda representanterna kan genomföra? Vilka konsekvenser får folkets nej till skattehöjningar om detta inte sätts i relation till vilka omprioriteringar som i så fall måste göras mellan offentliga åtaganden på skola och hälsovård? Folkomröstningar i den här typen av mer ordinära politiska frågor kan bli taktiska instrument för att genomdriva en viss politik snarare än att säkerställa en medborgerlig kontroll.¹⁶⁵ Då vissa delar av det vardagliga beslutsfattandet underställs medborgarnas avgörande, men inte andra, är det svårare för de valda representanterna att ta ett helhetsgrepp på politiken. Eftersom vissa reformer blir svårare att genomföra kan politi-

¹⁶⁵Mendelsohn & Parkin, 2001, *op. cit.*, s. 29.

ker föredra att välja enkla lösningar, trots att dessa i slutändan inte överensstämmer med folkviljan. I förlängningen kan väljarnas förtroende för såväl de representativa institutionerna såväl som för folkomröstningsinstitutet undergrävas.

Politiska partier är nödvändiga i en representativ demokrati, men de har även en viktig funktion i samband med folkomröstningar. I klarspråk, den direkta demokratin skulle inte klara sig utan politiska partier, vilka konkurrerar om regeringsmakten och tar ansvar för den politiska styrelsen. Där emot har en del menat att folkomröstningar bidrar till splittringar och instabilitet i partisystemen.¹⁶⁶ För det första, i folkomröstningar kan grupper inom ett och samma politiska parti stå på olika sidor. Dessutom händer det att partiets sympatisörer i en folkomröstning avviker från partilinjens om en sådan finns. Närmare bestämt, direkt demokrati försvagar partier genom att underblåsa partisplittringar och luckra upp banden mellan partiet och dess sympatisörer. Denna kritik har riktats mot det schweiziska partisystemet, men en del menar att kritiken är överdriven. De schweiziska partierna är inte splittrade i alla frågor. Dessutom har nya politiska partier trätt i dagern i samband med folkomröstningar och på så sätt utgjort ett komplement till ett politiskt system där väljarnas möjligheter att utse regeringen är obefintlig eftersom regeringens sammansättning är fastställd på förhand enligt en specifik formel. För det andra, de politiska partierna luckras upp då både partimedlemmar och partisympatisörer inte längre exklusivt ser de politiska partierna som de centrala aktörerna. Medborgarna ser möjligheter att påverka politiken genom intresseorganisationer eller kampanjgrupper, vilket kan bidra till att man i en ökad utsträckning vänder partipolitiken ryggen. Medborgarna har blivit allt mer otrogna gentemot de politiska partierna: parti-lojaliteterna har försvagats och väljare byter allt oftare parti från val till val. Detta är en allmän trend och forskningen kan inte påvisa om detta är starkare i politiska system där folkomröstningar är vanligare. En ytterligare invändning är att denna

¹⁶⁶Budge, 2001, *op. cit.*, s. 68–69.

kritik utgår från ett perspektiv där partipolitisk stabilitet och hänsyn till de maktbärande partierna dominerar. Det är naturligtvis viktigt med kontinuitet och stabilitet i det politiska systemet men det skall även finnas möjligheter för nya partier att träda fram och inta maktpositioner om medborgarna så önskar. Om de maktbärande partierna försvagas innebär detta inte med nödvändighet att partisystemet i sig undergrävs.

Sammanfattningsvis ger den statsvetenskapliga forskningen inte någon entydig bild om förhållandet mellan folkomröstningar och de representativa institutionerna. Resultatet av den begränsade empiriska forskning som finns är öppet för olika tolkningar.

3.6 Slutsatser

Målsättningen i detta avsnitt har varit att presentera de mest centrala argumenten för och emot folkomröstningar, samt att undersöka den empiriska giltigheten hos dessa argument. Utifrån analysen kan nu några övergripande slutsatser dras.

För det första kan inte den empiriska forskningen ge någon entydig vägledning om folkomröstningars förmodade positiva eller negativa effekter. Valet av ratificeringsform i det nu aktuella fallet måste därför, för det andra, vila tyngre på värdemässiga premisser, med vissa undantag. Det är primärt den formella legitimiteten, men även i viss utsträckning den sociala legitimiteten som kan tillmätas viss betydelse: Folket behöver höras om det konstitutionella fördraget eftersom spelreglerna och riktlinjerna för den framtida europeiska politiken utstakas. Dessutom visar medborgarna ett intresse av att ta del i ratificeringen av konstitutionen. Att en majoritet av medborgarna vill folkomrösta är inte i sig ett tungt vägande argument för att folkomrösta, men om medborgarna inte skulle visa något intresse av att delta i ratificeringen av det konstitutionella fördraget vore det olämpligt att folkomrösta. Ett argument för att folkomrösta, som har visst empiriskt stöd, är att folkomröstningar erbjudit medborgarna möjligheter att kontrollera det politiska beslutsfattandet, så att folkviljan bättre

avspeglas. I synnerhet har detta varit fallet vid konstitutionella förändringar i bland annat Australien, men även i EU-sammanhang. Avslutningsvis, finns det skäl att resonera kring om alla argument för och emot att folkomrösta är av lika stor vikt. En del av kritiken mot folkomröstningar är även tillämplig på det parlamentariska beslutsfattandet och bör därför inte tillmätas samma betydelse. Medborgarnas bristfälliga kunskaper och avsaknaden av kompetens är även ett problem när väljarna ska rösta i parlamentsval. Svårigheten att utkräva ansvar och bedriva ett sammanhållet politiskt beslutsfattande gäller de representativa kanalerna: Parlamentariska samarbeten regelrätta regeringskoalitioner eller regeringssamarbeten med stödpartier försvårar väljarnas möjligheter att få information om vem som bär ansvar för vad. Detsamma gäller när det politiska beslutsfattandet är delat horisontellt och vertikalt, det vill säga mellan olika politiska institutioner och nivåer. Däremot finns det goda skäl att ta den politiska jämlikheten i beaktande eftersom den statsvetenskapliga forskningen har producerat flera studier där man kan påvisa att det politiska deltagandet är mera snedvridet i andra former av politiskt deltagande än vi val. Valdeltagandet är generellt sett lägre vid folkomröstningar än vid allmänna val, men antalet folkomröstningar och frågans betydelse har betydelse för medborgarnas intresse av att delta.

4 RATIFICERING PÅ SVENSK BOTTEN

Stridslinjen rörande hur det konstitutionella fördraget skall ratificeras i Sverige formerades på ett tidigt stadium precis på det sätt man kunnat förvänta sig: socialdemokraterna och de borgerliga partierna menar att parlamentsratificering är att föredra, medan Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Junilistans företrädare förordar folkomröstning. Vid partiledardebatten i riksdagen den 13 oktober 2004 klargjorde Göran Persson vad som är regeringens huvudargument mot folkomröstning, nämligen att det konstitutionella fördraget inte på något avgörande sätt ändrar relationen mellan EU och medlemsländerna.¹⁶⁷ Vad som presenteras i konstitutionen skall enligt statsministern ses som en normal justering av det regelverk som styr unionen och därför kan och bör ratificeringen ske på samma sätt som med Amsterdam- och Nicefördragen.¹⁶⁸ De borgerliga partierna har understött regeringens linje och vid ett partiledarmöte den 8 december 2004 släcktes definitivt hoppet för folkomröstningsförespråkarna. Socialdemokraterna och de fyra borgerliga partierna sade sig vara eniga om att konstitutionen visserligen bör förankras hos medborgarna och att det är önskvärt med en bred debatt, men att denna skall åstadkommas på annat sätt än genom anordnandet av folkomröstning. Ratificeringsbeslutet skall tas av riksdagen.¹⁶⁹

Denna uppgörelse gav upphov till en häftig kritik från regeringens båda stödpartier. Vänsterpartiets partisekreterare Pernilla Zethraues talade om en ”demokratiskt katastrof” och miljöpartiets Peter Eriksson menade att det handlade om ett

¹⁶⁷ Prot 2004/05:13 anf 63.

¹⁶⁸ Prot 2004/05: 22 anf 63.

¹⁶⁹ Exakt vad som avhandlades vid detta möte är inte enkelt att fastställa då det inte avsatte några skriftliga spår. Korta sammanfattningar av mötet återfanns i morgontidningarna där statssekreterare Lars Danielsson citerades. Enligt Danielsson så enades man på mötet om att ”folkomröstning inte är den enda möjligheten att ha en bred debatt” och att man vill verka för att ”öka kunskaperna om EU och diskutera den långsiktiga inriktningen”. Se ”Nej till folkomröstning om EU:s nya grundlag”, *Svenska Dagbladet* 9 december 2004.

”första klassens hyckleri”.¹⁷⁰ Ledande miljöpartister har till och med hävdad att regeringens agerande i konstitutionsfrågan i det närmaste omöjliggör ett framtida nära samarbete.¹⁷¹ De partier som förespråkar folkomröstning menar att EU:s konstitution medför att innebörden av det svenska medlemskapet i unionen förändras i grunden och att svenska folket därför måste ges möjlighet att påverka ratificeringen. Kravet på folkomröstning drivs längs två linjer: Enligt den första hävdar man att den nuvarande riksdagen inte kan anses ha något mandat att fatta ett så avgörande beslut som en ratificering av det konstitutionella fördraget utgör. Konstitutionsfrågan var aldrig aktuell i 2002 års valrörelse och därför bör riksdagen höra folket i en rådgivande folkomröstning.¹⁷² Längs en andra linje hävdar man att en ratificering av EU:s konstitution strider mot grundlagens krav att riksdagen endast har rätt att överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket.¹⁷³ Därför menar man att grundlagen först måste ändras och detta kan i sin tur utlösa en beslutande folkomröstning om en tredjedel av riksdagens ledamöter stödjer en sådan beslutsordning.

I det följande riktar vi först uppmärksamheten mot rättsläget för att klargöra vad regeringsformen stadgar i fallet med ratificering av det konstitutionella fördraget.¹⁷⁴ Därefter frågar vi

¹⁷⁰”En demokratisk katastrof”, *Svenska Dagbladet* 9 december 2004.

¹⁷¹”Regeringens EU-mygel omöjliggör samarbete”, *Dagens Nyheter* 20 februari 2005.

¹⁷²Se till exempel Lars Ohlys uttalande efter det att utrikesminister Laila Freivalds rapporterat från Europeiska rådets överenskommelse om det konstitutionella fördraget. Lars Ohly betonade då just avsaknaden av ett uttalat riksdagsmandat som ett avgörande skäl att kräva folkomröstning. Ohlys uttalande finns återgivet i ”Konstitutionen presenterad i riksdagen”, *Dagens Nyheter* 19 juni 2004. Se också den debattartikel som ledande miljöpartister publicerade på DN-debatt, ”Regeringens EU-mygel omöjliggör samarbete”, *Dagens Nyheter* 20 februari 2005.

¹⁷³Se till exempel ”Grundlagen sätts ur spel”, *Svenska Dagbladet* 29 oktober 2004.

¹⁷⁴För en grundlig analys av den författningspolitiska debatten och rättsläget efter Sveriges anslutning till EU, se Algotsson, Karl-Göran, 2000, *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, Stockholm: SNS förlag.

oss, mot bakgrund av vad som ovan framkommit om för- och nackdelar med folkomröstningar, vad som i det svenska fallet talar för respektive emot folkomröstning. Slutligen diskuterar vi en tredje möjlig väg till ratificering.

4.1 Rättsläget

Regleringen av överlåtelse av makt till Europeiska unionen regleras i 10 kap. 5 § av regeringsformen. Här klarläggs att riksdagen äger rätt att överlåta beslutanderätt om minst tre fjärdedelar av de röstande stödjer ett sådant förslag. En sådan överlåtelse av beslutanderätt kan, enligt samma paragraf, också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Det innebär i klartext att riksdagen skall fatta två likalydande beslut med mellanliggande riksdagsval. Om den senare beslutsordningen tillämpas kan beslutande folkomröstning aktualiseras om minst en tiondel av riksdagsledamöterna så yrkar och minst en tredjedel av ledamöterna stödjer ett sådant förslag. Folkomröstningen skall hållas i anslutning till det mellanliggande riksdagsvalet. Detta är ett första fall då folkomröstning kan komma att aktualiseras.

Ett andra fall då folkomröstning kan komma i fråga aktualiseras av att regeringsformen 10 kap. 5§ klargör en yttersta gräns för den överlåtelse av beslutanderätt som kan ske till EU. Genom ett tillägg som infördes 2002 heter det numera att riksdagen kan överlåta beslutanderätt ”som inte rör principerna för statsskicket”. Om en överlåtelse av beslutanderätt anses röra principerna för statsskicket måste därför grundlagen ändras och först därefter kan riksdagen besluta om överlåtelse av beslutanderätt enligt det förfarande som beskrivs ovan. Om en sådan grundlagsändring skulle bli aktuell finns återigen möjligheten för en minoritet i riksdagen att framtvunga beslutande folkomröstning. Formellt avser denna i så fall den föreslagna ändringen av grundlagen som i sin tur möjliggör ratificering av konstitutionen i riksdagen.

Slutligen finns ett tredje fall som kan leda till folkomröstning och det är att riksdagen utnyttjar den möjlighet som regerings-

formen 8:4 ger och genom antagandet av lag utlyser en rådgivande folkomröstning rörande det konstitutionella fördraget – på samma sätt som man gjorde vad gällde frågan om medlemskap i valutaunionen. En rådgivande folkomröstning kommer till stånd om en majoritet i riksdagen bifaller ett sådant lagförslag.

Riksdagen kommer i det nu aktuella fallet inte att utnyttja möjligheten att utlysa rådgivande folkomröstning – denna väg är stängd då socialdemokraterna och de borgerliga partierna öppet tagit ställning för parlamentsratificering. Inte heller kommer en beslutande folkomröstning att aktualiseras. Regeringsformens formulering om villkoren för överlåtande av beslutandemakt är så pass vagt formulerad att det finns ett avsevärt tolkningsutrymme att utnyttja för en politisk majoritet som inte vill aktualisera grundlagsändring och riskera folkomröstning. Socialdemokraterna och de borgerliga partierna menar att det inte finns något fog att hävda att godkännande av EU:s konstitution aktualiserar en överlåtelse av beslutanderätt som rör principerna för statsskicket. Den bedömningen har visserligen ifrågasatts, men så länge regeringen har ett brett stöd i riksdagen behöver man inte bekymra sig över att det finns de som hävdar en avvikande uppfattning.

Här är inte rätta tillfället att söka slita tvisten om huruvida ratificering av det konstitutionella fördraget medför en överlåtelse av beslutanderätt som rör principerna för statsskicket. Låt oss konstatera att det finns goda argument för båda de grunduppfattningar som står mot varandra i debatten. Å ena sidan innebär konstitutionen inte någon revolutionerande omvälvning av EU – vare sig av dess organisation eller dess befogenheter. I huvudsak utgör det konstitutionella fördraget en övergripelig och samlad kodifiering av vad som nu gäller.

Å andra sidan går det inte att bortse från att konstitutionen medför en del betydelsefulla förändringar: Den kanske känsligaste frågan gäller det explicita erkännandet av EU-rättens företrädare framför nationella lagar, vilket visserligen inte medför någon omedelbar skillnad i praktiken då doktrinen om

principiellt företräde sedan länge är etablerad och allmänt erkänd, men det är ändå en viktig skillnad att vi nu formellt förbinder oss att följa denna princip. En etablerad praxis kan utmanas och omvandlas över tid; ett fördrag måste revideras via ett enhälligt beslut. Att formellt bekräfta EU-rättens företräde gör också att glappet mellan hur grundlagen beskriver det politiska systemets spelregler och hur detta faktiskt fungerar ökar. Konsekvenserna av de institutionella nyordningar som konstitutionen föreslår är svåra att överblicka i dag. Hur kommer det permanenta ordförandeskapet för Europeiska rådet att förändra unionen som politiskt system och Sveriges möjligheter att påverka EU:s agenda och initieringen av ny lagstiftning? Kommer detta nya och fastare ledarskap för EU att få konsekvenser för riksdagens möjligheter att kontrollera regeringen? Hur kommer kommissionens nya sammansättning att påverka maktbalansen mellan parlament, råd och kommission? Hur kommer riksdagens arbete att påverkas av förslaget att nationella parlament skall övervaka kommissionens lagstiftningsförslag?

Att hävda att dessa förändringar – vad gäller EU-rättens formella ställning och den institutionella strukturen – inte överhuvudtaget skulle röra principerna för statsskicket så som dessa är presenterade i regeringsformens första kapitel är en svårsmält slutsats. Principerna om demokratin, det representativa statsskicket och parlamentarismen måste självfallet i någon mening anses berörda av dessa förändringar. Å andra sidan – vilket bland andra Jörgen Hettne och Ulf Öberg påpekat¹⁷⁵ – kan man hävda att dessa principer redan i dag är berörda genom den överlåtelse av beslutanderätt som riksdagen under gällande fördrag har beslutat om. I det perspektivet utgör ratificeringen av det konstitutionella fördraget inte någon avgörande skillnad, men det tydliggör att RF 10:5 är olyckligt formulerad.

Allt hänger naturligtvis på vad som skall förstås med att något ”rör principerna för statsskicket”. Denna nyckelformulering är

¹⁷⁵ Hettne, Jörgen & Ulf Öberg, *Domstolarna i Europeiska unionens konstitution*, Sieps 2003:15, s. 138–39.

i högsta grad öppen för olika tolkningar; därav den debatt och de skiftande bedömningar vi har om det konstitutionella fördragets förenlighet med grundlagen.¹⁷⁶ Att en författning till sin innebörd är vagt formulerad och att det föreligger ett visst tolkningsutrymme är fullt naturligt. Dock kan man beklaga att just denna formulering som avser sätta gränserna för överlåtelse av beslutanderätt till unionen är så pass vag. Inte heller förarbetena till grundlagsändringen ger någon egentlig vägledning om vad som skall avses med att en överlåtelse av beslutanderätt ”rör principerna för statskicket”.

I regeringens proposition 2001/02:72 som utgör grunden för grundlagens nya skrivning sker en viss precisering av vad som skall förstås med ”principerna för statskicket”. I huvudsak bygger den på de resonemang som fanns redan då grundlagen ändrades i samband med att Sverige blev medlem i unionen.¹⁷⁷ Här görs det klart att en utveckling av EU till en federal statsbildning inte kan anses förenlig med principerna för statskicket och således skulle kräva omfattande grundlagsändringar. I övrigt klargörs att det område som inte kan överlåtas inte uteslutande gäller grunderna för statskicket utan också innefattar ”andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system” – här nämns särskilt den fria åsiktsbildningen och viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.¹⁷⁸ I förarbetena nämns också att riksdagens ställning som det främsta statsorganet inte får komma att ”urholkas i väsentlig grad” genom överlåtelse av normgivningskompetens.¹⁷⁹

¹⁷⁶För några aktuella inlägg, se: Bull, Thomas, 2004, ”En berättelse om två konstitutioner”, i *En konstitution för Europa*, Sieps 2004:3–7; Hettne & Öberg, 2003, *op. cit.*, och Petersson, Olof. ”EU-fördraget påverkar inte grundlagen”, *Svenska Dagbladet* 15/3 2005 (www.svd.se).

¹⁷⁷Se särskilt Proposition 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21.

¹⁷⁸Proposition 2001/02:72 vilken i allt väsentligt bygger på analysen i proposition 1993/94:114, se även konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU21.

¹⁷⁹Bet. 1993/94:KU21.

Mycket närmre kommer vi inte ett klagörande av vad som skall förstås med att en överlåtelse av beslutandemakt rör principerna för statskicket. I den departementspromemoria – Ds 2004:52 *Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa* – som under våren 2005 var ute på remiss återkommer självfallet problemet med att tolka RF 10:5. Den bedömning som görs är, föga överraskande, att riksdagen kan ratificera det konstitutionella fördraget utan grundlagsändring och att den överlåtelse av beslutandemakt som sker inte rör principerna för statskicket. Men det är påfallande att denna slutsats dras utan någon egentlig problematisering av innebörden av nyckelformuleringen i RF 10:5.

En klar majoritet av remissinstanserna ställer sig utan några egentliga reservationer bakom regeringens bedömning att grundlagen inte behöver ändras, men några avvikande röster gör sig också hörda. Professor Sverker Gustavsson vid Uppsala universitet menar att regeringsformen utan tvekan måste ändras om riksdagen skall ratificera det konstitutionella fördraget. Såväl frågan om unionsrättens företrädare, som de förändringar på straffrättens område som följer av konstitutionen kräver enligt Gustavsson att regeringsformen ändras innan ratificering kan komma i fråga.¹⁸⁰

Flertalet av de remissinstanser som är kritiska till departementspromemorian skjuter in sig på att överlåtelsefrågan inte blir ordentligt belyst och att det behövs en utförligare analys för att kunna avgöra om riksdagen har rätt att ratificera det konstitutionella fördraget utan grundlagsändring. Så lämnar till exempel Justitiekanslern öppet om den nya överlåtelsen av beslutanderätt, tillsammans med den begränsning av riksdagens makt som unionsmedlemskapet medfört, kan sägas innebära att riksdagens ställning som det främsta statsorganet urholkas i väsentlig grad. Om så vore fallet menar Justitiekanslern att detta skulle komma i konflikt med RF 10:5.¹⁸¹

¹⁸⁰ Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen, remissyttrande.

¹⁸¹ Justitiekanslern, remissyttrande.

Även Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) efterlyser ett klargörande avseenden innebörden av denna nyckelparagraf. Man pekar på att det i förarbetena till ändringen av RF 10:5 inför EU-inträdet sades att beslutanderätt inte får överlåtas i sådan utsträckning att ”statsskicket grunder upphör att vara giltiga”.¹⁸² Detta är en mycket långtgående tolkning av innebörden av vad det skall betyda att något *rör* principerna för statsskicket. Sieps efterlyser här ett klargörande om huruvida det är denna tolkning som skall anses vägledande för detta och framtida beslut om överlåtelse av beslutanderätt.¹⁸³ Även Regeringsrätten och Högsta domstolen menar att frågan om huruvida grundlagsändring bör aktualiseras av ratificeringen av EU:s konstitution inte är tillräckligt belyst i departementspromemorian.

Det återstår nu att se om regering och riksdag tar fasta på den kritik som framkommit via remissinstanserna. Vad som är uppenbart är att RF 10:5 lämnar ett avsevärt tolkningsutrymme och att det slutligen blir ett avgörande för regering och riksdagsmajoritet att uttolka vad som skall avses med principerna för statsskicket. Därmed lämnas samtidigt ett generöst utrymme att politiskt ta ställning till hur ett nytt fördrag skall ratificeras. Regeringsformen varken föreskriver eller avför folkomröstning med någon tvingande kraft utan det blir en fråga för de politiska aktörerna att ta ställning till. Det minsta man kan kräva av regering och riksdag i detta sammanhang är att man redovisar en utförlig bedömning och argumentation som stöd för det beslut man fattar och den tolkning av grundlagen som man gör. I det nu aktuella fallet har inte regeringen hittills bidragit med detta. Det återstår att se om riksdagen kan medverka till ett klargörande av hur RF 10:5 skall förstås och om den överlåtelse av beslutanderätt som nu är aktuell bör aktualisera grundlagsändring.

¹⁸² Bet. 1993/94KU21.

¹⁸³ Sieps, remissyttrande.

4.2 När bör folkomröstningsinstitutet användas?

En analys av rättsläget ger vid handen att valet av ratificeringsprocess i slutändan är en politisk fråga och att det finns ett avsevärt handlingsutrymme för de politiska aktörerna att välja om man vill tillgripa folkomröstning eller parlamentsratificering. Frågan blir då hur vi skall bedöma det strategiska beslut som fattats i detta fall, nämligen att avföra folkomröstning från dagordningen och låta riksdagen ensam besluta om ratificering. Mer generellt försöker vi besvara under vilka omständigheter man i en representativ demokrati bör använda folkomröstningsinstitutet – ratificeringen av det konstitutionella fördraget kan i detta sammanhang ses som en fallstudie för att belysa den generella problematiken. Vilka faktorer bör påverka vår bedömning av när det är motiverat att gå till folkomröstning och vilken vägledning ger dessa i det aktuella fallet?

Vår analys bygger på premissen att folkomröstningsinstitutet har en given plats i den representativa demokratin och att det inte finns avgörande normativa eller empiriska argument som talar för att folkomröstningsinstitutet bör avvecklas. Frågan gäller inte om folkomröstningar överhuvudtaget bör förekomma i en representativ demokrati; frågan gäller när, under vilka omständigheter, denna beslutsmekanism bör aktualiseras. I den utsträckning folkomröstningar skall användas som ett komplement till den representativa demokratins institutioner är det utomordentligt betydelsefullt att folkomröstningsinstitutet används på ett konsekvent sätt och inte enbart blir en bricka i ett strategiskt spel där politiska aktörer söker vinna kortsiktiga fördelar. Ett *ad hoc*-mässigt användande av folkomröstningsinstitutet riskerar att undergräva medborgarnas förtroende för denna beslutsform, men kan också leda till att spä på misstron mot det politiska systemet och dess företrädare. För medborgarna måste det framstå som begripligt och motiverat när regering och riksdag väljer att söka ett direkt folkligt mandat och när man förbehåller sig rätten att fatta beslut via den representativa demokratins kanaler. Att först utlysa folkomröstning om medlemskap i valutaunionen – vilken vi formellt

redan förbundet oss att delta i genom medlemskapet i EU – för att sedan förvägra väljarna att direkt ta ställning till den konstitution som för lång tid kan komma att reglera villkoren för svenskt medlemskap i EU, är exempel på just ett sådant agerande som för medborgarna kan framstå som otydligt och inkonsekvent. Genom ett sådant agerande riskerar vi att undergräva folkomröstningsinstitutets ställning i svensk demokrati. För medborgarna blir det inte tydligt vilka faktorer som avgör när en fråga förs ut direkt till folket och när riksdagen behåller den slutliga beslutandemakten.

Vi menar att fem faktorer bör beaktas då vi har att avgöra om det kan anses motiverat att aktualisera beslut via folkomröstning. Dessa är *etablerad praxis*, *historiska erfarenheter*, *medborgarnas inställning*, *sakfrågans karaktär* och *folkviljans förverkligande*. Låt oss beakta dessa i tur och ordning.

4.2.1 Etablerad praxis

En författning lägger fast spelreglerna för det politiska systemets aktörer och är den viktigaste normkällan för all offentlig maktutövning. Vid sidan av författningen växer vanligen en konstitutionell praxis fram som en precisering eller komplettering av grundlagens regelverk. En etablerad konstitutionell praxis kan tillkomma genom domstolars tolkning av grundlagen eller genom lagstiftning initierad och beslutad av regering och parlament. Oavsett hur konstitutionell praxis utvecklas kan dess normerande kraft vara lika stark som författningens explicita regelverk när den väl har etablerats. Etablerad praxis skapar legitima förväntningar hos det politiska systemets aktörer om hur den offentliga maktutövningen skall fungera och politiska beslut fattas och därför bör den också respekteras. Det betyder inte att praxis aldrig kan ändras och att vi är tvungna att för alltid anse oss bundna av vad tidigare generationer beslutat. Däremot innebär det att ett avsteg från etablerad praxis eller en förändring av densamma kräver goda argument.

Vi har redan berört Danmark som ett exempel där folkomröstningar har blivit etablerad praxis och ett stående inslag gäl-

lande viktiga beslut kring europapolitiken – trots att författningen inte med tvingande kraft föreskriver att sådana skall hållas vid fördragsändringar. När denna praxis nu sedan länge är etablerad skulle ett avsteg behöva motiveras grundligt och övertygande för att det politiska systemets aktörer skulle komma att uppfatta ett alternativt beslutsavgörande som legitimt.

I Sverige finns inte en etablerad konstitutionell praxis som styr användandet av folkomröstningar – vare sig vad gäller europapolitiken eller politiska avgöranden inom andra områden. Just avsaknaden av en tydlig praxis kan sägas vara problemet. Svenska väljare har gått till folkomröstning vid sex tillfällen sedan 1922, varav fem gånger under efterkrigstiden. Det är emellertid inte möjligt att tala om en etablerad praxis av att hålla folkomröstning kring någon särskild slags frågor, inte ens vad gäller Europapolitiken trots att vi två gånger röstat om frågor med anknytning till EU. Den första gången 1994 gällde som bekant medlemskapet i EU och vid det senaste tillfället, hösten 2003, stod frågan om medlemskap i valutaunionen på dagordningen. Att vi två gånger gått till folkomröstning om frågor kring EU kan visserligen skapa förväntningar om att framtida viktiga beslut som rör vårt medlemskap också bör fattas genom folkomröstning och de som nu förespråkar folkomröstning om EU:s konstitution är naturligtvis inte sena att utnyttja detta faktum. Så har till exempel Junilistans Nils Lundgren retoriskt frågat socialdemokratiska företrädare vilken logik som ligger bakom att först låta väljarna ta ställning till EMU för att sedan förvägra dem att direkt ta ställning till den nya konstitutionen.¹⁸⁴

Det ligger självfallet något i synpunkten att våra två tidigare folkomröstningar kring medlemskap i EU respektive EMU kan generera framtida krav och förväntningar och det blir onekligen svårare för de partier som nu motsätter sig folkomröstning att rättfärdiga detta beslut. Trots att vi två gånger folkomröstat om frågor kring unionen kan man svårligen

¹⁸⁴ Återgivet i ”Gärna EU-författning – men först diskussion”,
Dagens Nyheter 22 februari 2005.

hävda att det skulle finnas en etablerad konstitutionell praxis som säger att avgörande beslut kring formerna för svenskt medlemskap i unionen skall beslutas genom folkomröstning. Vi skall inte glömma att vi under våra tio år som medlemmar två gånger ratificerat fördragsändringar genom riksdagsbeslut utan att tillgripa folkomröstning. Så skedde med Amsterdamfördraget 1998 och med Nicefördraget 2001. Självfallet kan man vara av uppfattningen att även dessa fördragsändringar borde ha aktualiserat folkomröstning, men det avgörande är att så inte blev fallet. Vi har med andra ord lika stor erfarenhet av folkomröstning som parlamentsavgörande när det handlar om avgörande frågor kring Europeiska unionen. Någon entydig praxis finns inte etablerad på området.

4.2.2 Historiska erfarenheter

När det gäller historiska erfarenheter kan dessa tala både för och emot en användning av folkomröstningar beroende på om dessa i huvudsak är positiva eller negativa. I extremfallet kan historiska erfarenheter av direkt demokrati vara så avskräckande att man valt att helt undanröja möjligheten att fatta beslut genom folkomröstning – vi har tidigare berört det tyska fallet. Även mindre omskakande historiska erfarenheter av negativt slag kan dock tala emot att man utnyttjar folkomröstningsinstitutet trots att författningen ger den möjligheten. Om det politiska systemets aktörer på såväl elit- som medborgarnivå i huvudsak har negativa erfarenheter av folkomröstningsinstitutet så begränsas dess legitimitet som beslutsprocess. Från vår moderna politiska historia känner vi flera exempel som kan illustrera olika slags negativa erfarenheter som bör beaktas vid tillämpningen av folkomröstningar.

Vid omröstningen om införande av högertrafik 1955 blev utfallet ett överväldigande stöd för fortsatt vänstertrafik. Trots detta valde riksdagen att 1967 bortse ifrån detta utslag och besluta om övergång till högertrafik. Man kan argumentera för att ett folkomröstningsbeslut endast ger en ögonblicksbild av folkviljan och att det är orimligt att beslutsfattare för all framtid skall anse sig bundna av det sätt på vilket folkopinionen

råkat formera sig vid ett enstaka tillfälle. Om det framkommer starka skäl som talar för ett nytt beslut som går emot det tidigare, eller om folkopinionen svänger i frågan kan det tyckas att det politiska systemets företrädare på goda grunder måste kunna upphäva ett tidigare utslag av folkviljan. Detta aktualiserar ett klassiskt problem som gäller i vilken utsträckning medborgarna i en politisk samfällighet skall anse sig bundna av beslut fattande av tidigare generationer. Inte minst är denna problematik ständigt närvarande när det gäller författningsreformer och konstitutionella bindningar. Det principiella problemet som kan sägas gälla en avvägning mellan folksoveränitet och konstitutionalism¹⁸⁵ är egentligen lika intressant och aktuellt oavsett om ett beslut fattats av en representativ församling eller genom folkomröstning, men det ges en extra dimension då saken gäller när en representativ församling skall anses ha rätt att gå emot beslut fattat direkt av folkmajoriteten. Vi menar självfallet inte att ett folkomröstningsresultat skall anses bindande för evig tid, men att gå emot ett entydigt folkomröstningsbeslut utan att på nytt konsultera folket riskerar att undergräva folkomröstningsinstitutets legitimitet. I den utsträckning vi väljer att fatta beslut genom folkomröstningar är det viktigt att resultatet respekteras – även i de fall då dessa formellt sett endast är rådgivande.¹⁸⁶

Kärnkraftsomröstningen från 1980 med sina tre linjer¹⁸⁷ och det komplicerade efterspel som vi fortfarande lever med, visar på vikten av att väljarna vid en folkomröstning har tydliga alternativ att ta ställning till för att undvika eviga spekulatio-

¹⁸⁵ Elster, Jon & Rune Slagstad (red), 1988, *Constitutionalism and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

¹⁸⁶ Självfallet kan de representativa institutionernas företrädare från början klargöra vissa restriktioner, gällande till exempel valdeltagande eller majoritetsutslag, för i vilken utsträckning man avser respektera omröstningens utslag. Sådana restriktioner kan ju också vara konstitutionellt fastlagda.

¹⁸⁷ Även vid ATP-omröstningen 1957 fanns tre alternativ men efterspelet blev inte lika komplicerat och de negativa konsekvenserna inte lika påtagliga som i fallet med kärnkraftsomröstningen.

ner om vilket mandat som skall anses följa av utslaget och hur detta skall respekteras. Dagens politiker har fått det tveksamma nöjet att hantera arvet efter den misslyckade kärnkraftsomröstningen.

Vid omröstningen om medlemskap i EU 1994 fanns stora skillnader i kampanjresurser mellan de båda sidorna och nästan varannan väljare, 46 procent, ansåg att folkomröstningen genomfördes på ett sätt som gynnade ja-sidan. Femtio procent uppgav att de ansåg att folkomröstningen genomförts på ett rättvist sätt, medan 4 procent av de tillfrågade inte hade någon åsikt. Talande är att noll procent ansåg att nej-sidan gynnats.¹⁸⁸ Att genomförandet av en folkomröstning uppfattas som rättvis och att båda sidor har likartade möjligheter att framföra sitt budskap är självfallet av yttersta vikt för det enskilda beslutets legitimitet, men brister i detta avseende kan också generera en allmän misstro mot folkomröstningsinstitutet i sig.

Även om de bestående erfarenheterna från dessa folkomröstningar är av olika slag är de i huvudsak negativa och de har rimligen bidragit till att försvaga legitimiteten hos folkomröstningsinstitutet. De negativa historiska erfarenheterna i Sverige är emellertid inte av så allvarlig karaktär att folkomröstningsinstitutet kan anses helt misskrediterat och sakna legitimitet, men om folkomröstningar skall ha en rättmätig plats i ett representativt politiskt system är det viktigt att man förmår dra lärdomar av dåliga erfarenheter. Om de bestående historiska erfarenheterna från folkomröstningar är att dessa förknippas med politiskt taktikspel, bristande respekt för valutslaget, ojämlik fördelning av resurser, orättvist genomförda kampanjer och osakliga debatter, talar detta givetvis för att man bör vara restriktiv med att använda detta instrument.

I det svenska fallet blir den erfarenhetsgrundade bilden av folkomröstningar något ljusare om vi för det första beaktar att valdeltagandet i folkomröstningarna varit relativt högt – även

¹⁸⁸ Gilljam, Mikael & Sören Holmberg (red.), 1996, *Ett knappt ja till EU*, Stockholm: Nordstedts Juridik, s. 53.

om det generellt har varit lägre än i näraliggande riksdagsval – och att deltagandet dessutom stigit över tid. Valdeltagandet är av stor betydelse för att garantera att valutslaget står i rimlig överensstämmelse med väljarkårens samlade preferenser. I vissa länder är därför inte folkomröstningar giltiga om valdeltagandet är för lågt. I den svenska historien såg vi ett lågt valdeltagande vid 1922 års folkomröstning om alkoholförbud (54 procent), liksom vid omröstningen 1955 om högertrafik (53 procent). Sedan dessa har emellertid valdeltagandet stigit markant: vid 1957 års ATP-omröstning röstade 72 procent av väljarna, vid kärnkraftsomröstningen 1980 deltog 76 procent och vid de båda senaste folkomröstningarna 1994 och 2003 har valdeltagandet legat på 83 procent.¹⁸⁹

Ytterligare positiva erfarenheter står att finna vid en analys av vår senaste folkomröstning, den gällande medlemskap i valutaunionen som genomfördes hösten 2003. Visserligen kan man ifrågasätta de politiska partiernas motiv för att hålla en folkomröstning om euron, men det finns en del positiva erfarenheter att ta fasta på: Förutom det höga valdeltagandet bör det uppmärksammas att väljarna erbjöds två tydliga alternativ att välja mellan. Dessutom ansåg väljarna att kampanjen genomfördes på ett mer rättvist sätt än 1994 års omröstningskampanj. Sextiotre procent av väljarna – jämfört med 50 procent 1994 – ansåg att kampanjen genomförts på ett rättvist sätt. Andelen som menade att ja-sidan gynnats hade sjunkit från 46 procent 1994 till 30 procent 2003. Detta kan fortfarande anses vara en hög siffra men trenden är tydligt positiv. Dessutom fanns denna gång en liten grupp väljare (4 procent) som menade att nej-sidan hade gynnats.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Uppgifterna hämtade från Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg, 2004, *Ett klart Nej till euron*. Redogörelse för 2003 års folkomröstningsundersökning genomförd i samarbete mellan Statistiska centralbyrån och Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, s.115. Rapporten tillgänglig via (www.scb.se/).

¹⁹⁰ *Ibid.*, s. 114–116.

Sammantaget finns i det svenska fallet en del negativa historiska erfarenheter vad gäller på vilka grunder folkomröstningar initierats, det sätt på vilket dessa har genomförts och hur utfallen tolkats och respekterats. Folkomröstningsinstitutet kan emellertid inte anses vara misskrediterat i sådan grad att det helt saknar legitimitet. Framförallt har valdeltagandet vid efterkrigstidens omröstningar varit relativt högt och erfarenheterna från euroomröstningen 2003 inger också visst hopp om att vi faktiskt förmår lära av tidigare misstag.

4.2.3 Medborgarnas inställning

Folkomröstning innebär att medborgarna ges möjlighet att direkt avgöra ett politiskt beslut. Därför bör vi också beakta medborgarnas inställning till folkomröstningsinstitutet i allmänhet såväl som deras syn på om en given fråga bör bli föremål för folkomröstning. Vi menar inte att varje opinionsundersökning som visar att medborgarna är positivt inställda till att den ena eller andra frågan skall underställas folkomröstning bör utgöra ett starkt skäl för en sådan beslutsordning. Däremot bör det omvända sambandet tas på allvar; om medborgarna i huvudsak är negativt inställda till att en fråga skall avgöras via folkomröstning eller om det finns en generell misstro mot folkomröstningsinstitutet bör detta tillmätas en avsevärd betydelse. De goda konsekvenser som kan motivera en folkomröstning kommer knappast att följa om en majoritet av medborgarna i grunden har en negativ inställning till folkomröstningar. Risken för lågt valdeltagande är självfallet överhängande och därmed försvagas eller uteblir den legitimerande effekten. Likaså försvagas folkomröstningsinstitutets korrigerande effekt om valdeltagandet är lågt och utslaget inte är representativt för folkviljan. Dessutom är motsträviga väljare rimligen sämre motiverade att informera sig och tillägna sig kunskaper – den personlighetsutvecklande potentialen försvagas. Kort sagt: det förefaller vara en dålig idé att tvinga på medborgare folkomröstningar som de inte vill ha.

Vilken inställning har då svenska medborgare till folkomröstningsinstitutet i allmänhet? Vid undersökningar i samband med de tre senaste folkomröstningarna 1980, 1994 och 2003

har väljarna tillfrågats om sin inställning till folkomröstningar i allmänhet.¹⁹¹ Ombedda att ta ställning mellan tre alternativ uppgav 67 procent vid den senaste mätningen 2003 att man ansåg att vi skall vara sparsamma med folkomröstningar. Motsvarande siffror var 1980 51 procent och 1994, 62 procent. Andelen som ansåg att vi borde ha fler folkomröstningar i framtiden var 24 procent 2003 att jämföra med 23 procent 1980 och 30 procent 1994. Uppfattningen att vi inte skall ha några folkomröstningar alls var 7 procent såväl 1994 som 2003 medan hela 21 procent av de tillfrågade var av den uppfattningen 1980.

En klar majoritet av svenska väljare intar således en avvaktande hållning till folkomröstningsinstitutet; man stödjer ett fortsatt sparsamt användande av denna beslutsform. Värt att notera är att gruppen som är positivt inställd och vill ha fler folkomröstningar i framtiden är drygt tre gånger så stor som den grupp väljare som är uttalat negativt inställd till folkomröstningar och stödjer en strikt representativ demokrati. Över tid är den tydligaste utvecklingstendensen att väljarkåren blivit mer heterogen i sin inställning till folkomröstningar generellt. Vid 1980 års folkomröstning ansåg ungefär halva väljarkåren (51 procent) att vi bör vara sparsamma med folkomröstningar, medan den andra halvan var delad i två ungefär lika stora grupper där den ena ansåg att vi borde ha fler folkomröstningar (23 procent), medan den andra ansåg att vi inte borde folkomrösta alls (21 procent). Vid den senaste folkomröstningen 2003 hade gruppen väljare med negativ inställning till folkomröstningar minskat med 14 procentenheter, medan gruppen som stödjer den sparsamma linjen ökat med nästan lika mycket (från 51 procent till 67 procent).

När det gäller inställning till folkomröstning i det nu aktuella fallet visar opinionsundersökningar på en majoritet till stöd för folkomröstning. I en Sifo-undersökning genomförd den 18 februari 2005 ansåg 58 procent av de tillfrågade att beslut om det konstitutionella fördraget skulle tas i en folkomröstning,

¹⁹¹ Ibid, s. 116.

medan 32 procent ansåg att parlamentet borde ratificera fördraget. Elva procent av de tillfrågade var tveksamma eller hade inte någon bestämd uppfattning.¹⁹²

En analys av medborgarnas inställning till folkomröstningsinstitutet generellt ger vid handen att svenskarna är försiktigt positiva till folkomröstningar. Framförallt är gruppen väljare som helt tar avstånd från folkomröstningar i klar minoritet (7 procent). Majoriteten stödjer det relativt sparsamma användandet av folkomröstningar som präglar svensk politisk historia (67 procent). Detta talar närmast för en fortsatt restriktiv användning av folkomröstningsinstitutet, men det finns inte något i dessa siffror som talar för att vi helt bör avföra folkomröstningar från svensk politisk praktik.

I det nu aktuella fallet med EU:s konstitution antyder opinionsundersökningar att en majoritet är för folkomröstning medan ungefär var tredje väljare anser att riksdagen bör fälla avgörandet. Denna fördelning är ungefär densamma som uppmättes inför folkomröstningen 2003 då 60 procent ansåg att folkomröstning borde avgöra frågan om medlemskap i valutaunionen medan 38 procent av väljarna menade att regering och riksdag borde fatta beslut. Som vi tidigare påpekat är det i första hand en negativt inställd folkopinion som bör tillmätas betydelse när det gäller att fatta beslut om tillämpning av folkomröstningsinstitutet men var den gränsen går är naturligtvis svårt att exakt precisera. En jämförelse med väljarnas inställning till 1980 års folkomröstning visar att det den gången var en majoritet av väljarna (53 procent) som ansåg att det vore bättre om beslutet fattades av regering och riksdag medan endast 40 procent ansåg att folkomröstning var att föredra. I detta fall menar vi att medborgarnas negativa inställning borde ha vägts in som en betydelsefull faktor emot utlysa folkomröstning.

¹⁹² *SIFO*, 18.2.2005, www.svt.se (2005-03-01). 1000 personer ombads svara på frågan: "Tycker du att ett beslut om svenskt godkännande av EU-konstitutionen ska tas genom folkomröstning eller genom ett riksdagsbeslut?"

4.2.4 Sakfrågans karaktär

Ytterligare en faktor som bör beaktas är sakfrågans karaktär. Vi bör fråga oss vilket slags politiskt beslut det är som vi står i begrepp att fatta. Ofta framförs det som ett tungt vägande argument att folkomröstningar inte bör anordnas kring komplicerade och svåra politiska frågor eftersom den enskilde väljaren kommer att ha svårt att fatta ett välgrundat beslut i dessa fall.¹⁹³ Vi menar inte att detta argument bör tillmätas någon avgörande betydelse. De flesta politiska frågor är komplicerade, inte minst gäller det de frågor som ofta dominerar i riksdagsvalen. Om vi menar att väljarna skall kunna ta ställning till skilda uppfattningar som förs fram om hur tillväxt bäst befrämjas, hur stor den offentliga sektorn bör vara, vilket skattetryck som är det optimala eller hur skola, vård och omsorg bäst utvecklas, så bör vi också tillerkänna samma väljare förmågan att ta ställning till skilda uppfattningar om huruvida Sverige bör bli medlem i valutaunionen eller godkänna det konstitutionella fördraget. Som vi redan diskuterat finns forskning som visar att man mycket väl kan fatta välgrundade beslut utan att ha detaljkännedom om den fråga man skall ta ställning till. Det avgörande är att företrädare för motstående uppfattningar tydligt presenterar sina respektive ståndpunkter och de avgörande argumenten på vilka de grundar sitt ställningstagande. Om det förutsätts en detaljkännedom om varje del av konstitutionen för att kunna fatta ett välgrundat beslut om ratificering bör vi nog oroa oss även för hur välgrundat ett framtida parlamentsbeslut kommer att vara.

Det är således inte hur komplicerad sakfrågan är som i första hand bör tillmätas betydelse då vi har att fatta beslut om att initiera en folkomröstning. Vi menar att det snarare gäller i vilken utsträckning frågan påverkar de grundläggande spel-

¹⁹³ Denna ståndpunkt finns till exempel företrädd i ”Gärna EU-författning – men först diskussion”, *Dagens nyheter* 22/2 2005 (www.dn.se). Uppfattningen att riksdagen är bättre lämpad än medborgarna att ta ställning till komplicerade frågor framskymtar också i riksdagsdebatten, se till exempel prot. 2003/04:92, anf. 160 Göran Persson.

reglerna och villkoren för den offentliga maktutövningen, samt vilken räckvidd beslutet i fråga har.

De dagliga politiska frågorna som kontinuerligt står på den politiska agendan bör hanteras bäst inom ramen för den representativa demokratin. Inte minst därför att de kräver ett mått av konsekvens och kontinuitet för att kunna hanteras framgångsrikt. Partier går till val och begär förtroende för ett program; man konkurrerar om den politiska makten och väljarnas förtroende. Valutslaget avgör sedan majoritetsförhållanden i riksdagen och var regeringsmakten hamnar. Vid nästkommande val har väljarna möjlighet att utkräva ansvar och få till stånd en ny politisk inriktning. På detta sätt bör sakpolitiken hanteras inom ramen för ett representativt demokratiskt system.

Vissa frågor skiljer emellertid ut sig genom att de inte direkt har att göra med sakpolitikens innehåll utan snarare gäller själva regelverket för politisk maktutövning. Dessa frågor har därför en mer långsiktig och grundläggande betydelse för medborgarnas möjligheter att påverka politikens utformning. I första hand tänker vi naturligtvis på konstitutionella avgöranden som gäller viktiga ändringar av grundlagens innehåll eller antagandet av nya konstitutioner. Men även frågor som medlemskapet i Europeiska unionen som på ett grundläggande sätt påverkar spelreglerna för politikskapande och offentlig maktutövning hör till denna kategori.

SNS Demokratiråd har argumenterat för att beslutande folkomröstning bör bli obligatorisk vid grundlagsändringar.¹⁹⁴ Man kan naturligtvis diskutera det lämpliga i att folkomrösta om varje eventuellt tillägg eller ändring i grundlagen. Antagandet av ny grundlag och väsentliga ändringar av grundlagen utgör dock exempel på frågor som är av sådan betydelse för demokratins spelregler och medborgarnas politiska liv att de bör komma i fråga för folkomröstning.

¹⁹⁴Petersson, Olof, *et. al.*, 2004, *Demokratins grundlag*, Stockholm: SNS Förlag.

En närbesläktad omständighet gäller räckvidden av ett politiskt beslut. Med räckvidd menar vi i detta sammanhang räckvidd i tid, det vill säga vilka möjligheter som finns att i grunden förändra eller åtminstone delvis modifiera ett beslut när det väl är fattat. Allt annat lika talar det till stöd för folkomröstning om ett beslut är av sådan karaktär att det inte överhuvudtaget går att förändra, eller i princip är mycket svårt att förändra när det väl är fattat.

Återigen kan konstitutionella beslut om antagande eller ändring av grundlag anföras som ett tydligt exempel. Grundlagens text skall vara normerande för den politiska maktutövningen och lägga fast ett skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Dessa grundläggande spelregler skall ha en beständighet och inte ändras utan mycket goda skäl. Därför omgärdas grundlagsbeslut av speciella beslutsregler som försvårar ändringar av grundlagens text.

I detta perspektiv, med hänsyn till vilken typ av beslut man står i begrepp att fatta och vilken räckvidd detta har, faller det sig till exempel naturligt att svenska väljare direkt fick ta ställning till medlemskap i EU. Utan tvekan har detta medlemskap på ett avgörande sätt förändrat villkoren för svensk politik och medborgarnas möjlighet att påverka den offentliga maktutövningen. Det är dessutom ett beslut som inte lättvindigt kan ändras. Beslutet att bli medlemmar i EU är inte oåterkalleligt men det har i praktiken en avsevärd räckvidd.

Hur skall man i detta perspektiv betrakta det konstitutionella fördraget? Å ena sidan innehåller det, som vi redan visat, en del viktiga förändringar som på sikt kan få betydelse för såväl EU:s politiska system som för den politiska maktutövningen i Sverige. Å andra sidan kan man inte på något sätt jämföra denna förändring med den som det innebar att gå från att stå utanför EU till att bli medlem i unionen. I huvudsak är konstitutionen en kodifiering av nuvarande rättsläge. Hur stora förändringarna av EU:s politiska system blir på sikt om det konstitutionella fördraget blir verklighet och hur villkoren för svensk politik kan komma att påverkas är svårt att bedöma i

dag. Det finns därför inte lika starka skäl att hävda att EU:s konstitution bör underställas folkomröstning som det fanns 1994 då frågan gällde medlemskap i EU, även om det helt tydligt är en fråga som påverkar det politiska spelreglerna.

Dessutom kan man hävda att det faktum att det konstitutionella fördraget innehåller en utträdesklausul gör beslutets räckvidd mindre påtagligt. Visserligen kan inte medborgarna i ett enskilt medlemsland på egen hand förändra konstitutionens innehåll när det väl är ratificerat – för detta krävs enighet bland samtliga medlemsländer – men som en yttersta utväg skulle man kunna träda ur unionen om man i framtiden skulle anse att konsekvenserna av medlemskap var starkt negativa. I den meningen har man en möjlighet att upphäva beslutets räckvidd, även om detta skulle möta omfattande praktiska problem.

4.2.5 Folkviljans förverkligande

Ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick är att medborgarna skall erbjudas möjligheter att utöva ett meningsfullt inflytande över de beslut som de är ålagda att följa. Det högtidliga talet om folkviljans förverkligande rymmer tanken att demokratiskt fattade beslut i någon mening bör spegla medborgarnas uppfattningar i sakfrågan. Den viktigaste vägen till inflytande för medborgarna i en representativ demokrati går via parlamentsvalen.¹⁹⁵ De politiska partierna konkurrerar om väljarnas förtroende genom att erbjuda alternativa förslag till hur politikens grundläggande frågor skall hanteras. Väljarna lägger sina röster på det parti som närmast representerar deras åsikter och som de anser bäst kan främja deras intressen. De politiska besluten utformas sedan på grundval av de majoritetsförhållanden som riksdagsvalen fastställer.

Om den parlamentariska kanalen skall fungera som en effektiv väg till inflytande för medborgarna krävs att åtminstone två grundläggande förutsättningar är uppfyllda: För det första att

¹⁹⁵I presidentiella system är självfallet valen till presidentämbetet av lika stor eller än större vikt.

partierna inför valen presenterar tydliga alternativ för väljarna att ta ställning till och för det andra att partierna i riksdagen sedan agerar för att förverkliga sina politiska program. Detta är inte detsamma som att hävda att de politiska representanterna skall förses med bundna mandat. De politiska partiernas representanter i riksdagen måste självfallet åtnjuta en viss handlingsfrihet för att kunna fatta politiska beslut som svarar mot de krav som en föränderlig värld ställer. Dessutom är förhandlingar och kompromisser grundvillkor för att kunna fatta beslut, särskilt i demokratier med proportionella valsystem. Vi kan därför inte förvänta oss att de riksdagspartier som befinner sig i regeringsställning fullt ut skall kunna leverera vad som presenterats i partiprogram och utlovats i valdebatter. Å andra sidan bör de politiska representanterna så långt det är möjligt sträva efter att förverkliga de program man gått till val på för att därigenom respektera och i möjligaste mån bidra till folkviljans förverkligande.

Om den representativa demokratins kanaler inte erbjuder medborgarna någon effektiv möjlighet att utöva inflytande över en viss politisk fråga – antingen genom att denna inte behandlats i val eller genom att de politiska representanterna inte kan eller vill respektera de utfästelser man gjort – kan folkomröstning fungera som ett alternativt instrument för att respektera folkviljan. Brister i den representativa hanteringen av en politisk fråga kan därmed utgöra ett argument till stöd för att aktualisera folkomröstning.¹⁹⁶

Vad gäller EU:s konstitution finns två problem värda att uppmärksamma vilka båda kan sägas utgöra hinder för folkviljans

¹⁹⁶ Med detta inte sagt att resultatet i en folkomröstning på något självklart sätt är representativt för folkviljan eller en garant för att denna skall förverkligas. Inte minst utgör lågt valdeltagande ett problem i detta sammanhang. Den största vinsten med att ha möjligheten att tillgripa folkomröstningar som ett slags korrektiv, eller yttersta garant för folkviljans förverkligande, ligger måhända på det förebyggande planet: om den representativa demokratins företrädare vet att denna möjlighet föreligger är de rimligen mindre benägna att fatta beslut som inte tar hänsyn till väljarnas åsikter.

förverkligande. Ett första problem gäller inhämtandet av ett mandat från väljarna. Det konstitutionella fördraget figurerade aldrig som någon fråga i samband med 2002 års riksdagsval. I den meningen kan inte väljarna anses ha givit riksdag och regering något mandat att hantera konstitutionsfrågan. Självfallet kan vi inte kräva att de politiska partierna vid denna tid borde ha redovisat sin syn på det konstitutionella fördragets innehåll och presenterat en uppfattning om huruvida Sverige borde säga ja eller nej till ratificering eftersom vid tiden för riksdagsvalet hösten 2002 var framtidskonventet ännu inte i närheten av att kunna presentera ett utkast till förslag om konstitution för Europa. I själva verket fanns det aktörer som vid denna tid inte trodde att framtidskonventets arbete skulle få någon avgörande betydelse för den regeringskonferens som var planerad till 2004. Först våren 2003 kunde man ana konventets betydelse och konturerna av det förslag till konstitution för Europa som officiellt presenterades i juni 2003 och som sedan blev det konstitutionella fördrag som vi nu har att ta ställning till.

Det finns således en rationell förklaring till varför unionens konstitutionella framtidsfrågor inte blev någon viktig fråga i 2002 års riksdagsval. Det är emellertid ett generellt problem att nationella val inte fungerar som tillfällen för väljarna att ta ställning till konkurrerande uppfattningar om hur Europeiska unionen skall utvecklas. Forskning visar att valprogram och debatter inför nationella val i huvudsak är befriade från ställningstaganden kring dessa frågor.¹⁹⁷ I den utsträckning dessa frågor alls förekommer i valrörelser är det inför val till Europaparlamentet. Detta ger dock upphov till ett problem för den representativa demokratin och medborgarnas möjlighet att påverka den framtida utformningen av EU: I nationella val som avgör sammansättningen av nationella parlament och nationella regeringar – det vill säga de institutioner som har makten över EU:s framtida organisation – figurerar inte dessa frågor. I val till Europaparlamentet har dessa frågor politise-

¹⁹⁷Mair, Peter, 2000, "The limited impact of Europe on national party systems", *West European Politics*, vol. 23, nr 4.

rats i högre utsträckning, men till ingen nytta då denna institution inte har något egentligt inflytande över denna dimension av politiken.

Vi skall inte här fördjupa oss i orsakerna till den bristande konkurrensen som gör att nationella val fungerar dåligt som kanaler för medborgerligt inflytande kring frågor om unionens framtida utveckling.¹⁹⁸ Frågan blir istället hur vi skall bedöma denna brist i det nu aktuella fallet med ratificeringen av konstitutionen? På den frågan finns två huvudsakliga svar.

Längs den ena argumentationslinjen kan man hävda att det är orimligt att se på nationella val som ett tillfälle då alla väsentliga frågor som riksdagen och regeringen den kommande mandatperioden har att hantera skall föras fram till debatt så att väljarna har konkurrerande uppfattningar att ta ställning till. I ett val fokuseras intresset naturligt till några få frågor som kommer att dominera valrörelsen och debatten. Vad gäller flertalet frågor måste riksdagspartiernas ideologiska inriktning och deras allmänpolitiska grundhållning sägas vara tillräcklig för att hävda att väljarna fått en möjlighet att påverka politikens utformning. Det vore inte rimligt att hävda att riksdagen endast har legitim rätt att fatta beslut i de frågor som dominerat föregående valrörelse. Vad gäller det konstitutionella fördraget kan man i detta perspektiv hävda att partiernas allmänna inställning till EU-politiken utgjorde en möjlighet för väljarna att indirekt ta ställning till och påverka frågan och att riksdagen därmed kan sägas ha mandat att ta ställning till ratificeringen av konstitutionen.

Längs den andra argumentationslinjen kan man hävda att ovanstående resonemang visserligen är giltigt för de allra flesta frågor som regering och riksdag har att hantera under en mandatperiod. Att en fråga varken varit föremål för explicit

¹⁹⁸ Den som vill fördjupa sig i denna fråga kan till exempel ta del av Eijk, Cees van der & Mark Franklin, 2004, "Potential for contestation on European matters at national elections in Europe", in Gary Marks & Marco R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.

debatt i en valrörelse eller uttryckligen behandlats i valprogram kan inte innebära att beslut i frågan inte kan fattas av regering och riksdag, men de politiska representanterna bör vara återhållsamma i sitt agerande om två omständigheter föreligger. För det första om det gäller en verkligt betydelsefull fråga som inte kan sägas vara en del av det vardagspolitiska beslutsfattandet. För det andra om det är en fråga där man på goda grunder kan misstänka att det finns stora åsiktsskillnader mellan de politiska representanterna och medborgarna. Återigen, det senare behöver inte ses som ett förespråkande för bundna politiska mandat. Det speglar bara grundhållningen att politiska beslut så långt det är möjligt skall vara representativa för folkviljan. Därför bör inte riksdag och regering utan goda skäl fatta beslut i viktiga frågor som inte varit föremål för uttrycklig konkurrens mellan partier i val och där man på goda grunder kan anta att åsiktsskillnaderna mellan väljare och representanter är stora.

Ett andra problem gäller riksdagens svaga inflytande över det konstitutionella fördragets tillkomst. Som väljarnas främsta representanter har riksdagen en särskilt viktig uppgift för att garantera folkviljans förverkligande. Vi vet emellertid att EU-politiken är ett område där riksdagen har svårt att utöva inflytande och regeringen istället har en dominerande roll. Tillkomsten av det konstitutionella fördraget utgör inte något undantag även om man kan peka på det faktum att riksdagen faktiskt var representerat i framtidskonventet och därmed, åtminstone jämfört med tidigare fördragsrevideringar, hade ett visst inflytande över utformningen av framtidskonventets förslag till konstitution för Europa. Man skall emellertid ha i åtanke att de ledamöter som företrädde riksdagen i konventet satt på ett personligt mandat och egentligen varken representerade sina partier eller riksdagen. Det visade sig också att regeringen tog föga intryck av riksdagens synpunkter på det förslag till konstitution för Europa som konventet presenterade i juni 2003. Det kompakta motstånd som till exempel fanns mot förslaget om en permanent ordförande för det europeiska rådet var inte något som påverkade regeringens förhandlingsarbete under regeringskonferensen 2003–04.

Svenska väljare har genom riksdagens allmänt svaga inflytande över EU-politiken haft mycket begränsat inflytande över konstitutionens utformning. Vid det senaste riksdagsvalet fanns frågan inte på dagordningen och något explicit mandat kan riksdagen inte sägas ha inhämtat från väljarkåren. Vidare måste ratificeringen av det konstitutionella fördraget betraktas som en betydelsefull fråga och vi vet att svenska väljares inställning till EU och deras syn på hur unionen bör utvecklas skiljer sig markant från de politiska representanternas åsikter. Detta sammantaget talar för att ett ratificeringsbeslut av sittande riksdag knappast skulle vara representativt för folkviljan.

Alla de fem faktorer som vi här har berört bör beaktas då vi har att avgöra om folkomröstningsinstitutet bör aktualiseras. I den utsträckning det finns en etablerad konstitutionell praxis rörande tillämpningen av folkomröstningar bör denna respekteras. Konstitutionell praxis är på samma sätt som den skrivna författningen en del av det regelverk som styr den offentliga maktutövningen och som ger medborgare och andra aktörer i det politiska systemet legitima förväntningar på hur politik skall bedrivas. I det svenska fallet är just avsaknaden av en sådan praxis en del av problemet. Historiska erfarenheter och medborgarnas inställning till folkomröstningar generellt och i det enskilda fallet är betydelsefulla – åtminstone om dessa är av det negativa slaget. Om en majoritet av medborgare är negativa till folkomröstning utgör detta ett starkt argument emot att låta en fråga avgöras direkt av folket. Sakfrågans karaktär har betydelse. Folkomröstningar bör endast aktualiseras rörande verkligt betydelsefulla frågor vars beslut har lång räckvidd. Den kanske enskilt viktigaste faktorn till stöd för folkomröstning har emellertid att göra med respekten för folkviljan. Folkomröstningar kan ha en betydelsefull roll att spela i ett representativt politiskt system som en slags yttersta garant för att de politiska företrädarna respekterar medborgarnas åsikter. Därför utgör brister vad gäller medborgarnas möjligheter att utöva inflytande över politiken via den representativa kanalen ett starkt skäl för att föra ut en fråga till direkt avgörande i folkomröstning.

4.3 Två alternativ eller tre?

Vilka slutsatser skall vi från ovanstående analys dra vad gäller hur den svenska ratificeringen av det konstitutionella fördraget skall genomföras?

Fördelarna med parlamentsratificering upprepas ofta i svensk offentlig debatt: den svenska riksdagen är vår representativa demokratis kärninstitution och det är därför naturligt att viktiga beslut fattas här och inte någon annanstans. Det är den representativa demokratins företrädare som för svensk del har sökt påverka innehållet och förhandlat fram det fördrag vi nu har att ta ställning till och därför bör man också fatta det slutliga beslutet om ratificering. Riksdag och regering har den överblick och den kunskap som är nödvändiga för att fatta ett gott beslut. I den utsträckning väljarna är missnöjda med hanteringen av denna fråga kan ansvar utkrävas vid nästa val.

Likväl finns det en del som talar för att frågan direkt bör underställas svenska folket. Visserligen finns inte någon etablerad praxis som talar för folkomröstning och de historiska erfarenheterna är huvudsakligen negativa. Å andra sidan är det onekligen en viktig sakfråga vars beslut kommer att ha en avsevärd räckvidd. Betydelsefullt i sammanhanget är att svenska väljare generellt hyser tilltro till folkomröstningsinstitutet och att en majoritet är positiv till att folkomrösta om EU:s konstitution. Det starkaste argumentet för folkomröstning i det nu aktuella fallet är utan tvivel det faktum att det finns frågetecken kring medborgarnas möjligheter att påverka beslutet. En representativ demokrati bygger på en delegering av beslutsmakt från väljarna till dess representanter. Representerarna är inte och skall inte vara viljelösa utförare av ett bundet uppdrag, men samtidigt bör de så långt som möjligt respektera väljarnas åsikter och bidra till folkviljans förverkligande.

Hittills har vi endast berört frågan om vilken ratificeringsmetod som är bäst som ett val mellan två tänkbara vägar. Det finns emellertid ett uppenbart alternativ till att antingen låta riksdagen fatta beslut som planerat i december 2005, eller låta

frågan avgöras genom folkomröstning. Genom att skjuta på ratificeringen till efter valet 2006 slår man vakt om de fördelar som parlamentsratificering för med sig, samtidigt som man bättre respekterar folkviljan genom att låta frågan bli föremål för debatt i valrörelse.¹⁹⁹ Det finns naturligtvis inte någon garanti för att denna fråga skulle bli ordentligt belyst i samband med riksdagsvalet 2006, men det skulle åtminstone ge partierna en möjlighet att samlat ge sin syn på EU:s konstitution och mer allmänt på unionens framtida utveckling. Ett underlåtande av partierna att gripa chansen och tydligt bekänna färg i dessa frågor vore i sig ett avslöjande besked om hur man ser på och vill hantera Europapolitiken.

¹⁹⁹ Denna ståndpunkt har förts fram av bland andra Olof Ruin. Se ”Besluta om EU-grundlagen först efter valet 2006”, Dagens nyheter 17/12 2004 (www.dn.se).

5 SLUTSATSER

Inledningsvis reste vi tre frågeställningar i anslutning till ratificeringen av EU:s konstitutionella fördrag. För det första ville vi utröna hur ratificeringen organiseras i unionens medlemsländer och vad den variation som föreligger i huvudsak beror på. För det andra frågade vi hur man skall bedöma bärkraften hos de argument som vanligen förs fram till stöd för folkomröstning som beslutsmetod. Den tredje frågan gällde vilka lärdomar vi bör dra inför den svenska ratificeringen.

När det gäller *ratificeringen i unionens medlemsländer* är det för det första tydligt att det finns en avsevärd variation inom EU vad gäller hur ratificeringen kommer att gå till. Det finns inte någon trend mot samordning och likriktning vad gäller valet av ratificeringsmetod. Istället avspeglas det faktum att makten över ratificeringen ligger hos varje enskilt medlemsland och att varje land är suveränt att besluta hur ratificeringen skall gå till. Nio, eventuellt tio medlemsländer beroende på hur Tjeckien slutligen gör, kommer att folkomrösta medan övriga femton (eller sexton) ratificerar genom beslut i parlamenten.

Tre faktorer förklarar hur enskilda länder ratificerar det konstitutionella fördraget. I ett fåtal länder – Danmark, Irland, Italien och Tyskland – finns så starka *konstitutionella krav* att valet av ratificeringsmetod i praktiken är givet. *Nationell praxis* på området spelar en mindre betydelse än vad man skulle kunna tro. Det är påtagligt att många av de nya medlemsländerna från forna Östeuropa, trots sina korta tid som nya demokratier, har etablerat en relativt stark praxis av att hålla folkomröstningar. I detta fall är det slående att de flesta av dessa länder istället valt parlamentsratificering. Lika uppseendeväckande är att ett antal ”gamla” medlemsländer utan stark tradition av att hålla folkomröstning valt detta som ratificeringsmetod. Medborgarna i Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien och Storbritannien kommer att direkt få ta ställning till konstitutionen. Denna delvis överraskande utveckling talar för att det i huvudsak är politiska faktorer som avgör valet av ratificeringsmetod. De politiska företrädarna har i de flesta medlemsländer ett strategiskt manöver-

utrymme som man väljer att utnyttja med hänsyn taget till: behovet av *folklig förankring*; de restriktioner som *opinionsläget* för med sig; omsorgen om *regeringsmakten*; samt riskerna för *partisplittring*.

Folkomröstning är en omstridd beslutsmetod kring vilken åsikterna går brett isär. I den offentliga debatten framhålls från förespråkare respektive motståndare till folkomröstningsinstitutet mer eller mindre säkra utsagor om beslutsmetodens brister och förtjänster, men frågan är vad vi egentligen vet. En första slutsats av vår studie är att den empiriska forskningen dessvärre inte kan erbjuda några entydiga besked om de förmodade positiva alternativt negativa effekter folkomröstningar antas ha. Forskning saknas delvis helt och hållet eller så är den motsägelsefull. Dessutom är det svårt att isolera folkomröstningsinstitutets effekter på det politiska systemet.

Ska vi då helt och hållet abdikera från att dra några slutsatser om folkomröstningars för- och nackdelar? Inte nödvändigtvis även om det är ofrånkomligt att valet av ratificeringsprocedur i det nu aktuella fallet delvis måste hämta stöd från normativa grundresonemang om vilken som skall anses vara den mest legitima formen för denna typ av beslut. Givet att man omfattar en viss demokratisk grunduppfattning framstår också de alternativa beslutsprocedurerna som mer eller mindre rättfärdiga.

En del av kritiken mot folkomröstningar är även tillämplig på det parlamentariskt beslutsfattandet och bör därför inte tillmätas samma betydelse: Medborgarnas bristfälliga kunskaper och avsaknaden av kompetens är även ett problem när väljarna ska rösta i parlamentsval. Svårigheten att utkräva ansvar och bedriva ett sammanhållet politiskt beslutsfattande gäller även de representativa kanalerna: Parlamentariska samarbeten med regelrätta regeringskoalitioner eller regeringssamarbeten med stödpartier försvårar väljarnas möjligheter att få information om vem som bär ansvar för vad. Det samma gäller när det politiska beslutsfattandet är delat horisontellt och vertikalt, det vill säga mellan olika politiska institutioner och nivåer.

Farhågorna om folkomröstningars negativa konsekvenser i termer av svårigheten att genomdriva politiska reformer eller att den politiska jämlikheten sätts ur spel får inte något entydigt stöd. Forskningsresultaten är motstridiga och det tycks som om kontextuella faktorer i samverkan med folkomröstningsinstitutets utformning har betydelse. Det finns dock skäl att hysa vissa farhågor vad gäller den politiska jämlikheten eftersom forskningen visar att röstning i allmänna val är den form av politiskt deltagandet som är minst snedvridet.

Deltagardemokraterna finner å sin sida inte något starkt stöd i empirisk forskning när de förespråkar folkomröstningar som politiska utbildningsinstrument. De kunskapshöjande effekterna av folkomröstningar är små och tidsmässigt begränsade. Det starkaste argumentet för folkomröstningar är istället att de kan fungera som en nödbroms i den representativa demokratin och erbjuda medborgarna möjligheter att påverka beslut som inte är representativa för folkviljan.

Vad bör vi då dra för *slutsatser kring den svenska ratificeringen* av det konstitutionella fördraget? En första övergripande, men helt central slutsats, är att i den utsträckning folkomröstningsinstitutet skall ha en plats i svensk representativ demokrati bör det användas på ett konsekvent sätt som för medborgarna går att förutse och förstå. Det enda sättet att komma bort från ett *ad hoc*-mässigt utlysande av folkomröstningar är att etablera en doktrin för användandet av folkomröstningar kring vilken det råder en bred uppslutning. Vi menar att fem betydelsefulla faktorer bör beaktas när vi står i begrepp att avgöra om folkomröstningsinstitutet skall aktualiseras. Hänsyn bör tas till *etablerad praxis, historiska erfarenheter, medborgarnas inställning, sakfrågans karaktär och folkviljans förverkligande*.

Tillämpat på det nu aktuella fallet finns en del faktorer som talar för folkomröstning. Beslutet är av stor betydelse och det har en lång räckvidd. Medborgarna är inte negativ inställda till att folkomrösta i frågan. Särskilt betydelsefullt är det faktum att medborgarnas möjligheter att påverka beslutet har varit

bristfälliga och att man därför på goda grunder skulle kunna ifrågasätta hur representativt för folkviljan ett positivt ratificeringsbeslut av sittande riksdag vore. Man bör därför uppmärksamma att det finns ett alternativ till parlamentsratificering av nuvarande riksdag och folkomröstning, nämligen att låta riksdagen avgöra frågan först efter riksdagsvalet i september 2006.

REFERENSER

Abrams, Elliott (red.), 2002, *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and the Polling Era*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Abromeit, Heidrun, 1998, *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Policy*, Oxford: Berghahn Books

Ackerman, Bruce, 1993, *We the People: Foundations*, Cambridge MA: Harvard University Press

Algotsson, Karl-Göran, 2000, *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, Stockholm: SNS förlag

Anckar, Dag, Karvonen, Lauri & Isaksson, Guy-Erik, 2001, *Vägar förbi och genom partier*, Stockholm: SNS förlag

Balsom, Denis, 1996, "The United Kingdom: constitutional pragmatism and the adoption of the referendum", i Gallagher, Michael & Pier Vincenzo Uleri (red.), *The Referendum Experience in Europe*, London: Macmillan Press Ltd.

Banaszak, Leeann, 1996, *Why Movements Succeed or Fail: Opportunity, Culture and the Struggle for Women's Suffrage*, Princeton: Princeton University Press.

Barber, Benjamin, 1984, *Strong Democracy: Participatory Politics for A New Age*, Berkeley: University of California Press

Benz, Matthis & Stutzer, Alois, 2004, "Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics. Evidence from the European Union and Switzerland", *Public Choice*, 119 (1–2), 31–59

Bonde, Jens Peter, 2003, "When eurosceptics and eurorealists agree" i Martinelli, Dante & Kaufmann, Bruno, *The European Constitution Bringing in the People*, Bern: IRI

Blair, Tony, 2004a, "Doorstep interview at the European Council in Brussels", 26/3 2004 (www.number-10.gov.uk)

Blair, Tony, 2004b, "Let the People Have the Final Say on New European Treaty – Tony Blair", statement to the House of Commons, 20/4 2004 (www.fco.gov.uk)

Bull, Thomas, "En berättelse om två konstitutioner", i *En konstitution för Europa*, Sieps 2004:3–7

Budge, Ian, 1996, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge: UK Polity

Budge, Ian, 2001, "Political Parties in Direct Democracy" i Matthew and Parkin, Andrew (red.), 2001, *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills: Palgrave

Butler David & Ranney, Austin, 1978, *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington DC: American Enterprise Institute,

Butler, David & Ranney, Austin, 1994, *Referendums Around the World The Growing Use of Direct Democracy*, Washington: The AEI Press

Bowler, Shaun & Donovan, Todd, 2001, "Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights" i Mendelsohn, Matthew and Parkin, Andrew (red.), *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills: Palgrave

Budge, Ian, 1996, *The New Challenges of Direct Democracy*, Cambridge: Polity Press

Budge, Ian, 2001, "Political Parties in Direct Democracy" i Matthew and Parkin, Andrew (red.), 2001, *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills: Palgrave

Christin, Thomas & Hug, Simon, 2002, "Referendums and citizen support for European integration", *Comparative Political Studies*, vol. 35, nr. 5, s. 586–617.

- Cronin, Thomas E, 1989, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge: Harvard University Press
- Dahl, Robert, 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press
- De Witte, Bruno, *Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?*, Sieps 2004:8
- Di Fabio, Udo, 2004, "The European Constitutional Treaty: An Analysis", *German Law Journal*, vol. 5, nr. 8
- Donovan, Todd & Bowler, Shaun, 1998, "Direct Democracy and Minority Rights: An Extension", *American Journal of Political Science*, vol. 42, nr. 3, s. 1020–1024
- Eijk, Cees van der & Franklin, Mark, 2004, "Potential for contestation on European matters at national elections in Europe", i Gary Marks & Marco R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press
- Elster, Jon & Rune Slagstad (red), 1988, *Constitutionalism and Democracy*, New York: Cambridge University Press
- Eriksen, Erik Oddvar et. al., 2003, *En författning för Europa?*, Göteborg: Daidalos
- Eurobarometer, *The Draft European Constitution*, November 2004
- Eurobarometer 62, *Public Opinion in the European Union*, December 2004
- Eurobarometer special 214, *The Future Constitutional Treaty*, January 2005
- Feld, Lars P & Savioz, Marcel, 1997, "Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation", *Kyklos*, vol. 50, nr. 4, s.507–538

Fishkin, James S., 2002, "Beyond Referendum Democracy: Competing Conceptions of Public Opinion" in Abrams, Elliott (red.), *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and the Polling Era*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Franklin, M.N., van der Eijk C. & Marsh M., 1995, "Referendum outcomes and trust in government: Public support for Europe in the wake of Maastricht", *West European Politics*, vol. 18, s. 101–107

Frey, Bruno S. & Stutzer, Alois, 2000, "Happiness, Economy and Institutions", *The Economic Journal*, 110, s. 918–938

Frey, Bruno S. & Stutzer, Alois, 2003, *Direct Democracy: Designing a Living Constitution*, unpublished paper

Galligan, Brian, 2001, "Ameding Constitutions through the Referendum Device" i Mendelsohn, Matthew & Parkin, Andrew, *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills: Palgrave.

Gamblin, Barbara, 1997, "Putting Civil Rights to Popular Vote", *American Journal of Political Science*, vol. 41, nr. 1

Gerber, Elisabeth & Hug Simon, 2001, "Legislative Response to Direct Legislation" i Mendelsohn, Matthew and Parkin, Andrew (red.), 2001, *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills: Palgrave

Gilljam, Mikael & Sören Holmberg (red.), 1996, *Ett knappt ja till EU*. Stockholm: Nordstedts Juridik

Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.), 2003, *Demokratins mekanismer*, Lund: Liber

Hettne, Jörgen & Öberg, Ulf, *Domstolarna i Europeiska unionens konstitution*, Sieps 2003:15

Holmberg, Sören & Oscarsson, Henrik, 2004, *Kampen om euron*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen

Hug, Simon, 2002, *Voices of Europe Citizens, Referendums and European integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers

Hug, Simon & Sciarini, Pascal, 2000, "Referendums on European Integration. Do Institutions Matter in the Voter's Decision?", *Comparative Political Studies*, vol. 33, nr. 1, s. 3–36

Immergut, Ellen, 1992, *Health politics: interests and institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press

Justitsministeriet, *Redegørelse for visse forfatningsretslige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfatning for Europa*, 22. November 2004

Karlsson, Christer, 2001, *Democracy, Legitimacy and the European Union*, Acta Universitatis Upsaliensis

Kaufmann Bruno & Schiller, Theo, 2005, "The Democratic Issue: Bringing in the European Citizens", Working Paper, February 2005, www.iri-europe.org

Král, David, 2005, "The Czech ratification of the Constitutional Treaty – victim of the Government crisis?", Europeum, Institute for European Policy

Kurpas, Sebastian, Incerti, Marco & Scönlau, Justus, 2005, "What prospects for the European Constitutional Treaty? Monitoring the Ratification Debates. Results of an EPIN Survey of National Experts", *EPIN Working Paper* No.12/January 2005

Lijphart, Arend, 1984, *Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press

Linder, Wolf, 1998, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Houndmills: Macmillan

Linder, Wolf, 2001, "The Case of Switzerland: Semi-Direct Democracy", unpublished paper

Lord, Christopher, 2004, *A Democratic Audit of the European Union*, Houndmills: Palgrave Macmillan

Lupia Arthur, 2001, "What We Should Know: Can Ordinary People Make Extraordinary Choices?", Unpublished paper.

Magnette, Paul, 2001, "Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context", *European Law Journal*, vol. 7, nr. 3

Mair, Peter, 2000, "The limited impact of Europe on national party systems", *West European Politics*, vol. 23, nr. 4

Mendelsohn, Matthew & Cutler, Fred, 2000, The Effect of Referendums on Democratic Citizens: Information, Politicization, Efficacy and Tolerance in *British Journal of Political Science*, vol. 30, s. 685–698

Mendelson, Marthew & Parkin, Andrew, 2001a, *Introducing Direct Democracy in Canada*, IRPP, vol. 7, nr. 5

Mendelsohn, Matthew and Parkin, Andrew, 2001b, *Referendum Democracy Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills: Palgrave.

Morel, Laurence, 1996, "France: towards a less controversial use of the referendum?", i Gallagher, Michael & Pier Vincenzo Uleri (red.) *The Referendum Experience in Europe*. London: Macmillan Press Ltd.

Möller, Tommy, 2003, "Folkomröstningar" i Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.), *Svensk Författningsspolitik*, Stockholm: SNS förlag

Norris, Pippa (red), 1999, *Critical Citizens Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press

Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg, 2004, *Ett klart Nej till euron*. Redogörelse för 2003 års folkomröstningsundersökning genomförd i samarbete mellan Statistiska centralbyrån och Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

- Pateman, Carol, 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press
- Petersson, Olof et. al., 1998, *Demokrati och medborgarskap*, Stockholm: SNS förlag
- Petersson, Olof et. al., 2004, *Demokratins grundlag*, Stockholm: SNS förlag
- Pitkin, Hanna, 1967, *The Concept of Representation*, Berkely: University of California
- Qvortrup, Mads, 2002, *A Comparative Study of Referendums Government by the People*, Manchester: Manchester University Press
- Setälä, Maija, 1999, *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Houndmills: Macmillan
- Shaw, Jo, 2004, "What happens if the Constitutional Treaty is not ratified?", *The Federal Trust* (www.fedtrust.co.uk)
- En konstitution för Europa? Reflektioner*, Sieps, 2004:3–7
- Strandbrink, Peter, 2003, *Förnuftets entoniga röst. Om EU-kampanjens demokratiska rum och medborgarskapets villkor*, Stockholm: Södertörns högskola.
- Sussman, Gary, "When Demos Shapes the Polis – The Use of Referendum in Settling Sovereign Issues", <http://www.iandrinstitute.org/Studies.htm> (15.12.2004)
- Svensson, Palle, 2002, "Five Danish Referendum on the European Community and the European Union: A critical assessment of the Franklin thesis", *European Journal of Political Research*, vol. 41, s. 733–755
- Teorell, Jan, 2003, "Demokrati och deltagande. Tre ideal i teorin och praktiken" i Gilljam, Mikael & Hermansson, örger (red.), 2003, *Demokratins mekanismer*, Lund: Liber

Tosato, Gian Luigi & Ettore Greco, 2004, "The Constitutional Treaty: How to deal with the Ratification Bottleneck",
Istituto Affari Internazionali

Uleri, Pier Vincenzo, 1996, "Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime",
i Gallagher, Michael & Pier Vincenzo Uleri (red.)
The Referendum Experience in Europe, London: Macmillan Press Ltd

Offentligt tryck

Betänkande 1993/94:KU21

Riksdagens protokoll 2003/04:92

Riksdagens protokoll 2003/04:109

Riksdagens protokoll 2004/05:13

Riksdagens protokoll 2004/05: 22

Riksdagens protokoll 2004/05:25

Proposition 1993/94:114

Proposition 2001/02:72

Pressmaterial, arkivmaterial, övrigt

Dagens nyheter

Gilljam, Mikael, "Swedenborg vill ha mer högerpolitik",
2004-02-17

"Konstitutionen presenterad i riksdagen", 19/6 2004

"Besluta om EU-grundlagen först efter valet 2006",
17/12 2004

"Regeringens EU-mygel omöjliggör samarbete", 20/2 2005.

"Gärna EU-författning – men först diskussion", 22/2 2005

EUbusiness (www.eubusiness.com)

”Luxemburg to vote on EU constitution”, 27/6 2003

”European constitution draft a move towards supranationalism: Klaus”, 4/7 2003

”Dutch overwhelmingly in favor of referendum on EU constitution”, 5/9 2003

”Tories mount push to force British referendum on EU”, 8/10 2003

”Despite reports, Blair still opposing British vote on EU constitution”, 15/4 2004

”Portugal to hold referendum on EU constitution in 2005: PM”, 23/6 2004

”EU constitution to go before parliament, no referendum: Schroeder”, 20/7 2004

”Estonia decides against referendum on EU constitution”, 3/9 2004

”Lithuania begins EU constitution ratification process”, 5/11 2004

”PM calls on Spanish to vote ”yes” to EU constitution”, 11/1 2005

”Polls show that Dutch lean to ’no’ vote in EU constitution referendum”, 23/4 2005

”Dutch leaning towards ’no’ on EU constitution, government not worried”, 25/4 2005

EUobserver (www.euobserver.com)

”Chirac consults French party leaders over referendum”, 29/10 2003

”Chirac still undecided over referendum issue”, 30/10 2003

”Referendum pressure grows in France”, 10/5 2004

”France to have referendum on the Constitution”, 14/7 2004

EurActiv (www.euractiv.com)

”Belgium: EU Constitution will not be put to referendum”,
27/1 2005

”Chirac fails to move French voters”,18/4 2005

Federal Trust (www.fedtrust.co.uk)

”EU Constitution Newsletter”, December 2004

”EU Constitution Newsletter” March 2005

Financial Times

”Chirac told to speak up as tide turns for No vote”, 21/3 2005

”Schröder lends support to EU treaty Yes campaign”,
25/4 2005

Framtidskonventet (<http://european-convention.eu.int/>)

Bidrag från flera ledamöter, suppleanter och observatörer:

”Folkomröstning om den europeiska konstitutionen”, CONV
658/03

Svenska Dagbladet

”Grundlagen sätts ur spel”, 29/102004

”Nej till folkomröstning om EU:s nya grundlag”, 9/12 2004

”En demokratisk katastrof”, 9/12 2004

Petersson, Olof. ”EU-fördraget påverkar inte grundlagen”,
15/3 2005

Övrigt pressmaterial

”Merkel: Kein Gespräch über mehr ”direkte Demokratie””,
Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9/11 2004 (www.faz.net)

”Polish President in favour of referendum”, *Democracy
International* 25/3 2004 (www.european-referendum.org)

Övrigt

”EU Constitution: Senate Agrees to Referendum”,
Government.nl 25/1 2005 (www.government.nl)

Justitiekanslern, remissyttrande, 22/3 2005

Sieps, remissyttrande, 21/3 2005

Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen,
remissyttrande, 15/3 2005

SIEPS PUBLIKATIONER

Rapportserien

2005:2

Gamla och nya lagstiftare – om EU och straffrätt

Författare: Gunnar Persson

2005:1

EU:s nya konstitution – ett nationalekonomiskt perspektiv

Författare: Mikael Priks

2004:9

The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU:

A European Success Story or the EU's Most Contested Enlargement?

Författare: Kirsty Hughes

2004:8

Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?

Författare: Bruno de Witte

2004:3–7

En konstitution för Europa? Reflektioner

Författare: Joakim Nergelius, Torbjörn Larsson, Ulrika Mörth,

Ola Zetterquist och Thomas Bull

2004:2

EU:s och USA:s livsmedelsbistånd

– effekter på lokal produktion och import

Författare: Carl-Johan Belfrage (publicerad i samarbete med
Livsmedelsekonomiska institutet)

2004:1

Regional integration och regionala handelsavtal

Författare: Patrik Gustavsson och Ari Kokko

2003:19

Industrial Structure and Industry Location in an Enlarged Europe

Författare: Karolina Ekholm

2003:18

Coming of Age? Economic Management of the European Union

Författare: Per Molander och Allan Gustafsson

2003:17

Reinventing Cohesion – The Future of European Structural Policy

Författare: Daniel Tarschys

- 2003:16
Företagsförvärv inom EU
– rättsliga problem för stora företag med liten hemmamarknad
Författare: Ulf Bernitz
- 2003:15
Domstolarna i Europeiska unionens konstitution
Författare: Jörgen Hettne och Ulf Öberg
- 2003:14
Decentralized Agencies and the IGC – A Question of Accountability
Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch
- 2003:12
Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå
Författare: Fredrik Langdal
- 2003:11
Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU
Författare: Michael Hellner
- 2003:10
Säkerhet och försvar i framtidens EU
– en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet
Författare: Magnus Ekengren och Sara Larsson
- 2003:9
Reforming the Council – A Work in Progress
Författare: Helen Wallace och Fiona Hayes-Renshaw
- 2003:8
Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts
Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch
- 2003:7
The Invisible Transformation of Codecision
– Problems of Democratic Legitimacy
Författare: Henry Farrell och Adrienne Héritier
- 2003:6
Skatterna – konkurrens eller harmonisering?
Författare: Mats Persson
- 2003:5
Flyktingpolitiken i framtidens EU
Författare: Hans E Andersson
- 2003:4
Subsidiaritetsprincipen – politisk granskning eller juridisk kontroll?
Författare: Jörgen Hettne

2003:3

*Förberedelser inför regeringskonferenser
– framtidskonventet i sitt sammanhang*

Författare: Karl Magnus Johansson

2003:2

Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna

Författare: Fredrik Langdal och Josefin Almer

2003:1

The Open Method of Coordination

– A New Governance Architecture for the European Union?

Författare: Claudio M Radaelli

Utredningsserien

2004:2u

*Nettomigrationen från de nya EU-länderna
– utvärdering och prognostisering*

Författare: Jonas Eriksson

2004:1u

European Governance

– An Overview of the Commission's Agenda for Reform

Författare: Josefin Almer och Matilda Rotkirch

2003:3u

EU:s framtidskonvent – resultatet

Författare: Josefin Almer

2003:2u

Konventet bakom kulisserna

– om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet

Författare: Håkan Jonsson och Hans Hegeland

2003:1u

EU:s framtidskonvent – en översikt

Författare: Josefin Almer

Occasional Papers

2005:1op

*The 2005 Luxembourg Presidency: A Presidency Devoted to the Stability
and Growth Pact and to the Lisbon Process*

Författare: Patrick Dumont och Philippe Poirier

2004:1op

The Netherlands 2004 EU Council Presidency

– Dutch EU Policy-making in the Spotlights

Författare: Mendeltje van Keulen

2003:2op

*Italiensk utenrikspolitikk under Berlusconi-regjeringen
frem til EU formannskapet*

Författare: Elisabetta Cassina Wolff

2003:1op

*Contrasting Transatlantic Interpretations
– The EU and the US towards a Common Global Role*

Författare: Ludger Kühnhardt

Sieps 

Svenska institutet för europapolitiska studier

Universitetsvägen 10 F
106 91 Stockholm
Stockholms universitet,
Frescati, Hus F, plan 6
Tel: 08-16 46 00
Fax: 08-16 46 66
E-post: info@sieps.se
www.sieps.se