

Två folkomröstningar i Palau: lakttagelser kring direkt demokrati

DAG ANCKAR

ABSTRACT

Two Constitutional Referendums in Palau: Notes on Direct Democracy

Constitutional referendums were organized in the small multi-island state of Palau (Belau) in the years 2004 (six-part-referendum) and 2008 (twenty-three-part-referendum), and it is the primary aim of this study to find out to what extent these events in a less well-known and certainly under-researched frame and environment verify or rather falsify existing pieces of knowledge of direct democracy instances and features. While initiatives for constitutional amendments may in Palau originate from three principal sources, all but one of the 29 items in the two referendums in fact originated from the people (popular initiative). Findings are that policy issues were well represented among the initiatives and that the political culture of Palau does not therefore take distance to an aspirational constitution, that a very large portion of the popular initiatives were accepted in referendum and that the people therefore indeed decide in Palau on constitutional policy, that referendums on initiatives as a rule evoked broad majorities and therefore did not polarize the electorate, that the item-wise level of participation was linked to a noteworthy degree to the placing of items on the referendum list, and that the long item list presented to the 2008 referendum probably entailed a fair amount of non-separable voter preferences, which may be supposed to add to the variations in response rates.

Introduktion: I

Denna uppsats handlar om politiskt och konstitutionellt liv i den lilla multi-östaten Palau, men är ändå inte primärt inriktad på just detta land. Uppsatsen handlar, närmare bestämt, om två konstitutionella folkomröstningar i Palau, föranstaltade åren 2004 och 2008, och den betraktar dessa omröstningar genom en lins som fångar allmänna uppfattningar och teorier om den direkta demokrati som är inbakad i den konstitutionella folkomröstningsinstitutionen. Formuleringen väcker den mycket rimliga frågan om detta innebär att teorier här skall testas med hjälp av fallet i fråga, eller om det snarare innebär att fallet skall förstås utifrån teorierna. Här och nu kan och skall frågan besvaras med ”både och”. Eller, annorlunda uttryckt: intresset riktas i första hand mot frågan om det vi får veta om Palau är ägnat att bekräfta det vi fått veta från studier på andra håll – frågan blir i vilken utsträckning en

granskning av två folkomröstningar i en företrädesvis obekant och illa utforskad omgivning är ägnad att verifiera eller tvärtom falsifiera, komplettera och nyansera den på andra och mer bekanta håll införskaffade kunskapen om olika aspekter av det konstitutionella folkomröstningsinstitutet. Detta utesluter dock inte utan jämväl involverar intresset att förstå, i ljuset av befintlig kunskap, hur det konstitutionella folkomröstningsmaskineriet fungerar i den avlägsna och annorlunda del av den internationella gemenskapen som Palau utgör.

I en framställning om fallstudiets plats i den jämförande metoden skriver B. Guy Peters att ”the case method researcher must deal with just the cases that he or she has, and extract all available information from those cases” (1998, 196). Regeln kan synas och är väl också ganska självklar – naturligtvis skall forskaren göra det bästa möjliga av de fall han eller hon väljer eller har möjlighet att studera. Det skall emellertid noteras att kravet i det sammanhang som gäl-

ler här har en särskild konsekvens för forskningsarbetets logik. Huvudregeln i ett vetenskapligt förfarande är att man startar med en på något vettigt sätt härledd frågeställning och sedan ser sig om efter fall i verkligheten som på teoretiska eller andra grunder lämpar sig för en prövning av den aktuella frågeställningen. Här och nu blir utgångspunkten och därmed strategin emellertid bakvänd – utgångspunkten är ett fall eller två, hur man nu vill räkna, och med dessa fall i näven skall man se sig om efter frågeställningar som fallen lämpligen kan belysa. Innebörden härav är att frågeställningarna i viss mån får en karaktär av slumpens skördar – de tillkommer s.a.s. på fallens villkor. Eller, annorlunda uttryckt: fallen aktualiserar vissa frågor och är tystlåtna om andra, och när tystlåtenheten blir märkbar, är fallen naturligtvis av begränsat eller inget intresse. De kan helt enkelt inte bli en inkörsport till en förståelse av sådant om vilket de tiger – det är sedan en annan sak, som här skall förbigås med omnämnande, att tystlåtenheten i sig, som företeelse, kan problematiseras och analyseras. Alltnog, när i det följande ett antal aspekter av direkt demokrati tas upp till diskussion, har aspekterna helt enkelt valts därför att de aktualiseras av det förefintliga regelverket och dess praktik i Palau. Utanför har blivit, för att bara nämna ett exempel, frågor i anslutning till uttolkandet av omröstningsutfall via manipulerandet av antalet svarsalternativ – som bekant, noteringen kan inskjutas, erbjuder nordiska folkomröstningar på Färöarna år 1946 om utträde från Danmark (t.ex. Qvortrop 2014, 52–54) och i Sverige år 1980 om kärnkraftsfrågan (t.ex. Setälä 1999, 110–123) goda och illustrativa exempel på en sådan manipulering.

En annan allmän regel att här dröja vid säger att fall som skall penetreras i fallstudier gärna bör väljas så att fallen kan antas vara i någon relevant mening avvikande och annorlunda. Peters fäster uppmärksamhet jämväl vid detta, i det han skriver att särskilda fall ”are generally picked because they are most definitely *not* representative” (1998, 196). Tanken bakom denna regel är, kort sagt, att blott icke-representativa fall kan ge uppslag till ett fördjupat teori-bygge och en breddning av den förhärskande teorins domän. Ett uttryck för denna tanke finns i den föreställning om kritiska fall som Harry Eckstein presenterade för ganska länge sedan i en numera klassisk metodtext. Föreställningen är att om en teori klarar en testsituation som ter sig särskilt krävande, så är den tanken naturlig och närliggande att teorin jäm-

väl och i själva verket lättare går i land med att överleva konfrontationer med mindre kritiska situationer och test – den negativa spegelbilden härav är förstås när en teori inte går i land med ett test som den rimligtvis borde ha bemästrat (Eckstein 1975, även t.ex. Gerring 2007; Patton 2002). En för allan del heuristisk snarare än stringent koppling till detta teoretiserande blir här till synes möjlig – som framställningen nedan kommer att ge vid handen har Palau med en diminutiv storlek, ett konstitutionellt fastlagt direkt folkinflytande och en frånvaro av politiska partier sammanhängande särdrag som gör landet annorlunda än många av de stater som opererar ett folkinitiativ – och folkomröstningsinstitut. Det faktum att direktdemokratiska applikationer inte alls är vanliga och återkommande i världens småstater (Anckar 2004), adderar yttermera till intrycket av en annorlundahet, och tanken är då onekligen närliggande att Palau kan anses vara ett kritiskt fall som kan ha en berikande potential för en förståelse av forskningsområdet i stort. Igen, annorlunda uttryckt: det synes rimligt att betrakta Palau som ett kritiskt fall, och om allmänna föreställningar klarar av att innesluta detta fall vittnar detta gott om föreställningarnas hållbarhet. Samtidigt, tack vare denna hållbarhet, går föreställningarna i land med uppgiften att förklara Palau.

Introduktion: II

I en förlängning av ovanstående introduktion meddelas i detta avsnitt uppgifter av bakgrundsnatur om Palau och om den metod för genomförande av konstitutionella folkomröstningar som är i kraft därstädes:

Palau, även kallad Belau, ligger i västra delen av Stilla Havet och utgör där den västra kedjan av Karolineröarna. Landet omfattar vidpass 250 små och mycket små öar, och hör med ett befolkningstal på ungefär 21.000 till världens definitivt små stater. Landets territorium uppgår till 460 kvadratkilometer; dess BNP-notering per capita är USD 6.500; dess politiska system är republikanskt och presidentiellt; dess demokrati är väl utbyggd och vitsordad. Under hela sin självständighetstid har Palau sålunda klassificerats av Freedom House som en fri och därmed demokratisk stat (Freedom House, Online). Detta gäller även om Palau i likhet med ett fåtal andra små östater fungerar utan egentliga politiska partier

(Anckar och Anckar 2000). Palau är självständigt sedan år 1994 efter att tidigare, från 1947, ha varit en del av det USA underställda FN-förvaltarstadsområdet för Stilla Havet. Än tidigare ockuperades Palau år 1914 av Japan som år 1920 efter Versaillesfreden erhöll förvaltningsmandat över området och under andra världskriget använde ögruppen som militärbas, tills området år 1944 erövrades av USA.

Vad den politiska arkitekturen beträffar, är Palau en egendomlig konstruktion. Landet har nämligen en federal ordning med sexton delstater, vilka alla, trots att några har blott något hundratal invånare, har egna lagstiftande församlingar, en egen exekutivmakt och även en egen lokalförvaltning. Anledningen till denna märkvärdighet, där liten alltså betar sig som stor, är väl egentligen dubbelbottnad (Anckar 2003, 118–119). Dels har Palau helt enkelt, som en del av det nyssnämnda amerikanska förvaltarstadsområdet, imiterat den amerikanska federala ordningen, på samma sätt, för övrigt, som Federationen Mikronesien, en annan tidigare del av förvaltarstadsområdet, även har gjort (t.ex. Burdick 1988). Och dels är den federala ordningen i Palau historiskt och kulturellt betingad. Förvaltarstadsområdet upprätthöll genomgående en administrativ indelning i kommuner som på det hela taget svarade mot ett traditionellt mönster (Larmour 1985, 334); så var fallet även i Palau, där den kommunala indelningen i sin tur byggde på tidigare existerande löst sammanfogade kluster av byar (Maiava 1994, 12). Delstaterna i dagens Palau är därmed avspeglningar och egentligen kvarlevor av en historiskt bestämd ordning; i sammanhanget skall förvisso också noteras, som det har sagts, att ”a Belauan’s duty and loyalty was tied primarily to family and clan” (Quimby 1988, 130), och att nationalismen på Palau ännu senare har varit ”characterized by a strongly-felt desire to preserve and maintain culture and tradition amidst the rapid changes taking place in the islands” (Quimby, 1988, 132). Inrättandet av ett federalt system har varit en metod att respektera ett sådant kulturarv, att slå en bro från det Palau som varit till det Palau som är.

Till den ordning Palau ärvt från USA hör även, med vissa avvikelser, den här aktuella metoden att göra ändringar i författningen. Initiativ att göra sådana ändringar kan i Palau komma från tre håll, nämligen från en särskild författningskommission (*Constitutional Convention*), från landets tvåkammarsparlament (*Olbiil Era Kelulai*), varvid initiativet

skall tillstyrkas av åtminstone tre fjärdedelar av ledamöterna i de två husen, samt genom folkinitiativ, tillstyrkta av åtminstone en fjärdedel av landets väljarkår. När ett initiativ väl föreligger, blir det föremål för en decisiv folkomröstning som vanligen förrättas i samband med ett förestående nationellt val – författningsändringar är, och på denna punkt är skillnaden till det amerikanska systemet markant, alltid ärenden som i slutändan hanteras via en direkt demokrati. För godkännande förutsattes, och här är överensstämmelsen med det amerikanska systemet däremot iögonenfallande, ett federalt villkor. Förslaget skall på en nationell nivå antagas av en majoritet av väljarna och dessutom av en majoritet av väljarna i tre fjärdedelar av de sexton delstaterna. I USA gäller som bekant att författningsändringar skall antagas av två tredjedelsmajoriteter i kongressens två kammare, och dessutom i tre fjärdedelar av landets delstater (t.ex. Strong 1958, 157–160).

Den framställning som följer nedan är indelad i några olika steg. Först ges en allmän översikt av de frågor som var uppe till bedömning i de två omröstningarna och de resultat som omröstningarna härvid utmynnade i. Därefter vidtar en analys av fem utvalda sådana aspekter av folkinitiativ – och folkomröstningsinstitutionen som den föregående översikten aktualiserat – om urvalets principer har ovan redan varit tal. Tre av dessa aspekter har att göra med dagordningar, d.v.s. med frågan hur folkinitiativ har format den politiska agendan i Palau; de två återstående aspekterna har däremot i första hand att göra med utfallens politiska konsekvenser.

En översikt

I den folkomröstning som föranstaltades år 2004 hade väljarna att besvara i allt sex enskilda frågor kring de initiativ som hade inkommit – svarsfrekvensen varierade mellan 9.637 svar när den var som högst och 9.064 svar när den var som lägst. Antalet registrerade väljare var 13.191, vilket innebar att röstningsprocenten var 73,1 när den var som högst och 68,7 när den var som lägst. I den folkomröstning som föranstaltades fyra år senare hade väljarna att besvara inte mindre än 23 enskilda frågor, och svarsfrekvensen varierade nu mellan 9.671 svar när den var som högst och 8.931 svar när den var som lägst. Antalet registrerade väljare var denna gång 14.196, vilket innebar att röstningsprocenten var 68,1 när

den var som högst och 62,9 när den var som lägst. De ovanstående uppgifterna har tagits och framräknats ur förteckningar över omröstningarna jämte utfall, som står att finna i relevant Wikipedia-material på internet (Palauan constitutional referendum 2004; Palauan referendum 2008). Förvisso varierar Wikipedia-material ganska mycket vad den allmänna tillförlitligheten beträffar, men det ligger s.a.s. i sakens natur att materialet, som utgörs av officiell valstatistik, denna gång får bedömas vara fullt tillförlitligt. Samma källor har nyttjats för att sammanställa de data som i Tabell 1 ger en summerande överblick av de två omröstningarnas frågeställningar och resultat – de två omröstningarna har i denna överblick ej hållits isär, utan har sammanförts i en helhet. Individuella omröstningar omtalas här och där i den följande texten med en sifferkombination som anger omröstningsåret och det nummer omröstningen har i den ovan nämnda förteckningen. Kombinationen 04/3 avser sålunda en omröstning år 2004 i det tredje ärendet som är antecknat på listan för sagda år (fråga är om en omröstning där-om, huruvida Palaus bikamerala parlament i fortsättningen skall vara unikameralt). Det skall här även nämnas att de ovan nämnda förteckningarna sam-

tidigt återger den ordning på valsedlarna i vilken frågor förelades väljarna i de två omröstningarna. En förteckning av de olika frågorna och de röstetal för och mot de gav upphov till finns i en särskild bilaga till denna uppsats.

En första uppgift i den analys som förestår är att systematiskt ordna och tematiskt klassificera de ärenden som tagits till behandling i de två omröstningarna. Som synes har i Tabell 1 en indelning i tre grupper tillgripits: ärendena är sådana som rör politikens institutioner, sådana som rör politiska friheter och mänskliga rättigheter, och sådana som rör policyfrågor. Policyfrågorna avhandlas nedan i ett särskilt avsnitt; i övrigt skall i denna översikt levereras två beledsagande kommentarer. För det första skall noteras att institutionsbegreppet ibland ges en ganska konturlös och esoterisk behandling i litteraturen (t.ex. March och Olsen 1989, 16–18); här är dock, helt enkelt, fråga om ett nätverk av formella politiska strukturer. I praktiken inkluderar denna kategori frågor som gäller presidentämbetet och parlamentet i Palau. Tio av kategorins sammanlagt tretton frågor är av denna typ. För det andra skall noteras att indelningarna nog inte är helt invändningsfria – några omröstningar har sålunda över-

Tabell 1. Konstitutionella folkomröstningar i Palau 2004 och 2008. Tematiska profiler samt omröstningsutfall.

Omröstningar avseende:	Antal:	Procent:
Politiska institutioner	13	45
Parlamentet	6 (5–1)	
Presidentämbetet	4 (4–0)	
Domstolsväsendet	2 (2–0)	
Övrigt	1 (1–0)	
Politiska friheter och mänskliga rättigheter	10	35
Medborgarskap	4 (3–1)	
Rösträtt	2 (2–0)	
Rätt till egendom	2 (2–0)	
Domstolsbehandling	1 (1–0)	
Könsdiskriminering	1 (1–0)	
Policyfrågor	6	20
Stöd till nationell kultur	2 (2–0)	
Garanterad akademisk frihet	1 (1–0)	
Kostnadsfri lägre undervisning	1 (1–0)	
Kostnadsfri hälsovård	1 (1–0)	
Definition av territorialvatten	1 (1–0)	

lappande element som hör hemma inom flera kategorier än en. Ett tydligt exempel är en omröstning (08/5) i frågan om personer med dubbelt medborgarskap skall kunna väljas att vara parlamentsledamöter – denna fråga har, uppenbarligen, hemortsrätt inom såväl kategorin ”politiska institutioner” som kategorin ”politiska friheter och mänskliga rättigheter”. Omröstningen har här, en fingerspetskänsla har varit vägledande, registrerats bland de frågor som är att hänföra till de politiska friheterna och de mänskliga rättigheterna – förvisso hade ett annorlunda förfarande kunnat försvaras. Många är dessa gränfall inte. Men de förekommer.

Angående omröstningarnas utfall anges i Tabell 1 skilt för varje område det antal omröstningar som har utmynnat i konstitutionell förändring – när tabellen för de sex omröstningar som har gällt parlamentets sammansättning och befogenheter anger kvoten 5-1, är betydelsen härav följaktligen att fem förslag har godkänts medan ett har förkastats. Såsom av tabellen framgår, har de framlagda förslagen i allmänhet blivit antagna – endast två utfall är negativa. Till yttermera visso: av dessa två förslag blev endast det ena nedröstat i valmanskåren (08/13), medan det andra (04/3) med god marginal vann väljarnas gillande, men ändå inte klarade det federala tröskelkravet på acceptans i tolv av sexton delstater. Det kan här inskjutas att kravet på en acceptans av en folkmajoritet i tre fjärdedelar av delstaterna i sig inte är invändningsfritt. Det kan nämligen på ett ganska märkligt och för ett demokratiskt tänkande främmande sätt innebära att de få bestämmer över de många. Det går i själva verket att konstruera teoretiskt tänkbara scenarier, där en minoritet av väljarkåren som uppgår till ynkliga 2 procent segrar över en väldig majoritet som uppgår till 98 procent! (Anckar 2013, 26–27; Anckar 2015). En sådan grotesk ordning möjliggörs av att delstaterna i Palau på ett dramatiskt sätt är olika stora i befolkningshänseende, varvid de mycket små delstaterna, när de i en sammanräkning har samma federala vikt som de större och de stora delstaterna, kan påräkna en proportionslös fördel. Alldeles unik är situationen i Palau förvisso inte i detta hänseende. Över tid har befolkningsutvecklingen i USA medfört en motsvarande jämviktsbrist, där teoretiska kalkyler visar att en allt mindre del av befolkningen har fått alltmer att säga till om i eventuella författningsrevisioner (Suber 1987).

Om den aspiratoriska kategorin

Författningars huvudsakliga funktion är att bestämma och avstämma statsorganen och deras interna relationer samt att definiera anslutna beslutsregler – författningar är i denna mening, för att citera en fyndig boktitel, ”power maps” (Duchacek 1973). De har dock, eller kan ha, jämväl andra funktioner som, bl.a., innebär en spridning från frågor om metod (hur-frågor) till frågor om substans (vad-frågor). En sådan spridning uttrycker en ambition att i författningen fastslå policy-mål, att föreskriva vad politiken åtgärdsmissigt skall utmynna i och vilka goder som medborgarna därmed skall garanteras. Utvecklingen i en sådan riktning är inte alltid välsedd bland författningsteoretikerna. Giovanni Sartori, t.ex., talar med tydligt ogillande om ”aspirational constitutions” (1994, 202), och menar att man väl kan klara sig utan sådana, inte minst då de tenderar att svälla ut i termer av volym på ett oproportionerligt och även ohanterligt sätt. Sartori pekar som ett skräckexempel på den brasilianska författningen – den är, enligt honom, ”of the size of a telephone directory” (1994, 199).

Den ovanstående introduktionen är relevant här, eftersom Palaus författning, såsom av uppgifterna ovan i Tabell 1 redan framgått, delvis är av den aspiratoriska kategorin. Av de 29 författningsfrågor som varit aktuella i de två folkomröstningarna är sex policyinriktade, och även om klassificeringen, såsom tidigare har framgått, kan förefalla tveksam i något enstaka fall, är den på det hela taget problemfri – vad palauanerna önskar av sin författning är bl.a. att den skall tillförsäkra dem en avgiftsfri lägre skolgång (08/19), en avgiftsfri sjukvård (08/20), samt en garanti för den akademiska frihetens fortbestånd (08/11). Därjämte önskar de, bl.a., att författningen på ett tydligare sätt skall föreskriva ett stöd för främjandet av inhemska kulturyttringar, traditioner och språk (08/17). Att notera är att de förpliktelser som statsmakten åläggs uttrycks litet olika i de förhandenvarande texterna, varvid olikheten bl.a. har att göra med slutgiltigheten i de krav som reses mot statsmakten – när det, å ena sidan, heter att regeringen skall tillgripa ett handlande i akt och mening att främja förutsättningar för en kostnadsfri lägre skolgång, heter det, å andra sidan, på ett tydligare och direkt förpliktande sätt, att regeringen skall tillhandahålla fri hälsovård för medborgarna. Varpå skillnaden i betoningar egentligen beror, har inte kunnat utredas här.

Av vikt i sammanhanget är en faktor som här måste ägnas uppmärksamhet. Den är att Palau har en särskild tradition på området, en tradition som på sätt och vis gör de aspiratoriska inslagen naturliga. Traditionen går tillbaka till tiden före den nya statens tillblivelse, en tid då det amerikanska förvaltningsområdets framtid på olika sätt var i stöpsleven. De då aktuella planerna att sammanföra områdets olika delar till en federation gick om intet, då såväl Marshallöarna, där ett missnöje med planeringens ekonomiska villkor gjorde sig gällande (Ghai 1988, 29), som Palau i skilda folkomröstningar beslöt gå in för en framtida tillvaro som självständiga stater. Det konvent som efter omröstningen på Palau i januari 1979 sammankom för att dryfta landets framtid åstadkom ett författningsutkast, sedermera antaget, i vilket ingick ett stadgande om att Palau skulle vara en kärnvapenfri stat, innebärande att kärnvapen och anslutet material inte fick förekomma på statens territorium. Stadgandet medförde genast en kontrovers med USA, vars intressen i området föreskrev en ograverad tillgång till området och innehav av baser på det, villkor som var åtminstone underförstådda i det avtal om en fri association som redan hade skisserats mellan de två länderna (Henningham 1995, 58–60; Hinck 1990). Det skulle sedermera visa sig mycket svårt att kringgå denna lösning, och under 1980-talet kallades väljarna i Palau tre gånger till urnorna för att i folkomröstningar ta ställning till författningens stadganden och sex gånger till urnorna för att likaså i folkomröstningar ta ställning till det fördrag som skulle ligga till grund för Palaus framtida ställning som associerad stat (Quimby 1988, 139). Mot varandra stod i dessa omröstningar, för att litet renodla, amerikanska pengar och en egen i författningen föreskriven kärnvapenfrihet.

Problemets kärna låg däri, att kärnvapenklausulen egentligen inte kunde kringgå. Möjligheten att i en särskild folkomröstning frångå kravet på kärnvapenfrihet förutsatte enligt gällande regelverk att en majoritet uppgående till 75 % av de röstande kunde uppbringas härför; då avtalet med USA inkräktade på kärnvapenfriheten, kom samma majoritetströskel att gälla även för avtalets godtagande. Möjligheten att nå upp till tröskeln prövades som sagt gång efter annan men utan framgång – en majoritet för det ena eller det andra alternativet kunde nästan alltid frambringas, men den var aldrig tillräckligt stor, och ihärdiga försök från den politiska ledningens sida att kringgå regelverket och nöja sig i en folkomröstning

med en enkel majoritet stötte på en likaså ihärdig patrull i landets Högsta Domstol (t.ex. Hinck 1990; Hoadley 1992, 136–140; Thakur 1991, 28). Emellertid urholkade småningom vattendroppen stenen, och i slutändan fick Palau vika och mjuka upp regelverket om kärnvapenfrihet. År 1992 antogs i referendum i undantagsordning en författningsändring som gjorde det möjligt att reducera till en enkel majoritet den röstandel som skulle krävas för en revision av författningens stadgande om kärnvapenfrihet; året därpå, i en ny omröstning, tillstyrkte en klar majoritet av väljarna avtalet med USA om en framtid för Palau som en självständig stat i fri association med USA (Henningham 1995, 59; Hinck 1990). Det amerikanska agerandet i denna fråga väckte en hel del kritik inom Palau och även internationellt (t.ex. Hinck 1990; Royle 2001, 144); i det sammanhang som här är aktuellt behöver detta dock inte utredas närmare. Vad som här är intressant är att aspiratoriska anslag tydligen tenderar yngla av sig – har man haft dem, får man dem ånyo. Att man i Palau kan notera ett inte alldeles obetydligt antal aspiratoriska folkinitiativ skall sålunda gärna bedömas och förstås mot bakgrunden av att en tidigare erfarenhet har bibringat allmänheten en insikt och föreställning om att en författning kan och skall reglera politikens innehåll likväl som politikens metod.

Om underlåtenhetssynder

I sin såväl gamla som berömda framställning om folkomröstningsinstitutet i Förenta Staterna tillskrev i tiden Herbert Tingsten institutet olika funktioner som varierade i takt med den konkreta utformning som institutet hade. Beträffande särskilt folkinitiativet noterade Tingsten, med en numera klassisk ordvändning, att ”genom initiativ rättas legislaturens underlåtenhetssynder” (1923, 92). Den tanke Tingsten härvid uttryckte var att initiativ kunde på politikens dagordning placera frågor som den politiska ledningen underlåtit att hantera – initiativinstitutet kunde vara ett effektivt vapen i en rättelseverksamhet där folket stökar om i den politiska ledningens planeringar, överenskommelser och strategier. En sådan föreställning var och är på intet sätt obefogad. En beräkning från USA, där folkinitiativinstitutet sedan länge existerar på delstatsnivå, visar sålunda att Tingsten ingalunda var ute i ogjort ärende – under åren

1898 till 1992 förelades de amerikanska väljarna inte mindre än 1.700 initiativ, av vilka 38 procent godkändes (Magleby 1994, 231). Initiativinstitutet ”has proven to be a valuable tool employed by voters to initiate major reforms and policy changes in state and local government”, skriver för sin del Joseph Zimmerman i sin stora översikt av folkomröstningars effekter i en amerikansk kontext (2001, 252). En summarisk blick på andra källor och kulturer än de amerikanska ger vid handen, ungefär, att proportionerna och utfallen där är de samma (Anckar 2000, 65–66). Initiativ förverkligas ofta eller tämligen ofta.

Siffrorna från Palau vederlägger inte utan tvärtom bekräftar denna bild. Och de gör så på ett mycket övertygande sätt. Av 29 initiativ har, som av den tidigare framställningen redan framgått, 27 förverkligats, innebärande, alltså, att landets författning på 27 punkter har fått ett innehåll som den politiska ledningen inte har initierat och då naturligtvis inte heller har eftersträvat. Vad mera är: nästan alla de initiativ som har prövats i de två folkomröstningar om vilka här är tal har tillkommit via folkinitiativ. Folket har alltså väckt en räckta förslag och har antagit dessa förslag i en närapå total omfattning – minsann har inte i Palau underlåtenhetssynder rättats; minsann har demokratin därstädes varit allt annat än representativ, därmed även allt annat än ”tunn” och paternalistisk (Barber 1984). I en viss mening är detta för all del inte oväntat eller sensationellt. Man bör sålunda notera att det folkliga inflytandet är konstitutionellt garanterat – författningsändringar kan, som här redan tidigare har konstaterats, komma till i Palau endast som resultat av folkomröstningar. Skall författningen ändras, är det folket i valbåsen som skall se till att så sker – initiativinstitutionen i Palau medger inte, som på många andra håll (t.ex. Anckar 2000, 73–78; Setälä 2010a och 2010b), att andra instanser och nivåer av politisk ledning tar över eller med tematiska eller andra föreskrifter ingriper i beslutsprocessen när den en gång startat. Att folket har inflytande är därför, som sagt, inte i sig på något sätt oväntat eller dramatiskt. Vad som är noterbart är att inflytandet har varit av den omfattning som här angetts. Och omfattningen har ju inte varit enbart kvantitativ utan jämväl kvalitativ – som framgår av bilagan i slutet av denna uppsats har vid sidan av relativt perifera och marginella ändringsförslag (t.ex. 04/2; 08/3; 08/7; 08/21) även sådana förslag som berört konstitutionella kärnpunkter och långtgående policyföreskrivningar förekommit bland de

ärenden om vilka folket beslutat (t.ex. 04/1; 04/3; 08/11; 08/18; 08/19; 08/20).

De två folkomröstningarna i Palau är även i den meningen instruktiva att de visar hur folket ganska och t.o.m. mycket snabbt kan ha en beredskap att s.a.s. rätta egna underlåtelssynder – folket korrigerar helt enkelt sig själv. Två nedslag i skördarna från omröstningarna är härvid av särskilt intresse. Sedan ett förslag att begränsa antalet mandatperioder för enskild riksdagsman (04/4) vunnit en stabil majoritet i omröstningen 2004, en omröstning där 5.601 röster avgavs för och 3.667 röster mot förslaget, förelåg vid omröstningen 2008 ett förslag att återkalla beslutet från 2004 (08/8). Detta förslag vann nu i sin tur en stabil majoritet, där 5.610 röster avgavs för och 3.743 röster avgavs mot förslaget. Och sedan ett förslag år 2004 att i fortsättningen förrätta samtidigt val av president och vice president (04/5) vunnit majoritet där 5.334 väljare röstade för och 3.795 röstade mot förslaget, förelåg fyra år senare ett förslag om att inte längre tillåta ett sådant samtidigt förfarande (08/2). Detta nya förslag vann nu en majoritet där 6.477 väljare röstade för och 3.152 väljare röstade mot. Här framträder ett drag som kan utmärka omröstningar som baserar sig på ostrukturerade folkinitiativ, ett drag som kan bedömas med olika förtecken. Å ena sidan möjliggörs genom upprepade initiativ en snabb korrigerande av sådant som kanske har visat sig vara illa övertänkt och tillkommet i alltför rask ordning. Å andra sidan, emellertid, kan en sådan möjlighet till självkorrigering vara dysfunktionell, i det beslutsfattandet onekligen blir famlande och ryckigt när samma beslut i rask ordning fattas och sedan återtats. Vad man kunde överväga som ett medel att undvika sådana situationer är införandet av en termin, inte alltför lång men inte heller alltför kort, under vilken initiativ om återtågande eller ändring av tidigare beslut inte kan behandlas, d.v.s. underkastas referendum. Palau har inte en sådan ordning; exemplen ovan visar att landet kanske borde ha en sådan.

Om non-separabla preferenser

I anslutning till framställningen här om dagordningsfrågor förtjänar en särskild omständighet uppmärksamhet:

Grundantagandet i en folkomröstning är att sådana omröstningar i regel producerar resultat som

svarar mot det en majoritet av väljarna önskar. Antagandet är emellertid i olika avseenden bräckligt. Det är sålunda fullt möjligt att en referendumsituation utmynnar i en vinst för ett alternativ som är en Condorcet-förlorare, d.v.s. är underlägset alla andra alternativ i parvisa jämförelser, och i en motsvarande förlust för en Condorcet-vinnare, d.v.s. ett alternativ som i parvisa jämförelser är bättre än alla andra alternativ. Förutsättningen för att så skall ske, är att omröstningen i fråga gäller flera saker som väljarna samtidigt skall reagera på, och att väljarna har non-separabla preferenser beträffande de frågor som omröstningarna gäller (Lacy och Niou 2000, 11–12). Sådana preferenser betecknar tillstånd då en väljares preferens för ett alternativ framom ett annat är kopplat till och beroende av utgången i det val som träffas mellan alternativ i ett annat ärende – en väljare som tvekar mellan alternativen A och B väljer A om ett val i en annan fråga mellan alternativen C och D utfaller till C:s förmån, men föredrar B om det senare valet utfaller till D:s förmån. Ett centralt problem i sammanhanget är givetvis att väljaren i referendumsammanhang, då valen mellan alternativ i allmänhet sker samtidigt, inte har den information som behövs för att göra ett övervägt val – väljaren som skall välja mellan A och B vet inte, i exemplet ovan, om det är C eller D som gäller (t.ex. Anckar 2000, 90–94; Lacy och Niou 2000, 12). Man har gjort gällande, och härvid åberopat experimentresultat, att en förekomst av sådana non-separabla preferenser skapar obehövliga variationer i svarsmönster och bl.a. ligger till grund för en samstämmighet mellan listplaceringar och svarsengagemang, så att frågor som är högt placerade på en frågelista tenderar redovisa en större svarsfrekvens än lägre placerade frågor (t.ex. Lacy 2001a och 2001b). Ett senare avsnitt i denna uppsats återkommer ännu särskilt till detta tema.

Då det alltså är uppenbart att en stor mängd initiativ skapar problem för ett genomförande av folkomröstningar på ett beslutsteoretiskt tillfredsställande sätt, bör, har man på flera håll ansett, inflödet av initiativ regleras. Detta kan ske på olika sätt – man kan t.ex. föreskriva tematiska eller andra innehållsliga begränsningar för initiativ, och man kan formulera höga tröskelvärden i termer av signatärer (Anckar 2000, 95–100). Dessa bromsande mekanismer finns dock endast i begränsad utsträckning i Palau, och konsekvensen kan bli, såsom år 2008, en övergång och därmed på något sätt ostyrig lista. Det är så-

lunda ganska troligt att den nyssnämnda listan ger rum för non-separabla preferenser. En full säkerhet härom finns för all del inte – detta skulle förutsätta tillgång till intervjumaterial, där väljare finge redogöra för hur de har upplevt frågebatteriets struktur och interna logik. Ett par iakttagelser, med varandra ganska oförenliga, kan dock göras:

Omröstningen 08/5 erbjuder ett exempel med väntat utfall. Den gällde ett förslag om förbud för personer med dubbelt medborgarskap att bli riksdagsledamöter, och ett rationellt förhållningssätt till detta förslag förutsatte, kan man tycka, en kunskap om hur omröstningen 08/1, som avsåg att förhindra ett val till president av person med dubbelt medborgarskap, egentligen hade utfallit. Var detta sistnämnda förslag antaget, ställdes en väljare, benägen att tycka att riksdagsmän förvisso kunde inneha dubbelt medborgarskap, inför eventualiteten att för riksdagsman acceptera en egenskap som samtidigt var förnekad presidenten – eventualiteten innebar ett dilemma med en bekväm utväg, nämligen att acceptera 08/1 och därefter, i avsaknad av vetskap om vad som egentligen gällde för presidentens del, avstå från att ta ställning till 08/5. Såsom ur bilagan till denna uppsats framgår, speglade svarsmönstret ovanstående såväl dilemma som utväg – medan 08/1 samlade totalt 9.671 svar var responsen beträffande 08/5 noterbart lägre, nämligen 9.124 svar. Den andra iakttagelsen gäller en eventuell kollision mellan de statsfinansrelaterade omröstningarna 08/19 och 08/20. I sådana frågor, som alltså gäller anslagsfördelningar och därtill knutna orienteringar är kopplingar mellan preferenser naturliga och, kunde man tro, närapå oundvikliga: ”Any series of bond referendums is a likely place to find non-separable voter preferences”, heter det i en bedömning (Lacy och Niou 2000, 16). I omröstningen år 2008 förekom de här redan tidigare nämnda policyomröstningarna angående en kostnadsfri lägre utbildning (08/19) och en kostnadsfri hälsovård (08/20), varvid de två förslagen, båda kostnadsdryga, rimligtvis i väljarnas föreställningsvärld borde ha kommit på kollisionkurs. Emellertid blev utfallet denna gång annorlunda – ställda inför ett val i omröstningen 08/20 lät sig väljarna inte passiveras av att de inte visste hur omröstningen 08/19 hade utfallit. Förslaget 08/19 samlade 8.026 och förslaget 08/20 samlade 8.042 tillstyrkande röster; mot röstade 1.312 respektive 1.258 personer.

Om polarisering

Mot folkomröstningar som beslutsmetod anförs ibland, och inte alldeles sällan, att de är polariserande i det de delar väljarskaran i två ganska jämstarka halvor. De förorsakar därmed ohälsosam splittring och missämja i det politiska livet. Huruvida påpekanden av denna art är generellt riktiga eller oriktiga vet man egentligen inte – kunskapsläget är bräckligt, inte väl underbyggt. En specialstudie på området som bygger på ett omfattande empiriskt material från olika delar av världen (Djupsund 2000), ger dock vid handen att en polariserande effekt i allmänhet inte är för handen – ”contrary to this belief, referenda generally seem to result in comparatively stable majorities”, heter det i studien i fråga (Djupsund 2000, 333). Intressant nog, enligt samma studie, tenderar det polariserande inslaget vara större i omröstningar som äger rum i fria och demokratiska förhållanden – ”in this sense, highly polarized referenda might be seen as hallmarks of a functioning democracy”, skriver författaren i sin sammanfattning (Djupsund 2000, 333).

Det sistnämnda påståendet framspringer ur en komparativ granskning av bortåt 200 folkomröstningar i såväl demokratier som icke-demokratier och kan därför inte som sådant direkt prövas här – Palau har alltid varit en demokrati och alla omröstningar som granskas här har därför en demokratisk ram. Påståendet att folkomröstningar i allmänhet inte polariserar kan däremot granskas, och granskningens resultat, sammanfattade i Tabellerna 2 och 3, bekräftar på ett övertygande sätt påståendets rik-

tighet. Det mått på polarisering som kommer till bruk i dessa tabeller är helt enkelt den segrande majoritetens storlek i termer av procentantalet erhållna röster – premissen är att en konstellation av ungefär storleksgraden 51–49 beskriver en höggradig polarisering, medan en konstellation av ungefär storleksgraden 81–19 beskriver en närapå total avsaknad av polarisering. Som synes i Tabell 2 har en knapp tredjedel av omröstningarna avsatt majoriteter som överstiger 80 procent, medan drygt sex omröstningar av tio har avsatt majoriteter som överstiger 70 procent och drygt åtta omröstningar av tio har avsatt majoriteter som överstiger 60 procent. Ett kompletterande och i sak likalydande påpekande är att drygt hälften av omröstningarna har avsatt en majoritet som överstiger 3/4 av röstetalet. Om en polariserande effekt kan därmed inte vara tal – stora eller i varje fall kännbara majoriteter har omvandlat folkinitiativen till politikbeslut, d.v.s. författningsändringar. Den noteringen skall här ännu inskjutas att frånvaron av polarisering indirekt talar mot den ovan nämnda föreställningen att frihet och demokrati har en polariserande tendens – orsaken (frihet/demokrati) finns i det material som föreligger, effekten (polarisering) finns inte.

Frågan ger sig naturligt om det inom ramen för det som sagts ovan framkommer skillnader, så att polariseringen är större i vissa sammanhang än i vissa andra. En kontroll härav rapporteras i Tabell 3, som för de tre politikområden som här tidigare identifierats anger dels vilken spännvidden varit i avseende å majoritetens storlek och dels majoritetens snittvärden. Likheter finns, likaså skillnader. För det

Tabell 2. Majoritetens storlek i 29 enskilda frågor i två folkomröstningar i Palau åren 2004 och 2008.

Majoritetens storlek	Antal omröstningar	Kumulativt antal
>80 procent	9	9
70–80 procent	9	18
60–70 procent	6	24
50–60 procent	5	29

Tabell 3. Majoritetens spännvidd och snittvärden på tre politikområden i två folkomröstningar i Palau åren 2004 och 2008.

Politikområde:	Majoritet; spännvidd:	Majoritet; snittvärde:
Institutioner	56,0 – 82,8 procent	70,0 procent
Fri- och rättigheter	55,3 – 83,6 procent	71,6 procent
Policy	61,3 – 86,5 procent	79,2 procent

första: inom alla tre kategorier finns omröstningar som har en viss lutning mot polarisering och omröstningar som inte alls har en sådan lutning; internt är alla kategorier brokiga. Den enskilda omröstning på de politiska institutionernas område som kommer närmast en polariserande profil är den här tidigare omtalade omröstningen i frågan om parlamentets bikamerala eller unikamerala struktur (04/3); majoriteten uppgick här till 56,0 procent. Den motsvarande enskilda omröstningen på fri – och rättigheternas område gällde frågan om adoption kunde medföra en rätt till naturalisering (08/13), och majoriteten uppgick här till 55,3 procent. Denna omröstning var f.ö. den enda av 29 i vilken ett väckt förslag tillbakavisades av väljarna. Den enskilda omröstning på institutionernas område som i form av en majoritet av 82,8 procent gav den största uppslutningen gällde en fråga om den termin när landets parlament skulle vara församlat (08/7); motsvarande omröstning på friheternas område avsatte en majoritet som uppgick till 83,6 procent och gällde ett initiativ om förbud mot s.k. samkönade äktenskap (08/18). Och för det andra: som tabellens snittvärden utvisar, finns en skillnad, där majoriteterna inom omröstningar på policyområdet tenderar vara särskilt stabila – det är inom dessa omröstningar man finner majoriteter av storleksordningen 86,5 och 85,9. Den förra tillkom i en här redan nämnd omröstning om införande av fri hälsovård (08/20), den senare i en här likaså redan nämnd omröstning om åtgärder för att främja en kostnadsfri lägre skolgång (08/19). Som ovan redan har antytts, förklarar tematiken kanske till en del den stora enigheten – vem skulle nu, i ärendet tillfrågad, motsätta sig en fri utbildning och en fri hälsovård?

Ännu ett påpekande skall göras. I sin klassiska studie från 1973 av relationen mellan staters storlek och graden av demokrati gjorde Robert Dahl och Edward Tufte gällande att små enheter tenderar vara särskilt homogena i termer av föreställningar, värderingar och intentioner, medan större stater, däremot, tenderar vara mer diversifierade (Dahl och Tufte 1973, 13–14). En empirisk granskning av denna hypotes har visat att den är delvis riktig – medan homogeniteten i små stater inte kommer till uttryck i kategoritermer (etnicitet, religion, etc.), är den nog för handen i attitydtermer (Anckar 1999, 34–40). Allmänt taget representerar alltså den lilla staten attitydshomogenitet, och denna har i den kontext där Palau hör hemma en alldeles särskild kul-

turbakgrund. I litteraturen om de politiska förhållandena i Söderhavsregionen är förekomsten av en konsensuskultur sålunda ett återkommande tema. Man gör gällande att det finns en ”Pacific Way”, en politisk stil ”where issues are talked through in an unhurried fashion in informal meetings in pursuit of a consensus acceptable to all involved” (Henningham 1995, 15, även t.ex. Alasia 1989, 144; Facey 1995, 214). Man har jämväl sett denna konsensusorientering som en av de faktorer som förklarar varför flera små stater i regionen, inte minst Palau, saknar ett egentligt partisystem (Anckar och Anckar 2000, 236–240). Beskrivningarna av denna konsensuskultur har förvisso även bestridits, och man har velat se kulturen snarast som ett verktyg för etablerade intressen att bevara makt och inflytande (t.ex. Lawson 1996, 160–174). Synpunkten är säkerligen inte helt obehövad. Men ändå: de siffror och iakttagelser som här givits synes ägnade att bekräfta att kulturen förefinns och kommer till uttryck. Omröstningarna har, beaktande särskilt att de ägt rum i en demokrati, varit t.o.m. förbluffande ensartade. Det är svårt att se hur denna samstämmighet över ett ganska brett spektrum av frågor kan vara ett utslag av illasinnade försök att konservera gamla mönster och i dem invända maktkonstellationer. Rimligare är nog att se samstämmigheten som ett uttryck för att de flesta i Palau tenderar på ett systematiskt och förmodligen kulturberoende sätt tänka lika när de ställs inför likartade problem.

Om engagemang

Analysperspektivet skiftar i detta avsnitt från resonemang om majoriteter och minoriteter till resonemang om engagemang och aktivitet. Det resonemang om vilket blir fråga är dock speciellt och avgränsat – det förhandenvarande materialet tillåter t.ex. inte utflykter till de komplicerade situationer som uppstår när de alternativ som föreläggs väljarna i folkomröstningar är fler än två (t.ex. Lagerspetz 2014). Den särskilda aspekt som skall granskas är här redan tidigare nämnd. Den aktualiseras när många dikotomiserade frågor samtidigt är uppförda på en folkomröstningslista – vad man kan uppmärksamma är om den ordningsföljd i vilken frågorna förekommer på valsedeln har en betydelse för väljarnas villighet att respondera. Forskningen har framtagit olika rön härom. Ibland har frågan besvarats jakande – en

enskild och tidig iakttagelse från en enskild omröstning i amerikanska förhållanden rapporterar sålunda att 88 procent av väljarna besvarade de frågor som var placerade först på valsedeln, medan andelen väljare som besvarade fråga nr 8 endast uppgick till 73 procent (Pollock 1940, 456). Senare forskning har förvisso ifrågasatt den allmänna riktigheten av ett sådant påstående (t.ex. Cronin 1989, 68–70). För båda uppfattningarna kan teoretiskt färgade argument nog anföras – man kan mena att redan det faktum att frågorna föreligger i en viss ordning tenderar styra det intresse och engagemang de väcker; man kan, å andra sidan, hävda att det faktum att olika frågor på valsedeln tilldrar sig olika stort intresse snarast är en konsekvens av väljarnas personliga orienteringar och den utsträckning i vilken frågan varit föremål för offentlig debatt.

Alltnog, de två omröstningarna i Palau kan på två sätt lämna ett bidrag till kunskapsbanken. För det första kan omröstningarna åren 2004 och 2008 i ett par relevanta avseenden jämföras med varandra. Dels kan man härvid fråga om omröstningarna skiljer sig från varandra – förhandsantagandet är att korrelationen mellan ordningsföljd och aktivitet är tydligare år 2008 än år 2004. Antagandet går i första hand tillbaka på det faktum att den frågelistan som gällde år 2004 var betydligt kortare och därmed mer transparent, kompakt, överskådlig, och klar och sålunda lättare för genomsnittsväljaren att s.a.s. hämta in och reagera på än den långa och inte särskilt väl strukturerade listan som förelåg 2008. Antagandet är, m.a.o. att en lång lista ställer väljaren inför större upplevda kompetenskrav än vad en kort lista förmår göra, och att väljaren därför låter sig influeras mer vid en lång lista än vid en kort lista av den ordning i vilken alternativ presenteras. I sammanhanget skall gärna inskjutas att den nyssnämnda listan med sina 23 frågor faktiskt är osedvanligt lång internationellt sett – i Schweiz, i omröstningar på federal nivå, uppförs vanligen två-tre saker på samma referendumslista; i Litauen, för att ta ett annat exempel, anordnades under den korta perioden 1991–1996 folkomröstningar i inte mindre än 17 frågor, varvid man vid ett tillfälle röstade samtidigt om fyra frågor och vid ett annat tillfälle samtidigt om åtta frågor (Anckar 2000, 92). I anslutning härtil kan man dessutom fråga om aktiviteten i snitt varit högre år 2004 än fyra år senare – förhandsantagandet är att så nog är fallet, och antagandet går ånyo tillbaka på det begränsade antal alternativ den första omröstningen erbjöd och de

lägre hinder för ett brett engagemang den därmed reste. Sedan, för det andra, kan kontroller av det allmänna sambandets riktighet göras internt vad den alternativrika omröstningen år 2008 beträffar. Vad man härvid skall förvänta sig är att sambandet, om det finns, skall framträda någorlunda tydligt vid jämförelser av aktiviteten i sådana frågor som varit särskilt högt eller särskilt lågt placerade på listan; härvid kan, vad antalet placeringar som skall beaktas beträffar, försök med olika stora grupperingar göras. Ett relevant förhandsantagande är givetvis är att sambandet är desto synligare ju längre från varandra grupperingarna är på listan – när grupperna blir stora och därmed förs nära varandra försvagas väljarens möjligheter att finna en vägledning för sitt engagemang i listans utseende och struktur.

Utfallen av alla dessa kontroller är redovisade i sammanställningen i Tabell 4. En första notering kan vara att den genomsnittliga aktiviteten, som förväntat, var tydligt högre år 2004 än år 2008. Röstningsprocenten var sålunda 70,0 år 2004 och 65,6 år 2008. Vad en jämförelse mellan de två omröstningarna yttermera beträffar, synes den ge vid handen att den följd i vilken frågor placeras på en lista faktiskt, givet att fråga är om en längre lista, inverkar på respondenters benägenhet att inkomma med svar. Sambandet mellan listplacering och engagemang är sålunda, som förväntat, tydligt starkare vid det senare tillfället, d.v.s. år 2008. Sambandet har fastställts med ett enkelt korrelationsförfarande, där de två omröstningarna, var för sig, har undersökts med hjälp av en rangkorrelation (Spearman), där de rangföljder som korreleras anger dels de enskilda frågornas placering på valsedeln och dels det engagemang, mätt som antalet röstare (röstningsprocent), som frågorna förmått uppamma. Korrelationen är 0,03 vad omröstningen år 2004 beträffar, samt 0,44, vad omröstningen år 2008 beträffar; hypotesen om aktivitetens beroende av frågornas antal och placering får därmed, som sagt, ett väntat och noterbart stöd.

Beträffande yttermera den interna samstämmigheten i omröstningen år 2008 mellan listplacering och engagemang jämförs i Tabell 4 engagemanget i de två frågor som var högst placerade på listan med motsvarande engagemang i de två frågor som var placerade lägst på listan. Ytterligare och alternativa beräkningar har prövats, på sätt som likaså framgår ur Tabell 4 – omröstningarna i de tre högst placerade frågorna (08/1–3) har kontrasterats mot omröstningarna i de tre lägst placerade frågorna (08/21–

Tabell 4. Referendum i Palau åren 2004 och 2008: samband mellan placering av spörsmål på frågelista och röstningsaktivitet. Sex mätningar jämte utfall.

Jämförelseobjekt:	Antagande:	Utfall:	Mått:
2004 med 2008	större engagemang 2004	ja	röstningsprocent: 70,0/65,6
2004 med 2008	starkare samband 2008	ja	rangkorrelation: 0,03/0,44
2008 internt	tydligt samband: omröstningarna 1–2 i jämförelse med 22–23	ja	röstningsprocent: 68,0/63,2
2008 internt	mindre tydligt samband: omröstningarna 1–3 i jämförelse med 21–23	ja	röstningsprocent: 66,5/64,0
2008 internt	svagt samband: omröstningarna 1–5 i jämförelse med 19–23	kanske	röstningsprocent: 66,4/64,7
2008 internt	ej samband: omröstningarna 1–7 i jämförelse med 17–23	kanske	röstningsprocent: 66,2/65,0

23), omröstningarna i de fem högst placerade frågorna (08/1–5) har kontrasterats mot omröstningarna i de fem lägst placerade frågorna (08/19–23), omröstningarna i de sju högst placerade frågorna (08/1–7) har kontrasterats mot de sju lägst placerade frågorna (08/17–23). Förväntningen har i överensstämmelse med vad som tidigare anförts varit att sambandet mellan listplacering och engagemang, även om det finns, ändå suddas ut i takt med att placeringarna ökar i antal – när de gör så, fördunklas de incitament för och emot ett väljarengagemang de annars tillhandahåller. Utfallsmässigt är det självfallet intressant att notera att de två frågor som väckte det största engagemanget i omröstningen år 2008 var de som var högst placerade på listan, medan de frågor som väckte det minsta intresset var de som var placerade lägst på listan. Sambandet kvarstår men minskar i styrka när jämförelsepunkterna ökar till sex (tre höga mot tre låga), och försvagas sedan ytterligare för att i själva verket så gott som försvinna när jämförelsepunkterna blir tio (fem höga mot fem låga) och fjorton (sju höga mot sju låga). Alla dessa resultat är i god eller åtminstone tillfredsställande överensstämmelse med de ovan relaterade förväntningar som har styrkt analysen. I den kontrovers mellan två uppfattningar som nämnts, faller, alltså, den granskning som här gjorts ett utslag till förmån för påståendet att listplaceringar kan och tenderar ha en inverkan på engagemangets djup och bredd.

Slutord

Folkomröstningsinstitutet har på olika ställen under senare tid tagits i allmänna bruk – en beräkning bland de många som finns ger vid handen att 200 nationella folkomröstningar ägde rum i världen under decenniet 1981–1990, medan motsvarande antal var 497 under perioden 1991–2003 (Kaufmann 2004, 3). Tillväxten är en konsekvens av och har samtidigt legat till grund för ett växande intresse bland allmänheten för denna demokratiform; tillväxten har dock knappast avsatt en motsvarande ökning av den mängd kunskap som finns om institutets ramar och fungerande. En finurlig sammanfattning för några år sedan av kunskapsläget om den direkta demokratiens förutsättningar och möjligheter säger att några invändningar mot den direkta demokratin väger tungt, medan andra invändningar väger lätt, och behovet av empirisk forskning är enormt (Gilljam 2003, 210).

Den översikt av två folkomröstningar i Palau som har levererats här har naturligtvis i blott ringa mån kunnat reducera det enorma behov av forskning om vilket ovan var tal. I några avseenden har framställningen ändå varit instruktiv. Inledningen till denna uppsats innehöll den hypotetiska tanken att Palau på allmänna grunder kan betraktas som en provosten, ett s.k. kritiskt fall som har en potential att utmana rådande föreställningar om folkomröstning-

sinstitutet. Tanken har dock inte kunnat rimliggöras. I en sammanfattning har granskningen visat att författningsinitiativ från folket förverkligas i t.o.m. anmärkningsvärt stor utsträckning; att konstitutionella folkomröstningar i regel inte tenderar ha en polarisering i bagaget; att inplaceringen av enskilda ärenden på en referendumlista kan påverka och även påverkar väljarens engagemang i ärendena i fråga; samt att det beslutsteoretiskt kinkiga problemet med non-separabla preferenser inte gärna kan negligeras. Som framställningen ovan ävenså har gett vid handen, står inget av detta i skarp kontrast mot vad man vet i följd av studiet av andra fall och omgivningar, och den allmänna konklusionen måste därför bli att studiet av Palau, litenheten, det starka direktdemokratiska inslaget och frånvaron av politiska partier

till trots har haft en lutning mot det bekräftande snarare än det ifrågasättande. Om tanken kan accepteras att Palau till följd av en tydlig annorlunda-het i flera avseenden kan betraktas som ett kritiskt fall, blir slutsatsen att gängse teorier väl hårbärgerar jämväl detta fall. Annorlunda och mer tekniskt uttryckt: utfallet i de olika aspekter som i det föregående har betraktats som ett slags beroende variabler har inte nämnvärt förskjutits av att Palau är annorlunda i sådana allmänna omständigheter som kan tillskrivas karaktär av oberoende variabler. En speciell av fallet Palau föranledd vinkling finns förvisso i konstaterandet att aspiratoriska inslag i författningar tenderar befästa en konstitutionell kultur som även i fortsättningen är öppen för sådana inslag.

Bilaga.

Konstitutionella folkomröstningar i Palau åren 2004 och 2008. Föreliggande initiativ samt antal röster som avgavs för och emot respektive initiativ

Referendum 2004			
Förslag	Röster för	Röster mot	
04/1 Att sammankalla författningskonvent	5.085	3.742	
04/2 Att ändra gällande regler för utbetalning av arvode till riksdagsman	6.466	2.598	
04/3 Att övergå till unikameralt parlament	5.086	3.997	
04/4 Att begränsa antalet mandatperioder för enskild riksdagsman	5.601	3.667	
04/5 Att förrätta samtidigt val i Palau av president och vice president	5.334	3.795	
04/6 Att tillåta att medborgare i Palau kan inneha dubbelt medborgarskap	5.791	3.460	
Referendum 2008			
08/1 Att förhindra val till president av person med dubbelt medborgarskap	7.614	2.057	
08/2 Att inte längre tillåta samtidigt val av president och vice president	6.477	3.152	
08/3 Att precisera mandattiden i termer av tillträde och avgång för president och vice president	7.727	1.637	
08/4 Att inrätta i särskilda fall ett rättegångsförfarande som anlitar ett jurysystem	5.480	3.848	
08/5 Att förhindra att person med dubbelt medborgarskap kan väljas att vara riksdagsman	7.376	1.748	
08/6 Att begränsa storleken av det arvode som utgår till riksdagsman	7.373	2.000	
08/7 Att definiera med större klarhet den legislativa terminens början och slut	7.727	1.606	
08/8 Att återkalla den konstitutionella ändring angående antalet mandatperioder för enskild riksdagsman om vilken beslutits i folkomröstningen 2004	5.610	3.743	
08/9 Att omorganisera Högsta Domstolens linjeindelning	7.095	2.188	
08/10 Att möjliggöra konstitutionella folkomröstningar även i andra sammanhang än nationella val	7.285	1.863	
08/11 Att garantera en rätt till akademisk frihet i alla institutioner i Palau för högre lärdom	7.505	1.827	
08/12 Att fastslå att utländskt medborgarskap inte är ett hinder för förvärv av medborgarskap i Palau	7.001	2.368	
08/13 Att tillåta adopterade personer att under vissa förutsättningar genomgå naturalisering	4.156	5.149	
08/14 Att möjliggöra poströstning under särskilda förutsättningar	7.373	1.962	
08/15 Att tillåta utländska makter att i Palau förvärva land för diplomatiska ändamål	5.736	3.619	
08/16 Att begränsa till 99 år den tid icke-medborgare kan inneha landegendom i Palau	5.726	3.628	
08/17 Att förplikta regeringen att vidta åtgärder för att skydda och främja bevarandet av nationella traditioner, seder, kultur och språk	7.542	1.736	
08/18 Att inrätta förbud mot samkönade äktenskap i Palau	7.896	1.554	
08/19 Att ålägga statsmakten att tillhandahålla en kostnadsfri lägre utbildning	8.026	1.312	
08/20 Att tillförsäkra befolkningen en kostnadsfri preventiv hälsovård	8.042	1.258	
08/21 Att ge den palauska versionen företräde framom den engelskspråkiga versionen vid tolkningar av författningens innehåll	7.352	1.973	
08/22 Att omdefiniera i viss mån den gällande konceptionen av begreppet territorialvatten	7.331	1.682	
08/23 Att förbehålla medborgare i Palau rätten att vara medlem av Kommissionen för utnämningar till domarbefattning	6.947	1.984	

Uppgifter om källor och förkortningar samt om andra förklaringar kan inhämtas i den föregående framställningens löpande text.

ANMÄRKNING.

Författaren häftar i tacksamhetsskuld till tidskriftens två granskare, som tillhandahållit beaktansvärda synpunkter och förbättringsförslag.

REFERENSER

- Alasia, Sam. 1989. Politics. Ingår i Hugh Laracy (red.), *Ples Blong Iumi. Solomon Islands the past four thousand years*. Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 137–151.
- Anckar, Dag. 1999. Homogeneity and smallness: Dahl and Tufte revisited. *Scandinavian Political Studies* 22:1, 29–44.
- Anckar, Dag. 2000. Att rätta underlåtenheter: Om folkinitiativ. Ingår i Dag Anckar, Lauri Karvonen och Guy-Erik Isaksson, *Vägar förbi och igenom partier*. Stockholm: SNS Förlag, 63–121.
- Anckar, Dag. 2003. Lilliput federalism: Profiles and varieties. *Regional & Federal Studies* 13:3, 107–124.
- Anckar, Dag. 2004. Direct democracy in microstates and small island states. *World Development* 32:2, 379–390.
- Anckar, Dag. 2013. *Författningars rigiditet och hållbarhet: sju forskningsbetning*. Occasional Papers Series, Department of Political Science, Åbo Akademi University, Nr 31.
- Anckar, Dag. 2015. Constitutional amendment in Palau: Democracy and federalism at collision course. *International Journal of Politics and Good Governance* 6:2 (Quarter II), 1–17.
- Anckar, Dag och Anckar, Carsten. 2000. Democracies without parties. *Comparative Political Studies* 33:2, 225–247.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Burdick, Alan. 1988. The constitution of the Federated States of Micronesia. Ingår i Yash H. Ghai (red.), *Law, politics and government in the Pacific island states*. Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 253–283.
- Cronin, Thomas. E. 1989. *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*. London: Harvard University Press.
- Dahl, Robert A. och Tufte, Edward. 1973. *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Djupsund, Göran. 2000. Referenda: Do they polarize? Ingår i Lauri Karvonen och Krister Ståhlberg (red.), *Festschrift for Dag Anckar on his 60th birthday on February 12, 2000*. Åbo: Åbo Akademi University Press, 321–335.
- Duchacek, Ivo D. 1973. *Power maps: The comparative politics of constitutions*. Santa Barbara: ABC Clío.
- Eckstein, Harry. 1975. Case Study and Theory in Political Science. Ingår i Fred I. Greenstein och Nelson W. Polsby (red.), *Handbook of Political Science*, Vol. 7. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Facey, Ellen E. 1995. Kastom and Nation-Making: The politization of tradition on Nguna, Vanuatu. Ingår i R. J. Foster (red.), *Nation making. Emergent identities in postcolonial Melanesia*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 207–255.
- Freedom House. Online. Tillgängligt: <http://www.freedomhouse.org>. Flera besök, senast 27.10.2014.
- Gerring, John. 2007. Is There a (Viable) Crucial-Case method? *Comparative Political Studies* 40:3, 231–253.
- Ghai, Yash. 1988. Constitution making and decolonisation. Ingår i Yash Ghai (red.), *Law, politics and government in the Pacific island states*. Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 10–53.
- Gilljam, Mikael. 2003. Deltagardemokrati med förhinder. Ingår i Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson (red.), *Demokratis mekanismer*. Malmö: Liber AB, 185–211.
- Henningham, Stephen. 1995. *The Pacific Island States*. London: Macmillan Press.
- Hinck, Jon. 1990. The Republic of Palau and the United States: Self-determination becomes the prize of free association. *California Law Review* 78:14, 915–971. Tillgängligt: <http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol78/iss4/3>.
- Hoadley, Steve. 1992. *The South Pacific foreign affairs handbook*. North Sydney: Allen and Unwin.
- Kaufmann, Bruno. 2004. A comparative evaluation of initiative & referendum in 32 European states. Ingår i Bruno Kaufmann och M. Dane Waters (red.), *Direct democracy in Europe*. Durham, NC: Carolina Academic Press, 3–9.
- Lacy, Dean. 2001a. A theory of non-separable preferences in survey responses. *American Journal of Political Science* 45:2, 239–258.
- Lacy, Dean. 2001b. Non-separable preferences, measurement error, and unstable survey responses. *Political Analysis* 9:2, 95–115.
- Lacy, Dean och Niou, Emerson M. S. 2000. A problem with referendums. *Journal of Theoretical Politics* 12:1, 5–31.
- Lagerspetz, Eerik. 2014. Referendum rules and social choice. Ingår i Tapio Raunio och Hannu Nurmi (red.), *The serious game of politics: Festschrift for Matti Wiberg*. Tammerfors: The Finnish Political Science Association, 69–84.
- Larmour, Peter. 1985. The Federated States of Micronesia, Palau, Marshall Islands and the Commonwealth of the Northern Marianas. Ingår i Peter Larmour och Ropato Qalo (red.), *Decentralisation in the South Pacific*. Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 331–352.
- Lawson, Stephanie. 1996. *Tradition versus democracy in the South Pacific: Fiji, Tonga and Western Samoa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magleby, David. B. 1994. Direct legislation in the American states. Ingår i David Butler och Austin Ranney (red.), *The referendums around the world*. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 218–263.
- Maiava, Josefa. 1994. *Republic of Palau. National environmental management strategy*. Apia: South Pacific Regional Environment Programme.
- March, James G. och Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Palauan constitutional referendum 2004. Tillgängligt: http://en.wikipedia.org/wiki/Palauan_constitutional_referendum,_2004. Flera besök, senast 27.10.2014.
- Palauan referendum 2008. Tillgängligt: http://en.wikipedia.org/wiki/Palauan_referendum,_2008. Flera besök, senast 27.10.2014.
- Patton, Michael Quinn. 2002. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publishers.
- Peters, Guy B. 1998. *Comparative politics. Theory and methods*. London: Macmillan Press.
- Pollock, James. K. 1940. *The initiative and referendum in Michigan*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Quimby, Frank. 1988. The Yin and Yang of Belau: A nuclear free movement struggles with the quest for economic development. Ingår i *Micronesian politics*. Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 109–144.
- Qvortrup, Matt. 2014. *Referendums and ethnic conflict*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Royle, Stephen A. 2001. *A geography of islands. Small island insularity*. London och New York: Routledge.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative constitutional engineering*. London: Macmillan Press.
- Setälä, Maija. 1999. *Referendums and democratic government*. London: Macmillan Press.
- Setälä, Maija. 2010a. Sisällöllisten kansalaisaloitekäytäntöjen vertailu. Ingår (bilaga) i *Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö*. Helsinki: Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 9/2010.
- Setälä, Maija. 2010b. Suoran demokratian käytäntöjen vertailu ja arviointi. Ingår (bilaga) i *Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö*. Helsinki: Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 9/2010.
- Strong, Charles F. 1958. *Modern political institutions*. London: Sidgwick & Jackson.
- Suber, Peter. 1987. Population changes and constitutional amendments: Federalism versus democracy. *University of Michigan Journal of Law Reform* 20:2, 409–490.
- Thakur, Ramesh. 1991. Introduction to the South Pacific. Ingår i Ramesh Thakur (red.), *The South Pacific. Problems, issues and prospects*. London: Macmillan, 1–53.
- Tingsten, Herbert. 1923. *Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas Förenta Stater*. Stockholm.
- Zimmerman, Joseph F. 2001. *Referendum. The people decide public policy*. Westport, CT: Praeger Publishers.