

Brug og misbrug af folkeafstemninger

Erling Bjøl

Ideen med folkeafstemninger er at isolere et bestemt spørgsmål fra andre problemer, men ved afstemninger om de europæiske traktater sker i vidt omfang det stik modsatte

Siden Frankrig og Holland i 2005 forkastede den europæiske forfatningstraktat, har der været livlig diskussion rundt om i Europa om, hvor egnet denne metode er til afgørelse af den slags spørgsmål. Der er også fra politologisk side, især i Frankrig, blevet gjort en betydelig indsats for at skaffe en bedre forståelse af vælgerens adfærd ved disse lejligheder.

Forskningsmæssigt er det en opgave, der byder på visse metodiske problemer. Men de franske undersøgelser har dog bragt en del interessante resultater, ikke mindst sammenlignet med, hvad der er kommet frem i Holland, og hvad vi kender fra tidligere forskning i Danmark, ikke mindst i forbindelse med Maastricht-afstemningen i 1992.

Egentlig er folkeafstemningsinstituttet nærmest af schweizisk oprin-

delse. Det var schweizeren Jean-Jacques Rousseau, der til dels på grundlag af erfaringer fra sit hjemland gik ind for direkte demokrati i sit politiske hovedværk *Le Contrat Social* (1762). Det var et skrift, som forfatningskonventet tog alvorligt under den Store Franske Revolution. Den meget rousseauanske forfatning fra sommeren 1793 blev vedtaget ved en folkeafstemning med 1.801.918 ja-stemmer mod 11.610 nej-stemmer, mens over fire millioner afholdt sig fra at stemme. Den blev derpå lagt ned i et fint cedertræsskrin og aldrig brugt. Det blev først Bonaparte, der fik glæde af instituttet, da han i 1802 ved en folkeafstemning blev kåret til konsul på livstid, derefter i 1804 ophøjet fra førstekonsul til kejser.

Hans brodersøn Louis Napoléon tog ved lære. Han lod sit statskup i

TEMA: EU

1851 bekræfte ved en folkeafstemning med 7,5 mio. ja-, og 640.000 nej-stemmer.

Af mere direkte betydning for Danmark blev det, at han også anså folkeafstemninger for at være et anvendeligt instrument i udenrigspolitikken. Han var meget optaget af en tanke, som hans store farbroder havde udviklet på Skt. Helena, om at han burde have organiseret Europa efter nationalitetsprincippet. Det kunne bedst føres ud i livet ved folkeafstemninger, mente Napoléon 3.

Afstemninger om Europas grænser

Til syvende og sidst var det kun folk selv, der vidste eller kunne svare på, hvilken nationalitet de mente at tilhøre. Den blev anvendt i 1860 ved fredsslutningen efter den italiensk-franske krig mod Østrig. De stater, der ville tilslutte sig det nye italienske kongerige, afgjorde det ved en folkeafstemning. Napoléon 3. selv sikrede sig på samme måde Savoyens indlemmelse i Frankrig.

Egentlig passede metoden meget godt ind i Bismarcks planer om et samlet tysk kejserrige under preussisk ledelse. Så på London-konferencen i sommeren 1864 foreslog han, at man skulle dele Slesvig ved en folkeafstemning. Tanken havde tidligere strejft den nationalliberale leder Orla Lehmann, men var siden veget for kravet om et Danmark til Ejderen, den 'historiske grænse'. Det samme mente den nye kong Chris-

tian 9., som tsar Nikolaj havde fået gjort til dansk tronfølger. De russiske diplomater på London-konferencen var under alle omstændigheder chokerede ved tanken om, at man kunne "lade bønder bestemme, hvilken hersker de skulle være under". Så Danmark sagde nej til en folkeafstemning.

Den britiske forhandler Lord Clarendon sukkede: "Danskerne er de vanskeligste folk at have med at gøre eller at gøre noget for, jeg nogensinde har mødt. De er bange for hinanden og for Københavner-pøbelen. Deres mangel på dygtighed er forfærdelig".

Så sønderjyderne kom under Preussen. Ganske vist fik Napoléon 3. indføjret en paragraf 5 i Prag-freden, der afsluttede den preussisk-østrigske krig i 1866, om at grænsen til Danmark skulle fastlægges ved en folkeafstemning. Men da dronning Louise i 1879 fik hertugen af Cumberland, hannoveransk tronarving, til at gifte sig med sin uheldige datter Thyra, fandt Bismarck en udmærket anledning til at få ophævet paragraf 5. Hannover var blevet indlemmet i Preussen, da det i 1866 var gået i krig på østrigsk side.

Resultatet blev, at det først blev efter Tysklands nederlag i 1918, den dansk-tyske grænse endelig blev fastlagt ved folkeafstemning. Den kom til at ligge nordligere, end den formentlig ville være kommet til ved en afstemning i 1864, og det danske stivsind kom til at koste 6000 dansk-

sindede sønderjyder livet ved fronten under Første Verdenskrig.

Under fredsforhandlingerne i 1919 fandt præsident Wilson, at folkeafstemninger var den mest demokratiske måde at ordne Europas grænser på. Andre hensyn blev dog afgørende. I Frankrig var det kun socialisterne, der var indstillet på at lade grænsen til Tyskland fastlægge ved en folkeafstemning. Clemenceau holdt fast ved det historiske kriterium. Derimod ville han ikke høre på militærets krav om Rhin-grænsen, fordi det vigtigste for ham var at holde USA fast på et løfte om en fortsat sikkerhedsgaranti efter krigen. Den blev der ikke noget af, da republikanerne i Senatet afviste at lade USA indtræde i Folkeforbundet, som havde været Wilsons kæphest.

Heller ikke tjekkerne ville høre tale om folkeafstemning. En omhyggeligt udarbejdet ekspertplan, der byggede på etniske forhold, blev fejlet af bordet til fordel for den historiske og sikkerhedsgeografisk fordelagtige grænse i Sudeterbjergene, som så blev opgivet i München i 1938. I det hele taget blev det svært at anvende folkeafstemninger i det brogede habsburgske rige, hvor godt en halv snes nationaliteter havde levet mere eller mindre fredeligt mellem hinanden under en kejser, der kunne de fleste af deres sprog. Det kom til at gå ud over de besejrede, mens de, der havde holdt med vestmagterne, fik lov at rage til sig,

tjekkerne i Versailles-freden, serberne i Saint-Germain-freden med Østrig, slovakkerne, serberne og rumænerne i Trianon-freden med Ungarn, som det kom til at gå ganske særlig hårdt ud over, skønt ungarerne ikke havde være videre forhippede på at gå i krig. Men de kom for skade at lave en rød revolution i 1919.

Polen krævede adgang til havet, skønt det skulle gå over et tysk befolket område. Men det accepterede dog en vis anvendelse af folkeafstemninger i forhold til Tyskland, især i det rige industriområde i Øvre-Schlesien. Den blev arrangeret i 1921. 60 pct. stemte for Tyskland. Alligevel fik Polen tildelt det vigtigste mineområde omkring Katowice. Derimod kunne der ikke være tale om, at Østrig tilsluttede sig Tyskland ved en folkeafstemning.

Alt i alt var der nok for nationalistiske demagoger at tage fat på i Versailles-traktaten, "diktatet", som den kom til at hedde. Men Hitler fandt også ud af, at han kunne bruge folkeafstemninger på samme måde som Bonaparterne havde gjort, til at legitimere sin egen magt. Efter præsident Hindenburgs død fik han ved en folkeafstemning i august 1934 med 88 pct. af stemmerne føjet præsidentposten til sin stilling som Führer for det tyske folk med diktatorisk magt. I 1935 stemte Saar, der var blevet overladt Frankrig i 15 år som erstatning for de kulminer, tyskerne havde ødelagt, sig med 90,5

pct. tilbage til Tyskland. Østrigs Anschluss til det tyske rige i foråret 1938 blev bekræftet med hele 99 pct. af de afgivne stemmer, hed det sig.

Da den tyske Forbundsrepublik fik en ny forfatning efter krigen, havde man fået nok af folkeafstemninger. Som man sagde i Bonn efter 1957: "Hvis vi havde haft folkeafstemning, kunne Rom-traktaten være faldet på prisen på bananer".

Til gengæld blev folkeafstemninger anvendt i Frankrig som aldrig siden Napoléon 3., især efter at general de Gaulle i 1958 var vendt tilbage til magten. Men generalen brugte dem så at sige med det stik modsatte formål af Hitler, til at legitimere en fransk tilbagetrækning fra Nordafrika. Det blev en trang vej, fordi den stødte på hård modstand både hos europæerne i Algeriet, i hæren og i de politiske partier. Så hver gang de Gaulle foretog et nyt skridt, lod han det legitimere ved folkeafstemninger i Frankrig.

Han var overbevist om, at vælgerne ved en folkeafstemning først og fremmest stemmer for og imod en person. Han drog da også konsekvensen og trak sig tilbage, da en folkeafstemning om nogle mindre forfatningsændringer i maj 1969 gik ham imod.

Folkeafstemninger om EF

Hans efterfølger Georges Pompidou bragte folkeafstemninger ind i EF-sammenhæng for at legitimere det

brud med generalens politik, han foretog ved at åbne døren til EF for England ledsaget af Danmark, Irland og Norge. Med en valgdeltagelse på godt 60 pct. sagde godt 68 pct ja. For Pompidou drejede det sig især om at få England ind som modvægt til Tyskland, som under Willy Brandt var begyndt at gå sine egne veje mod øst. Men han var også en del optaget af den 'nordiske samfundsmodel', navnlig i den svenske udgave. Han besøgte dog også Danmark, mens Christian Fouchet var ambassadør i København og arbejdede med den såkaldte Fouchet-plan for et 'Nationernes Europa'.

Den franske afstemning i foråret 1972 banede vej for den danske i oktober. Egentlig havde Krag oprindeligt ikke været begejstret for folkeafstemninger. På partikongressen i 1953 sagde han: "Efter min mening skal man være glad for, at adgangen til folkeafstemning ikke er videre, end den er. At pille politisk-økonomiske enkeltheder ud af billedet og udsætte dem for propaganda-trommeild i forbindelse med folkeafstemninger, kan kun i særlige tilfælde være berettiget og vil anvendt i bred almindelighed kun gøre det politiske arbejde mere demonstrationspræget og mindre sagligt".

Under pres fra især EF-skeptikere inden for partiet og i fagbevægelsen gik han dog med til en folkeafstemning, selv om den ikke skulle vise sig påkrævet af grundloven. Men han var så usikker på udfaldet, at han

lagde den efter den norske i den tro, at nordmændene ville stemme ja, og at det ville tilskynde danskerne til at gøre det samme. Krigen var ikke fjernere end, at den norske statsminister Trygve Bratteli, en tidligere kz-fange, nød stor anseelse i Danmark. På alle tre punkter tog Krag fejl. Nordmændene stemte nej, mens danskerne alligevel bagefter stemte ja med ikke mindre end 63,3 pct. og en rekordvalgdeltagelse på 90,1 pct. Krags usikkerhed skyldtes nok, at hans kontakt til vælgerne mest gik over de aktive partimedlemmer, og blandt dem var skeptikerne de mest højrøstede, især efter folketingsvalget i september 1971. Det var i hvert fald mit indtryk i en periode, hvor jeg var så tæt på ham, at han bad mig deltage i Socialdemokratiets afsluttende tv-udsendelse inden afstemningen.

Netop i sommeren 1972 besøgte François Mitterrand som nykåret leder af det franske socialistparti Danmark. Han virkede forbavsede sikker på, at han ville blive den stærkeste i den nye koalition med kommunisterne. Men i 1992 var han ifølge Jean Lacoutures fortræffelige biografi i stærk tvivl om, hvorvidt han skulle udskrive folkeafstemning om Maastricht-traktaten. At han valgte at bekendtgøre sin beslutning herom dagen efter det danske nej d. 2. juni 1992 betyder ikke nødvendigvis, at det var det, der gjorde udslaget. Men det ville passe godt til den ukuelighed, han gang på gang viste.

Men bagefter bemærkede han: "Problemet med folkeafstemninger er, at folk svarer på alt muligt, som de ikke bliver spurgt om".

Fransk og hollandsk nej

Hvad det er, de svarer på, ved vi en hel del mere om efter de analyser, der fra politologisk side er blevet foretaget af folkeafstemningerne i Frankrig og Holland i maj og juni 2005.

Idéen med folkeafstemninger er jo at isolere et bestemt spørgsmål fra andre problemer for at få en direkte stillingtagen til det. Analyserne af de franske og hollandske afstemninger viser, hvad de fleste politikere vel egentlig godt ved, men helst ikke vil sige, at det der sker i forbindelse med afstemningerne om de europæiske traktater, i vidt omfang er det stik modsatte. Mange vælgere benytter lejligheden til at tage stilling til andre spørgsmål eller ud fra holdninger, der ikke har nogen eller kun diskutabel relevans til hovedspørgsmålet. Det nej, der blev afgivet til forfatningstraktaten, bestod af fire forskellige nej'er, har man sagt, et nej til traktaten, et nej til regeringen, et nej til arbejdsløshed og et nej til liberalisering. (*Futuribles*, nr. 318, 2006). Så der var snarere tale om en nej-sejr ved en folkeafstemning om forfatningstraktaten end om et nej til den.

I de undersøgelser, der refereres i det førende fremtidsforskningsor-

TEMA: EU

gan *Futuribles*, hedder det, at det kun var 18 pct. af vælgerne i Frankrig, der ifølge deres eget udsagn direkte havde taget stilling til traktaten. 32 pct. sagde i vagere almindelighed, at de stemte ud fra deres holdning til 'den europæiske konstruktion'. Det gælder især ja-sigerne. Men 32 pct. benyttede lejligheden til at give udtryk for deres opfattelse af udviklingen i den økonomiske og sociale situation. Det gælder især nej-sigerne. Denne motivering var langt mindre udtalt under afstemningen i Holland. Men det er lykkedes at identificere over en snes forskellige motiveringer hos nej-sigerne. De er til dels de samme i de to lande, men optræder ikke med samme vægt. De ti vigtigste fremstår af nedenstående oversigt. Der er naturligvis mange vanskelige metodiske problemer i en sådan opstilling, ikke mindst med hensyn til de forskellige motivers relevans til

hovedproblemet, som jo bliver et fortolkningsspørgsmål. Nogle tendenser træder dog frem ved sidestillingen. Det er oplagt, at bekymringen for beskæftigelsen spiller en langt større rolle i Frankrig, hvor arbejdsløsheden var på omkring 10 pct., mens den lå på omkring 5 i Holland. Det er på den anden side slående, at bekymringen for yderligere suverænitetssafgivelse er tydeligere i småstaten Holland end i storstaten Frankrig, hvis indflydelse på den europæiske udvikling har været langt mere synlig.

Det stemmer også godt med resultaterne af den undersøgelse af det danske nej til Maastricht, der blev foretaget af Karen Siune, Ole Tonsgaard og Palle Svensson i 1992 ved institut for Statskundskab i Århus. Det hovedmotiv, der kom frem hos nej-sigerne, var: 'De skal ikke bestemme over os', altså en frygt for at miste politisk handlfrihed.

Nej-motiver i Frankrig og Holland i 2005

Frankrig		Holland	
Frygt for større arbejdsløshed	31 %	Dårlig information	32 %
Frygt for dårlig økonomi	26 %	Tab af suverænitet	19 %
Traktaten for liberalistisk	19 %	Opposition mod regeringen	14 %
Opposition mod regeringen	18 %	Europa for dyrt	13 %
Ikke nok socialt Europa	16 %	Imod den europæiske konstruktion	8 %
Teksten for kompliceret	12 %	Betyder større arbejdsløshed	7 %
Imod Tyrkiet i EU	6 %	Intet positivt i teksten	6 %
Tab af suverænitet	5 %	Projektet for vidtgående	6 %
Dårlig information	5 %	For teknokratisk	6 %
Imod den europæiske konstruktion	4 %	Imod yderligere udvidelse	6 %

Et andet fællestræk i Holland og Danmark, der er blevet påpeget af den danskkyndige hollandske sociolog Claes de Vreese, er indvandrerfrygten. Men det kan meget vel være skjult af, at det ikke er et svar, der anses for 'socialt acceptabelt'.

Det er også sandsynligt, at motivet 'opposition mod regeringen' har været langt vigtigere, end det fremgår af oversigten. Fx kan motivet 'dårlig information' i Holland også være udtryk for, at man er utilfreds med regeringen.

Identifikation med magten

Men der findes i det mindste i Frankrig et langt sikrere grundlag for at måle den rolle, som denne faktor spiller. Det fremgår af Pascal Perrineaus *Le vote européen 2004-2005*, udarbejdet ved det parisiske statskundskabsinstitut Institut d'études politiques, at vælgernes adfærd i høj grad må have været påvirket af, om det parti, de identificerer sig med, er ved magten eller ej. Ved Maastricht-afstemningen i 1992, da socialisten Mitterrand var præsident, stemte kun 22 pct. af de socialistiske vælgere nej, i 2005, da det var Chirac, var det 56 pct. Det var næsten præcis omvendt med gaullisterne. 59 pct. stemte nej til Maastricht-traktaten, kun 20 pct. til forfatningstraktaten.

Af en undersøgelse foretaget ved statskundskabsinstitutet i Lille, offentliggjort i *Les Cahiers du CEVIPOF*,

nr. 42 fremgår det i øvrigt, at der var en betydelig kløft mellem de socialistiske partimedlemmers holdninger og de socialistiske vælgere. Ved en afstemning inden for partiet i 2004 gik 56,6 pct. ind for forfatningstraktaten. Her synes forholdene i Danmark i 1972 i det mindste at have været anderledes.

Et helt specifikt og oplagt irrelevant problem kan meget vel have gjort udslaget ved afstemningen i Frankrig den 29. maj 2005 og dermed kastet Europa ind i den krise, som det endnu ikke er kommet ud af. Det er det såkaldte 'pinseproblem'. Som påpeget af Perrineau svingede tallene i alle meningsmålinger fra ja før pinse til en ret præcis forudsigtelse af en nej-sejr på godt 54 pct. efter pinse. Som det fremgår af en CEVIPOF-analyse, var det helt dominerende samtaleemne i maj måned premierminister Jean-Pierre Raffarins beslutning om at gøre anden pinsedag til hverdag, hvor man skulle arbejde for 'gamle og handicappede'. Det skulle bøde på underskuddet i Socialsikringen. Men det var særdeles upopulært. Maj er de franskes foretrukne måned for forlængede weekender, og premierministeren blev omgående afskediget efter folkeafstemningen.

Præsidenten selv gik ikke, som de Gaulle havde gjort i 1969. Men han havde hårdt brug for en syndebug. For hans plan var gået helt skævt. Han havde haft fire grunde til den

14. juli 2004 at udskrive en folkeafstemning ifølge Pierre Martin fra statskundskabsinstituttet i Grenoble. For det første at genoprette sin egen prestige ved en valgsejr efter socialisternes store triumf ved forårets regionalvalg. For det andet at splitte oppositionen. For det tredje at skabe ro i egne rækker, hvor en ærgerlig ung politiker ved navn Nicolas Sarkozy søgte at få kontrol med det gaullistiske parti UMP, bl.a. ved høj-røstede krav om folkeafstemning. For det fjerde at genvinde Frankrigs ledende rolle på den europæiske scene ved en folkelig tilslutning til forfatningstraktaten, der jo var et fransk projekt.

Martin påviser i sin analyse i CE-VIPOF-tidsskriftet, at nøjagtig tilsvarende indenrigspolitiske taktiske hensyn lå bag både Pompidous og Mitterrands beslutning om at afholde folkeafstemninger om europæiske traktater. I Frankrig kan præsidenten – som i Island – tage initiativet til folkeafstemninger uden at spørge parlamentet. Men det må tilføjes, at meningsmålingerne i alle tilfælde på det tidspunkt, hvor beslutningen blev truffet, tydede på en sikker ja-sejr.

Et særligt nej-bælte

De franske undersøgelser kaster også lys over, hvordan stemmerne fordelte sig aldersmæssigt, socialt og regionalt. Der var kun ja-flertal i aldersgruppen over 55. Det er blevet

fortolket således, at det kun var for disse aldersgrupper, det oprindelige formål med det europæiske projekt at sikre fred i Europa, stadig var af afgørende betydning. Hertil kommer dog, at arbejdsløsheden, der spillede så stor en rolle for de yngre, ikke længere var pensionisternes problem – og man går tidligt på pension i Frankrig.

Socialt fordelte ja- og nejstemmerne sig klart således, at andelen af ja-stemmer steg med uddannelses- og velstandsniveau. Dette forhold afspejler sig også til dels i den regionale fordeling, men dog kun til dels. Uddannelses- og velstandsvariablerne falder sammen med et klart ja-flertal i Paris-området. Men når der også er dele af Frankrig, hvor ja'et har været stærkest, selv om de ikke hører til de rigeste eller bedst uddannede, kan man søge forklaringen i, at der her er tale om egne, hvor den katolske kirke stadig har en vis indflydelse som i Bretagne. I andre egne har man været kirkefjendtlig, siden bønderne tog for sig af de beslaglagte kirkegodser under den Store Revolution.

Et udpræget nej-bælte strakte sig fra Rouen i Normandiet op langs kysten til Nordfrankrig, et område, som har været ganske særligt ramt af industriel arbejdsløshed og udflytning af virksomheder.

Man kan sidestille det med det omsving, der skete i Danmark mellem 1972-afstemningen og Maastricht-afstemningen, hvor det blev de

østjyske byer, der kom til at gøre udslaget, så nej'et vandt den knappe sejr på 50,7 pct. den 2. juni 1992. Baggrunden for dette omsving skal ifølge den århusianske undersøgelse have været utilfredshed med EF's landbrugspolitik, idet de østjyske købstæder har nær kontakt med deres opland.

I Frankrig drog den konservative kandidat ved præsidentvalget i 2007 Nicolas Sarkozy den konsekvens af nej-sejren i 2005, at man bedst kunne komme ud af den europæiske krise, nej'et i Frankrig og Holland havde udløst, ved at udarbejde en modificeret reformtraktat, som ikke ville kræve folkeafstemning, men kunne ratificeres ad parlamentarisk vej.

De to modkandidater, socialisternes Ségolène Royal og centrumskandidaten François Bayrou gik derimod ind for en 'forenklet version' af forfatningstraktaten, som skulle til folkeafstemning. Sarkozy sejrede klart ved præsidentvalget og fastholder sin afvisning af folkeafstemning, skønt meningsmålinger har vist, at omkring 60 pct. stadig ønsker en ny folkeafstemning. Samtidig har de vist, at der så ville blive et ja-flertal på 58 pct., en indikation af, at en folkeafstemning påvirkes af en regerings popularitet.

Den er imidlertid ikke noget brændende politisk tema mere. Bayrous nye centrumsparti Modem fik på grund af den franske valgord-

ning kun fire mandater i Nationalforsamlingen, skønt han havde opnået syv millioner stemmer ved første runde i præsidentvalget. Det socialistiske partis hovedbestyrelse har besluttet at stemme for den nye reformtraktat, da præsidenten helt afviser en ny folkeafstemning, skønt han selv var tilhænger af den, da det drejede sig om forfatningstraktaten.

I Holland har Socialdemokratiet efter at være indtrådt i en regering under ledelse af Peter Balkenende, og efter at den juridiske ekspertise har erklæret reformtraktaten for at være en traktat af en anden type end forfatningstraktaten, frafaldet kravet om folkeafstemning. Under alle omstændigheder er der hverken tradition eller forfatningsmæssigt grundlag for bindende folkeafstemninger i Holland.

Det man kan slutte af både de hollandske og især de mere omfattende politologiske analyser i Frankrig er, at problemet ved anvendelse af folkeafstemninger ved ratifikationerne af de europæiske traktater ikke bare er, at de tekster, der er tale om, er særdeles komplicerede og åbne for flere fortolkninger, konsekvenserne svært overskuelige, men også, at det er umuligt at isolere dem fra motiver, som er klart irrelevante.

Erling Bjøl er professor emeritus i statskundskab og forfatter.