

Folkets valg? Folkeafstemninger, vælgerpræferencer og kollektiv rationalitet

– En Social Choice-teoretisk analyse af Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne

Mogens K. Justesen, MSc., London School of Economics and
Political Science, stud.scient.pol., Aarhus Universitet

1. Introduktion

Folkeafstemninger udmærker sig ved at give vælgerne mulighed for direkte at udtrykke deres holdninger og præferencer i forhold til et eller flere policy-issues. Det forhold, at beslutninger træffes direkte af befolkningen, betyder, at folkeafstemninger ofte betragtes som værende en mere legitim og mere demokratisk måde at træffe kollektive beslutninger på end beslutningsmetoder, der alene involverer regering og parlament som beslutningstagere (Siune & Svensson 1993: 100). Ligeledes anses resultatet af folkeafstemninger ofte for at afspejle en generel »folkevilje«; d.v.s., at resultatet af folkeafstemninger i en meningsfuld forstand direkte skulle afspejle vælgeres præferencer i.f.t. et givent emne.

En sådan opfattelse af folkeafstemninger er imidlertid forsimplet og problematisk, idet den både overser en række væsentlige problemer, der er forbundet med folkeafstem-

ningers design og dagsorden, og ikke mindst betydningen af de institutioner og kollektive valgmekanismer, der aggregerer og transformerer individuelle præferencer til et kollektivt valg, og som derfor er centrale for enhver kollektivt beslutning. *Social Choice-teoriens* anvendelighed på studiet af folkeafstemninger (og kollektive beslutninger i almindelighed) består netop i, at den fokuserer på disse forhold, hvilket vil blive vist gennem en analyse af de danske EU-folkeafstemninger i 1992 og 1993.

Folkeafstemningerne om Maastricht-traktaten i 1992 og Edinburgh-aftalen i 1993 gav den danske befolkning mulighed for tage stilling til Danmarks fortsatte integration i EU. Formålet med nærværende artikel er, ud fra et Social Choice-teoretisk perspektiv, at foretage en analyse af disse to folkeafstemninger. Specifikt vil artiklen dels belyse den rolle dagsordendesign og dagsordenkontrol spille-

de i forbindelse med folkeafstemningerne, og dels undersøge forholdet mellem vælgeres præferencer over sættet af mulige alternativer, og det kollektive valg, der blev resultatet af afstemningerne. Empiriske undersøgelser af vælgeradfærden ved de to folkeafstemninger muliggør både en kategorisering af vælgerne i fire grupper baseret på deres stemmeafgivelse, og en rekonstruktion af vælgeres ordinale præferencer over henholdsvis Maastricht-traktaten, Edinburgh-aftalen og Status Quo – d.v.s. situationen før Maastricht-afstemningen og inden vedtagelsen af Edinburgh-aftalen. Dermed er det muligt at undersøge vælgeres præferenceorden m.h.t. de tre alternativer i forhold til hinanden. Endeligt vil artiklen undersøge hvorledes anvendelsen af forskellige valgsystemer kunne have influeret på resultatet af folkeafstemningerne, givet at alle tre alternativer var blevet sendt til folkeafstemning samtidigt.

2. Folkeafstemningsdesign og det teoretiske potentiale for paradokser ved folkeafstemninger

Anvendelsen af folkeafstemninger er betinget af det sæt af (konstitutionelle) regler og normer, der i større eller mindre grad regulerer, hvornår og hvordan folkeafstemninger kan og skal afholdes. Således var folkeafstemningen om Maastricht-traktaten både obligatorisk og bindende.¹ Det betyder, at den danske Grundlov (i forbindelse med forslag om suverænitetssafgivelse) institutionaliserer vælgerbefolkningen som en »veto-aktør«, hvis eksplicitte godkendelse er nødvendig for at ændre status quo, medmindre der kan mønstres 5/6 flertal i Folketinget (jf. Tsebelis & Hug 2002: 471). Det forhold, at Grundloven institutionaliserer befolkningen som en veto-aktør, gør det alt andet lige sværere at ændre status quo, fordi det gør vælgeres mest foretrukne udfald til et »veto-punkt«, og dermed tilnærmer den førte politik til medianvælgerens præferencer, givet at en sådan eksisterer (Tsebelis 2002: 116-117; Tsebelis & Hug 2002: 466).

Til trods for vælgeres status som veto-aktør, har de dog kun højest indirekte indflydelse på folkeafstemningers design og dagsorden; d.v.s. hvad der stemmes om, og hvordan det gøres. Folkeafstemninger designes oftest som et binært valg mellem 'Ja' eller 'Nej' til et givent forslag. Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne var ingen undtagelser. Det har den fordel, at resultatet oftest vil forekomme fair og demokratisk, idet det vindende alternativ altid har absolut flertal blandt de afgivne stemmer. Men som Riker (1982: 59) påpeger, forekommer binære valg sjældent »naturligt« og ej heller med nogen nødvendighed. I den politiske virkelighed er det en sjældenhed, at beslutningstagere står over for valget mellem to og kun to alternativer. Problemet er, at måden hvorpå et binært valg konstrueres sjældent er neutral og som sådan ej heller trivial eller ukontroversiel. Binære valg er ofte manipulerede konstruktioner, der indsnævrer antallet af alternativer fra x til to, og dermed udelukker mulige tredje alternativer fra mængden af valgmuligheder.

Således indeholder f.eks. også Maastricht-traktaten en lang række principielt separate policy-dimensioner og samarbejdsområder, der alle var samlet i én »pakke«, hvorefter det kollektive valg var afgrænset til et ja eller nej til hele pakken (jf. Worre 1994: 14-15; Siune et al. 1994: 113).² Grundlæggende kan man skelne mellem en politisk og en økonomisk dimension i Maastricht-traktaten, men de enkelte punkter spænder fra så forskellige forhold som ØMU-samarbejdet og den fælles mønt til fælles forsvars- og udenrigspolitik (Worre 1994: 13-14; Siune et al. 1994: 113). Maastricht-traktaten er derfor et eklatant eksempel på, at et folkeafstemningsdesign udelukker muligheden for, at vælgerne kan udtrykke deres præferencer m.h.t. til enkeltdele i pakken. Dermed blev et multidimensionalt politik-rum afgrænset til et endimensionalt politik-rum, og et sæt af ganske legitime valgmuligheder indsnævret til et valg mellem ja eller nej til hele pakken.

Fra et politisk perspektiv kan der ligge strategiske overvejelser bag valget af en pakket dagsorden. Det er dels fordi, man derved undgår situationer, hvor alle enkeltdele forkastes til trods for, at der er flertal for pakken, mens risikoen selvfølgelig er, som Mastricht-afstemningen viste, at hele pakken bliver forkastet.³ Derudover vil man med pakkede dagsordener og konstruerede binære valg undgå eller sløre forekomsten af mulige valgparadokser og cykliske flertal (Saari & Sieberg 2001: 415; Nurmi 1997).⁴ Men set fra et Social Choice-teoretisk perspektiv er dette netop problemet med pakkede dagsordener. Sådanne kan til føre resultater, der minder om det såkaldte *Ostrogorski-paradoks*, som forekommer i situationer, hvor der er flertal for et bestemt pakket alternativ (eller et politisk parti), mens alle enkeltdele i pakken til gengæld er i mindretal hver for sig. Tabel 1 nedenfor illustrerer problematikken (jf. Nurmi 1998: 336-337).

Tabel 1. Ostrogorskis paradoks

Gruppe:	Emne 1	Emne 2	Emne 3
A (20%)	Ja	Ja	Nej
B (20%)	Ja	Nej	Ja
C (20%)	Nej	Ja	Ja
D (40%)	Nej	Nej	Nej

Gengivet efter Nurmi (1998: 337).

I eksemplet i tabel 1 antager vi, at der er fire grupper af vælgere (A, B, C og D), som skal stemme ja eller nej til en pakket dagsorden, der indeholder tre enkelttemner (emnerne 1, 2 og 3). Hvis der herefter foretages den – ikke urealistiske – antagelse, at vælgerne stemmer på det alternativ, de foretrækker mest på de fleste emner, så vil ja-alternativet vinde, da gruppe A, B og C, d.v.s. fra 60% af vælgerne, foretrækker et ja på de fleste emner, hvorimod kun 40% (gruppe D) foretrækker et nej. Betragtes enkelttemnerne imidlertid enkeltvist, viser det sig, at nej-alternativet har opbakning fra 60% af vælgerne på hvert enkelt-

emne. Dermed opstår den paradoksale situation, at der er flertal for pakken som helhed, på trods af at alle pakkens enkelttemner har et flertal imod sig.

Det ville nu være nærliggende at tro, at alternativet til pakkede dagsordener – nemlig at lade vælgerne stemme om en række enkeltspørgsmål – ville løse problemet med aggregeringsparadokser. Men denne afstemningsform er ligeledes behæftet med et potentiale for paradoksale resultater, som eksempelvis det såkaldte *Anscombe-paradoks* (vist i tabel 2), der opstår i situationer, hvor et flertal af vælgerne er i mindretal i et flertal af emnerne (Lagerspetz 1996: 84-85; Nurmi 1998: 338).

Tabel 2. Anscombes paradoks

Gruppe	Emne 1	Emne 2	Emne 3
A (20%)	Ja	Nej	Nej
B (20%)	Nej	Ja	Nej
C (20%)	Nej	Nej	Ja
D (20%)	Ja	Ja	Ja
E (20%)	Ja	Ja	Ja

Gengivet efter Nurmi (1998: 338).

Modsat situationen i tabel 1 antages her, at alle emnerne sendes til afstemning enkeltvist. Ved simpelt flertalsvalg ville hvert emne således blive vedtaget med 60% af stemmerne. Ikke desto mindre er et flertal af vælgerne (grupperne A, B og C) i mindretal i et flertal af emnerne. Gruppe A er i mindretal m.h.t. emne 2 og 3, gruppe B er i mindretal vedrørende emne 1 og 3, og gruppe C er i mindretal når det gælder emne 1 og 2.

Ostrogorski-paradokset belyser således de potentielt paradoksale konsekvenser af at pakke en dagsorden, hvorimod Anscombe-paradokset viser, at afstemninger om enkelte policy-issues ligeledes kan have paradoksale konsekvenser. Forskellen består dels i måden, hvorpå afstemningen designes i form af

formuleringen og konstruktionen af alternativer, og dels i måden hvorpå stemmerne aggregeres til et kollektivt valg.⁵

Empirisk lader valgparadokser sig imidlertid vanskeligt afsløre, i særdeleshed for så vidt angår pakkede dagsordener. Dels er det svært at identificere og analysere alternativer, der slet ikke er formuleret, og dels har man sjældent adgang til tilstrækkeligt pålidelige data om vælgernes præferencer over samtlige relevante alternativer. Men pointen er, at den teoretiske mulighed for paradokser foreligger, og at demokratiske valg – hvad enten de foretages direkte eller i parlamentarisk regi – kan dække over en fundamental ustabilitet, som blot er skjult ved konstruktionen af binære valg. D.v.s., at folkeafstemninger, der designes som binære valg, dels afgrænser sættet af legitime valgmuligheder, og dels bidrager til at skjule forekomsten af eventuelle valgparadokser.

3. Dagsordenkontrol og introduktionen af Edinburgh-aftalen som et tredje alternativ

Folkeafstemningers design udgør i sig selv en form for kontrol med dagsordenens indhold og udformning (Riker 1982: 58-60, 169-170; Lagerspetz 1996: 90). Generelt er dagsordenkontrol også et af de vigtigste redskaber, politikere har til at fremme egne (policy)præferencer. Kontrol med dagsordenen indebærer ikke blot kontrol med proceduren under hvilken afstemningen afholdes og tidspunktet for afstemningen, men også en kontrol med hvilke alternativer, der sendes til afstemning (Riker 1982: 169). Dem, der har kontrol over dagsordenen, er derved privilegerede ved at have muligheden for at manipulere resultatet af kollektive valg i en retning, der er tættere på deres foretrukne idealpunkt (Kurrild-Klitgaard 1999a: 258-259). En fremherskende måde, hvorpå aktører med indflydelse på dagsordenen kan opnå et resultat, der er tættere på deres eget idealpunkt

end status quo, er, at introducere et tredje alternativ, der deler oppositionen. I dette perspektiv var forhandlingerne mellem de danske politiske partier efter nej'et i 1992 netop et forsøg på at opnå konsensus om et tredje alternativ, der dels havde parlamentarisk opbakning fra et eller flere af de oprindelige nej-partier, og som dels havde en chance for at splitte det spinkle flertal i befolkningen, der havde stemt nej til Maastricht-traktaten.

I parlamentariske systemer er regeringen sædvanligvis den privilegerede aktør m.h.t. dagsordenkontrol- og fastsættelse (Tsebelis 2002: 89-94). Det særlige ved situationen efter Maastricht-afstemningen var imidlertid, at det var SF, Socialdemokratiet og det Radikale Venstre, der var de skabende kræfter i den parlamentariske koalition bag det såkaldt »nationale kompromis«, der ledte frem til Edinburgh-aftalen, til trods for at ingen af disse partier var i regering (Siune et al. 1994: 108). Godt nok var SF et oprindeligt nej-parti, men partiets deltagelse i udformningen af en ny dagsorden for den efterfølgende folkeafstemning viser blot, at også SF's EU-politiske idealpunkt adskilte sig fra det status quo, der var konsekvensen af nej'et til Maastricht-traktaten, og at SF's opbakning til et EU-politisk kompromis af ja-partierne blev anset for nødvendig for at splitte den oprindelige nej-gruppe i befolkningen.

Resultatet af partiernes forhandlinger udmøntede sig som bekendt, efter de øvrige EU-landes accept, i Edinburgh-aftalen, der havde fire undtagelser fra den oprindelige Maastricht-traktat, og som ved den efterfølgende folkeafstemning i 1993 blev vedtaget med et flertal på 56,7% af stemmerne. Tabel 3 viser hvordan vælgerne stemte ved de to folkeafstemninger, og viser dermed også hvor mange, der henholdsvis ændrede og fastholdt deres stemme.

Tabel 3. Stemmeskift ved Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne.⁶

Maastricht	Edinburgh	
	Ja	Nej
Ja	96%	4%
Nej	17%	83%

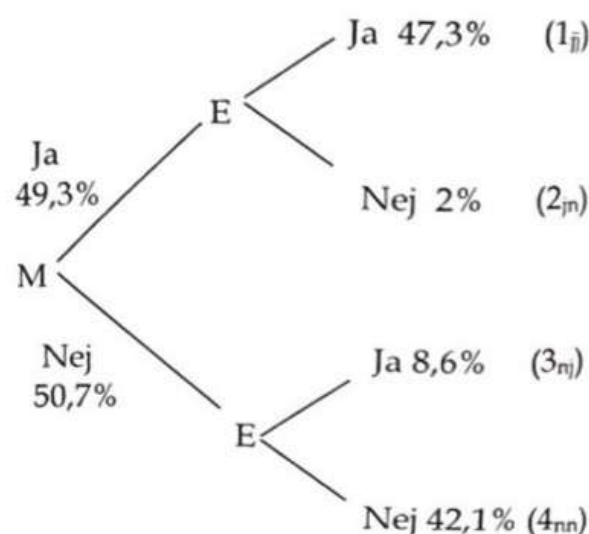
Kilde: Worre (1994)

Langt størstedelen af vælgerne fastholdt i 1993 deres stemme fra Maastricht-afstemningen. Ikke overraskende skiftede betydeligt flere (17%) fra et nej til et ja end omvendt (4%).⁷ Dermed var det lykkedes for partierne bag Edinburgh-aftalen at splitte den oprindelige nej-gruppe i befolkningen ved at introducere Edinburgh-aftalen som et tredje alternativ, der var tættere på medianvælgerens EU-politiske præferencer end den oprindelige Maastricht-traktat, og inden for status quos »winset«, d.v.s. inden for det sæt af udfald, der kan vinde over status quo (jf. Tsebelis & Hug 2002: 473-475).

4. Vælgerpræferencer og kollektiv rationalitet

Spørgsmålet er så, om det er muligt at udlede noget yderligere om vælgeres præferencer m.h.t. sættet af EU-politiske alternativer, $X = \{\text{Maastricht (M), Edinburgh (E) og Status Quo (SQ)}\}$. Umiddelbart er det ukontroversielt at konstatere, at der i vælgerpopulationen var (mindst) fire vælgergrupper, $N = \{1_{jj}, 2_{jn}, 3_{nj}, 4_{nn}\}$, hvor fodtegnet indikerer hver gruppes stemmeafgivelse ved henholdsvis Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne. D.v.s., at gruppernes respektive stemmeafgivelse var: 1.) Ja-Ja, 2.) Ja-Nej, 3.) Nej-Ja, og 4.) Nej-Nej.⁸ Givet fordelingen af stemmer vist i tabel 3 er det yderligere muligt at estimere og skitsere størrelsen af disse fire vælgergrupper, hvilket er gjort i figur 1.⁹

Figur 1. Vælgerens stemmeadfærd ved Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne



Tallene i figuren viser, at befolkningen var polariseret m.h.t. Danmarks integration i EU. De største vælgergrupper var enten for Maastricht-traktaten og Edinburgh-aftalen eller imod dem begge. Ingen af vælgergrupperne havde imidlertid absolut flertal. Den største vælgergruppe (47,3%) var den, der stemte ja ved både Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne, mens gruppen, der gik fra et ja til et nej, var mindst. Det tidligere nej-flertal ved Maastricht-traktaten blev som sagt delt ved Edinburgh-afstemningen. Dog fastholdt en stor majoritet (83%) af det oprindelige nej-flertal deres stemme ved Edinburgh-afstemningen, hvilket blot viser, at et flertal af et flertal ofte er i mindretal (jf. Lagerspetz 1996: 88).

Det interessante spørgsmål er dernæst, om vi på baggrund af vælgerens stemmeadfærd ved de to folkeafstemninger kan rekonstruere disse fire vælgergruppers ordinale præferenceordning over de tre alternativer i forhold til hinanden.¹⁰

Den største gruppe – vælgergruppe 1_{jj} – stemte ja ved begge folkeafstemninger, og

var således den mest EU-positive af de fire vælgergrupper. Dermed var Maastricht formentlig denne gruppes mest foretrukne alternativ. Ja'et ved Edinburgh-aftalen indikerer yderligere, at dette alternativ også var mere foretrukket end status quo. Edinburgh må derfor som alternativ antages at være placeret imellem Maastricht og status quo, således at gruppens kollektive præferenceorden var $M > E > SQ$. Gruppe 2_{jn} stemte ja ved Maastricht-afstemningen og efterfølgende nej ved Edinburgh-afstemningen. Det må derfor formodes, at denne gruppes mest foretrukne alternativ var Maastricht, mens nej'et til Edinburgh-aftalen indikerer, at status quo var mere foretrukket end Edinburgh, hvorfor sidstnævnte var gruppens mindst foretrukne alternativ. Status quo må derfor placere sig imellem Maastricht og Edinburgh. Dette resulterer i præferenceordenen $M > SQ > E$. Gruppe 3_{nj} stemte oprindeligt nej, men ændrede dette til et ja til Edinburgh-aftalen. Til slutningen til Edinburgh-aftalen må antages at indikere, at dette alternativ var mere foretrukket end status quo, og således var denne gruppes mest foretrukne alternativ, mens nej'et ved Maastricht-afstemningen antyder, at

dette var gruppens mindst foretrukne. Det betyder, at status quo også for denne gruppe udgør det næstmest foretrukne alternativ. Således var gruppens præferenceorden $E > SQ > M$. Endeligt må gruppe 4_{nn}, der var de konsistente nej-sigere, formodes at have en præferenceorden, der var modsat gruppes 1_{jj}'s. Nej'et ved begge afstemninger antages derfor at være udtryk for, at status quo for gruppe 4_{nn} var det mest foretrukne alternativ og Maastricht det mindst foretrukne. Til trods for at denne gruppe stemte nej til Edinburgh-aftalen, må det alligevel formodes, at Edinburgh-aftalen blev anset for at være et mindre ringe alternativ end Maastricht-traktaten, og at Edinburgh derfor er placeret imellem status quo og Maastricht. For gruppe 4_{nn} giver dette præferenceordenen $SQ > E > M$. Edinburgh-aftalen var således det næstbedste alternativ, både for dem (gruppe 1_{jj}), der støttede Maastricht-traktaten, og for dem (gruppe 4_{nn}), der var imod den.

På denne baggrund er vælgernes ordinale præferencestructur over de tre alternativer gengivet i tabel 4 nedenfor.

Tabel 4: Vælgernes ordinale præferencer over henholdsvis Maastricht, Edinburgh og status quo.¹¹

Gruppe 1 _{jj} (47,3%)	Gruppe 2 _{jn} (2%)	Gruppe 3 _{nj} (8,6%)	Gruppe 4 _{nn} (42,1%)
M	M	E	SQ
E	SQ	SQ	E
SQ	E	M	M

Der må dog tages det forbehold, at det sjældent er muligt at opnå viden om individers faktiske præferencer. D.v.s., at det er vanskeligt med sikkerhed at gisne om, hvordan vælgerne, givet muligheden, ville rangordne de tre alternativer. Ovenstående præferenceordninger skal derfor ses i dette lys. Det ændrer imidlertid ikke ved analysens ræsonnement. Rangordningen af vælgerpræferencerne understøttes af, at de er udledt på baggrund af empiriske undersøgelser (Worre 1994) af vælgeradfærden ved de to afstemninger, og således er de funderet i vælgerens faktiske stemmeadfærd.

Det mest bemærkelsesværdige resultat i tabel 4 er, at Edinburgh-aftalen, på trods af at det blev det endelige resultat efter folkeafstemningen i 1993, *kun var det mest foretrukne alternativ af 8,6% af vælgerne*. D.v.s., at Edinburgh-aftalen blot for et lille mindretal af vælgerne figurerede øverst i præferenceordningen. Det resultat, der givetvis skulle afspejle »folket vilje« m.h.t. Danmarks politiske og økonomiske integration i EU, var således kun det mest foretrukne alternativ af et ganske beskedent mindretal på 8,6% af vælgerne, mens det for en stor majoritet (91,4%) ikke var det mest foretrukne, men derimod et lavere prioriteret – og dermed mindre foretrukket – alternativ.

Edinburgh-aftalen fik ikke opbakning i kraft af at være det mest foretrukne alternativ for de fleste vælgere, og kan dermed dårligt siges at afspejle de danske vælgeres generelle EU-politiske »folkevilje«. Edinburgh-aftalen blev vedtaget, dels fordi det var det alternativ, der, givet det binære valg mellem Edinburgh og status quo, lå tættest på medianvælgerens EU-politiske idealpunkt (og således var inden for »winsettet« af status quo), og dels fordi Edinburgh-aftalen for den største af de fire vælgergrupper (gruppe 1_{ij}) var det næstmest foretrukne alternativ.¹² Stillet over for valget mellem status quo og Edinburgh var sidstnævnte altså tættest på det EU-poli-

tiske idealpunkt for disse 47,3% af vælgerne. I forening med stemmerne fra de 8,6% af vælgerne i gruppe 3_{nj} var dette tilstrækkeligt til at opnå flertal for Edinburgh-aftalen.

5. Condorcet-vinderen

Givet vælgerpræferencerne i tabel 4 er det yderligere muligt at undersøge, hvorvidt der i sættet af alternativer, $X=(M, E, SQ)$, eksisterer en såkaldt *Condorcet-vinder*; d.v.s. et alternativ, der ved parvis sammenligning kan vinde over alle andre alternativer uanset afstemningsrækkefølgen (Gehrlein 1983: 162; Riker 1982: 100; McLean 1988: 66; Kurrild-Klitgaard 2001).

På baggrund af de to folkeafstemninger ved vi, at Edinburgh-aftalen slog status quo med 56,7% af stemmerne.¹³ Yderligere ved vi, at status quo slog Maastricht med 50,7% af stemmerne. På baggrund af tabel 4 kan vi til lige udlede, at Edinburgh var foretrukket frem for Maastricht af 50,7% af vælgerne (gruppe 3_{nj} og 4_{nn}). Ved anvendelse af Condorcet-metoden er vælgerens kollektive præferenceorden dermed givet ved $E > SQ > M$. Det betyder for det første, at Edinburgh-aftalen – til trods for at det kun var det mest foretrukne alternativ af 8,6% af vælgerne – var Condorcet-vinderen, da ingen af de øvrige alternativer kunne opnå flertal imod den ved parvis sammenligning. For det andet betyder det, at forekomsten af et Condorcet-paradoks (en kollektiv intransitiv præferenceorden) uden videre kan udelukkes.¹⁴ For så vidt som Condorcet-kriteriet betragtes som en form for demokratisk »fairness-kriterie« (McLean 1988: 66), var det altså det »rigtige« alternativ, der vandt folkeafstemningen i 1993, selv når der tages højde for Maastricht-traktaten som et konkurrerende tredje alternativ.

Givet vælgerbefolkningens kollektive præferenceorden $E > SQ > M$ er det også interessant at bemærke, at det kollektivt *mindst* foretrukne alternativ – Maastricht – var det

mest foretrukne alternativ af det største mindretal, d.v.s. de 47,3% af vælgerne i gruppe 1_{ij} og de 2% i gruppe 2_{in}. Derimod var det alternativ, der var det kollektivt *mest* foretrukne, og som der var flertal for i 1993 (Edinburgh), kun det mest foretrukne alternativ for et mindretal på 8,6% af befolkningen (gruppe 3_{nj}). For hele den øvrige vælgerbefolkning var Edinburgh-aftalen et lavere prioriteret alternativ. Derfor ville det være muligt – og ganske legitimt – for en stor majoritet på 91,4% af vælgerne at være utilfredse med det endelige resultat af de to folkeafstemninger.

6. En hypotetisk rekonstruktion af Maastricht- og Edinburgh-folkeafstemningerne med tre alternativer under forskellige valgregler

Vælgeres præferencer over de tre alternativer, Maastricht, Edinburgh og status quo, komplicerer altså fortolkningen af folkeafstemningerne i 1992 og 1993 i og med, at det er uklart hvilket alternativ, der i en meningsfuld forstand reelt var danskernes mest foretrukne. De danske vælgere blev som bekendt ikke givet muligheden for at stemme om Maastricht, Edinburgh og status quo på samme tid. I det hele taget er det i reglen småt med eksempler på folkeafstemninger med tre eller flere alternativer (Setälä 1998: 2). Dog findes der enkelte tilfælde eksempelvis fra Canada, Finland og Sverige på folkeafstemninger med tre alternativer (Setälä 1998: 2, 14-17), ligesom både amerikanske primærvalg og franske præsidentvalgs første runde som regel afholdes med tre eller flere kandidater. Afsnittet her vil – på baggrund af den foregående analyse – undersøge, hvorledes resultatet af EU-folkeafstemningerne i 1992 og 1993 kunne have været under forskellige valgregler og under forudsætning af, at det havde været muligt for vælgerne at stemme om de tre gensidigt udelukkende alternativer Maastricht, Edinburgh og status quo. Det antages således nu, at præferencestrukturen for vælgergrupperne i tabel 4 er konstant, mens

den kollektive valgmekanisme varieres. Desuden antages vælgerne at stemme oprigtigt, d.v.s. på deres faktisk mest foretrukne alternativ.

Ved anvendelse af *Condorcet-metoden* er det allerede vist ovenfor, at Edinburgh-aftalen var Condorcet-vinderen. Imidlertid ændres resultatet ved anvendelse af alternative valgregler.

Pluralitetsmetoden er en hyppigt anvendt valgregel, og benyttes f.eks. ved amerikanske primær- og præsidentvalg og ved britiske parlamentsvalg ("first-past-the-post" systemet). Med pluralitetsmetoden kan vælgeren kaste én og kun en stemme, og metoden anvender dermed kun information om vælgernes første prioritet (Riker 1982: 81). Pluralitetsvinderen er derfor det alternativ, der i en enkelt valgrunde opnår flest stemmer (men ikke nødvendigvis en majoritet af stemmerne). Indgår status quo blandt alternativene, er pluralitetsvinderen i tilfældet her Maastricht-traktaten, som med 49,3% af stemmerne (gruppe 1_{ij} og gruppe 2_{in}) mod status quos 42,1% og Edinburghs 8,6%, opnår den største andel af stemmerne. Pluralitetsmetoden resulterer derfor i en kollektiv præferenceorden hvor $M > SQ > E$. D.v.s., at Condorcet-vinderen er det kollektivt mindst foretrukne alternativ, hvilket illustrerer, at pluralitetsmetoden ved valg med tre eller flere alternativer er relativt »Condorcet-inefficient«, d.v.s., har større tendens end de fleste andre valgsystemer til ikke at vælge Condorcet-vinderen, givet at en sådan eksisterer (Riker & Wright 1989: 155-158).

»Runoff«-metoden blev anvendt ved en canadisk folkeafstemning i 1948, og anvendes også ved franske præsidentvalg og enkelte amerikanske valg (Setälä 1998: 2, 14-17; Kurild-Klitgaard 1999b: 14). Runoff-metoden er en eliminationsprocedure, typisk over to runder, hvor antallet af alternativer reduceres, indtil der er to tilbage, hvorefter det al-

Tabel 5: Mulige vinderalternativer ved anvendelse af forskellige valgeregler

Valgregel	Kollektivt valg givet valgreglen	Vinderalternativ
Condorcet	$E > SQ > M$	Edinburgh
Pluralitet	$M > SQ > E$	Maastricht
Runoff	$SQ > M > E$	Status Quo
Borda	$E > M > SQ$	Edinburgh

ternativ, der opnår et flertal af de afgivne stemmer, vinder (Riker 1982: 74-76). Opnår intet alternativ absolut flertal i første runde fravælges alternativerne med færrest stemmer, og de to alternativer med flest stemmer fortsætter til en endelig »runoff« runde. I situationen her ville intet af de tre alternativer opnå over 50% af stemmerne. Derimod ville Condorcet-vinderen – Edinburgh-aftalen – modtage færrest stemmer, og dermed blive elimineret. Det betyder, at Maastricht og status quo ville gå videre til den anden runde, hvor status quo, som i 1992, ville opnå 50,7% af stemmerne (gruppe 3_{nj} og 4_{nn}) mod Maastrichts 49,3% (gruppe 1_{jj} og 2_{jn}). Dermed ville runoff-proceduren resultere i en kollektiv præferenceorden, hvor $SQ > M > E$, hvilket betyder, at status quo ville blive valgt.

Selvom *Borda-metoden* (så vidt vides) aldrig har været anvendt ved folkeafstemninger, diskuteres Brams et al. (1997, 1998) metodens anvendelighed netop med henblik på folkeafstemninger. Borda-metoden er et pointsystem, der giver vælgerne mulighed for at rangordne deres (ordinale) præferencer over alle x alternativer, således at det mest foretrukne alternativ modtager $x-1$ point, det næstmest foretrukne $x-2$ etc. Forestiller man sig en afstemning, hvori indgår de tre alternativer $X=\{\text{Maastricht, Edinburgh, Status Quo}\}$, skulle hver vælger således give 2 point ($3-1=2$) til sit mest foretrukne alternativ,

og så fremdeles. På baggrund af tabel 4, og under en antagelse om oprigtig stemmeadfærd, ville Edinburgh-aftalen opnå det højeste pointantal og vinde med 35,5% af det totale pointantal, mens Maastricht ville modtage 32,9% af pointene og status quo 31,6%.¹⁵ Den kollektive vælgerpræference ville således være $E > M > SQ$. Borda-metoden ville dermed vælge Edinburgh-aftalen, d.v.s. Condorcet-vinderen, som det kollektivt mest foretrukne alternativ. Tabel 5 gengiver valgereglerne hypotetiske indflydelse på den kollektive præferenceorden og det endelige resultat.

Ovenstående analyse og resultaterne i tabel 5 illustrerer tydeligt, at det endelige resultat af det kollektive valg varierer afhængigt af hvilken af de fire valgeregler, der anvendes. Både Maastricht, Edinburgh og status quo er potentielle vinderalternativer under forskellige valgeregler, givet muligheden for at vælge ud fra sættet af alternativer $X=\{M, E, SQ\}$. Selv Condorcet-taberen – Maastricht – er en potentiel vinder ved anvendelse af pluralitetsvalg, mens det oprindelige resultat fra 1992-afstemningen – status quo – viser sig at være en mulig vinderkandidat under runoff metoden. Desuden er ikke to kollektive valgs rangordninger af alternativerne ens, til trods for at vælgerpræferencerne i alle eksemplerne er uændrede.

Valgsystemets betydning for resultatet af kollektive valg er således ikke trivielt. Resultatet af selv folkeafstemninger er i høj grad følsomt over for hvilken valgregel, der anvendes. Vælgerpræferencer alene afgør langt fra resultatet, i hvert fald ikke hvis der samtidigt stemmes om tre eller flere alternativer. Grunden til dette er, at vælgernes præferencer bliver aggregeret til et kollektivt valg via en kollektivt valgmekanisme, og denne har en selvstændig og ofte en lige så vigtig indflydelse på det endelige resultat som vælgernes præferencer i sig selv. Resultaterne fra ovenstående analyse drager dermed forekomsten af et unikt kollektivt valg, der afspejler vælgernes mest foretrukne niveau for Danmarks integration i EU, i tvivl, og besværliggør – hvis ikke umuliggør – en entydig tolkning af resultatet af Maastricht- og Edinburgh-folkeafstemningerne. For så vidt som der måtte være et entydigt kollektivt foretrukket alternativ, er det pga. valgreglernes effekt imidlertid tvivlsomt om dette ville blive valgt, *også selvom det er befolkningen, der ved en folkeafstemning agerer beslutningstager*. Det er derfor langt fra utænkeligt, at det kollektive valg kunne have været anderledes, hvis vælgerne havde haft mulighed for at stemme om Maastricht-traktaten, Edinburgh-aftalen og status quo på samme tid, eller i en anden rækkefølge. På den anden side har analysen dog også vist, at det alternativ, som blev det faktiske udfald, Edinburgh-aftalen, må formodes at være en stærk kandidat til et kollektivt foretrukket resultat, da det var Condorcet-vinderen, og dermed kunne slå både Maastricht og status quo ved parvis sammenligning.

7. Potentialet for strategisk stemmeadfærd ved folkeafstemninger

Analysen her hviler imidlertid på den antagelse, at vælgerne ville stemme oprigtigt; d.v.s. at de rent faktisk ville stemme på deres mest foretrukne alternativ. Denne antagelse er formentlig i nogen grad empirisk tvivlsom. Den hypotetiske situation med en afstemning

om alle tre alternativer kompliceres i høj grad af vælgernes mulighed for at stemme strategisk, d.v.s. misrepræsentere deres præferencer ved at stemme på et mindre foretrukket alternativ, for at undgå at et endnu værre alternativ vælges (Riker 1982: 137-143). Anvendes pluralitetssystemet eksempelvis, ville gruppe 3_{nj} kunne manipulere resultatet således, at det kollektive valg blev status quo ved simpelthen at stemme på deres næstmest foretrukne alternativ frem for Edinburgh, som var gruppens mest foretrukne; men dette skaber igen et incitament for gruppe 1_{jj} til at stemme på Edinburgh frem for Maastricht, for derved at undgå, at status quo vælges o.s.v. Dermed kan der være et totalt fravær af en stabil ligevægtssituation (hvor ingen gruppe ikke har incitament til ikke at handle anderledes), hvilket gør forestillingen om et entydigt kollektivt foretrukket alternativ endnu mere fjern. Afstemninger med tre eller flere alternativer skaber således en incitamentsstruktur, der åbner op for en bred vifte af muligheder for at manipulere resultatet via strategisk stemmeadfærd, ligesom forskellige valgsystemer også i varierende grad skaber incitamenter til strategisk stemmeadfærd. Begge dele er problematiske i lyset af, at pointen med folkeafstemninger er at give befolkningen mulighed for at tilkendegive deres sande holdning (Nurmi 1997: 44). Dette incitament forsvinder, når der kun stemmes om to alternativer. Men det fører os blot tilbage til problemerne omkring manipulation, design af, og kontrol med dagsordenen.

8. Konklusion

Formålet med denne artikel har ikke været at tage stilling til om udfaldet af folkeafstemningerne om Maastricht-traktaten og Edinburgh-aftalen var rigtigt eller forkert. Ej heller har formålet været at vurdere, hvorvidt yderligere integration i EU er ønskeligt eller ej. Formålet har alene været, at påpege en række forhold som har kritisk betydning for udfaldet af folkeafstemninger, samt at undersøge forholdet mellem vælgernes individuel-

le præferencer og resultatet af EU-folkeafstemningerne i 1992 og 1993 som kollektive valg.

Denne artikels resultater problematiserer opfattelsen af folkeafstemninger som en procedure, hvormed information om individuelle præferencer og holdninger på en relativt ukompliceret og simpel måde kan aggregeres til et entydigt kollektivt valg, der i en eller anden forstand skulle afspejle befolkningens vilje m.h.t. det, der stemmes om. Årsagerne til dette er flere. Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne var designet som et simpelt valg mellem ja eller nej til øget integration i EU. Men hvorvidt der findes en neutral og upartisk metode, hvormed flere politikdimensioner kan reduceres til én dimension, og hvormed antallet af alternativer kan indsnævres til to, er givetvis tvivlsomt. Dette stiller aktører med indflydelse på folkeafstemningers design i en privilegeret situation. Også folkeafstemningers dagsorden er ofte manipuleret og tilpasset præferencerne hos de aktører, der har indflydelse på dagsordenen. Således var »det nationale kompromis« og den efterfølgende Edinburgh-folkeafstemning et eksempel på, at en bred koalition af politiske partier konstruerede et tredje alternativ, der var designet til at sprænge det flertal i befolkningen, der stemte nej til Maastricht-traktaten i 1992. At strategien lykkedes skyldes i høj grad centrale politiske partiers kontrol med dagsordenen.

Artiklen har imidlertid vist, at Edinburgh-aftalen – trods dens vedtagelse i 1993 og til trods for at den sandsynligvis var Condorcet-vinderen – næppe kan tolkes som udtryk for en generel EU-politisk »folkevilje« m.h.t. integration i EU. Det ændrer fundamentalt ved måden, hvorpå Edinburgh-aftalen og »det nationale kompromis« opfattes. Sammenlignet med Maastricht-traktaten og status quo var Edinburgh-aftalen kun for et lille mindretal på 8,6% af vælgerne det mest foretrukne resultat. Den resterende del af vælgerpopulati-

onen foretrak i højere grad Maastricht eller status quo. Således var det alternativ (Maastricht), der var det mest foretrukne af det største mindretal af vælgerne, det kollektivt mindst foretrukne, mens det alternativ (Edinburgh), der kun var det mest foretrukne af det mindste mindretal, var det kollektivt mest foretrukne. På baggrund af disse resultater er udfaldet af folkeafstemningerne i 1992 og 1993 på ingen måde entydigt. Mere entydig bliver tolkningen af udfaldet ikke i lyset af, at forskellige ukontroversielle valgeregler producerer vidt forskellige resultater, på trods af fuldstændigt uændrede præferencer og holdninger hos vælgerne. At det kollektive valg ændres afhængigt af valgreglen, er hverken en ny eller overraskende konklusion. Men det understreger, at selvom befolkningen er beslutningstager og veto-aktør, så har det institutionelle »set-up« og de valgeregler, under hvilket det kollektive valg træffes, stor betydning for hvilket alternativ, der bliver det kollektive valg. Den blotte anvendelse af folkeafstemninger sikrer ikke, at det kollektive valg er et produkt af vælgerpræferencer alene; ej heller betyder det, at valget er entydigt, uproblematisk eller udtryk for en særlig folkevilje. Resultaterne af folkeafstemninger (og andre kollektive valg) er i ligeså høj grad et produkt af institutioner og valgeregler som af beslutningstagernes præferencer. Som sådan adskiller folkeafstemninger sig ikke fra andre beslutningsprocedurer, men er behæftet med de samme problemer som alle andre typer af kollektive valg.

Noter

- 1 Afstemningen om Maastricht-traktaten vedrørte suverænitetsafgivelse, og skulle derfor i henhold til Grundlovens §20 til folkeafstemning. Folketingets vedtagelse af lovforslaget om Danmarks tiltrædelse til Maastricht-traktaten skulle iflg. Grundlovens §42 bortfalde, såfremt resultatet af folkeafstemningen var modsat Folketingets beslutning.

- 2 Worre (1994: 14-15) identificerer 6 hovedpunkter i Maastricht-traktaten, mens Siune et al. (1994: 113) identificerer 10 hovedpunkter for EU-samarbejde, der alle vedrører Maastricht-traktaten.
- 3 På trods af at der angiveligt var opbakning til en stor del af Maastricht-traktaten (fortrinsvist de forhold, der vedrørte økonomisk samarbejde), forkastede et spinkelt flertal på 50,7% af vælgerne hele traktaten, givetvis primært p.g.a. modstand mod de elementer, der trak i retning af en politisk union (Siune & Svensson 1993).
- 4 Teoretisk eksisterer en række forskellige valgparadokser, hvoraf en del er relevante i forbindelse med folkeafstemninger og andre (politiske) afstemninger i almindelighed (Lagerspetz 1996; Nurmi 1997, 1998, Sainsbury 1995). Filosofen R.M. Sainsbury definerer et paradoks som »...an apparently unacceptable conclusion derived by apparently acceptable reasoning from acceptable premises« (Sainsbury: 1995: 1). I forlængelse heraf kan man tale om et valgparadoks, når forholdet mellem det kollektive valg(resultat) og vælgerne præferencer er (intuitivt) modstridende (Nurmi 1998: 335). Valgparadokser vedrører altså en (uacceptabel) uoverensstemmelse mellem rimelige og acceptable individuelle præferencer og deraf afledte individuelle valg på den ene side, og på den anden side det kollektive valg, der via en kollektiv valgmekanisme, er resultatet af aggregeringen af disse individuelle præferencer og valg.
- 5 Valgparadoksernes relevans i forbindelse med folkeafstemninger er endnu mere oplagt i lyset af den løbende diskussion om de fire danske forbehold, og hvorvidt de skal sendes til afstemning samtidigt, d.v.s. som en pakke, eller hver for sig. I begge situationer opstår muligheden for paradoksale resultater af Ostrogorski- eller Anscombe-typen.
- 6 Den faktiske nettoforskydning af stemmer mellem Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne kan beregnes som forskellen mellem andelen af ja-stemmer i 1992 og andelen af ja-stemmer i 1993, hvilket giver $56,7 - 49,3 = 7,4\%$.
- 7 Hvad årsagerne var til disse stemmeskift, behandles ikke her. Men se f.eks. Siune et al. 1994.
- 8 Tages der højde for eksempelvis vælgere, der ikke stemte i 1992, men som stemte i 1993, og førstegangsvælgere, er antallet af vælgergrupper selvfølgelig større.
- 9 Tallene i figuren er beregnet som andelen af vælgere, der henholdsvis fastholdt og ændrede deres stemme fra 1992 til 1993. D.v.s., at 96% af dem, der stemte ja i 1992, også stemte ja i 1993, hvorfor 'ja-ja' gruppens nettostørrelse er lig 96% af $49,3 = 47,33\%$. Ligeledes for de øvrige grupper: 'ja-nej'-gruppen: 4% af $49,3 = 1,97\%$. 'Nej-ja'-gruppen: 17% af $50,7 = 8,62\%$, og 'nej-nej'-gruppen: 83% af $50,7 = 42,08$. Tallene er afrundede.
- 10 Vælgerne antages at have transitive og komplette præferencer. At præferencer er transitive vil sige, at hvis $X > Y$ og $Y > Z$, så er $X > Z$. At præferencer er komplette vil sige at givet et valg mellem X og Y , så vil en person enten foretrække $X > Y$, $Y > X$ eller $X = Y$, d.v.s. være indifferent (Riker 1982: 17; Kurrild-Klitgaard 1999a: 245).
- 11 Præferenceordningerne udgør 4 af de i alt $3! = 6$ mulige. Det er desuden værd at bemærke, at alle vælgergrupperne, bortset fra de 2% i gruppe 2jn, har såkaldt »single-peaked« præferencer, givet at man betragter det EU-politiske politik-rum som endimensionalt; f.eks. som en skala med høj og lav grad af politisk og økonomisk integration i EU. D.v.s., at de respektive vælgerpræferencer for grupperne 1jj, 3nj og 4nn har ét unikt topunkt, hvorefter de er konstant faldende til højre eller venstre, eller til begge sider.
- 12 Medianvælgerresultatet er formentlig kun gyldigt for så vidt som man arbejder med endimensionale modeller for politik-rummets udformning. I et multidimensionalt politik-rum, f.eks. hvis alle – eller de fleste af – Maastricht-traktatens politikdimensioner blev taget i betragtning, ville resultatet formentlig ende i kaos; d.v.s., at der givetvis ikke vil være et ligevægtpunkt, da et hvilket som helst vilkårligt punkt i politik-rummet altid vil kunne manipuleres til et andet vilkårligt punkt (se f.eks. McKelvey 1976; Riker 1980; Kurrild-Klitgaard 1999a).
- 13 Anvendes tallene fra tabel 4 vil Edinburgh slå SQ med 55,9%. Differensen skyldes statistisk usikkerhed i data fra valgundersøgelsen, tabellen er baseret på.
- 14 Condorcet-paradokser kan forekomme i situationer hvor tre eller flere vælgere (med transitive og komplette præferencer), skal vælge mellem tre eller flere alternativer (Gerhlein 1983; Riker 1982: 16-18; Kurrild-Klitgaard 1999a: 244-247; Kurrild-Klitgaard 2001). I sådanne tilfælde kan der opstå cykliske flertal, hvor $A > B > C > A...$

Dermed er der intet alternativ, som ikke foretækket frem for et andet, hvilket umuliggør, at en meningsfuld kollektiv beslutning kan træffes.

- 15 Tabel 4 kan omskrives til en situation med 100 vælgere og tre alternativer, hvorefter det totale pointantal er = 300. På denne baggrund er de nøjagtige pointtal: Edinburgh = 106,6 point; Maastricht = 98,6 point; status quo = 94,8 point. Herefter kan hvert alternativs procentvis andel af pointene beregnes som det enkelte alternativs andel af det totale pointantal.

Litteratur

- Brams, Steven J.; Kilgour, D. Marc; Zwicker, William S. (1997): Voting on referenda: the separability problem and possible solutions. *Electoral Studies*, vol. 16, no. 3, pp. 359-377.
- Brams, Steven J.; Kilgour, D. Marc; Zwicker, William S. (1998): The paradox of multiple elections. *Social Choice and Welfare*, vol. 15, pp. 211-236.
- Gehrlein, William V. (1983): Condorcet's paradox. *Theory and Decision*, vol. 15, pp. 161-197.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (1999a): Demokrati, magt og kollektive valgs rationalitet; i Jakobsen, Uffe & Kelstrup, Morten (red.): *Demokrati og demokratisering: Begreber og Teorier*, pp. 238-282. Forlaget Politiske Studier.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (1999b): *Voting, agenda control and the Clinton impeachment*. Institut for statskundskab, Århus universitet.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2001): An empirical example of the Condorcet paradox in a large electorate. *Public Choice* Vol. 107, no. 1-2, pp. 135-145.
- Lagerspetz, Erik (1996): Paradoxes and representation. *Electoral Studies*, Vol. 15, no. 1, pp. 83-92.
- McKelvey, Richard D. (1976): Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, Vol. 12, pp. 472-482.
- McLean, Iain (1988): Ships that pass in the night: Electoral reform and social choice theory. *Political Quarterly*, 59, pp. 63-71.
- Nurmi, Hannu (1997): Referendum design: an exercise in applied social choice theory. *Scandinavian Political Studies*, vol. 20, no. 1, pp. 33-52.
- Nurmi, Hannu (1998): Voting paradoxes and referenda. *Social Choice and Welfare*, vol. 15, pp. 333-350.
- Riker, William H. (1980): Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions. *American Political Science Review*, vol. 74, no. 2, pp. 432-446.
- Riker, William H. (1982): *Liberalism against Populism. A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. Waveland Press Inc. Prospect Heights, Illinois.
- Riker, William H. & Wright, Stephen G. (1989): Plurality and runoff and the number of candidates. *Public Choice*, vol. 60, no. 2, pp. 155-175.
- Saari, Donald G. & Sieberg, Katri K. (2001): The sum of the parts can violate the whole. *American Political Science Review*, Vol. 95, no. 2, pp. 415-433.
- Sainsbury, R.M. (1995): *Paradoxes*. Second edition. Cambridge University Press.
- Setälä, Maiji (1998): *Agenda manipulation and the strategic use of referendums – the case of the nuclear power referendum in Sweden*. ECPR-paper. University of Turku, Finland.
- Siune, Karen & Svensson, Palle (1993): The Danes and the Maastricht treaty: The Danish EC referendum of June 1992. *Electoral Studies*, Vol. 12, no. 2, pp. 99-111.
- Siune, Karen; Svensson, Palle; Tonsgaard, Ole (1994): The European Union: The Danes said 'No' in 1992 and 'Yes' in 1993: How and Why. *Electoral Studies*, Vol. 13, no. 2, pp. 107-116.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How political institutions work*. Princeton University Press.
- Tsebelis, George & Hug, Simon (2002): Veto players and referendums around the world. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 14, issue. 4, pp. 465-515.
- Worre, Torben (1994): Fra Nej til Ja: Folkeafstemningerne om den Europæiske Unionstraktat 1992 og 1993; i Torben Worre, Hans Jørgen Nielsen og Jørgen Goul Andersen (1994): *Tre studier af Maastricht-afstemningerne*. Instituttet for Statskundskab, Københavns universitet.