

- undersøgelse på Bornholm 1975-76. SBI-Bygplanlægning 33, Statens byggeforskningsinstitut, Hørsholm.
- Verba, S. m fl (1978) *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wahlberg, S. m fl (1978) *Samförstånd eller konflikt? Om samhällsarbete inom socialvården*. Liber, Stockholm.
- Wettergren, G. (1969) *Initiativ till insyn, i Att bo*, nr 1.

Litteratur om folkomröstningar

Fram till september 1978 hade det i världens länder hållits över 500 riksomfattande folkomröstningar. Inte oväntat leder Schweiz ligan med 297 stycken. Men även i de flesta andra länder har folket åtminstone någon gång direkt fått säga sin mening om olika politiska förslag. Vem minns till exempel folkomröstningen om ny författning i Övre Volta den 27 november 1960? Eller att Rumänien den 2 maj 1866 med 99,9 procents majoritet röstade för att Karl av Hohenzollern skulle få bli furste? Eller att Nya Zeeland hade fyra förbudsomröstningar mellan 1908 och 1919?

För den statsvetenskaplige kalenderbitaren är den av David Butler och Austin Ranney redigerade volymen *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory* (American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., 1978) en guldgruva. I ett antal översiktstabeller förtecknas samtliga nationella folkomröstningar samt omröstningar i kolonier och underlydande territorier. Så långt källorna medgivit har man också angett omröstningarnas utfall och andelen deltagande väljare.

Vad har då omröstningarna handlat om? Det visar sig att det vanligaste ämnet har varit att godkänna ett lands nya konstitution eller regim eller att ändra i en redan existerande författning. I Afrika, Asien och Syd- och Mellanamerika har denna typ av omröstningar varit den helt dominerande. Till bilden hör att resultaten i dessa fall ofta leder till över 90-procentigt stöd för det framlagda förslaget. Faktiskt visar statistiken att det aldrig har hänt att en folkomröstning i Afrika eller Asien givit en majoritet av nej-röster. Folkomröstningar har inte sällan använts för att ge regimer av tvivelaktig demokratisk halt åtminstone ett sken av legitimitet.

Med undantag för Schweiz har det inte heller i Europa varit speciellt vanligt att hänskjuta konkreta politiska förslag till väljarna för direkt avgörande. I internationellt perspektiv framstår de svenska omröstningarna om vänstertrafik och ATP som undantag. Folkomröstningarna har främst gällt författningsfrågor, förslag om att överlåta bestämmanderätt till internationella organ (där EEC-omröstningarna i Danmark, Frankrike, Irland, Norge och

Storbritannien naturligtvis spelat stor roll under 1970-talet) och moralfrågor (främst förslag om alkoholförbud). De på senare år så aktuella folkomröstningarna om kärnkraft har man i boken tyvärr bara hunnit behandla i förbigående.

I en översiktsartikel om folkomröstningsinstitutets utnyttjande söker Butler och Ranney finna generella förklaringar till varför folkomröstningar i de olika fallen kommit till stånd. Man erkänner att varje omröstning tycks ha sin egen speciella historia, rotad i varje lands individuella tradition. Men några gemensamma element kan ändå spåras. Först urskiljs de fall där författningen föreskriver att folkomröstning måste hållas. Schweiz och Australien har grundlagar som bara kan ändras efter att folket direkt har fått uttala sig. I vissa fall kräver grundlagsändring i Frankrike, Irland och Danmark att folkomröstning utlyses. (Till den senare listan får Sverige numera tilläggas.)

Den andra förklaringen till att folkomröstningar avhållits är att de kan verka legitimerande. Inte bara för absolutistiska regimer, utan ibland även för demokratiska. Den första folkomröstningen i Storbritanniens historia, om fortsatt medlemskap i EEC 1975, förklaras bland annat av att regeringen kände ett behov att få dokumenterat att allmänheten stod bakom dess linje. (Denna omröstning behandlas närmare i David Butler & Uwe Kitzinger, *The 1975 Referendum*, Macmillan 1976.) En tredje förklaring till att folkomröstningsinstitutet använts är att omröstningarna ibland har ineburit en önskvärd överflyttning av beslutanderätten. I vissa frågor har regeringar och partier varit splittrade eller de har velat undvika ansvar för beslut som varit impopulära hos breda lager av allmänheten. Folkomröstningar har varit ett sätt att skyffla den heta potatisen vidare, till den enda instans som folket sedan inte kunnat klaga på, nämligen till folket självt. Till denna kategori kan föras ett aktuellt exempel från svensk politik.

Det kanske allvarigaste hotet mot folkomröstningsinstitutet är att väljarna sviker det. Man har ibland oroats över att låga deltagandesiffror skulle undergräva idén om folkets direkta inflytande i den politiska processen. I Australien, som haft så många som 39 omröstningar sedan 1906, har man för säkerhets skull infört obligatorisk röstning. Men i övriga länder tycks det på det hela taget inte vara någon större fara. Deltagandet ligger vanligtvis inte särskilt mycket under nivån vid normala val. Ändå kan möjligen väljarna ibland få lite för mycket av det goda. I Schweiz har deltagandet sjunkit undan för undan. Under perioden 1914-1944 låg andelen röstande genomsnittligt på 61 procent; 1970-1978 var siffran nere i 42 procent.

I USA har det aldrig hållits någon riksomfattande folkomröstning. Ännu så länge, får man kanske tillägga, eftersom förslag om att införa ett sådant institut nyligen

framlagt i kongressen. Men på delstatlig och lokal nivå är bilden en helt annan. Där är referendum och initiativ ett etablerat inslag i det politiska livet. En närmare granskning visar att dessa former för direkt lagstiftning är vanligast förekommande i USA:s västra delstater, de områden där etablerade politiska institutioner inte hade hunnit rota sig när den progressiva idéerörelsen i seklets början banade väg för direktdemokratiska innovationer.

Överhuvud taget kan man se ett gemensamt mönster för de politiska system där folkomröstningar har en mera central plats. I Schweiz och i de första amerikanska kolonierna fanns en direktdemokratisk tradition som naturligt ledde över till bruket att genom folkomröstningar låta folket självt deltaga i den politiska beslutsprocessen.

Det var ändå inte utan debatt som folkomröstningsinstitutet fick fäste i USA och Schweiz. I ett särskilt kapitel speglas den tidvis intensiva diskussion, som främst mellan 1890 och 1920 fördes för och emot folkomröstningstanken. Anhängarna radade upp de klassiska direktdemokratiska argumenten om att besluten förs närmare människorna, debatten blir mer öppen, folkviljan uttrycks mer precist och att apatin minskar. Motståndarna såg ett hot mot den representativa demokratis institutioner och de menade att folkomröstningarnas utslag ofta var ett bristfälligt mätinstrument av folkviljan. En fara var också att debatten kunde polariseras och önskvärda kompromisslösningar förhindras.

Huvuddelen av boken utgörs av ett antal uppsatser om folkomröstningsinstitutets faktiska användning i ett antal politiska system. Sålunda behandlas Schweiz, USA, Kalifornien, Australien, Frankrike, Skandinavien, Irland och Storbritannien. Det skandinaviska avsnittet, författat av Sten Sparre Nilson, är av särskilt intresse i bokens jämförande perspektiv. Här åskådliggörs nämligen hur folkomröstningar fungerat i länder med starka partisystem.

Bokens slutsatser är försiktiga, för att inte säga tama. Butler och Ranney konstaterar att intresset för folkomröstningar har ökat under 1970-talet. De avstår från att värdera detta stigande intresse, utan nöjer sig med att inta en mellanposition. De vill inte avskaffa folkomröstningarna, men de vill heller inte se dem ersätta de representativa institutionerna.

För den som vill orientera sig om folkomröstningsinstitutets användning runt om i världen är boken ändå en utmärkt introduktion. Man bör dock påminna om att svensk statskunskap har producerat ett flertal verk inom området, vilka förtjänar att tagas ned från hyllan i dessa tider. Standardarbetet om den svenska debatten är Gunnar Wallins "Folkomröstningsinstitutet" i *Samhälle och riksdag*, II, Almqvist & Wiksell 1966. Kom-

munala folkomröstningar har behandlats av Agne Gustafsson i en rapport för kommunaldemokratiska utredningen (SOU 1975:46). I det offentliga utredningsmaterialet finns mer att hämta. Folkomröstningskommittén i början av 1920-talet avsatte flera betänkan, bl a en jämförande undersökning av Axel Brusewitz samt Herbert Tingstens "Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas Förenta Stater" (SOU 1923:8). Här bör också nämnas Brusewitz' "Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokratin" (1923). I anslutning till 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning gjordes två specialundersökningar: "Folkomröstningsinstitutet i Schweiz" av Elis Håstad (SOU 1952:8) och "Folkomröstningsinstitutet i Förenta Staterna" av Eric G Öhlin (SOU 1952:9). Utredningens överväganden publicerades i betänkandet "Allmän folkomröstning" (SOU 1952:7). Spelet kring ATP-omröstningen 1957 behandlas i Björn Molins avhandling *Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik* (Akademiförlaget, Göteborg 1965). Väljarnas beteende i denna omröstning analyseras av Bo Särilvik i "Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957" (SOU 1959:10). När det gäller 1980 års omröstning i kärnkraftsfrågan har förspelen beskrivits av Evert Vedung i uppsatsen "Kärnkraft, folkomröstning, regeringshavari" (Reaktorn nr 4 1978).

Den svenska litteraturen om folkomröstningar är dock tyvärr inte alltid lika rikhaltig. Det är paradoxalt att när konsultativt referendum, där ju resultatet inte har någon som helst bindande kraft, en gång i tiden genomfördes var debatten intensiv. Men när nu Sverige tar det principiellt betydelsefulla steget att införa beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor sker det nästan helt utan diskussion. Förslaget framfördes i rättighetsskyddsutredningens betänkande "Förstärkt skydd för fri- och rättigheter" (SOU 1978:34). Uppenbarligen gjorde utredningens ordförande Gunnar Heckscher ett skickligt arbete när han lyckades samla socialdemokraterna och de borgerliga i en gemensam kompromiss i de kontroversiella rättighetsfrågorna. I uppgörelsen ingick att socialdemokraterna gav med sig för de borgerligas krav på beslutande folkomröstning vid grundlagsändring. Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas om yrkandet stöds av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter. Om mer än hälften av väljarna röstar nej förkastas grundlagsförslaget. Regeln har för övrigt samma innebörd som författningsutredningens förslag 1963. Men kompromissens pris blev tydligen att man i betänkandet undvek att närmare gå in på frågan. Diskussionen om folkomröstning upptar knappa tre sidor. Inte heller propositionen, konstitutionsutskottets utlåtande eller riksdagsdebatten var mer upplysande. Det var egentligen bara i vänsterpartiet kommunisternas motion som det restes principiella invändningar. Argumenteringen gick där ut på att förslaget stod i strid med

den representativa demokratins principer.

Den som i förarbetena söker efter en närmare diskussion kring detta nya tillskott i vår grundlag, den letar förgäves.

Olof Petersson

Pornografi och våldsframställningar

Den år 1977 tillsatta yttrandefrihetsutredningen (YFU) har i uppdrag att undersöka om det är möjligt att efter tryckfrihetsförordningens mönster skapa en enhetlig grundlagsreglering av yttrandefriheten. YFU:s hittillsvarande verksamhet redovisades i en översiktsartikel i Statsvetenskaplig Tidskrift 1979:3 av utredningens sekreterare, rådman Carl Behrman.

I det fortsatta arbetet har YFU enligt direktiven att i samband med ett ev avskaffande av filmcensuren överväga behovet av bestämmelser rörande pornografi och våldsframställningar. Som ett led i detta arbete har utredningen tillställt ett antal massmedieforskare en enkät innehållande fyra frågor. Meningen är att resultatet av denna enkät skall redovisas i utredningens kommande huvudbetänkande.

Bland dem som har svarat på YFU:s enkät är *Bengt Nerman*, docent i litteraturvetenskap och universitetslektor vid journalisthögskolan i Stockholm. Med utredningens tillstånd publicerar StvT här hans svar. Nerman har bett oss påpeka, att han på det begränsade utrymme som stått till buds inte har kunnat göra framställningen så utförlig och så nyanserad, som han egentligen hade önskat.

YFU frågor

1. Vilket är enligt Er uppfattning forskningsläget i stort när det gäller pornografiska framställningars effekter på mottagarna?
2. Vilken är Er egen uppfattning om pornografiska framställningars effekter på mottagarna?
3. Vilket är enligt Er uppfattning forskningsläget i stort när det gäller våldsframställningars effekter på mottagarna?
3. Vilken är Er egen uppfattning om våldsframställningars effekter på mottagarna?

Bengt Nerman svarar

Frågorna 1 och 3

För att man ska kunna se problemen kring pornografin och våldsframställningarna på ett verklighetsbetonat sätt krävs en teori som binder samman samhälle, individ och symboliskt uttryck och som förmår beskriva våra symbolrelationer, samt därtill metoder för beskrivningen av dessa relationer och funktioner. Så vitt jag kan se saknar forskningen för närvarande de för detta ändamål nödvändiga teorierna och metoderna.

Vad vi har i stället är en sk påverkningsforskning. Man antar inom den att vissa "stimuli", exempelvis pornografi och våldsframställningar, har vissa "effekter", som kan "mätas". Detta betyder att man ur sammanhanget av samhälle, individ och symboliskt uttryck väljer ut symbolerna, bestämmer dem som mekaniskt verkande orsaker, tänker deras "effekter" som om det hade varit fråga om fysiska beröringar eller retningar och försöker "mäta" vilka förändringar symbolerna åstadkommer hos läsare, lyssnare och tittare.

Den enkät som jag nu svarar på är, som ett exempel, tänkt utifrån sådana utgångspunkter.

Det är åtskilliga problem förbundna med denna typ av forskning. Den går förbi det grundläggande faktum att människan är en symbolhanderande varelse som hanterar sina symboler i och genom konventioner. Detta betyder att forskarna tar miste på arten av de faktorer de vill beskriva: man missar att t ex både pornografin och våldsframställningarna just är symboliska uttryck, att det alltså är fråga om bildlika framställningar med vilka vi hanterar oss själva och verkligheten, och att därför deras användningar och funktioner är konventionsbestämda. Man betraktar människan, inte som en social varelse med symbolfunktionen som särskiljande drag, utan som en mekaniskt fungerande maskin eller ett kemiskt preparat. Detta betyder att man ur forskningsperspektivet utesluter både samhälle och tidsdimension.

Metoden att lyfta ut en viss instans i ett spel som orsak ("stimulus") gör att resultaten är bestämda redan ur valet av tankemodell. Forskarna riskerar därmed att förväxla orsaker med verkningar.

I och med att påverkningsforskningen utesluter sammanhang och faktorer som inte passar in i påverkan-effektmodellen – t ex att vi använder symboler för att göra relationer synliga, jämförbara och hanterbara och därmed bland annat kan uppnå verklighet – kan den ge upphov till inte bara ytliga och orealistiska utan rent falska förklaringar, samtidigt som den beslöjar andra. Sådana förklaringar måste utgöra dåliga underlag för politiska beslut. Det är karakteristiskt att påverkningsforskningen i stort förmår föreslå två alternativa politiska handlingar: förbud mot eller tillåtelse av något redan