



# **Initiativ & Rådslag**

**Svenska vägar till mer demokrati**

**Utgiven av  
Mattias Goldmann, Bruno Kaufmann och Katja Lepola**

**Initiative & Referendum Institute Europe**

## Introduktion

### Medborgare eller konsument: 2000-talets demokratiska vägval

Den store filosofen Jean-Jacques Rousseaus idé var mycket enkel: För att människor ska kunna leva tillsammans behövs lagar. När varje människa är delaktig i utformandet av dessa lagar behöver människorna i slutändan bara lyda sig själva. Ingen kommer då att härska över någon annan. Enkelt, visst, men i praktiken omöjligt, har det hetat hittills.

Trots denna "omöjlighet" har medborgare i hela världen i hundratals år kämpat för att just denna idé skall förverkligas steg för steg genom olika demokratiska reformer. Den allmänna rösträtten, parlamentarismen, offentlighetsprincipen och det statliga stödet till politiska partier och folkrörelser har varit sådana reformer. Och dessa har aldrig serverats gratis av de redan mäktiga utan har drivits igenom först efter hård kamp där medborgarna tillsammans ställt krav på nya reformer.

Demokratiutvecklingen slutar inte här. Allt sedan den franska revolutionen har det i hela världen också funnits krafter som verkar för att komplettera det indirekta (representativa) systemet med direkta element för att göra våra politiska system ännu mera representativa.

**För representativitet betyder ju inte att några få utvalda ska ta alla beslut utan att besluten ska spegla allas åsikter så bra som möjligt.**

Det verkar också som att den svenska regeringen har förstått detta: "Medborgarna skall ha bättre möjligheter än idag att delta i och påverka den politiska processen", skriver regeringskansliet i sin senaste demokratiproposition. Det är inte längre frågan OM direkta element som folkiniciativ och medborgarbeslut (folkromöstningar) ska komplettera det indirekta beslutsfattandet i parlament och fullmäktige utan om HUR detta ska ske. Och i dessa sammanhang har många "beslutsfattare" (medborgarna brukar inte räknas till denna skara) hittills tillämpat en omfattande försiktighetsprincip: av mer än 80 korrekt begärda folkromöstningar (minst 5% av kommuninvånarna ska ha skrivit på en begäran) har de ansvariga politikerna "lyckats" förhindra alla utom två: en i Uddevalla och en i Uppvidinge.

**Budskapet till de engagerade och intresserade människorna i detta land har alltså varit: var gärna en kritisk konsument av våra "produkter", men kom inte och tro att du är en myndig medborgare som kan fatta beslut!**

Men trots elitens försiktighetsprincip vill fler och fler svenskar bli behandlade som just detta - myndiga medborgare – och inte bara en gång vart fjärde år. Antalet folkiniciativ och medborgarbeslut har ökat markant under de senaste åren. Dessutom har en äkta svensk demokratiinnovation sett dagens ljus: Rådslaget. Det är själva utformningen – "den demokratiska designen" - av dessa nya rösträttsinstrument som avgör deras förmåga att stärka medborgarrollen på bekostnad av konsumenten. Häri ligger den stora utmaningen för 2000-talets demokrati, som dessutom måste stärkas och etableras på flera håll samtidigt: kommunen, regionen, staten och övernationella sammanslutningar som den Europeiska Unionen (EU) och Förenta Nationerna (FN).

Utvecklingen mot mer demokrati är en megatrend, jämförbar med kvinnornas stärkta ställning, den ökande medellivslängden för världens befolkning, teknologins intrång på alla områden och ekonomins snabba globalisering: "Den viktigaste trenden i världen är det dramatiskt växande antalet nätverk och rörelser, som verkar för ett ökat medborgerligt deltagande i *agenda-setting* och beslutsfattande", skrev Världsbanken i sin senaste årsrapport. UNDP - FN:s utvecklingsprogram - tillägger i sin årliga rapport 2002 att

**"Demokratins demokratisering kommer att vara en av de största utmaningarna under de kommande årtiondena".**

FN:s generalsekreterare Kofi Annan understryker: "Hindren på vägen mot mer demokrati har endast lite att göra med kultur eller religion men mycket mer med de mäktigas vilja att till varje pris försvara sina egna positioner. Detta är inget nytt fenomen och begränsar sig inte till vissa delar av vår värld."

Och nu händer det saker. Från Kalix Kommun i Norrbotten, via Sveriges huvudstad Stockholm till EU-organens viktigaste säte Bryssel: överallt diskuteras och tas idag nya steg mot mer demokrati. I Kalix belönades initiativtagarna till de uppmärksammade rådslagen vid senaste valet med en jordskredsseger, i Stockholm bestäms snart ett datum för EMU-folkomröstningen och i Bryssel har flera medlemmar av EU:s framtidskonvent lagt fram konkreta förslag till ett första paneuropeiskt medborgarbeslut kring Europaförfattningen i juni 2004.

Men det finns flera frågor att ta ställning till: Vem ska formulera frågeställningarna? Vilka majoriteter kommer att kunna avgöra? Ska parlament och regeringar vara bundna av medborgarnas beslut? Det är några av de frågor som nu dyker upp – och det är inte bara de berörda parterna som ofta saknar svar. Trots en snabbt växande erfarenhet – antalet nationella folkomröstningar i världen har t ex fördubblats under det senaste decenniet – finns det hittills ytterst få kompetenscentra för direktdemokratiska frågor.

IRI Europe (Initiative & Referendum Institute Europe) bildades i mitten av 2001 av företag, akademiska institutioner, politiska partier och folkrörelser för att ändra på detta och stärka kunskapen och medvetenheten kring denna globala demokratitrend. Tillsammans med vårt amerikanska partnerinstitut IRI USA uppfattas IRI idag som en av de viktigaste rösterna när det gäller att informera, bedöma, kommentera och erbjuda kompetens i ämnet.

**Med ett "Initiativ- och Rådslagsinstitut Sverige" (IRI Sverige) vill vi nu börja med att bygga upp ett svenskt direktdemokratiskt kompetenscentrum.**

Rapporten "Initiativ & Rådslag – svenska vägar till mer demokrati" samt en rad möten och seminarier är startpunkten och ska lägga en första grund till det fortsatta arbetet. Vi guidar dig genom den direkta demokratis framgångar och bakslag i de svenska kommunerna, på riksplan men även internationellt. Dessutom berättar vi om några konkreta projekt som IRI Sverige skulle kunna arbeta med – om vi lyckas samla tillräckligt många som vill stödja arbetet. Tillsammans kan vi ge ett litet men viktigt bidrag till att göra våra kommuner, länder och världsdelar till bättre och mera spännande platser att leva på för oss myndiga medborgare.



Bruno Kaufmann är freds- och konfliktforskare, journalist och verksamhetsledare för Initiative & Referendum Institute Europe i Amsterdam.



Mattias Goldmann är statsvetare och projektledare på Westander Publicitet & Påverkan i Stockholm.



Katja Lepola har en examen i nationalekonomi från Handelshögskolan i Stockholm och är idag verksam som Vd för Votia Empowerment AB.

*Bruno Kaufmann, Mattias Goldmann & Katja Lepola  
Stockholm, 19 november 2002*

## ”Tiden är mogen nu”

### 25 år med kommunala folkomröstningar – glädjeämnen och dysterkvistar

Mer än åttio gånger har medborgarna bett sina lokala politiker att anordna en lokal folkomröstning i den ena eller andra angelägna frågan. Närmast reflexmässigt säger kommunpolitikerna nej.

Ändå hålls det kommunala folkomröstningar i Sverige som aldrig förr. Valdagen 2002 sattes nytt svenskt rekord i antalet lokala folkomröstningar - åtta stycken på en dag. Men det är omröstningar som politikerna själva beslutar om, från början till slut. Vilken fråga som ska ställas, när den ska ställas och vem som ska få rösta. Resultatet beslutar de visserligen inte om (fast de fördelar kampanjbidrag mellan de rivaliserande sidorna efter eget godtycke), men det spelar mindre roll eftersom de beslutar om vad som ska hända efteråt. Om folkviljan ska följas eller inte är ingen självklarhet och faktiskt är själva segern i folkomröstningen inte ens den viktigaste faktorn för att avgöra vad som kommer att ske i verkligheten.

1977 infördes formellt rätten att hålla kommunala folkomröstningar på fullmäktiges initiativ och de första fem åren gav ett förhållandevis stort antal initiativ till omröstningar, främst som motreaktion till kommunsammanslagningarna. Också folkomröstningen om kärnkraft gav draghjälp åt de lokala folkomröstningarna. 1983-1987 innebar en tydlig nedgång, medan omröstningarna 1988-1992 åter ökade, särskilt under de senare åren. Antalet initiativ ökade också kraftigt, 24 stycken registrerades enbart under 1992 och de två första månaderna 1993. Detta berodde troligen främst på den ökande diskussionen kring folkomröstning i EG/EU-frågan samt folkomröstningen om flyktingmottagningen i Sjöbo. Antalet faktiskt genomförda folkomröstningar ökade däremot inte.

Regeringen ansåg 1993 att "Tiden är nu mogen att utveckla samt möjliggöra ett mer frekvent utnyttjande av det kommunala folkomröstningsinstitutet." och föreslog därför en särskild lag om kommunala folkomröstningar. 1994 beslutades att "Ärende om att hålla folkomröstning i viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst fem procent av de röstberättigade."

Däremot infördes ingen skyldighet att faktiskt genomföra någon folkomröstning. Modellen är snarlik den Finland infört några år tidigare som där inte gett någon ökning av antalet folkomröstningar. Utan att närmare motivera varför ansåg den statliga utredningen att "Det är emellertid inte osannolikt att ett införande av en lagstiftning motsvarande den nuvarande finska skulle få andra och 'bättre' följer i Sverige". Detta visade sig emellertid vara fel - liksom i Finland så väljer fullmäktige i praktiskt taget alla fall att avslå medborgares begäran om folkomröstning. "Tanken att detta milda inslag av direktdemokrati på sikt skulle kunna vitalisera det stelnade partilivet i många kommuner har därför hittills misslyckats", kommenterar SNS Demokratiråd.

I tabellen nedan redovisas alla kommunala folkomröstningar sedan 1977:

#### Kommunala folkomröstningar och Rådslag i Sverige (1977-2002)

Kommun	Datum	Fråga	% Ja	% Nej	Valdeltagande	Respekterades medborgar beslutet?
Vaxholm	781010	Kommundelning	64,1	31,5	35,7	Ja (Österåker egen kommun)
Härjedalen	781217	Kommundelning	33	67	70	Ja
Falkenberg	800323	Brobygge	Ca 10	78,9	65	Nej (bro byggdes sex år senare)
Hova	800323	Kommundelning	+50	-50	?	Ja (Gullspång egen kommun)
Ovanåker	800323	Namnbyte	?	?	?	?
Täby	800323	Kollektivtrafik	?	?	?	?
Vallentuna	800323	Kollektivtrafik	?	?	?	?
Vara	800323	Kommundelning	34	60	67	Ja (Essunga egen kommun)
Botkyrka	810208	Kommundelning	34	64,8	29,1	Ja (Essunga kommun)
Norsjö	810222	Kommundelning	56	42	68	Ja (Malå egen kommun)

Sigtuna	820919	Kommundelning	15,8	80,3	81,8	Ja
Uppsala	850314	Gredelbyleden	48,5	51,5	52	Nej (modifierad led byggdes)
Sandviken	851020	Områdesindelning	76,5	23	62	Ja
Norsjö	87????	Systembutik	?	?	?	?
Sjöbo	880918	Flyktingmottagning	33	67	84	- (rikspolitiken ändrades)
Linköping	890423	Trafikleden Valla	25	70	47	Ja
Ekerö	910915	Vägsträckning	?	?	?	?
Heby	910915	Placering av servicehus	?	?	?	?
Södertälje	910915	Kommundelning	57	41	56	- (regeringen underkände folkomröstning)
Nacka	920405	Kommundelning	14,4	71,4	61	Ja
Södertälje	930912	Kommundelning	41	57	60	Ja
Borås	930919	Kommundelning	53	43,9	67,6	Ja
Norrtälje	940915	Kommundelning	28	66,9	64,8	Ja
Söderhamn	940918	Bli landstingsfri kommun	66,5	26,6	77,2	Ja (Regionberedningen stoppade försöket)
Hallsberg	941113	Kommundelning	20,7	78,3	70	Ja
Älvdalen	941113	Vattenkraftverk	25,6	72,1	74	Ja (Naturvårdsområde anlagt)
Helsingborg	950603	placering museum	61,1 Norra hamnen	38,9 Slottshagen	Ca 50	Ja
Borås	950917	Kommundelning	14,3	72,7	35,2	Ja
Gagnef	950917	Systembolag	54,1	45,6	47,5	Ja (kommunal ansökan)
Mullsjö	950917	Systembolag	57	40,6	83,4	Ja (kommunal ansökan)
Storuman	950917	Kärnavfall	28	71	84	Ja (ingen förundersökning)
Habo	97????	Länsbyte	?	?	?	?
Södertälje	970525	Kommundelning	77	21	68,9	Ja (Nykvarn egen kommun)
Malå	970921	Kärnavfall	44	55,2	84	Ja (ingen förundersökning)
Mullsjö	97????	Länsbyte	?	?	?	?
Norrköping	970921	Kommundelning	41	55	73	Ja
Göteborg	980920	Kommundelning	?	?	?	?
Heby	980920	Länsbyte	+50	-50	?	Ja (ansökan till regering, ej beviljad)
Uppsala	980920	Kommundelning	+50	-50	?	Ja (Knivsta egen kommun 2003)
Huddinge	99????	Kommundelning	?	?	?	?
Kalix (Rådslag)	011008-14	Skattesatsen	58 oföränd.	29 sänka	51	Ja (oförändrad skatt)
Öckerö	Bro eller Färja	?	?	?	?	?
Nyköping (Rådslag)	011112-19	Skattesatsen	25	75	53	Ja (ej höjd skatt)
Essunga	020915	Namnbyte	51,4	47,6	75,8	Ja
Haninge	020915	Återköp av bostäder	32,9	2,6	60,5	Ännu oklart
Haparanda	020915	Centrum m Torneå	46,2	52,3	52	Ännu oklart
Håbo	020915	Namnbyte	27,7	69,7	68,6	Ja
Karlstad	020915	Enskild barnomsorg	68,2	22,5	33	Ännu oklart
Ljusnarsberg	020915	Namnbyte	-50	+50	?	Ja
Orust	020915	Förbindelse till fastlandet	33,9 bro	34,6 tunnel	42,7	(Vägverket beslutar)
Skurup	020915	Vindkraft till havs	49	51	?	?
Uppvidinge	020915	Komm. vårdnadsbidrag	51,6	39,9	51,4	Ja (ansök till regeringen)

Källa: Egen research

En första genomgång av tabellen ger följande bild:

- Valdeltagandet är oftast högt
- Oftast finns tydliga majoriteter (folkomröstningar samlar inte alltid 51/49)
- Det är sällan man förvirrar med fler än två alternativ
- Kommunen följer vanligen utfallet
- Det folkomröstas nästan aldrig om samma sak igen "tills politikerna får som de vill"

Den statliga utredningen "Att vara med på riktigt" (SOU 01:48) föreslår att kommunala folkomröstningar ska bli obligatoriska om minst tio procent av medborgarna begär det. Men redan i utredningen var frågan perifer. Mycket mer kraft ägnades åt frågor som att minska avhoppen från fullmäktige och ta till vara erfarenheterna från kommunalnämnder. Sedan dess har den dåvarande demokratiministern slutat - och miljöpartiet - det parti som drivit frågan - har ställt sig bakom ett samverkansprogram för mandatperioden där frågan inte nämns.

I väntan på en eventuell proposition får vi glädja oss åt att folket nyligen faktiskt fått igenom två förslag till folkomröstningar och att folkomröstningarna blir ett allt vanligare sätt att fatta beslut.

### Väckta folkinitiativ sedan 1994

Kommun	Fråga om	Beslut
Alingsås	Bevarande av bryggeri	avslag
Arboga	Motorvägsanslutning	avslag
Boden	Bevarande av sjuk- och demenshem	avslag
Eda	Byggnad av informationscentral	avslag
Eksjö	Detaljplan för bostäder	avslag
Emmaboda	Bidrag till Folkets Hus	avslag
Eslöv	Räddningstjänstens organisation	avslag
Essunga	Kommunnamnbyte	avslag
Falkenberg	Placering av järnvägsstation	avslag
Gnesta	Försäljning av energibolag	avslag
Gällivare	Slutförvaring av kärnkraftsavfall	avslag
Helsingborg	Detaljplan för bostäder	avslag
Hjo	Byggnad av konstmuseum	avslag
Huddinge	Vägdragning	avslag
Hällefors	Skolans organisation	avslag
Hässleholm	Nytt kulturhus	avslag
Hörby	Försäljning av hotell	avslag
Kalix	Skolans organisation	avslag
Karlsborg	Räddningstjänsten	avslag
Karlskrona	Parkeringsmätare	avslag
Karlstad	Placering av flygplats	avslag
Kristinehamn	Borgen till bostadsstiftelse	avslag
Kristinehamn	Drift av stadshotellet	avslag
Kävlinge	Stängning av Barsebäck	avslag
Linköping	Försäljning av bostäder	avslag
Ludvika	Vägdragning	avslag
Lund	Kommundelnämnder	avslag
Malmö	Stadsdelsnämnder	avslag
Markaryd	Försäljning av energiverksamhet	avslag
Mjölby	Dragning av järnväg	avslag
Mora	Vägdragning	avslag
Möndal	Arvoden till förtroendevalda	avslag
Nacka	Försäljning av bostäder	avslag
Norrköping	Försäljning av energibolag	avslag
Norrälje	Räddningstjänsten	avslag
Nyköping	Försäljning av energibolag	avslag
Pajala	Slutförvaring av kärnkraftsavfall	avslag
Rättvik	Vägsaltning	avslag
Sala	Vägdragning	avslag
Sjöbo	Utbyggnad av skola	avslag
Stockholm	Vägdragning	avslag
Stockholm	Utbyggnad av hamnanläggning	avslag
Strängnäs	Försäljning av bostäder	avslag

Sundbyberg	Skattesats	avslag
Säter	Försäljning av elverk	avslag
Sävsjö	Försäljning av energibolag	avslag
Tidaholm	Utbyggnad av skola	avslag
Torsby	Badhus	avslag
Tranås	Dragning av järnväg	avslag
Trosa	Försäljning av energibolag	avslag
Täby	Försäljning av energibolag	avslag
Uddevalla	Bevarande av grönområde	bifall
Ulricehamn	Vägdragning	avslag
Umeå	Vägdragning	avslag
Uppsala	Försäljning av bostäder	avslag
Uppvidinge	Kommunalt vårdnadsbidrag	bifall
Vara	Skolans organisation	avslag
Varberg	Järnvägstunnel	avslag
Vindeln	Nytt hotell	avslag
Vårgårda	Ny gymnasieskola	avslag
Åmål	Länstillhörighet	avslag
Älvdalen	Vägdragning	avslag
Ängelholm	Dragning av järnväg	avslag

### Glädjeämne 1: Folkomröstningar blir de facto beslutande

Det håller på att skapas en ny folkomröstningstradition i Sverige och den kommer från två håll. Nationellt var den senaste folkomröstningen ett under av klarhet jämfört med tidigare. Det fanns bara två alternativ, och resultatet följdes - Sverige gick med i EU. Nästa folkomröstning på riksplanet kommer också att bli tydlig - ja eller nej till svenskt EMU-medlemskap och få tror annat än att resultatet kommer att följas. Detta kommer att smitta av sig också på lokala folkomröstningar där det blir allt svårare att strunta i folkviljan. I de senaste folkomröstningarna och rådslagen märker vi också hur det blir vanligare att politikerna i förhand förbinder sig att följa valresultatet.

### Dysterkvist 1: Nya sätt att slippa lyda folkviljan

Med de facto beslutande folkomröstningar och självbindningar följer nya sätt att slippa följa folkviljan, Vanligast är att villkora sitt stöd i fullmäktige, antingen med att en viss andel (vanligen 50 %) måste ha röstat, eller med att majoriteten för den vinnande sidan måste vara betydande (sällan entydigt kvantifierat). Detta bryter mot svensk beslutandetradition (utom gällande grundlagsändringar), och anknyter istället till t.ex. italiensk lagstiftning där minst 50 % +1 måste delta för att folkomröstningar ska äga giltighet. I Italien har detta varit synnerligen olyckligt, då många omröstningar med tydligt resultat ogiltigförklaras, som värst med 49% frustrerade medborgare som gått till vallokalerna till ingen nytta.

Om denna tendens inte kan stävjas riskerar den att plötsligt återfinnas i lagstiftningen så att en stor andel genomförda folkomröstningar ogiltigförklaras. Det vore djupt olyckligt både för instrumentet som sådant och för demokratin i stort.

### Glädjeämne 2: Många får bestämma i viktiga frågor ...

Svenska folkomröstningar hålls helst om oviktiga saker (som högertrafiken) eller sådant man inte kan komma överens om ens inom de etablerade partierna (som EU). Men för drygt ett år sedan fick kommuninvånarna i Kalix själva bestämma kommunalskattens storlek och vad överskottet skulle användas till. Nyköping följde efter. Nu har de Sveriges bäst förankrade kommunalskatt, och landets bäst bevandrade medborgare i kommunens göranden. Det är en viktig grund för att öka delaktigheten, ansvarstagandet och för att vända ett kraftigt minskande politiskt engagemang.

### Dysterkvist 2: ... men fortfarande bara när det passar politikerna

Men varken Kalix eller Nyköping lät folket bestämma skattenivån för att det var vad folket själv ville bestämma om. I själva verket fanns det inget sådant förslag från medborgarna och att döma av det hundratal medborgarförslag till folkomröstningar som lagts i landet så är skatten inte alls en av de viktigaste frågorna för allmänheten att själva besluta om.

Exemplen Kalix och Nyköping har hittills inte heller lett till ett nytt sätt att besluta om skatterna. Ingen kommun har följt efter och de två kommunerna har återgått till att fatta beslut om skattenivån med ett enkelt beslut i fullmäktige, utan bred debatt eller rådslag.

### **Glädjeämne 3: Rådslag gör det enklare att låta alla vara med ...**

Av de senaste tio folkomröstningarna har två varit *rådslag*.

Rådslag finns inte i lagböckerna och är därmed inte reglerat men de vi sett har främst skilt sig från andra medborgarbeslut genom att de genomfördes under en hel vecka och med diskussionsforum och röstning på bl a Internet och i Kalix fall med enkätliknande frågor utöver huvudfrågan. Genom att det strikt sett inte var en folkomröstning så kunde mycket av den tidsödande och kostsamma formalian också klaras av på ett enklare sätt.

### **Dysterkvist 3: ... men ledarna verkar redan ha fått nog**

Att döma av den långbänk som frågan om folklig initiativrätt har hamnat i så vill inte politikerna släppa rätten att besluta om folkomröstning till medborgarna. Folket ska istället få säga sitt genom öppna nämndsammanträden och möjlighet att motionera till fullmäktige är det tänkt.

Statsvetaren Leif Lewin är kritisk mot eliternas hanterande av den nya demokratitrenden: "Ledarna räknar inte med att lära sig något av medborgarna. De känner snarare ett hot från dem och verkar längta till de stängda dörrarna bakom vilka de kan träffa sina överenskommelser i fred. Borta är optimismen från demokratins barndom om att människor kan växa om de får förtroende och att demokrati är en skola i medborgarfostran."

Trots det vinner viljan och lusten att delta med hjälp av direktdemokratiska instrument hela tiden terräng: senaste exemplet är Motormännens och folkpartiets folkinitiativ i Stockholm mot de föreslagna trängselavgifterna i innerstaden. Det krävs 30 000 namnunderskrifter för att frågan ska prövas inom kommunfullmäktige där en majoritet av partierna meddelat att de kan tänka sig ett medborgarbeslut i frågan. Initiativet har redan utlöst en het offentlig debatt – men tydliggör också svagheterna i dagens system där de många medborgarna till sist endast har rollen som rådgivare för de få politikerna. Fast tiden skulle vara mogen för det motsatta.

## **Revolutionen vid polcirkeln**

### **Rådslagen i Kalix och Nyköping har öppnat en svensk genväg till mer demokrati**

Detta är berättelsen om en till befolkningsantalet liten, men till ytan stor kommun vid polcirkeln. En kommun tusen kilometer norr om Stockholm Efter 73 år av socialdemokratiskt styre hade kommunen tagits över av en regnbågskoalition. Denna allians hade enats kring en gemensam plattform vars centrala budskap var: "Vi ska arbeta för att ständigt stärka medborgarnas möjligheter till insyn och inflytande över beslutsprocessen."

Sedan dess har Kalix blivit en demokrativerkstad för ökad delaktighet: som första kommun i Sverige införde Kalix en förslagsrätt för medborgarna. Förslagsställaren har själv möjlighet att komma och prata för sitt förslag. Dessutom har nämndernas sammanträden öppnats för allmänheten, fullmäktige flyttar ut i byarna vid två tillfällen under året och en ny metod för att låta avgöra viktiga sakfrågor har genomförts vid två tillfällen – Rådslaget.

#### **Så här gick det till**

Den 16 december 1999 tog Katja Lepola och Philip Ebbersten från företaget Votia Empowerment AB flyget till ett gnistrande vackert Norrbotten i vinterskrud. Deras jakt på en kommun som vill vara med och förverkliga ett större inflytande för människor mellan valen hade nu tagit dem till Kalix och ett möte med Peter Eriksson, kommunstyrelsens ordförande. Katja hade under våren och sommaren bott i sitt hus i Kalix skärgård. Hon hade på plats fått möjlighet att följa den lokala debatten och se att demokrati- och öppenhetsfrågor stod högt på den politiska agendan. Mötet ledde till att Kalix kommun och Votia bestämde sig för att sätta ett utvecklingsprojekt.

Den 8 september 2000 rapporterade kvällsnyheterna att kungen och drottningen tidigare under dagen hade invigt ett e-demokratiprojekt i Kalix kommun - ett Rådslag om ett nytt centrum.



Det inte alltför vackra Kalix Centrum, ett ständigt diskussionsämne bland kommuninvånarna, behövde utvecklas. Inga planer var fastställda men kommunen ville föra en öppen dialog om övergripande lösningar för centrum snarare än att låta medborgarna ta ställning till fasta förslag. För att ta reda på hur kalixborna själva ville se sitt centrum fick samtliga kalixbor över 11 år under två veckors tid diskutera och svara på frågor om utvecklingen av Kalix centrum via Internet, telefon och post.

### **"...nu ska vi lyssna på dem som valde att engagera sig"**

Cirka 1 200 kalixbor deltog i Rådslaget vilket ungefär motsvarade 8%. I traditionella samrådsprocesser i planfrågor brukar ett tiotal kalixbor engagera sig och debatten stod och vägde kring frågan om 1 200 kalixbor skulle anses vara många eller få. I denna stund fattade politikerna i Kalix ett avgörande beslut. De sa att "alla hade möjlighet att delta i Rådslaget och nu ska vi lyssna på dem som valde att engagera sig". Resultatet visade att kalixborna bland annat önskade ett grönare centrum och arbetet med det nya Kalix påbörjades snart efter Rådslaget.

Wall Street Journal rapporterade den 21 november 2000 under de pågående problemen med rösträkning i USAs presidentval - "While Democrats and Republicans in the U.S. debate the efficiency of manual recounts, residents in the sub-Artic hamlet of Kalix, Sweden, are taking local politics into cyberspace."

Den 8 oktober 2001 startade Kalix ett andra Rådslag. I detta Rådslag fick kommuninvånarna möjlighet att sätta sig in i kommunens ekonomi och påverka nivån på kommunalskatten genom en omröstning. Kalix politiker hade beslutat sig för att ta nästa steg i sitt demokratiarbete.

Många röster höjdes – både för och emot. De positiva såg det som en självklarhet att myndiga medborgare kan släppas in i det viktigaste beslut ett kommunfullmäktige har att fatta, dvs. den om nivån på den kommunala skatten. De mer negativt inställda oroade sig över om det skulle bli ett demokratiskt beslut om deltagandet blev lågt. De kalixbor som intervjuades i tv-rutan såg det som naturligt och självklart att de skulle vara med i ett Rådslag om skatten.

Av cirka 14 000 kalixbor som var berättigade att delta deltog cirka 7 200 personer eller 51%. Resultatet slog med råge exempelvis valet till Europaparlamentet 1999 i vilket deltagandet i Kalix var 35,2 %. Kalixborna röstade för att behålla nivån på skatten och satsa ett eventuellt överskott på äldrevård, grundskola och näringsliv och sysselsättning.

Som första kommun efter Kalix valde en månad senare Nyköping i Sörmland att genomföra ett Rådslag. Politikerna uttalade klart att de ämnade följa Rådslagets utslag. Mellan den 12-19 november kunde samtliga nyköpingsbor över 18 år delta i Nyköpings Rådslag om en villkorad höjning av skatten.

De ledande politikerna i Nyköping hade stått inför valet att på egen hand fatta ett beslut, genomföra en traditionell opinionsundersökning eller att pröva något nytt de hade hört talas om - Rådslag. De valde att låta Nyköpingsborna avgöra frågan om en skattehöjning genom ett Rådslag. Rådslaget sågs också som en inledning på en ny form av politiskt samtal i Nyköping.

Av 38524 röstberättigade röstade 20689. 245 röster var blanka och ca 400 kom in för sent. 82% poströstade och 18% röstade via Internet. Nyköpingsborna röstade nej till en skattehöjning.

### **Engagemang och väl förankrade beslut**

Ett Rådslag kan bäst beskrivas som en process med syfte att skapa aktivitet och engagemang hos både politiker och medborgare och inte minst att fatta väl förankrade beslut.

Ett Rådslag kretsar kring sin frågeställning. Det är därför naturligt att frågeformuleringen är ett av de första stegen i en rådslagsprocess. Frågeformuleringen sker i samråd med de politiska partierna, medborgarna och eventuella intressegrupper.

Utifrån frågeställningen framarbetas en kommunikationsplan. Kommunikationen säkerställer att alla potentiella deltagare känner till och förstår Rådslaget och dess process, känner till frågeställningen och frågeställningens konsekvenser. Deltagarna får tillgång till information via hemskickat material, Internet och andra media. En viktig del av kommunikationen är möjligheten till diskussion i flera fora.

Det är viktigt att deltagarna får möjlighet att rösta på ett bekvämt sätt. Ett minimikrav är en röstlokal på Internet och möjligheten att använda pappersröstsedel.

Personal, ofta tjänstemän, bemannar en Rådslagsverkstad. I Rådslagsverkstaden kan medborgarna få svar på sina frågor, få information och rösta.

Rådslaget kan pågå under varierande tid men 1-2 veckor är ofta lagom. Information och kampanj kan, och bör ofta, starta tidigare. Rådslaget avslutas med rösträkning och resultatpresentation.

### **Fem argument för ett Rådslag**

1. I Rådslaget är information, diskussion och kunskapsgenerering i fokus och en integrerad del av beslutsprocessen.
2. Rådslaget erbjuder ett alternativt sätt att engagera sig politiskt. Rådslaget kan därför locka människor som väljer att inte delta i traditionella politiska processer att aktivera sig. I Kalix har valdeltagandet stigit mellan valet 1998 och 2002. Det ligger nära till hands att tro att demokratiarbetet och Rådslagen har spelat en roll för människors politiska engagemang.
3. Rådslaget erbjuder människor möjlighet att delta på sina egna villkor. Detta innebär att flera möjligheter (paper, Internet, lokal, etc.) erbjuds för människor att informera sig, diskutera och rösta.
4. Ett Rådslag skapar väl förankrade beslut. En förutsättning är att alla politiska partier bjuds in till frågeformulerings- och informationsprocessen så att de kan ställa sig bakom en gemensam frågeställning och därmed resultatets genomförande.
5. Ett Rådslag erbjuder flexibilitet. I ett Rådslag kan frågan vara av samma karaktär som vid en klassisk folkomröstning men den kan också gå mer på djupet eller vara mer omfattande. Flexibiliteten gäller även geografi och ålder. Det viktiga är den politiska förankringen, dvs. att den politiska makten vill vara med och fatta ett beslut genom ett Rådslag.

Rådslag är ett utmärkt instrument i det närdemokratiska arbetet för att bygga upp en ömsesidig respekt mellan valda politiker och medborgare. Arbetet med Rådslagen visar tydligt att en komplettering av den indirekta demokratin med direkta element inte försvagar utan tvärtom stärker den lokala representativa demokratin.

## **När medborgarna får ordet**

### **Folkomröstningar på riksplanet - en kort översikt och analys**

I den svenska regeringsformen finns två typer av nationella folkomröstningar som kan initieras i riksdagen. En typ är rådgivande och kan användas för alla typer av frågor om en majoritet ställer sig bakom den. Denna typ av omröstningar har genomförts fem gånger och de beskrivs nedan. Men det finns ytterligare en typ som gäller ändringar av regeringsformen och som kan initieras av 30 % av riksdagsledamöterna. Omröstningen ska göras i samband med nästkommande riksdagsval och om en majoritet röstar emot förslaget kan det inte gå igenom. Någon sådan folkomröstning har ännu inte anordnats i Sverige. Ett första allvarligt försök – initierat av miljöpartiet i juni 2002 – gick ut på att ge svenskarna samma möjlighet som danskarna, irländarna och letterna redan har, nämligen att själva avgöra om delar av den nationella beslutsmakten ska kunna flyttas till EU. Av olika skäl höll dock alla andra riksdagspartier fast vid det egna beslutsmonopolet. Den viktiga författningsändringen klubbades därför utan stor offentlig debatt igenom den 20 november 2002.

#### **Sprit, trafik, pensioner och atomer**

Den första rådgivande nationella folkomröstningen kom alldeles efter att vi fått allmän rösträtt. Redan 1897 hade den liberale riksdagsmannen David Bergström lagt fram ett förslag som gick ut på att utlysa en folkomröstning om allmän rösträtt. Andra kammaren avslög dock motionen med 152 mot 40

röster och argumentet att "en folkomröstning skulle strida mot Sveriges representativa styrelseskick", ett argument som används än idag. 1908 gjorde liberalen Karl Staaf ett nytt försök: i en motion föreslog han obligatoriska och bindande medborgarbeslut i frågor där båda kamrar var oeniga. Riksdagen avtog även denna framstöt. 1917 och 1919 försökte så socialdemokraten att modernisera den svenska demokratin och motionerade för att komplettera den indirekta demokratin med direkta element som folkinitiativ och medborgarbeslut. För mer än 80 år sedan ansåg socialdemokraterna som parti att folkinitiativ och medborgarbeslut skulle stärka demokratin som sådan. När även högerpartiet började fundera i sådana banor var vägen öppen för ett första steg till mer demokrati: införandet av den allmänna rösträtten och ett rådgivande folkomröstningsinstitut.

Den första rådgivande nationella folkomröstningen kom så att genomföras alldeles efter att vi fått allmän rösträtt. Det var 1922 och gällde om man skulle införa ett rusdrycksförbud. Resultatet blev att 50,9% röstade mot förbud. Valdeltagandet var 55,1% - att jämföra med 54,2 % i riksdagsvalet 1921. Efter denna folkomröstning följde intresset för frågan. Först efter andra världskriget återkom frågan genom att Herbert Tingsten i en DN-ledare föreslog att Sverige skulle få direktdemokratiska instrument efter schweizisk modell. Tingsten motiverade förslaget med att styrelseskicket knappast kunde vara demokratiskt om halva befolkningen saknade politiskt inflytande. I en statlig utredning föreslogs sedan 1952 införandet av beslutande folkomröstningar om grundlagsändringar. Dessutom skulle det räcka om en tredjedel av vardera kammare röstade för förslaget för att en rådgivande eller beslutande folkomröstning skulle genomföras. Förslaget fick ett visst stöd av de borgerliga men avvisades av socialdemokraterna.

### Den långa kampen för direktdemokrati i Sveriges Riksdag

År	Initiativtagare	Förslag	Resultat
1897	Liberaler	Rådgivande folkomröstning om allmän rösträtt (bland männen)	Nej (152:40) "skulle strida mot Sveriges styrelseskick"
1908	Liberaler	Beslutande folkomröstningar om riksdagens kamrar är oeniga	Nej
1917	Socialdemokrater	Folkinitiativ och medborgarbeslut (beslutande folkomröstningar)	Nej
1919	Socialdemokrater	Utredning om direkt demokrati	Ja – Rådgivande folkomröstningar
1948	Borgerliga partier	Beslutande folkomröstningar	10 år av utredningar utan konkret resultat
1973	Borgerliga partier	Beslutande folkomröstningar	Debatt i riksdagen – Nejsidan (s) vinner efter lottdragning
1980	Borgerliga partier	Beslutande folkomröstningar	Ja – om en tredjedel av riksdagen vill det
1997	Miljöpartiet och Kristdemokraterna	Folkinitiativ och medborgarbeslut	Nej

1955 var det dags igen: folkomröstningen om vi skulle gå över till högertrafik. Det blev ett rungande nej, 82,9% ville inte lägga om till högertrafik och valdeltagandet var 53%. Även denna gång blev omröstningen en besvikelse eftersom politikerna ändå ville få tillstånd omläggningen som genomfördes 1964 utan någon ytterligare folkomröstning.

Nästa gång var 1957 och då gällde omröstningen utformningen av den allmänna tjänstepensionen. Frågan var komplicerad och det fanns tre olika röstningsalternativ. 45,8% röstade för linje 1 som var socialdemokraternas förslag och innebar obligatorisk tilläggspension. 15% röstade på linje 2, bondeförbundets förslag som gällde en frivillig tilläggspension och 35,3% röstade på linje 3, högerns och folkpartiets förslag som gällde en frivillig överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter. Valdeltagandet var hela 72% men utslaget var svårtolkat och ledde till en regeringskris där koalitionen mellan socialdemokrater och bondeförbundet löstes upp. Det dröjde nu ända till 1980 innan folkomröstningen om kärnkraften kom att genomföras och då huvudsakligen för att lösa motsättningar i den borgliga regeringen. Också den här gången fanns tre alternativ. Linje 1 fick 18,9% och var moderaternas förslag om fortsatt användning av de 12 kärnkraftverken och avveckling när så kunde göras med bibehållen välfärd. Linje 2 fick 39,1% och var mycket lik linje 1 men förslaget innehöll

ytterligare text på baksidan av valsedel. Texten har tolkats som att den innebar att kärnkraften skulle avvecklas efter 25 år (eller längre som vi ser idag) och det var socialdemokraternas förslag. Det mer klara stoppförslaget, linje 3, fick 38,7% och stöddes av centern, vänstern och andra kärnkraftmotståndare. Valdeltagandet var 76% men även denna gång var resultatet minst sagt svårtolkat och vi vet att frågan fortfarande inte är avgjord.

### Det första "riktiga" medborgarbeslutet

Den senaste omröstningen var 1994 och gällde medlemskap i EU. Denna gång var det en klar och entydig frågeställning och 52,7 % röstade ja. Valdeltagandet var också högt, 83,3%, och omröstningen kan i stort betraktas som ett exempel på en väl genomförd folkomröstning. Ett problem var att debatten om EU-medlemskap inte hann diskuteras i tillräcklig utsträckning bland medborgarna vilket kan ha bidragit till ett kvarvarande EU motstånd i Sverige. Vi står nu inför nästa omröstning, den om EMU anslutning som troligen blir nästa år.

Sammantaget kan man säga att omröstningarna i Sverige gällt mycket olika frågor och egentligen inte varit utformade för att ge klara och tydliga resultat utan oftast för att klara av interna partipolitiska problem. Man kan säga att i fyra av fem fall har folkomröstningarna varit så oskickligt konstruerade att de, för många politiker och väljare, blev en negativ erfarenhet genom sin otydlighet och efterdröjande osäkerhet om resultatet. Erfarenheten tydliggör problemet med begreppet folkomröstning, som både kan vara ett plebiscit, där hela processen initieras och kontrolleras "ovanifrån", eller ett medborgarbeslut som initieras genom folkinitiativ eller som på grund av olika konstitutionella skäl är obligatoriskt.

### Sveriges sex folkomröstningar på riksplan

Datum	Ämne	% Ja	% Nej	% Deltagande	Annat
220827	Rusdrycksförbud	49,1	50,9	55,1	Riksdagen följer resultatet
551016	Högertrafik	15,5	82,9	53,2	Riksdagen ändrar 1964 utan folkomröstning
571013	Pensionsfrågan, ATP	45,8*	15,0 ** 35,3*** = 50,3	72,4	*obligatorisk tilläggs pension ** status quo ***frivillig tilläggs pension Ja-sidan vinner knapp majoritet i riksdagen
800323	Kärnkraften	18,9* 39,1** = 58	38,7*	75,6	*Långsam avveckling, privat ägo **Långsam avveckling, statlig ägo ***snabb avveckling Fortfarande oklart
941113	EU-medlemskapet	52,3	46,8	83,3	Sverige blir EU-medlem den 1 januari 1995
2003	EMU-medlemskapet	?	?	?	?

En rad konkreta reformförslag har framförts på senare tid, t ex Dag Anckars förslag till folkinitiativ på riksplan ("Vågar förbi och igenom partier", Dag Anckar, Lauri Karvonen och Guy-Erik Isaksson, SNS Förlag 2001). Men när det gäller att lägga fram egna förslag och besluta om konkreta reformer får de flesta riksdagspartier fortfarande kalla fötter. Åsiktsklyftan mellan väljare och valda är därmed mycket djup i frågan om hur demokratin ska utvecklas. 59% av befolkningen är, enligt en Gallupundersökning genomförd på uppdrag av Votia Empowerment AB, positiva till ökat direktinflytande i form av folkomröstningar och rådslag. I gruppen 18-29 år, som blir allt mindre benägna att rösta eller aktivera sig politiskt, är nästan 70% positiva till mer direkt demokrati.

### Det stora gapet mellan politiker och medborgare

Ungefär hälften av medborgarna anser att det ska vara möjligt att kräva en folkomröstning om tillräckligt många vill det. Det är motsatsen till dagens system där fullmäktige kan avslå varje förslag om lokal folkomröstning och det inte finns någon möjlighet alls för medborgaren att ens formellt framföra förslag om nationell folkomröstning. Kommunalt vill socialdemokraterna "utreda på vilket sätt den idag existerande möjligheten till medborgarinitiativ gällande folkomröstningar kan vidareutvecklas

och förändras.". På nationell nivå vill socialdemokraterna inte ta några initiativ i dagsläget. De mindre partierna öppnar alla för att medborgarna ska kunna tvinga politikerna att lyssna genom obligatoriska kommunala folkomröstningar om minst 10 procent av kommunens invånare begär det. Centern, kristdemokraterna och vänsterpartiet öppnar för tolkningsproblem med sin formulering "om fem procent begär det så ska det finnas mycket starka skäl för att man ska kunna avslå.". Miljöpartiet sätter spärren lägre; om 5% av kommunens medborgare begär det skall en folkomröstning genomföras.

På nationell nivå tycker kristdemokraterna att "det ska finnas möjlighet för en stark opinion att få gehör för önskemål om folkomröstning på nationell nivå". De har dock inte tagit ställning till hur stor andel av befolkningen som ska krävas för att få till stånd en folkomröstning. Centern föreslår att en nationell folkomröstning ska hållas om 10% av befolkningen kräver det medan miljöpartiet kräver folkomröstning på nationell nivå om 5% av medborgarna begär det. Vänsterpartiet har inte formulerat någon politik på området.

Det hävdas ofta att EU lider av ett demokratiskt underskott. Den folkliga legitimiteten är inte heller alltför stark. Men knappast något parti är intresserat av att stärka kopplingen mellan medborgarna och EU genom folkomröstningar på EU-nivå. Socialdemokraterna säger nej, kristdemokraterna avvisar alla former av överstatliga folkomröstningar, centern likaså men det gäller bara för "överskådlig framtid". Vänstern avvisar alla folkomröstningar på EU-nivå utom om de är rådgivande till de nationella parlamenten. Miljöpartiet är öppna för beslutande folkomröstningar på EU-nivå, som ska kunna utlösas av 5% av medborgarna i minst tre medlemsländer.

Samtliga folkomröstningar i Sverige har varit rådgivande. Det betyder att politiker frestas att gå emot folkviljan och resultatet av omröstningen. Socialdemokraterna vill behålla detta system liksom vänsterpartiet och centern. Kristdemokraterna anser däremot att de i huvudsak bör vara beslutande. Miljöpartiet går längst och vill att alla folkomröstningar ska vara beslutande, såväl kommunalt som nationellt och överstatligt.

#### Partiernas inställning till mer direkt demokrati\*

Parti	Kommuner	Riket	Europa
Socialdemokraterna	Utreda vidare Endast rådgivande	Status quo Endast rådgivande	Nej
Centerpartiet	Ja Folkinitiativ 10%	Ja Folkinitiativ 10% Endast rådgivande	Nej
Folkpartiet	?	?	?
Kristdemokraterna	Ja Folkinitiativ 10%	Ja Bindande	Nej
Miljöpartiet	Ja Folkinitiativ 5 % Bindande	Ja Folkinitiativ 5 % Bindande	Ja Folkinitiativ 5 % av medborgare i tre länder
Vänsterpartiet	Ja Folkinitiativ 10%	? Endast rådgivande	Nej
Moderaterna	?	?	?

\* Enkäten genomfördes sommaren 2002. Svar kom in från alla partier utom fp och m

#### Vänstern negativ, mitten positiv, högern tiger

Det går också en tydlig skiljelinje när det gäller vad medborgarna ska kunna besluta direkt om. Socialdemokraterna vill att politikerna i varje läge ska kunna avgöra om en fråga är lämplig att folkomrösta om. Centern avvisar folkomröstningar om enskilda budgetposter vilket de facto innebär ett nej till de flesta förslag om folkomröstningar eftersom det är svårt att tänka sig något ämne som inte alls påverkar någon budgetpost. Istället är partiet öppet för folkomröstningar om hela budgeten, t.ex. om skattesatsen. Vänstern har motsatt åsikt: "Man bör undvika folkomröstningar i frågor där det är svårt eller omöjligt för dem som röstar att bedöma och ta ansvar för konsekvenserna, t.ex. kommunalskattens nivå." Kristdemokraterna och miljöpartisterna vill inte ha andra begränsningar än "demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna."

Miljöpartiet utmärker sig som det mest öppna partiet för att förnya demokratin. Kristdemokraterna är god tvåa, med en genomtänkt och ganska öppen politik för ökad direktdemokrati. Socialdemokraterna

och vänsterpartiet går i otakt med sina väljare eftersom de båda har en hög andel väljare som vill ha mer direktdemokrati men som partier är de skeptiska. Centerns politik på området verkar inte färdigutvecklad medan folkpartiet och moderaterna har så lite politik på området att de inte ens redovisar den.

"Demokratin måste ständigt försvaras", har statsminister Persson sagt. Det är sant. Nu återstår att se hur de politiska partierna närmar sig medborgarnas önskan om att i högre utsträckning släppas in i beslutsfattandet.

## Demokratin nya geografi

### I hela Europa växer medborgarnas möjligheter till medbestämmande - Sverige tillhör de försiktiga

Situationen är paradoxal. Demokratin som styrelseskick firar framgångar som aldrig tidigare men är samtidigt hårt pressad. Därför växer nu intresset för att stärka medborgarnas direkta möjligheter att påverka världen över och i synnerhet i Europa.

Nationalstaterna, som har varit demokratin främsta utvecklingsram sedan franska revolutionen, är hårt pressade. Ekonomins globalisering och politikens internationalisering har försvagat de nationella parlamentens möjligheter till medbestämmande. Och detta trots att de flesta länders författningar ger sina parlament hela makten. Men i praktiken har under den senaste tiden i allmänhet regeringarnas makt och i synnerhet regeringschefernas makt stärkts. "Dagens Nyheter" beskriver läget på följande sätt: "Riksdagen har blivit (...) allt mindre betydelsefull. Riksdagsledamöterna har fått allt bättre materiella arbetsvillkor, ändå har deras status minskat. (...) Vår författning har i praktiken visat sig placera statsministern i maktcentrum. I stället för ultraparlamentarism har vi fått ett slags presidentialism. Statsministern har samma rätt som kungen i 1809 års författning (...)" (DN, 14 november 2002).

Som ett svar på att de traditionella och indirekta arenorna för politisk delaktighet (politiska partier och valda församlingar) förlorat en del av sin betydelse har de direkta kanalerna att påverka politiken fått allt större betydelse. Vändpunkten kom under 1989 och det kalla krigets slut: "Vi är folket", ropade demonstranterna på Leipzigs gator och markerade därmed början på slutet på ett sekel av antidemokratisk nazism och kommunism. Sedan dess har de flesta stater i Europa infört direktdemokratiska instrument i sina nya författningar. Av de 27 nya nationella grundlagar som kommit till sedan murens fall blev dessutom de allra flesta direkt antagna av medborgarna i folkomröstningar. I hela världen fördubblades under perioden 1991-2000 antalet medborgarbeslut i sakfrågor till 405 från 200 under perioden 1981-1990.

### Folkomröstningar i Världen

Tid	Schweiz	Resten av Europa	Mellan-östen	Asien	Nord- och Sydamerika	Australien och Oceanien	Afrika	Alla utom Schweiz	Alla med Schweiz
Före 1900	57	11	0	0	3	0	0	14	71
1901-1910	12	2	0	0	0	4	0	6	18
1911-1920	15	6	0	0	3	5	0	14	29
1921-1930	28	8	1	0	2	6	0	17	45
1931-1940	23	17	0	0	7	6	0	30	53
1941-1950	21	15	1	1	3	11	0	31	52
1951-1960	32	6	8	5	3	5	9	36	68
1961-1970	30	14	18	4	4	7	19	66	96
1971-1980	87	29	36	14	8	14	34	135	222
1981-1990	76	53	24	6	12	7	22	124	200
1991-2000	115	133	4	22	78	16	37	280	405
2001-31.03.2002	13	8	2	0	0	0	14	24	37
Totalt	499	299	94	50	121	80	133	777	1276

Källa: IRI Europe Almanac, Carolina Academic Press (2003)

Den mest dynamiska utvecklingen sker på kommunal och regional nivå. 1989 var Bayern ensam tysk delstat med direkt demokrati där medborgarna hade rätt att ta initiativ till folkomröstningar. Idag har alla 16 tyska delstater gått över till detta system. Den 7 juni 2002 röstade den tyska förbundsdagen om direkt demokrati på förbundsstatsnivå. Resultatet var 348 för och 199 mot. Det räckte ändå inte eftersom förändringen krävde 2/3 majoritet. Den nya franska regeringen har i sin regeringsförklaring lovat införa direkt demokrati på lokal nivå. Jaques Chirac hade nyligen samma löfte i sitt presidentprogram fast på nationell nivå. I Storbritannien har Tony Blair och Labour gett kommunerna möjligheten att i vissa frågor införa direkt demokrati.

Ett viktigt skäl för den direkta demokratins framgångar är den europeiska integrationen. Fransmannen Charles de Gaulle sade redan 1949 att det kommer att behövas "en paneuropeisk folkomröstning" för att ge den europeiska integration legitimitet. Medan det kalla kriget gjorde en sådan utveckling omöjlig på det europeiska planet började medborgarna på nationell nivå kunna medbestämma integrationskursen i allt större utsträckning. I praktiken inleddes vägen mot ett direktdemokratiskt Europa 1972 då folken i Frankrike, Irland, Norge, Danmark och Schweiz kunde ta ställning till Europafrågor. Fram till idag har 30 folkomröstningar om Europa hållits i totalt 11 stater och två autonoma regioner.

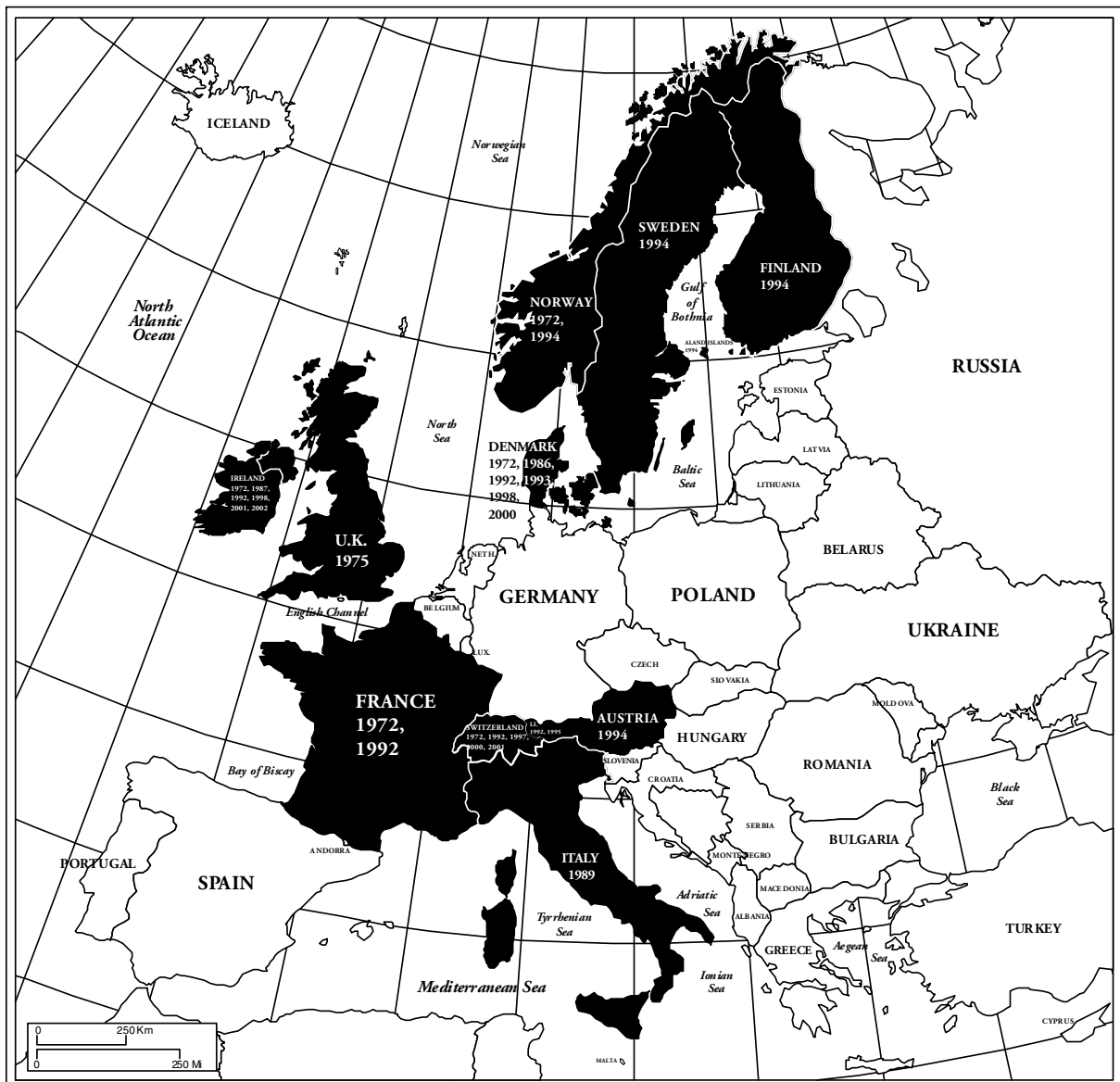
Land	Datum	Ämne	%Ja	% Deltagande	Procedur	Art. i Grundlag
Frankrike	720423	Utvidgning	68,28	60,27	Rådgivande folkomröstning	Art. 11 & 89
Irland	720510	EG-medlemskap	83,1	70,88%	Obligat. referendum/beslutande	Art. 46.2
Norge	720926	EG-medlemskap	46,5	79,2	Rådgivande folkomröstning	Ej
Danmark	721002	EG-medlemskap	63,29	90,14	Obligat. referendum/beslutande	Art. 20
Schweiz	721203	EG-medlemskap	72,5	52	Beslutande folkomröstning	Ej
Storbritannien	750605	EG-medlemskap	67,23	64,03	Rådgivande Folkomröstning	Ej
Grönland	820223	EG-medlemskap	45,96	74,91	Rådgivande folkomröstning	Ej
Danmark	860227	Inre marknad	56,24	75,39	Rådgivande folkomröstning	Ej
Irland	870526	Inre marknad	69,92	44,09	Obligat. referendum/beslutande	Art. 46.2
Italien	890618	Europeisk författningsprocess	88,06	85,4	Folkinitiativ / rådgivande	Art. 71
Danmark	920602	Maastricht fördrag	47,93	82,9	Obligat. referendum/beslutande	Art. 20
Irland	920618	Maastricht fördrag	68,7	57,31	Obligat. referendum/beslutande	Art. 46.2
Frankrike	920920	Maastricht fördrag	51,05	69,69	Beslutande folkomröstning	Art. 11
Schweiz	921206	EES –Medlemskap	49,7	78	Beslutande folkomröstning	Art. 89.5 & Art. 123
Lichtenstein	921212	EES-medlemskap	55,81	87	Beslutande folkomröstning	Art. 66
Danmark	930518	Maastricht fördrag	56,77	85,5	Rådgivande folkomröstning	Art. 42.6
Österrike	940612	EU-medlemskap	66,58	82,35	Obligat. referendum/beslutande	Art.44
Finland	941016	EU-medlemskap	56,88	70,4	Rådgivande folkomröstning	Art. 22
Sverige	941113	EU-medlemskap	52,74	83,32	Rådgivande folkomröstning	Kap. 8 §4
Åland	941120	EU-medlemskap	73,64	49,1	Rådgivande folkomröstning	Ej
Norge	941128	EU-medlemskap	47,8	89	Rådgivande folkomröstning	Ej
Lichtenstein	940409	EES-medlemskap	55,88	82,05	Beslutande folkomröstning	Art. 66
Schweiz	970608	EU ansökan. Stop.	25,9	35	Folkinitiativ/beslutande	Art. 121
Irland	980522	Amsterdam fördrag	61,74	56,26	Obligat. referendum/beslutande	Art. 46.2
Dänemark	980528	Amsterdam fördrag	55,1	76,24	Obligat. referendum/beslutande	Art. 20
Schweiz	000521	EU –avtal	67,2	48	Friv. referendum/beslutande	Art. 141
Danmark	000928	EMU-medlemskap	46,87	87,5	Obligat. referendum/beslutande	Art.
Schweiz	010304	EU ansökan. Start.	23,2	55	Folkinitiativ/beslutande	Art. 139
Irland	010607	Nice fördrag	46,13	34,79	Obligat. referendum/beslutande	Art. 46.2
Irland	021019	Nice fördrag	62,89	48,45	Beslutande folkomröstning	Art. 46.2

Översikten visar bl a att:

- Medborgarna i en majoritet av EU-medlemsstaterna har åtminstone vid ett tillfälle haft möjlighet att avgöra en integrationsfråga
- Majoriteten av alla Europa-folkomröstningar har ägt rum i tre länder: Danmark, Irland och Schweiz
- Mer än två tredjedelar av alla röstberättigade brukar delta i Europa-folkomröstningar. Det är mycket mer än vid val till EU-parlamentet (55,75%)
- Europas medborgare får allt oftare möjlighet att delta i besluten. Under de första 20 åren (1972-1991) ordnades 10 folkomröstningar i Europafrågor, de senaste tio åren 20
- Europa - folkomröstningarna är allt oftare beslutande (sedan 1995 har alla varit beslutande) och allt oftare bygger de på en artikel i författningen (sedan 1995 alla)

Analysen bekräftar trenden mot mer direkt demokrati som sådan men också trenden mot att ha beslutande folkomröstningar som är väl förankrade i respektive lands författning.

### 30 Referendums on Europe 1972-2002





Den relativt goda erfarenheten med direkt medborgarinflytande på integrationsprocessen har satt en ny standard för den kommande utvidgningen mot Östeuropa. Av de 10 kandidatstater som vill bli medlemmar i EU år 2004 kommer alla (utom förmodligen Cypern) ge sina medborgare det sista ordet. Därutöver planeras folkomröstningar om EMU-medlemskapet i både Sverige och Storbritannien.

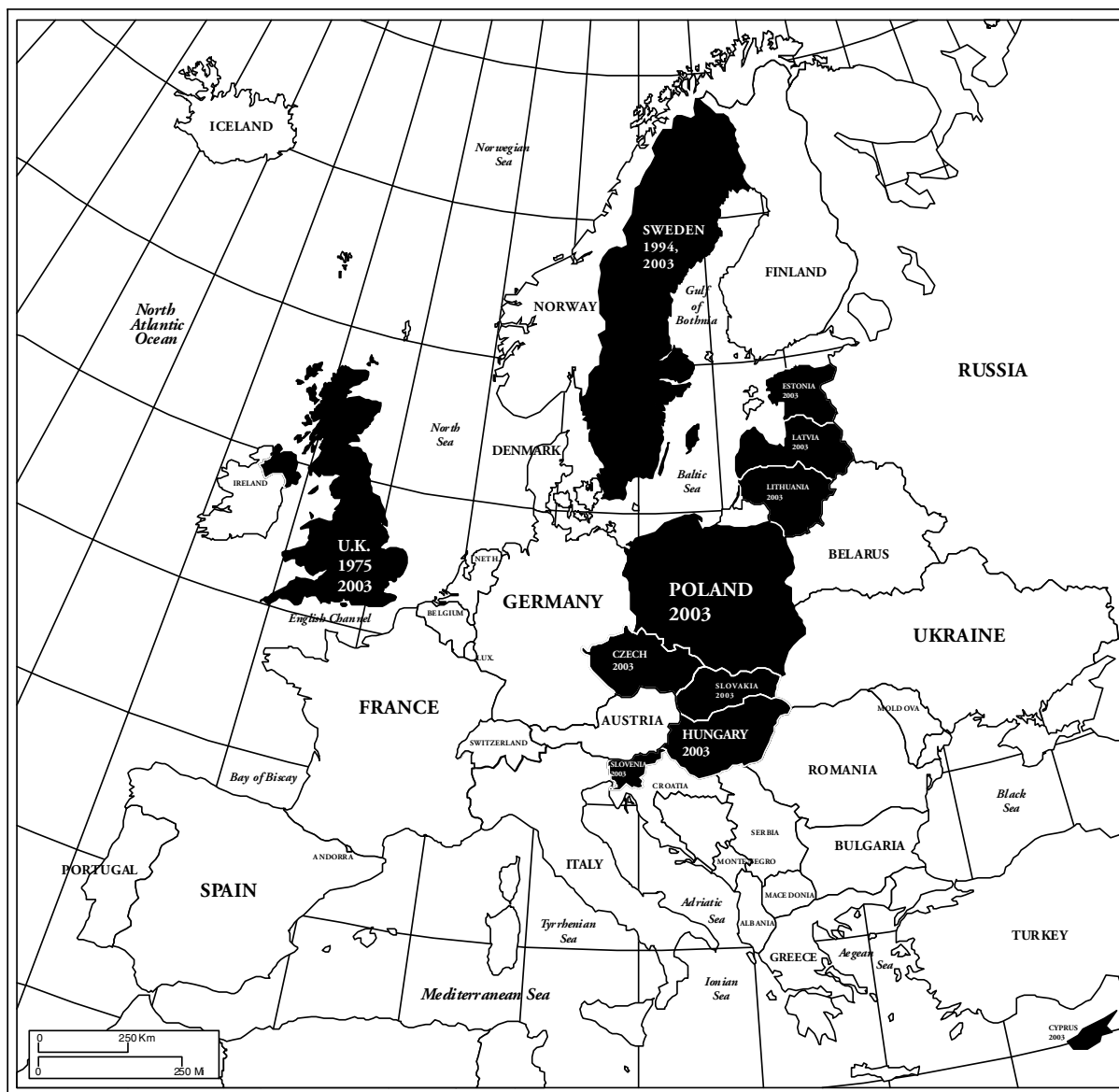
### Europa - Folkomröstningar år 2003

Land	Datum Förväntad	Procedur Vem utlöser? Beslutande?	Krav på deltagarnivå i %	Direktdemokratiska element i författningen	Antal folkomröstningar
Ungern	20030315	Parlament/ beslutande	25	Folkinitiativ, rådgivande folkomröstningar	6 (sedan 1989)
Slovakien	Maj/juni	Parlament/ beslutande	50	Folkinitiativ, beslutande folkomröstningar	2 (sedan 1990)
Estland	20030823	Parlament/ beslutande	Ej	Obligatorisk referendum	8 (0 sedan 1990)
Lettland	20030823	Obligatorisk/ beslutande	Ej	Folkinitiativ, fak. referendum, beslutande folkomröstningar	7 (2 sedan 1990)
Litauen	20030823	Obligatorisk/ beslutande	Ej	Folkinitiativ (Lagar & Författningsartiklar), beslutande folkomröstningar	17 (sedan 1990)
Polen	20030511	Parlament/ beslutande	50%	Motionsrätt, beslutande folkomröstningar	4 (2 sedan 1990)
Tjeckien	20030615	Parlament/ beslutande	Ej	Ej	0
Slovenien	Maj/Juni	Parlament/ beslutande	50%	Folkinitiativ	4 (sedan 1990)
Malta	Första halvåret 2003	President/ beslutande	?	Ej	0
Cypern	?	?	?	?	0
Sverige	Hösten 2003	Parlament/ rådgivande	Ej	Rådgivande och beslutande folkomröstningar	5 (1 sedan 1990)
Storbritannien	?	Parlament/ rådgivande	Ej	Ej	1 (0 sedan 1990)

Källa: IRI Europe, "Voices of Europe", Amsterdam, November 2002

Med undantag av de båda EMU-omröstningarna kommer alla Europa-folkomröstningar vara beslutande. Särskilt intressant är dessutom att det i flera kandidatstater påbörjats en debatt kring de krav om deltagande som finns. Enligt italiensk modell finns det lagfästade krav på t ex ett deltagande av 50% av alla röstberättigande. Men en sådan regel är mycket problematisk, eftersom den "gynnar" de passiva medborgarna istället för de aktiva. Konkret: de som stannar hemma kan fälla ett förslag utan att de behöver ta debatten. Dessutom är val (Vitryssland och Serbien är exempel på det) och folkomröstningar (t ex i Italien och Litauen) som ogiltigförklaras mycket demotiverande – och skadar därmed demokratin. I Litauen har kravet på minimideltagande redan tagits bort, i länder som Ungern och Polen finns en diskussion om det.

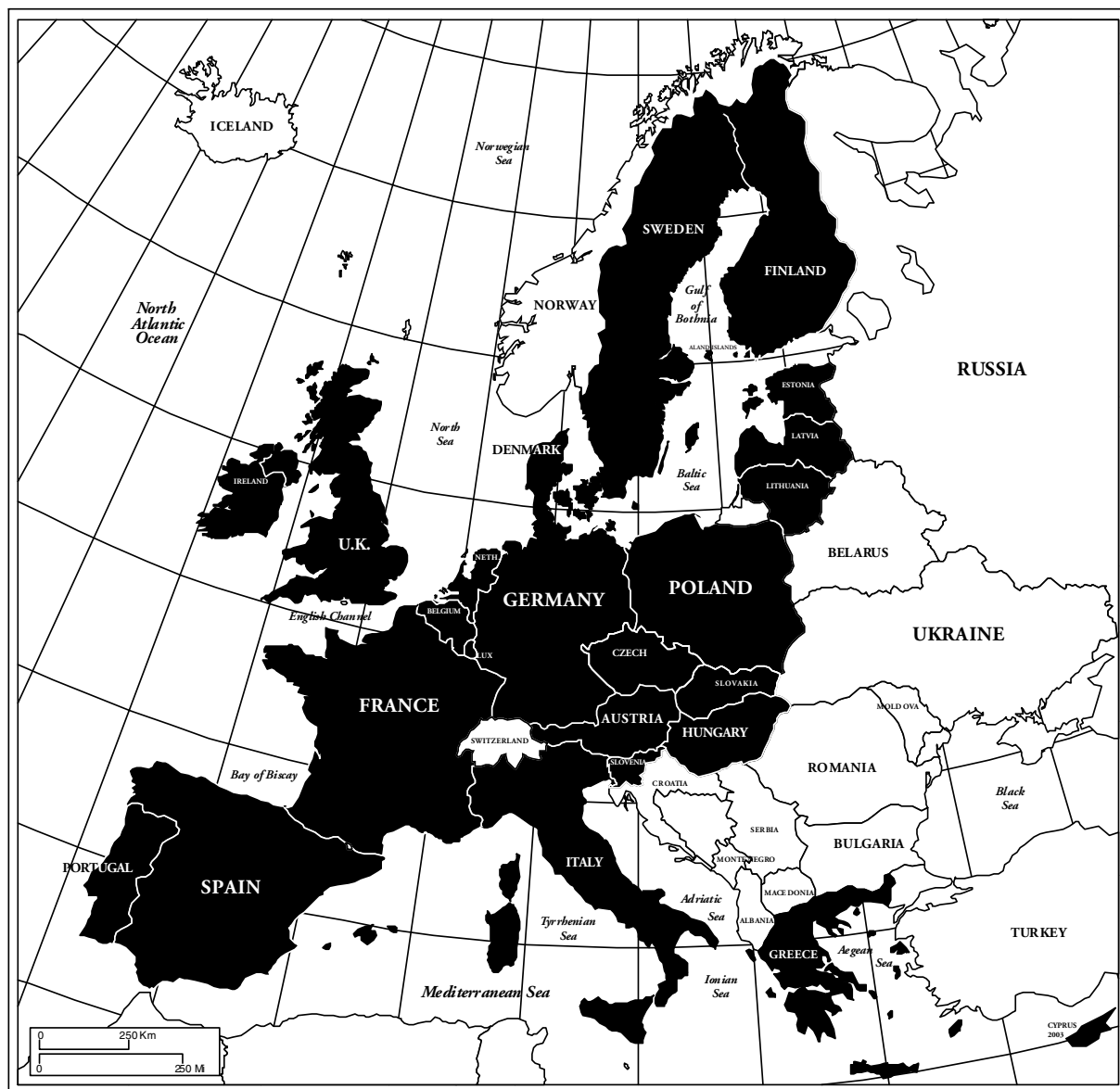
## Referendums on Europe 2003



2003 kan bli det hittills mest intensiva folkomröstningsåret i Europa. Men det kommer inte att sluta där: redan år 2004 finns det en möjlighet att det utkast till europeisk författning, som EU:s framtidskonvent tar fram just nu kommer att vara föremål för den första paneuropeiska folkomröstningen. På grund av att det saknas legala förutsättningar på EU-nivå för ett sådant beslut av mer än 400 miljoner människor skulle den stora Europafolkomröstningen bygga på respektive länders grundlag. I 17 utav förväntade 25 medlemsländer är en sådan omröstning genomförbar utan större politiska och/eller juridiska problem, visar följande översikt:

Land	Praktisk erfarenhet av Europa - folkomröstning	Juridiska förutsättningar	Kan parlament eller/och regering utlösa en folkomröstning?	IRI prognos för ett deltagande i den första paneuropeiska folkomröstningen
Österrike	Ja	Oblig. ref. Motionsrätt	Ja	Mycket bra
Belgien	Nej	Endast regionalt	Ad-hoc	Svårt
Danmark	Ja	Oblig. ref. Parlamentsinitiativ	Ja	Mycket bra
Estland	2003	Obligat. ref.	Ja	Mycket bra
Finland	Ja	Endast lokalt	Ja	Bra
Frankrike	Ja	Endast lokalt	Ja	Bra
Tyskland	Nej	Endast lokalt & regionalt	Nej – men politisk enighet	Medelbra
Storbritannien	Ja	Endast lokalt	Ad-hoc	Bra
Grekland	Nej	Nej	Ja	Bra
Ungern	2003	Folkinitiativ	Ja	Bra
Irland	Ja	Obligat. ref.	Ja	Mycket bra
Italien	Ja	Folkinitiativ Fak. & oblig. Referendum	Ja	Mycket bra
Lettland	2003	Folkinitiativ Fak. & oblig. Referendum	Nej	Mycket bra
Litauen	2003	Folkinitiativ Oblig. Referendum.	Nej	Mycket bra
Luxembourg	Nej	Nej	Ja	Medel
Malta	2003	Nej	Ad-hoc	Svårt
Nederländerna	Nej	Fak. Referendum	Nej – men politisk debatt	Medelbra
Polen	2003	Motionsrätt	Ja	Bra
Portugal	Nej	Motionsrätt	Ja	Bra
Spanien	Nej	Motionsrätt	Ja	Medelbra
Sverige	Ja	Parlamentsinitiativ. Endast lokalt	Ja	Bra
Slovakien	2003	Folkinitiativ	Ja	Bra
Slovenien	2003	Folkinitiativ Fak. & oblig. referendum	Nej	Mycket bra
Tjeckien	2003	Nej	Ad-hoc	Medel
Cypern	?	Nej	?	Mycket svårt

## The European Referendum 2004



En europeisk folkomröstning år 2004 är en möjlighet, även om många frågor återstår. Som alltid vid val och folkomröstningar avgör utformningen och den politiska kontexten dess positiva eller negativa konsekvenser. Viktiga frågor som under de kommande månaderna kommer att diskuteras runt om i Europa är:

- Vilka majoriteter ska kunna ge utslag? Enkla, dubbla, dubbla kvalificerade?
- Vilken betydelse ska folkomröstningsresultatet ha? Ska den vara beslutande eller endast rådgivande för t ex det Europeiska rådet?
- Vad händer med länder, där en majoritet säger nej till den föreslagna författningen? Kommer de att kunna fälla hela projektet, eller ska de lämna EU?

Den direkta demokratin kommer under de kommande åren spela en roll och få en betydelse som aldrig tidigare – åtminstone på det kommunala och det europeiska planet.

# Initiativ- och Rådslagsinstitut Sverige

## Några inledande tankar kring ett nytt svenskt demokratiinstitut för 2000-talet

Debatten är inte ny. Utredningar saknas inte heller. Sedan mer än 100 år diskuterar vi i Sverige, om den indirekta (representativa) demokratin ska kompletteras och fördjupas med direkta element som folkinitiativ och olika typer av folkomröstningar. Sedan 80 år har svenska folket dessutom haft möjlighet att pröva på olika instrument – om än i en mycket begränsad omfattning och inte sällan med stora inslag av politisk manipulation.

Trots detta präglar fortfarande okunskap det politiska arbetet kring den direkta demokratin i Sverige. Så finns t ex ingen samlad kompetens kring de folkinitiativ och folkomröstningar, som har hållits på lokal nivå sedan 1972. Det finns inget svenskt kompetenscentrum för just det demokratiområde, som står medborgarna närmast – nämligen deras rätt att direkt kunna delta i dagordningsfrågor och att fatta beslut i sakfrågor.

När nu antalet folkinitiativ och rådslag stiger, när EMU folkomröstningen snart sätts på kalendern och när vi dessutom snart ska ta ställning till en europeisk författning, då är det hög tid att skapa ett nytt svenskt demokratiinstitut för 2000-talet. Ett institut som ska bli ett nationellt kompetenscentrum för alla frågor kring folkinitiativ, rådslag och medborgarbeslut.

"IRI – Initiativ- och Rådslagsinstitutet Sverige" - ingår i det globala IRI-nätverket, som har byggts upp sedan 1998 med huvudkontor i Washington DC, ([www.iandrinstute.org](http://www.iandrinstute.org)) och Amsterdam ([www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)) – och kommer därmed att vara länkad till en unik internationell kompetens kring "Initiative & Referendum".

Sedan två år tillbaka har en informell projektgrupp för "IRI Sverige" förberett bildandet av det nya demokratiinstitutet. Följande målsättningar och strategiska funktioner har diskuterats:

- Vara ett kompetenscentrum, som ska informera, utbilda och ge råd
- Vara en mötesplats för alla innovativa och konstruktiva krafter för ändamålet
- Samverka med IRI Europe
- Arbeta på kommunal nivå både i Sverige och i Europa
- Verka för att kommuner genomför rådslag för sina invånare
- Verka för att förpliktigande folkinitiativrätt på kommunal nivå införs
- Verka för att en genomgripande debatt om den direkta demokratin förs i samband med EMU-omröstningen och den europeiska författningen
- Verka för att initiativ och rådslagsfrågor blir en nationell fråga i nästa valrörelse år 2006

# Initiativ & Rådslag

## Namn och länkar

© Initiative & Referendum Institute Europe, 2002

Denna skrift är ett samarbetsprojekt av IRI Europe, projektgruppen IRI Sverige, Föreningen eurotopia Sverige och Votia Empowerment AB

### Utgiven av

Mattias Goldmann, [mattias.goldmann@westander.se](mailto:mattias.goldmann@westander.se)  
Bruno Kaufmann, [kaufmann@iri-europe.org](mailto:kaufmann@iri-europe.org)  
Katja Lepola, [katja@votia.com](mailto:katja@votia.com)

### Skribenter

Staffan Eriksson, [Staffan.Eriksson@bmc.uu.se](mailto:Staffan.Eriksson@bmc.uu.se)  
Jan Gustafsson-Berg, [gustafsson\\_bergh@spray.se](mailto:gustafsson_bergh@spray.se)

### Korrekturläsare

Elisabeth Erlandsson, [elisabeth@erlandsson-kaufmann.com](mailto:elisabeth@erlandsson-kaufmann.com)  
Malin Stawe, [malin.stawe@sida.se](mailto:malin.stawe@sida.se)

### Layout

Cia Wiberg, [cia.wiberg@votia.com](mailto:cia.wiberg@votia.com)

### Tryck

Dynaprint AB, Stockholm

### IRI Europe Network

**Board members:** Heidi Hautala (Helsinki, advisory board chair), Heiko Dittmer (Antwerp), Adrian Schmid (Lucerne, finance), Niesco Dubbelboer (Amsterdam), Thomas Rupp (Frankfurt), Andreas Gross (St. Ursanne, research), Michael Dane Waters (Washington, chairman), Arjen Nijeboer (Amsterdam), Bruno Kaufmann (Stockholm).

**Amsterdam office:** Arjen Nijeboer (General Secretary), Bruno Kaufmann (President)

**IRI Europe Correspondents:** Christian Schaller (Vienna), Jos Verhulst (Antwerp), Paul Carline (Edinburgh), Nelly Sirakova (Sofia), Milan Valach (Prague), Steffen Kjærulff-Schmidt (Copenhagen), Jüri Ruus (Tartu), Dag Anckar (Turku), Carsten Berg (Paris), Ralph Kampwirth (Bremen), Georges Kokkas (Athens), Pal Reti (Budapest), Anna Olofsdottir Björnsson (Reykjavik), Dolores Taaffe (Limerick), Roland Erne (Florence), Gita Feldhune (Riga), Algis Krupavicius (Kaunas), Arjen Nijeboer (Amsterdam), Tord Björklund, Aimée Lind Adamiak (Oslo), Andrzej Kaczmarczyk (Warsaw), Elisabete Cidre (Lisbon), Horia Terpe (Bucharest), Igor Luksic (Ljubljana), Guillem Rico (Madrid), Matthias Goldmann (Stockholm), Paul Ruppen (Brig).



IRI Europe  
Entrepotdok 19A  
1018 AD Amsterdam  
The Netherlands

Phone +31 (0)20 4275091  
Fax +31 (0)20 4207759  
Email [info@iri-europe.org](mailto:info@iri-europe.org)  
Website [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)

votia<sup>®</sup>  
empowerment

I samarbetet med Föreningen "eurotopia Sverige"  
och Votia Empowerment AB