

Katsauksia

FOLKOMRÖSTNING OCH PARTISYSTEM

D a g A n c k a r

1. Inledning

Vår rubrik har två komponenter. Den ena är folkomröstning, varmed som bekant skall förstås en sådan politisk beslutsform där medborgarna antingen på ett decisivt eller ett rådgivande sätt äger direkt och utan förmedlan av representerande strukturer taga ställning till en föreliggande beslutsfråga, den andra är partisystem, en term som står för ganska många saker men som allmänt uttryckt beskriver strukturen i de relationer som råder mellan partier i ett politiskt system:¹ dessa relationer kan då gälla sådant som antal, storlek, elektoral förankring, koalitionsmonster, intresseområden, etc. Komponenterna har även placerats i en viss ordningsföljd, men detta skall inte förstås så att det är vår uteslutande önskan att se folkomröstning som oberoende och partisystem som beroende variabel och att sålunda fundera över i vilken mån det är berättigat att säga att förekomst av folkomröstning i en eller annan form tenderar framkalla det ena eller det andra partisystemiska draget. Vi har nog jämväl ambitionen att säga något om partisystemiska drag som faktorer som underliggör förekomst eller icke-förekomst av någon särskild form eller typ av folkomröstning. I själva verket vore även en renodling av någondera variabelkonstellationen litet konstlad. Konstellationerna är varandras spegelbilder och de är inflätade i varandra på ett både naturligt och komplicerat sätt.

Om vi formulerar oss mer konkret, kan vi börja med att säga att detta att införa folkomröstning eller att företaga ändring i någon existerande referendumform är att genomdriva en konstitutionell reform. Sådana förutsätter åtminstone i västerländska politiska system medverkan från partiväsendets sida, och beroende på vilka drag som utmärker partisystemet är möjligheterna för dylika reformer då större eller mindre. Vad som allmänt determinerar partiers beteende och attityder är i och för sig ett omstritt spörsmål, men när fråga är om konstitutionella reformer är anteciperingar av den egna framtida positionen nog en central faktor,² och detta innebär att möjligheterna att vidta reformer varierar utgående från vad partierna förutsätter hända för deras egen del i och med sådana reformer — de som bedömer följderna vara positiva går in för reformen i fråga, de som bedömer följderna vara negativa motsätter sig den. I föreliggande fall gäller dessa bedömningar då folkomröstningsinstitutets inverkan på partiernas ställning, och uttryckt i de termer vi här anlitat blir situationen alltså den att orsak ganska långt sammanfaller med verkan och verkan ganska långt sammanfaller med orsak. Att säga att folkomröstning tenderar

framkalla eller framhäva vissa partisystemiska drag blir m.a.o. även tämligen liktydigt med att säga varför partier betraktar folkomröstningsinstitutet med större eller mindre entusiasm och varför de i olika riktningar bearbetar förut-sättningarna för institutets införande eller ändrande. Det är rimligt att föreställa sig att folkomröstningar kan påverka partisystem. Och det är likaså rimligt att föreställa sig en åtminstone ganska höggradig medvetenhet härom från partisystemets sida. Följaktligen är det rimligt att föreställa sig en växelverkan och ett samspel mellan komponenterna, där den ena är av relevans för den andra och vice versa.

Vad vi har sagt hittills är alltså att folkomröstningsinstitutet kan bearbeta partisystemet och utmejsla drag i detta, samt att denna påverkan är en omständighet som i sin tur påverkar partisystemets benägenhet att verka för institutets vara eller inte vara. Denna tematik skall vi i det följande behandla på ett övervägande teoretiskt och resonerande plan, även om vissa empiriska referenspunkter intagits. Till den som kanske undrar varför vår ambition är denna och varför vår avrapportering inte kan ha en markerad empirisk orientering måste genast sägas att verkligheten inte med någon större lätthet öppnar sig för ett resonemang i strikta kausala termer. Vad som bl.a. felar i verkligheten är folkomröstningar. Sådana har visserligen föranstaltats i politikens historia i kanske större utsträckning än vad man i förstone kunde tro — en sammanställning visar sålunda att över 500 nationella folkomröstningar hade ägt rum i världen i modern tid fram till september 1978.³ Folkomröstningar har även ägt rum i olika politiska kulturer, vid olika historiska tidpunkter, och de har gällt många olika typer av saker — exempel kan vara folkomröstningen om ny författning i Övre Volta 1960 och de fyra förbudsomröstningarna på Nya Zeeland mellan 1908 och 1919.⁴ Men de är ändå undantagsföreteelser i de flesta politiska system, och just det faktum att de redovisar en sådan brokighet i kontext, typ och ämne skapar speciella metodiska svårigheter — det blir t.ex. tämligen ogörligt uppleta fall där andra på partisystemet inverkan faktorer kan konstanthållas och kontrolleras och där inflytandet från folkomröstning som oberoende variabel följlaktligen kan isoleras. Vi vill inte minst därför lägga upp denna framställning ungefär som ett tanke-experiment och ett diskussionsunderlag, där Finland som ett närliggande fall blir en naturlig empirisk referenspunkt.

2. Från folkomröstning till partisystem

Om vi då först begrundar frågan hur folkomröstningar kan påverka och förändra partisystem, måste vi genast ta ställning till i vilka termer förändring skall beskrivas. Partisystem kan, som vi redan nämnde, stå som benämning för ganska många saker, och förändringar i sådana system kan följlaktligen även gälla många saker och uttryckas längs många dimensioner. Något val måste alltså i detta avseende träffas. Ett val kan och bör härvid enligt vår mening vägledas av ett essentiellt kriterium, nämligen den i statskun-

skapens behavioralistiska yra kanske litet bortglömda insikten att politiska fenomen ytterst blir intressanta först när de relateras till politikens output, d.v.s. till de beslut och beslutskonsekvenser som politiken producerar. Eller m.a.o.: vad en statsvetare ytterst är intresserad av är variationer i beslut och effekter, och ju klarare kopplingen mellan studieobjekt och sådana variationer är, desto legitimare är även studieobjekten. För att citera den amerikanske statsvetaren *Eugen Meehan*: »If political science is concerned with politics, it must be concerned with the effects of politics as well as its machinery. What else is there to be concerned with».⁵

I förhandenvarande sammanhang skulle frågan då bli vilka förändringar i partisystem som är kopplade till förändringar i politiska beslut, och ett nära till hands liggande svar är ju att kopplingen går via förändrade maktrelationer. Svaret är även i kongruens med vad vi tidigare sade om kopplingen mellan folkomröstning och partisystem, där vi hävdade att partiets anteciperingar av egna framtida positioner är en viktig faktor. Accepteras svaret, blir uppgiften följaktligen att resonera kring maktförändringar som uppstår i partisystem till följd av folkomröstning, och det är ett resonemang av denna art vi här något skall utveckla. Vi skall emellertid inte ge oss in på den väldiga begreppsdiskussion som makttermen väcker och har väckt,⁶ utan mer intuitivt säga att vi med makt här ungefär förstår inflytande på politiska beslut: att någon har makt innebär att den utövar ett visst mått av inflytande på de beslut politiken producerar. Vår fråga blir alltså om folkomröstningar föranleder förändringar i partisystem som kan uttryckas i dessa termer — vi frågar om partiets makt genomgår förändring till följd av folkomröstningar. Och ställer vi frågan så, blir dess konsekvens att vi behöver begreppsliga verktyg varmed vi kan fånga maktförändringar. Vi tillåter oss härvid tro att enkla och oslipade verktyg ändå kan vara heuristiskt värdefulla och väljer att helt enkelt säga att förändringar kan gälla dels maktinnehavande parter, dels maktinnehavets styrka. Fortfarande förenklande kan vi då vidare säga att styrkan kan variera på två sätt, antingen så att den ökar eller så att den minskar, och att dessa variationer kan träffa två parter i ett partisystem, nämligen sådana som besitter makt och sådana som inte gör det.

Om vi då med utgångspunkt i detta isärhåller två typer av partier, sådana som vi kunde kalla *maktbärande* och sådana som vi kunde kalla *maktisolerade*, och vidare isärhåller två typer av systemeffekter, sådana som vi kunde kalla *maktförstärkande* och sådana som vi kunde kalla *maktförsvagande*, och om vi vidare korsar dessa enkla distinktioner får vi fyra situationer som beskriver maktförändring. Den första uttrycker maktförstärkande effekter för maktbärande partier, den andra maktförsvagande effekter för maktbärande partier, den tredje maktförstärkande effekter för maktisolerade partier, och den fjärde maktförsvagande effekter för maktisolerade partier. Då emellertid partiets ställning i ett partisystem tenderar vara relationella, så att vinst för någon part motsvaras av förlust för någon annan, är situationerna naturligtvis komplementära, och detta gäller för situationerna 1 och 4 å ena sidan, samt situationerna

2 och 3 å den andra. Vi ställs sålunda inför egentligen två huvudtyper av partisystemiska effekter (se nedan figur 1). Den första innebär att de som innehar makt kvarblir vid denna, medan de som icke innehar makt fortsättningsvis står utanför; denna effekt skall vi kalla *maktkonserverande*. Och den andra effekten innebär att de som innehar makt måste helt eller delvis träda tillbaka från denna, medan de som icke innehar makt nu blir delaktig av sådan; denna effekt skall vi kalla *maktförflyttande*.

Figur 1. Konsekvenser av folkomröstning för partisystem: två typer av makteffekter.

		Maktförstärkande effekter för	
		Maktbärande partier	Maktisolerade partier
Maktförsvagande effekter för	Maktbärande partier		Maktförflyttande effekt
	Maktisolerade partier	Maktkonserve- rande effekt	

Försöker vi nu något konkretisera detta allmänna resonemang, blir vår första fråga då vilka de maktkonserverande effekterna egentligen kan vara. Utan några som helst anspråk på fullständighet skall vi utpeka två sådana konkreta effekter.

Den första skall vi kalla *legitimeringseffekten*. Den avser situationer där de maktbärande i en folkomröstning erhåller stöd för en policy som de initierat eller drivit på, något som uppenbarligen är ägnat att öka deras möjligheter kvarbli vid maktpositioner. Omständigheter som verkar i denna riktning är att de makthavande kan uppfattas ha fört en politik som visar sig ha förankring i folkviljan, att de kan uppfattas ha dokumenterat klarsyn och insikt om det allmänna bästa, att de i egenskap av vinnare kan uppfattas ha dokumenterat effektivitet och politisk förmåga, att de kan uppfattas ha visat redobogenhet att ta råd av folket, etc. Kort sagt: att segra i en folkomröstning innebär för de maktbärande att deras politik vinner i legitimitet och att deras förutsättningar att konservera sin makt ökar. Givetvis gäller detta i högre grad om folkomröstningens utfall varit klart och ovedersägligt till de maktbärandes förmån.

En annan maktkonserverande effekt skall vi kalla *pacificeringseffekten*. Med den avser vi situationer där konflikter mellan maktinnehavande parter som hotar bli till förfång för deras maktinnehav kan bringas ur världen genom föranstaltande av folkomröstning. Låt oss som ett exempel föreställa oss en regeringskoalition mellan vissa partier, där oenighet råder om någon större samhällspolitisk fråga. När oenigheten når en viss intensitet blir den en belastning för regeringssamarbetet och därmed ett hot mot etablerade maktpositioner — de makthavande ställs m.a.o. inför eventualiteten att bli mindre makthavande. En möjlighet för dem att undvika en sådan situation är nu att skjuta över avgörandet och därmed ansvaret på folket — stridsfrågan görs till föremål för

folkomröstning och regeringspartierna förklarar sig redo acceptera och förverkliga det alternativ folket väljer. Som en konkretisering av detta exempel kan vi peka på den borgerliga trepartiregeringen Fälldin i Sverige och kärnkraftsdebatten därstädes åren 1976—78. Regeringssamarbetet — i sig unikt genom att regeringens tillkomst inneburit ett slut på en lång socialdemokratisk maktera — utmärktes av betydande energipolitisk oenighet, och från statsministerns partis sida framfördes i detta läge upprepade gånger tanken på en folkomröstning. Såsom *Evert Vedung* konstaterar i en analys av händelseförloppet var det avgörande motivet dock inte att folket borde få säga sin mening om kärnkraften. Utslagsgivande var i stället — och vi citerar Vedung — »den möjlighet som därmed gavs att åstadkomma enighet i kärnkraftfrågan och på så sätt bevara trepartiregeringen... Om alla tre partier lovade att snällt foga sig i folkomröstningens utslag — i vilken riktning det än gick — skulle kärnkraften kunna städas bort från regeringens bord. Referendum kunde bli den formel, som skulle rädda trepartiregeringen fram till valdagen».⁷

Folkomröstningar kan alltså tjäna de makthavande bl.a. så att de legitimerar den politik dessa fört eller så att de från den politiska dagordningen avför problem som de makthavande inte är i stånd att lösa. Dessa två ovan anförda exempel på maktkonserverande effekter skall nu kompletteras med exempel på maktförflyttande effekter, och vi skall peka på tre sådana konkreta effekter.

Den första är en *elektoral omfördelningseffekt*, innebärande att de maktbärande partierna får vidkännas avkall på sitt grepp om valmanskåren och därmed får se sitt mandat att kvarbli vid makten hotat. Att så kan bli fallet sammanhänger med en för folkomröstningar speciell omständighet, nämligen förekomsten av en ensaksfaktor.⁸ Den manifesteras i det faktum att folkomröstningar gäller *en* bestämd sak, till vilken väljarna har att ta ställning. Fråga är ej om politikens totalitet, sådan den erbjudes väljarna i partiernas princip-, handlings- och valprogram. Fråga är fastmer om en ur totaliteten utbruten enskild fråga, där partiidentifikationen som i normala valsituationer vägleder väljarna, kan förväntas bli mindre vägledande och mindre uppfordrande. Folkomröstningar inbjuder kort sagt till större rörlighet i valmanskåren, och de maktbärande löper alltså en kortsiktig risk att i en folkomröstning tappa väljare. Men än viktigare är att notera att denna effekt jämväl kan vara långsiktig. Vad man nämligen kan anta är att det ändrade valbeteende som eventuellt uppträder i en folkomröstning kan disponera för övergångar framdeles även i val av mera »normal» typ — när en person i folkomröstning går emot det parti han vanligen ger sin röst, överskrider han samtidigt den psykologiska barriär som bundit honom vid ett visst valbeteende, och det är rimligt att tro att han härmed tagit ett steg mot en mer kritiskt prövande framtida hållning.

Den andra maktförflyttande effekten vi skall uppmärksamma är en *dagordningseffekt*, innebärande att folkomröstningsinstitutet konstituerar ett hot mot de maktbärandes mandat att avgöra vilka ärenden som sist och slutligen skall avhandlas i politiken. Mandatet är viktigt bl.a. därför att det ger de

maktbärande möjlighet att undvika eller att med olika avskärmande operationer som tillsättande av kommittéer o.dyl. osynliggöra stridsfrågor och problem som de upplever vara besvärliga.⁹ Mandatet kan dock som sagt hotas, och den ovannämnda effekten kan tillkomma på olika sätt — t.ex. via konstitutionella mekanismer som när folkinitiativ föreligger, d.v.s. rätt för medborgarna att anhängiggöra ärenden att avgöras via folkomröstning.¹⁰ Mekanismerna kan dock även vara mer informella — det är sålunda rimligt att påstå att blotta existensen av ett folkomröstningsinstitut är ägnad skapa ett tryck mot de maktbärandes grepp om politikens dagordning. Krav på folkomröstningar som reses från motståndarpartiers sida är nämligen svåra att tillbakavisa och neutralisera — det är helt enkelt aldrig opportunt att inför folket hävda att dess medverkan i politiken är mindre önskvärd.

En tredje maktförflyttande effekt kunde vi slutligen kalla en *budskaps-effekt*. Den innebär att de maktbärande partierna möter relativt sett större svårigheter att dominera och styra den samhällsdebatt som förs kring politikens alternativ; härmed skapas då även en presumtivt maktupplösande faktor. I en folkomröstningssituation tenderar nämligen den offentliga debatten organiseras inte i termer av parti utan i termer av omröstningsalternativ, varvid statsmakten har en åtminstone moralisk skyldighet tillse att omröstningsalternativen blir föremål för allsidig diskussion och alltså ges likvärdiga finansiella och andra möjligheter i kampanjhänseende.¹¹ Rimligtvis om än inte nödvändigtvis innebär detta möjlighet till snålskjuts för de maktisolerade, som ges utrymme för sina budskap och kan räkna med att dessa uppnår en mer legitim och jämlik image i samhällsdebatten. Antagandet att detta i sin tur kan verka förstärkande t.ex. på den elektorala omfördelningseffekten är mycket plausibelt — en extrem illustration härav är den debatt som föregick folkomröstningen i Norge år 1972 om landets förhållande till EEC, där medborgarnas syn på partiernas position i det norska partisystemet genomgick alldeles drastiska förändringar.¹²

3. Från partisystem till folkomröstning

Låt oss nu vända på problematiken. Vi har sett att ett föranstaltande av folkomröstning kan tänkas få olika effekter på maktförhållanden i ett partisystem; vi kan nu fråga vad maktförhållanden i partisystem kan innebära för föranstaltande av folkomröstning.

Som en utgångspunkt kan vi ta det ganska självklara antagandet att partier i görligaste mån försöker maximera för dem positiva effekter och minimera för dem negativa effekter. Inom ramen för distinktionen mellan maktbärande och maktisolerade partier innebär detta då att de förra i sina ställningstaganden till med föranstaltande av folkomröstning hörande frågor väljer att handla enligt en maktkonserverande strategi (A), medan de senare väljer att handla enligt en maktförflyttande strategi (B). De olika strategierna utpekar naturligtvis olika ambitioner vis-à-vis de effekter vi tidigare har talat om (se tabell 1

nedan för en illustration). Den som är intresserad av att konservera makt är intresserad av att åstadkomma och förstärka legitimeringseffekten eller någon annan gynnsam effekt, t.ex. pacificeringseffekten; samtidigt är den intresserad av att motverka och neutralisera ogynnsamma effekter, sådana som den elektorala omfördelningseffekten eller dagordningseffekten. På motsvarande sätt är den som är intresserad av att flytta makt intresserad av att motverka hindrande effekter, sådana som legitimeringseffekten; samtidigt är den intresserad av att åstadkomma och förstärka den elektorala omfördelningseffekten eller någon annan gynnsam effekt, t.ex. budskapseffekten.

Tabell 1. Partiers förhållningssätt till folkomröstning: illustration av element i två strategier (A, B).

	Förstärk!	Försvaga!
Legitimeringseffekten	A	B
Pacificeringseffekten	A	B
Elektoral omfördelningseffekten	B	A
Dagordningseffekten	B	A
Budskapseffekten	B	A

Detta strategiernas allmänna innehåll kan konkretiseras i ett antal imperativa satser som vägleder partierna i deras handlande och som gäller frågan hur och när folkomröstningsinstitutet skall användas. En klar skiljelinje kan härvid sägas utmärka grundinställningen till institutet. Maktbärande partier kan förmodas vara i princip ointresserade av folkomröstningar; maktisolerade partier kan förmodas vara i princip intresserade. Detta hänger samman med graden av situationalitet i de vinster och förluster som kan göras: medan sådana maktflyttande effekter som vi ovan gett några exempel på kan förväntas vara förhållandevis sällsynta i de flesta folkomröstningssituationer och alltså är mer generella element, kan de maktkonserverande effekterna förväntas uppträda endast i speciella folkomröstningssituationer, varför de är att betrakta som mer unika element. För de maktbärande är folkomröstningar något som i allmänhet skall undvikas — utom i de speciella fall där maktkonserverande effekter kan uppnås. För de maktisolerade är den imperativa doktrinen den motsatta. Folkomröstningar är något som i allmänhet skall eftersträvas — utom i de speciella fall där maktkonserverande effekter kan förväntas uppkomma. Grundläggande imperativa satser är alltså »undvik folkomröstning» och »eftersträva folkomröstning»; för vardera satsen finns det nyanserade tillägget »utom i vissa speciella fall». Tillägget aktualiserar en följsats som gäller inställningen till *kontrollen* över institutet — för de maktbärande är det ett imperativ att motsätta sig olika former av folkinitiativ; för de maktisolerade är det tvärtom ett imperativ att tala för sådana initiativ. Andra imperativa satser tar fasta på den konkreta folkomröstningssituationen och dess gestaltning. Dirigerande för maktbärande partier blir t.ex. en strävan att undvika det politiskt atypiska och att i stället göra situationen så normal som möjligt — denna strävan kan förväntas komma till uttryck i satsen »präglad situationen i parti-

termer». Ett närliggande exempel är den färska kärnkraftsomröstningen i Sverige, där det naturliga två-alternativet genom partiernas försorg omvandlades till ett konstlat tre-alternativ; det är knappast djärvt att påstå att detta skedde uttryckligen i det framför allt socialdemokratiska syftet att för väljarna tillhandahålla parti-identifikation och sålunda motverka negativa utfall i t.ex. väljarstöd.¹³

Det resonemang vi fört antyder svårigheter för folkomröstningsinstitutet. De maktbärande önskar det endast i speciella fall och situationer; eftersom deras ord väger tungt kan de långt diktera just detta utfall för institutets del — de maktisolerade bultar på stängda dörrar. Detta gäller vid stabila maktrelationer, d.v.s. när det är klart vem som innehar och kommer att inneha makt. Men det gäller att observera att svårigheterna kan förutsättas kvarstå även vid instabila maktrelationer, där den som i dag är maktisolerad i morgon kan vara maktbärande, och där intresset att flytta makt då snabbt kan förväntas utbytas mot intresset att konservera makt. Eller annorlunda uttryckt: ju mer maktisolerad man är desto varmare känner man för folkomröstningar och desto mindre möjligheter har man att driva på deras förverkligande. Och ju mindre maktisolerad man är desto större särskilt framtida möjligheter har man att driva på folkomröstningar, men desto avslagnare blir också det intresse man känner för folkomröstningsinstitutet. Det litet paradoxala läget är alltså att folkomröstningsinstitutet kan förmodas få sitta emellan hur maktrelationerna än gestaltar sig.

Vi kan naturligtvis inte empiriskt verifiera det vi här på ett resonerande sätt antytt. Men det har sitt intresse att konstatera att praxis innehåller drag som är ägnade att i varje fall rimliggöra vårt resonemang. Om vi nämligen kastar ännu en blick på den sammanställning av folkomröstningar i modern tid som vi här tidigare återopat — sammanställningen är gjord av författarparet *David Butler* och *Austin Ranney* — finner vi att det stora flertalet omröstningar fått utfall som är till de maktbärandes fördel. Inte mindre än 80 % av de nationella folkomröstningarna i Europa har gett utslag i denna riktning, och för Mellanöstern, Afrika och Asien är den lakoniska siffran 100 % — för den europeiska siffran är dock att notera att den exkluderar Schweiz, som ju upprätthåller en alldeles egen referendumkultur.¹⁴ Att så blivit fallet har, såsom de nyssnämnda författarna i sin analys påpekar, mycket att göra med det faktum att omröstningar har föranstaltats just i situationer där de styrande har ansett dem opportuna — »they are seldom allowed unless the government foresees a favorable outcome», skriver Butler och Ranney.¹⁵ Konstaterandet kan stå som en tankeställare för dem som i stöd av demokratiteoretiska premisser ivrar för institutet — även om premisserna som sådana knappast skall ifrågasättas¹⁶ gäller tydligen att den effekt man vill uppnå med institutet svårigen kan uppnås med mindre än att det kopplas till folkinitiativ. Det är inte tillfyllest att ge folket rätt att delta i vissa särskilda fall. Folket måste också ges rätt besluta om, när, och i vad det vill delta.

Slutligen några ord som anknyter till vår tidigare utlovade empiriska referenspunkt: Finland.

Folkomröstning har som bekant anordnats i Finland endast en gång, nämligen år 1931 då folket tilläts uttala sig om den då gällande förbudslagens ikraftblivande. Teori har svarat mot praxis såtillvida att institutet inte har debatterats särskilt mycket i vårt land — undantag är tidiga debatter och framställningar i anslutning till utarbetandet av Finlands regeringsform,¹⁷ samt kanske ett under de senaste åren nyvaknande men ännu inte intensivt intresse, dokumenterat främst i spekulationer kring beslutsgången i vår framtida energipolitik. Att det detta lama debattklimat till trots ändå är möjligt säga något om våra partiers inställning hänger samman med de konstitutionella reformplaner som var aktuella under 1970-talet och som föranledde konstitutionella ställningstaganden från partiernas sida; dessa ställningstaganden gällde bl.a. önskvärdheten av att införa folkomröstning och folkinitiativ.¹⁸

En snabblick på attityderna inom partisystemet bekräftar för sin del det vi här sagt, låt vara att bilden inte är alldeles entydig. Extrempositioner intas å ena sidan av socialdemokratiska partiet och av kommunisterna som motsätter sig folkomröstning, och å andra sidan av Finlands Landsbygdsparti och Finlands Kristliga Förbund, som omfattar tanken på decisiva, d.v.s. agörande folkomröstningar. Mot varandra står alltså två stora och definitivt maktbärande partier å ena sidan samt två små och definitivt maktisolerade partier å den andra — det är f.ö. av intresse att notera vänsterns helt annorlunda och positiva attityd i vår regeringsforms tillkomstskeden, när grupperingen var maktisolerad och ingalunda maktbärande. En stor mellangrupp bildas sedan av de övriga partierna vilka anser sig kunna förorda folkomröstningar i Finland förutsatt att dessa är rådgivande, inte decisiva.

Till denna grupp hör centerpartiet, samlingspartiet, svenska folkpartiet, liberala folkpartiet, konstitutionella folkpartiet, Finlands Enhetsparti samt socialistiska arbetarpartiet; gruppen innefattar alltså såväl partier som är att betrakta som maktbärande som sådana vilka är maktisolerade. Intressant är att notera att graden av entusiasm synes variera i ganska god överensstämmelse med graden av maktisolering. Än intressantare blir emellertid denna grupp ur det perspektiv vi här anlagt om vi frågar efter attityder beträffande önskvärdheten av folkinitiativ. Det visar sig nämligen då att uppdelningen mellan maktbärande och maktisolerade vinner i relevans: medan centerpartiet och de båda folkpartierna som får sägas bilda en maktbärande grupp motsätter sig folkinitiativ, förespråkar samlingspartiet och socialistiska arbetarpartiet som får sägas representera olika grader av maktisolering s.k. motionsreferendum, innebärande att folket hos riksdagen kan anhängiggöra ärenden för behandling.¹⁹ En rätt för folket att initiera folkomröstning är det sålunda inte fråga om; däremot nog om rätt för folket att säga sitt ord om den politiska dagordningen.

Mot bakgrunden av vad vi just sagt kunde man givetvis fråga om folkomröstningsinstitutet ändå har en framtid i Finland — de flesta partier har ju sagt

sig kunna omfatta tanken på åtminstone rådgivande folkomröstningar. Även om vi skulle tillåta oss det litet otillbörliga antagandet att partier alltid är villiga att i konkret handling omsätta det de säger, är det tveksamt om frågan kan besvaras jakande. Den framtid varom fråga är vore i så fall bestämd i termer av den roll som institutet mestadels haft annorstädes, d.v.s. rollen av maktförstärkande instrument för de styrande. Även detta vore i och för sig kanske svårt att åstadkomma.²⁰ Men kunde det åstadkommas, innebure det inte ännu något avgjort positivt för den funktion man bör se som den främsta hos folkomröstningar: att fungera som ett direktdemokratiskt korrektiv till det representativdemokratiska förfarandet. Denna funktion förutsätter såsom vi för en stund sedan ville göra gällande införande av folkinitiativ. Och på denna punkt ger attityderna inom vårt partisystem inte anledning till något annat än pessimism.

NOTER

Anmärkning. Uppsatsen återger ett föredrag inför Finska Vetenskaps-Societeten vid Societetens sammanträde i Åbo den 22 september 1980.

¹ Både välskriven och fortfarande aktuell är Harry Ecksteins översiktsartikel Parties, Political: Party Systems, som ingår i *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume 11, The MacMillan Company & The Free Press, New York 1968. Helt övertygar dock inte framställningen; på det begreppsliga planet kvarstår oklarheter.

² Jmfr framställningen i Dag Anckar, Analys av partiets beteende: en fallstudie i partistrategi, *Acta Academiae Aboensis, Humaniora*, Vol. 48:1, Åbo, 1974, ss. 28—37.

³ David Butler & Austin Ranney, eds., *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1978, s. 6 (även appendix A, ss. 227—237).

⁴ Exempelen har tagits ur Olof Petersson, Litteratur om folkomröstningar, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1980, nr 1, s. 63.

⁵ Eugene J. Meehan, *Contemporary Political Thought. A Critical Study*, The Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1967, s. 419.

⁶ En översikt och en kritisk analys ges i Krister Ståhlberg, Makt och kommunal demokrati, *Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi*, Ser. B: 30, 1974.

⁷ Evert Vedung, *Kärnkraften och regeringen Fälldins fall*, Rabén & Sjögren, Uppsala, 1979, s. 115.

⁸ Se härom Dag Anckar, Referendum i Finland? (ingår i Dag Anckar & Sten Berglund, red.: Planerad demokrati — styrka och dilemma. *Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut*, Nr 55, Åbo, 1980), ss. 49—51.

⁹ Jmfr Anckar, *op.cit.*, (1980), ss. 51—52 (»synlighetsfaktorn»).

¹⁰ Jmfr t.ex. Gordon Smith, The Functional Properties of the Referendum, *European Journal of Political Research*, 1976, nr 1, s. 6: »The whole point of a popular initiative is to bring about changes which for one reason or another are resisted by the government».

¹¹ Se härom t.ex. Gunnar Wallin, Folkomröstningsinstitutet (ingår i *Samhälle och riksdag. Del II*, Almqvist & Wiksell, Uppsala, 1966), ss. 334—337, 340—341.

¹² Se härom Henry Valen, National Conflict Structure and Foreign Politics: The Impact of the EEC Issue on Perceived Cleavages in Norwegian Politics, *European Journal of Political Research*, 1976, nr 1; Sten Sparre Nilson, Scandinavia (ingår i Butler & Ranney, eds., *op.cit.*).

¹³ Jmfr Evert Vedung, Kärnkraften och partisystemet i Sverige, *Politica*, 1980, nr 1, s. 138.

¹⁴ Butler & Ranney, eds., *op.cit.*, s. 8.

¹⁵ Butler & Ranney, eds., *op.cit.*, ss. 222—223.

¹⁶ För närmare argumentering, se Anckar, *op.cit.* (1980), ss. 31—41.

¹⁷ Sven Lindman, Eduskunnan aseman muuttuminen 1917—1919, *Suomen kansanedustuslaitoksen historia*, VI osa, Helsinki, 1968, ss. 349, 353—354, 377—378.

¹⁸ Ställningstagandena framgår ur *Statsförfattningskommitténs delbetänkande 1974* (Kommittébetänkande 1974:27), Helsingfors, 1974, samt *Toisen valtiosääntökomitean mietintö 1975* (Komiteamietintö 1975:88), Helsinki, 1975. Materialet har tidigare analyserats i Anckar, *op.cit.* (1980), samt i Veli Merikoski, *Presidentinvalta vai parlamentarisimi?*, Weilin & Göös, Savonlinna, 1978.

¹⁹ Anmärkningsvärt nog stöder även kommunisterna införande av motionsreferendum. En tänkbar förklaring till denna avvikelse från det vi här velat hävda är att partiet i denna initiativform ser en möjlighet att i kraft av sitt välsmorda partimaskineri åstadkomma diverse gynnsamma propagandautspel — avvikelsen vore m.a.o. betingad av en anteciperad partispecifik fördel inom de maktbärandes grupp. Jmfr även Dag Anckar, Partisystem, deltagande, politiska resurser. *Finsk Tidskrift*, 1976, H. 4, s. 161

²⁰ För argumentering, se Anckar, *op.cit.* (1980), ss. 54—58.