

Ja eller nej till kommunal folkomröstning?

En granskning av kommuninvånares och beslutsfattares syn på
användning av direkt demokrati i beslutsfattandet

Pia Gästrin

Matrikelnummer 22456

Pro gradu-avhandling i offentligt ledarskap

Fakulteten för samhällsvetenskaper och
ekonomi

Åbo Akademi

2018

Abstrakt

Ämne: Offentligt ledarskap
Författare: Pia Gästrin
Arbetets titel: Ja eller nej till folkomröstning? En granskning av kommuninvånarens och beslutsfattarens syn på användning av direkt demokrati i beslutsfattandet
Handledare: Sari Pikkala
<p>Abstrakt:</p> <p>Inom både lagstiftningen och den offentliga diskussionen finns klara strävanden till att öka medborgarnas inflytande och deltagande i den demokratiska processen som ett komplement till det representativa beslutsfattandet. Man har inför olika direktdemokratiska element, till exempel kommunala folkomröstningar, men hur ser kommuninvånare och beslutsfattare på frågan?</p> <p>Syftet i denna avhandling är att granska om det finns skillnader i hur kommuninvånare, kommunala förtroendevalda och ledande kommunala tjänstemän förhåller sig till användning av kommunal folkomröstning som en del av beslutsfattandet samt om politisk ståndpunkt och värderingar påverkar synen på folkomröstningar.</p> <p>Avhandlingens hypoteser är att kommuninvånare ställer sig positivt till folkomröstningar, medan förtroendevalda och ledande tjänstemän förhåller sig mera negativt samt att personer som placerar sig till vänster på den politiska skalan ser mera positivt på folkomröstningar än personer som placerar sig till höger.</p> <p>Avhandlingen baserar sig på en kvantitativ studie av ett tidigare insamlat empiriskt material, där jag granskar hur olika beroende variabler påverkar kommuninvånarens och beslutsfattarens syn på användning av folkomröstning vid avgörandet av viktiga kommunala frågor.</p> <p>På basen av den empiriska studien drar jag slutsatsen att avhandlingens hypoteser stämmer. Kommuninvånare ställer sig positivt till folkomröstningar, medan förtroendevalda har en klart mera negativ syn. Ledande kommunala tjänstemän ställer sig allra mest negativt till folkomröstningar. Personer som placerar sig till vänster på den politiska skalan har en klart mera positiv syn på folkomröstningar än personer som placerar sig själva till höger på samma skala. Partitillhörighet följer också långt samma trend, högerpartiernas väljare ställer sig mera negativt till folkomröstningar än vänsterpartiernas. Kommunala förtroendevalda och ledande tjänstemän ställer sig dock negativt till folkomröstningar oberoende av partitillhörighet.</p> <p>Utgående från dessa resultat kan man ställa frågan om möjligheten till kommunal folkomröstning verkligen inför en möjlighet för kommuninvånarna att på ett mera direkt sätt påverka beslutsfattandet, då beslutsfattarens inställning är så negativ.</p>
Nyckelord: kommunal folkomröstning, direkt demokrati
Datum: 23.9.2018 Sidoantal: 77
Abstraktet godkänt som mognadsprov

Innehåll

	Sida
Tabellförteckning	5
1 Inledning	6
2 Forskningsansats	8
2.1 Forskningsfråga och hypoteser	8
2.2 Beroende och oberoende variabler	9
2.3 Metod och material	10
2.4 Avgränsningar	10
3 Tre former av demokrati	12
3.1 Representativ demokrati	12
3.2 Direkt demokrati	13
3.3 Deltagardemokrati	14
4 Folkomröstningsinstitutionen	15
4.1 Olika typer av folkomröstningar	15
4.2 Bindande och rådgivande folkomröstningar	19
4.3 Legitimitetsproblem	19
5 Kommunala folkomröstningar	22
5.1 Lagstiftning om kommunala folkomröstningar i Finland	22
5.2 Användning av kommunala folkomröstningar i Finland	24
5.3 Exempel på användning av kommunala folkomröstningar i andra länder	25
5.3.1 Sverige	26
5.3.2 Norge	27
5.3.3 Danmark	27
5.3.4 Schweiz	28

6 Folkomröstning som en del av beslutsfattandet	30
6.1 Kommuninvånares och kommunala beslutsfattare syn på folkomröstningar	30
6.2 Hur politisk ståndpunkt och ideologi påverkar kommuninvånares syn på folkomröstning	32
6.3 De politiska partiernas syn på folkomröstning	33
6.3.1 Riksdagspartierna på politisk höger-vänsterskala	33
6.3.2 Riksdagspartiernas syn på direkt demokrati och folkomröstningar	35
7 Analys	38
7.1 Empiriskt material	38
7.2 Genomförande av analysen	40
7.3 Analysresultat	42
7.3.1 Bakgrundsfaktorer	42
7.3.2 Kommuninvånare och beslutsfattare	49
7.3.3 Politiskt intresse, ideologi och värderingar samt partitillhörighet	55
7.4 Slutsatser	67
8 Avslutande diskussion	70
Litteratur	

Tabellförteckning

	Sida
Tabell 1. Hur påverkar kön synen på folkomröstning?	42
Tabell 2. Hur påverkar ålder synen på folkomröstning?	43
Tabell 3. Hur påverkar modersmål synen på folkomröstning?	44
Tabell 4. Hur påverkar yrke och tjänsteställning synen på folkomröstning?	45
Tabell 5. Hur påverkar boendeområde synen på folkomröstning?	47
Tabell 6. Hur påverkar huruvida man avser att rösta i följande kommunalval synen på folkomröstning?	48
Tabell 7. Hur ser kommuninvånare på användning av folkomröstning?	49
Tabell 8. Hur ser kommunala beslutsfattare (förtroendevalda och ledande tjänstemän) på användning av folkomröstning?	50
Tabell 9. Hur skiljer sig förtroendevaldas och ledande tjänstemäns syn på folkomröstning?	51
Tabell 10. Hur påverkar kommunens storlek invånarnas syn på folkomröstning?	53
Tabell 11. Hur påverkar kommunens storlek beslutsfattarnas syn på folkomröstning?	54
Tabell 12. Hur påverkar politisk ideologi synen på folkomröstning?	55
Tabell 13. Hur påverkar värderingar och samhällssyn synen på folkomröstning?	56
Tabell 14. Hur påverkar partipreferens synen på folkomröstning?	58
Tabell 15. Hur påverkar beslutsfattarnas partitillhörighet synen på folkomröstning?	62
Tabell 16. Hur påverkar vilket parti som är störst i kommunen beslutsfattarnas syn på folkomröstning?	65

1 Inledning

Den representativa demokratin har traditionellt haft en mycket stark ställning i västerländska demokratier. Tyngdpunkten har länge legat på den valdemokratiska modellen, där medborgarna med jämna mellanrum i allmänna val får ta ställning till vem som skall fatta besluten i samhället. Mellan valen ligger sedan beslutsfattandet helt och hållet hos de representanter som folket valt. (Bengtsson 2008, 51-52)

I och med att deltagandet i och intresset för allmänna val sjunkit under den senaste tiden har det ställts allt mera krav på att utveckla nya former av demokrati där medborgarna i större omfattning har möjlighet att delta i beslutsfattandet också mellan valen. Denna utmaning har lett till att nästan alla västerländska demokratier infört olika former av deltagardemokrati på den lokala nivån för beslutsfattande. (Joas 2006, 266)

Folkomröstning och möjlighet till medborgarinitiativ är bland de vanligaste instrument som tagits i bruk för att öka möjligheterna för medborgarna att delta i beslutsfattandet. I de flesta fall är folkomröstningar rådgivande och avsedda att fungera som komplement till det representativa beslutsfattandet, men till exempel i Schweiz och vissa delar av Tyskland används också bindande folkomröstningar som en etablerad del av beslutsfattandet. En intressant fråga är om folkomröstningen som rådgivande är en ”riktig” form av direkt demokrati eller endast ett sätt för beslutsfattarna att legitimera sina beslut. (Karjalainen 2013, 2)

I Finland och de övriga nordiska länderna används den rådgivande folkomröstningen på kommunal nivå främst i samband med beslut om kommunsammanslagningar, trots att lagstiftningen ger möjlighet att ordna folkomröstningar också om många andra frågor inom det kommunala beslutsfattandet. Eftersom det ändå alltid är kommunfullmäktige som fattar beslut om att ordna kommunala folkomröstningar och formulerar svarsalternativen är det ändå i första hand beslutsfattarna som bestämmer om i vilka frågor folkomröstning ordnas och i vilken omfattning man använder möjligheten till folkomröstning.

Att man ändå valt att fortsätta betona det representativa beslutsfattandet väcker vissa frågor. Vill invånarna att det ordnas folkomröstningar också i andra frågor än om kommunsammanslagningar? Eller blir det för många folkomröstningar och frågor att ta ställning till för att man skall orka engagera sig om användningen ökas? Vill beslutsfattarna hålla fast vid sin etablerade ställning och motsätter de sig kanske därför en ökad användning av folkomröstningar?

I denna pro gradu-avhandling har jag för avsikt att studera folkomröstningen som en form av direkt deltagande och dess användning i nuläget. Mitt syfte är att granska om det finns skillnader mellan kommuninvånarens och beslutsfattarens (både förtroendevalda och ledande tjänstemän) syn på användning av folkomröstning och huruvida politisk ståndpunkt och värderingar har en inverkan på synen på folkomröstning. Jag fokuserar på användningen av folkomröstning på kommunal nivå.

Jag kommer att placera in folkomröstningsinstitutionen i en demokratiteoretisk diskussion och ge en överblick över hur tre olika demokratityper (representativ, direkt och deliberativ demokrati) förhåller sig till folkomröstningar. Därefter kommer jag att presentera folkomröstningen som institution samt lagstiftningen och användningen i Finland. För att skapa en kontext kommer jag därtill att göra en kort jämförelse med Sverige, Norge, Danmark och Schweiz.

Mitt syfte är att få svar på frågan om hur kommuninvånarna och beslutsfattarna ser på användning av folkomröstning som en del av det kommunala beslutsfattandet genom en kvantitativ analys. Avslutningsvis kommer jag föra en diskussion utgående från analysresultaten och diskutera vad man med hjälp av dem kan dra för slutsatser kring användningen av folkomröstning inom det kommunala beslutsfattandet samt om folkomröstningar verkligen kan anses införa ett direktdemokratiskt element i det kommunala beslutsfattandet.

2 Forskningsansats

2.1 Forskningsfråga och hypoteser

Syftet med att använda folkomröstningar som ett sätt för beslutsfattande parallellt med det rådande representativa beslutsfattandet är att öka medborgarnas deltagande och intresse för samhällets beslutsprocesser. Då frågan diskuteras i offentligheten stöder de flesta användningen av folkomröstning i vissa betydande frågor, men man kan fråga sig huruvida olika aktörer verkligen ser ökandet av medborgarnas direkta inflytande som entydigt positivt eftersom vissa aktörer i olika maktpositioner kan uppfatta att det begränsar deras befintliga inflytande och handlingsutrymme.

Mitt syfte i denna avhandling är att undersöka om det finns skillnader i hur olika kommunala aktörer uppfattar användning av kommunal folkomröstning som en del av det kommunala beslutsfattandet i vissa betydande avgöranden.

I teoridelen av denna avhandling granskar jag tidigare forskning gällande olika kommunala aktörers syn på användning av folkomröstningar i beslutsfattandet samt på vilket sätt politisk syn och värderingar påverkar synen på användning av folkomröstningar. Därefter har jag granskat tidigare insamlat empiriskt material om det finns ett samband mellan olika kommunala aktörers (invånare/förtroendevalda/ledande tjänstemän) syn på användningen av kommunala folkomröstningar som en del av beslutsfattandet samt om politisk tillhörighet har en inverkan på synen på användningen av folkomröstningar.

Forskningsfrågan lyder:

Hur skiljer sig synen på användning av kommunal folkomröstning i de viktigaste kommunala avgörandena hos kommuninvånare, kommunala beslutsfattare och ledande kommunala tjänsteinnehavare?

Jag förväntar mig att det finns synbara skillnader mellan de olika aktörerna. Jag antar att kommuninvånarna ställer sig positivt till användning av folkomröstning som en del

av det kommunala beslutsfattandet, medan de förtroendevalda och de ledande tjänstemännen torde ställa sig negativt till folkomröstningar. Därtill antar jag att också politisk tillhörighet har en inverkan på de olika aktörernas, syn på folkomröstning.

Mina hypoteser är därmed

- 1) Kommuninvånare ställer sig positivt till användning av folkomröstningar inom det kommunala beslutsfattandet.
- 2) Kommunala förtroendevalda och ledande tjänstemän har en mera negativ syn på användning av kommunala folkomröstningar än kommuninvånare.
- 3) Personer som stöder partier till vänster på den politiska skalan och/eller identifierar sig som företrädare för mjuka värderingar ställer sig mera positivt till användning av kommunala folkomröstningar, medan personer som stöder partier till höger på den politiska skalan och/eller identifierar sig som företrädare för hårda värderingar ställer sig mera negativt till användning av folkomröstningar som en del av det kommunala beslutsfattandet.

2.2 Beroende och oberoende variabler

Den beroende variabel som jag bygger upp min avhandling kring är vilken syn kommuninvånare, kommunala förtroendevalda och ledande kommunala tjänsteinnehavare har på användning av kommunal folkomröstning vid avgörande av viktiga politiska frågor inom det kommunala beslutsfattandet.

De oberoende variabler som jag valt att använda är ställning i kommunen (invånare/förtroendevald/tjänsteman), politiskt intresse (huruvida man kommer att rösta i kommande val), politisk ideologi (partitillhörighet och placering på skala ”vänster-höger”), värderingar (placering på skala ”hård-mjuk”) och största (=makthavande) parti kommunen.

Därtill kommer jag att granska också variabler som ålder, kön, modersmål och yrkesställning samt kommunstorlek för att se ifall det finns intressanta eller förklarande faktorer bland dessa som kan ge mervärde för analysresultatet.

2.3 Metod och material

Jag kommer inledningsvis att via litteratur och tidigare forskning presentera de olika demokratiformerna samt granska folkomröstningen som institution och presentera dess historia och användning och lagstiftning i Finland samt göra en kort jämförelse med några nordiska länder och Schweiz. Därefter kommer jag att granska vad som skrivits i tidigare forskning om hur politisk ställning i en kommun (invånare/beslutsfattare/tjänsteman) påverkar synen på användning av folkomröstning som en del av beslutsfattandet samt hur partitillhörighet och värderingar påverkar synen på direkt demokrati och folkomröstningar.

Jag kommer därefter att granska mina hypoteser i en finländsk kontext med hjälp av material från tidigare gjorda empiriska studier över kommuninvånares och beslutsfattareshållningar i olika frågor. Det empiriska materialet presenteras närmare i analysdelen av avhandlingen. Analysen görs huvudsakligen genom korstabeller av mina beroende och de oberoende variabler.

2.4 Avgränsningar

Frågeställningar kring de olika formerna av demokrati samt folkomröstningen som institution är många och väldigt intressanta. För att denna avhandling skall bli en ändamålsenlig helhet måste vissa avgränsningar göras. Folkomröstningen får här fungera som huvudsakligt forskningsobjekt, medan övriga element av direkt demokrati (initiativ, opinionsundersökningar, invånarkvällar) lämnas utanför studien. Eftersom folkomröstning torde vara den mest synliga och bäst kända formen av direkt demokrati anser jag ändå att denna avgränsning inte försämrar slutresultatet. Eftersom kontexten är det kommunala beslutsfattandet torde folkomröstning också vara den

mest konkreta formen av direkt demokrati och därför fungera bra som ”representant” för direktdemokratiska inslag i det kommunala beslutsfattandet i Finland.

Jag väljer också här att fokusera på kommunala folkomröstningar framom nationella eftersom det ger en bättre möjlighet till en mera kvantitativ studie på grund av större tillgång till material och tidigare forskning, trots att nationella folkomröstningar särskilt efter brexit-omröstningen också hade varit ett väldigt intressant forskningsområde.

I analysdelen av avhandlingen gör jag avgränsningarna enligt det empiriska material jag haft till förfogande. Det innebär här att jag utnyttjar de frågor som ställts i KUTU- och VILU-undersökningarna som oberoende variabler. Analysresultaten visar på vilka skillnader det eventuellt finns mellan de olika variablerna. Dessa skillnader väcker i många fall intressanta frågeställningar kring varför dessa skillnader finns och vad som orsakar dem. Dessa frågor kan det empiriska materialet jag använt inte ge svar på och omfattningen för denna avhandling ger inte utrymme för att ytterligare söka fram dessa svar.

3 Tre former av demokrati

Demokrati kan på en allmän nivå definieras som ett politiskt system där möjligheterna att delta i beslutsfattandet i stor utsträckning delas av alla vuxna medborgare och graden av demokrati bestäms av hur de som är objekt för beslutsfattandet kan delta och påverka (Dahl 1968, 17–18). I stadsstaterna i antikens Grekland var direkt demokrati och beslutsfattande genom folkomröstningar den rådande samhällsformen. I och med att demokratin utvecklats under århundradenas lopp har representativ demokrati, alltså beslutsfattande genom demokratiskt valda lagstiftningsorgan, blivit normen i demokratiska stater. (Berndtson 1994, 205-206)

Under senare tider har man försökt utveckla det traditionella representativa beslutsfattandesättet i en riktning som bättre tar medborgarna i betraktande och ger medborgarna ökade möjligheter att påverka. Man talar då om deltagardemokrati. Gemensamt för den deltagande demokratis teoretiker är att de anser att allt flera människor vill delta i det beslutsfattande som berör dem och att de politiska strukturerna borde omformas på ett sätt som i större omfattning ger möjlighet till det. (Berndtson 1994, 205-206)

3.1 Representativ demokrati

Redan Max Weber kom i sina analyser om demokrati fram till att makten alltid koncentreras till ett litet fåtal, men fåväldet kan kontrolleras bättre i en representativ demokrati än i en direkt demokrati. I en representativ demokrati kan medborgarna med jämna mellanrum i samband med val antingen ge makthavarna fortsatt förtroende eller byta ut dem. (Paloheimo-Wiberg 1997, 159) Man kan också tala om begreppet valdemokratisk idealmodell, enligt vilken att rösta i allmänna val är medborgarnas främsta möjlighet att påverka beslutsfattandet. Efter valdagen har de valda beslutsfattarna ansvar för alla politiska frågor under resten av valperioden. (Bengtsson 2008, 51)

Representativ demokrati kritiseras från två olika håll. En del anser att representativ demokrati ger den politiskt okunniga allmänheten för mycket makt. Andra menar att den representativa demokratin fjärrar det politiska beslutsfattandet från folket och deras behov och åsikter. I den representativa demokratin finns alltid ett uppenbart ojämlikt drag; makten att fatta politiska beslut om sakfrågor finns alltid hos en liten minoritet av folket, som blir en begränsad elit av professionella politiker. (Paloheimo-Wiberg 1997, 159) Anckar (1980, 31-39) anser att folkomröstningar i rådgivande form ger ett beslutsunderlag som avspeglar folkopinionen. Folkomröstningen kan på sätt ge legitimitet åt betydande politiska beslut, som sedan fattas av de folkvalda.

I ett representativt system är det de representativa organen (kommunfullmäktige, riksdag) som fattar beslut om huruvida folkomröstning skall ordnas. I vissa länder finns stadganden om att ifall en viss mängd invånare gjort ett initiativ om att en folkomröstning skall ordnas leder det automatiskt till en folkomröstning, men till exempel i Finland ligger det slutliga beslutet om anordnade av folkomröstning alltid hos de representativa organen. Detta leder till att folkomröstning i de flesta representativa system används sparsamt. (Harjula & Prättälä 1996, 230-231)

3.2 Direkt demokrati

Den direkta demokratin är den tidigaste formen av folkvälde och dess förebild är det antika Greklands stadsstater. I moderna stater kan demokratin inte i praktiken fungera i renodlat direkt form, eftersom det inte i praktiken är möjligt att alla medborgare kan samlas samtidigt på en plats för att delta i beslutsfattandet. (Nojonen 1970, 37)

I nutid kan medborgares och kommuninvånares direkta deltagande förverkligas på två sätt, antingen som direkt deltagande i beslutsfattandet eller vid sidan om beslutsfattandet genom olika former av möjligheter till medborgarpåverkan. I Finland anses rådgivande folkomröstningar, initiativ, användardemokrati och annan direkt medborgarpåverkan uppfylla kraven för direkt demokrati. I den centraleuropeiska demokratidebatten skiljer man däremot på kommuninvånarnas äkta (echte) och oäkta (unechte) möjligheter till direkt demokrati. Till de s.k. äkta möjligheterna till direkt

demokrati räknas enbart bindande kommunala folkomröstningar, folkomröstningsinitiativ och direkta borgmästarval. När man talar om direkt demokrati menar en tysk eller schweizare sådant påverkande där medborgare eller kommuninvånare bindande beslutar om en sakfråga. Genom s.k. oäkta möjligheter till direkt demokrati får kommuninvånarna information och kan påverka saker redan i beredningsskedet. Den finländska uppfattningen om vad som räknas till direkt demokrati är alltså klart bredare än den motsvarande mellaneuropeiska uppfattningen. (Sutela 2000, 60)

I nutida system med direkt demokrati har folkomröstningen en central roll i beslutsfattandet. I sådana system kan det vara lagstadgat att vissa, specifikt definierade frågor måste avgöras genom folkomröstning. Enligt Suksi (1993, 29) kan man skilja mellan *förutbestämd* och *icke-förutbestämd* folkomröstning (pre-regulated/non-pre-regulated). Att en folkomröstning är förutbestämd innebär att det finns bestämmelser i grundlagen om att vissa frågor skall avgöras genom folkomröstning. I ett sådant fall sker folkomröstningsprocessen automatiskt i dessa ärenden. Folkomröstningar är då inte ett oregelbundet återkommande fenomen, utan en etablerad del av det politiska beslutsfattandet (Suksi 1993, 29).

I Tyskland och Schweiz är kommunala folkomröstningar bindande och har en central roll i det kommunala beslutsfattandet (Sutela 2000, 160). Anckar (1980, 31-39) konstaterar att det direkta deltagande som medborgarna har möjlighet utöva i och med folkomröstning leder till ett större intresse för samhällliga frågor och till att folket med större uppmärksamhet följer med beslutsfattarnas handlande och till större engagemang i den offentliga debatten.

3.3 Deltagardemokrati

Lewin (1970, 224-225) anser att det alltid finns en spänning mellan direkt och indirekt (representativ) demokrati. Han för fram en tredje form av demokrati, som han kallar den *interaktiva demokratin* (i detta arbete används termen deltagardemokrati), vilken är en mellanform mellan direkt och representativ

demokrati. Enligt Lewin skall beslutsfattandet i en deltagardemokrati fortsättningsvis ske huvudsakligen via de representativt valda organen, men man skall sträva till att maximera medborgarnas deltagande. Ökningen av deltagandet skall åstadkommas genom närmare växelverkan mellan makthavarna och medborgarna. (Lewin 1970, 224-225)

Deltagardemokrati anses ha många fördelar i förhållande till representativ demokrati. Bland annat anses medborgarnas deltagande förbättra kvaliteten i besluten, minska risken för konflikter samt öka allmänhetens förtroende för politiken och göra information mera tillgänglig för medborgarna (Joas 2006, 263). Deltagardemokrati ger också minoriteter och enskilda individer en bättre möjlighet att bli hörda (Michels, 2011, 279).

Held (1997, 330) konstaterar att deltagardemokrati ökar medborgarnas känsla av att ha politiskt inflytande och bidrar till att skapa en aktiv och välinformerad medborgarkår som har större intresse för samhället omkring dem. Om medborgarna upplever att det finns möjligheter att delta effektivt i beslutsfattandet kommer de sannolikt att anse att deltagande i beslutsfattandet ger fördelar och känna sig delaktiga i de fattade besluten. Typiska former av deltagardemokrati är engagemang på lokal nivå, framförallt folkomröstningar och initiativ, men också till exempel brukarinflytande och medbestämmande på arbetsplatsen (Bengtsson 2008, 56-57).

Representativ och deltagardemokrati utesluter dock inte varandra, utan kompletterar varandra. Deltagardemokratins funktion är främst att stöda de existerande demokratiska mekanismerna. Genom att ge medborgarna möjlighet att delta i utformningen av politiken, både i beredningsskedet och utanför de traditionella politiska kanalerna är det möjligt att införa nya element i beslutsprocesserna. Möjligheter till brett deltagande antas också öka legitimiteten i beslutsprocessen (Joas 2006, 262-263)

Eftersom deltagardemokratin i huvudsak fungerar inom ramen för den representativa demokratin är synen på direktdemokratiska element, främst folkomröstningar och medborgarinitiativ, långt likadan som inom den representativa demokratin. Inom deltagardemokratin betonas dock att det är viktigt att få till stånd ett utvidgat

deltagande och inflytande bland medborgarna också mellan valen. Tonvikt läggs speciellt på insyn och inflytande i den kommunala planeringen. (Montin 2006, 24-25) Att vara politiskt aktiv behöver inte heller alltid handla om att direkt delta i själva beslutsfattandet, utan om att föra fram olika åsikter och synvinklar i den politiska debatten och att på det sättet påverka de representativa beslutsfattarnas handlande (Bengtsson 2008, 56). Politiskt deltagande, oberoende av form, kan antas utveckla och fördjupa medborgarnas kunskaper och öka intresset för att aktivera sig i den politiska debatten och därmed åtminstone indirekt i beslutsfattandet (Bengtsson 2008, 169).

4 Folkomröstningsinstitutionen

Folkomröstningen är ett verktyg som ger möjlighet att ordna en allmän omröstning i en fråga som ett statligt eller kommunalt organ i vanliga fall besluter om. Man ger då väljarkåren möjlighet att uttrycka sin åsikt om lagar, lagförslag och andra aktuella ärenden genom att godkänna eller förkasta dem. (Suksi 1993, 6)

4.1 Olika typer av folkomröstningar

I moderna val kan alla röstberättigade medborgare delta, oberoende av var de befinner sig på valdagen, och de behöver inte befinna sig på samma plats samtidigt. Västerländska demokratier kan alltså i de flesta fall anses vara representativa demokratier. Folkomröstning, i den form den nu används, särskilt kombinerad med medborgares rätt till initiativ (medborgarinitiativ på riks- eller lokalnivå), kan därför klassificeras som en direkt, men inte ”ren” form av demokrati. (Suksi 1993, 5)

Folkomröstningsinstitutionen kan indelas i två huvudkategorier; konstitutionellt reglerad (eng. constitutionally regulated) folkomröstning och policy-omröstning (Suksi 1993, 7).

Konstitutionellt reglerad folkomröstning innebär att man ordnar folkomröstning om en lag som i normala fall stiftas av det representativa lagstiftningsorganet. Eftersom medborgarna inte har möjlighet att ta initiativ till denna typ av folkomröstning kan den beskrivas som *passiv*. Om lagen kräver att folkomröstning alltid ordnas i vissa ärenden talar man om *obligatorisk* folkomröstning. Om folkomröstning ordnas på basen av en begäran av ett visst antal medborgare, parlamentsmedlemmar eller statsöverhuvudet talar man om *fakultativ* folkomröstning. (Suksi 1993, 7)

Policy-omröstning innebär att det lagstiftande organet frivilligt ordnar folkomröstning i en viss fråga, utan att det finns skilt krav i lagen om det. Policy-omröstning används ofta för att avgöra politiskt känsliga frågor av ad hoc-karaktär och liknar därför ofta en förtroendeomröstning för de representativa beslutsfattarna.

(Suksi 1993, 7-8) En policy-omröstning är en flexibel metod för att utreda invånarnas åsikter i en viss fråga. En policy-omröstning skiljer sig från andra former av folkomröstningar som det finns tydliga regler för i lagen. Då det till exempel i konstitutionellt reglerade folkomröstningar är förutbestämt hur svarsalternativen skall utformas och hur många de får vara, kan svarsalternativen och vad man röstar om i en policy-omröstning utformas mycket friare. Alltför flexibla alternativ kan dock leda till att inget av alternativen får en majoritet bakom sig, vilket kan leda till ytterligare svårigheter i beslutsfattandet. (Suksi 1993, 11-13)

I Finland kan man enligt 53 § i grundlagen ordna rådgivande folkomröstningar på statlig nivå. Folkomröstningen ska grunda sig på en skild lag som innehåller bestämmelser om tidpunkten och svarsalternativen. Endast två statliga folkomröstningar har ordnats i Finland, år 1931 om upphävande av förbudslagen och år 1994 om medlemskap i Europeiska unionen. Denna form av folkomröstningar kan enligt Suksis kategori anses vara policy-omröstningar, då de gäller väldigt specifika frågor och det är riksdagen som skilt i båda fallen beslutat om att utsätta dem för folkomröstning samt också om tidpunkt och svarsalternativ.

Suksis kategorier går att hitta också i Kommissionen för kommunala folkomröstningars betänkande (KOM 1985:50, 26). Där konstateras att om indelningen görs på basis av grunderna för verkställandet av folkomröstning kan man använda tre kategorier: obligatorisk, villkorlig och frivillig folkomröstning. Obligatorisk folkomröstning innebär att beslutsfattandet i vissa ärenden enligt lagen kräver förrättande av folkomröstning. Folkomröstningen är i ett sådant fall en självklar del av beslutsfattandet. Folkomröstningen är av villkorlig karaktär om omröstning måste ordnas på någon viss begäran. En sådan begäran kan vara till exempel ett initiativ av en viss mängd röstberättigade kommuninvånare. Förrättande av frivillig folkomröstning i något ärende är helt beroende av parlament eller fullmäktige. (Sutela 2000, 64-65)

Folkomröstningar kan även på basis av deras regionala omfattning delas in i nationell, regional och lokal folkomröstning. I en nationell folkomröstning bestäms rösträtten enligt de grunder som annars tillämpas i nationella val. I en regional folkomröstning kan till exempel röstberättigade kommuninvånare och andra röstberättigade

medborgare som bor på ett visst område ha rösträtt. I en lokal folkomröstning är rösträtten beroende av kommunal rösträtt och hemkommun. (KOM 1985:50, 25–26, Sutela 2000, 64)

4.2 Bindande och rådgivande folkomröstning

Om man i ett representativt eller deltagardemokratiskt system utgår från att folkomröstningar endast skall komplettera det representativa systemet innebär det att en folkomröstning endast kan vara rådgivande till sin natur. I Finland ansåg Kommissionen för kommunala folkomröstningar dock att det inte finns några grundläggande hinder för användandet av bindande folkomröstning i den kommunala demokratin. (KOM 1985:50, 41)

Valet mellan bindande och rådgivande folkomröstning görs utgående från vilken form som är ändamålsenligare för att förbättra medborgarnas möjligheter att påverka. Utgångspunkten är att också en rådgivande folkomröstning i de flesta fall torde binda det politiska beslutsfattandet. Då man jämför dessa former av folkomröstning kan man konstatera att speciellt en bindande folkomröstning skulle vara en form av direkt demokrati, men också den rådgivande folkomröstningen ger nya möjligheter för medborgares deltagande i det representativa beslutsfattandet. (KOM 1985:50, 42)

4.3 Legitimitetsproblem

Enligt Anckar (1980, 31-39) är ett av de starkaste argumenten för folkomröstning ”en oförmåga hos det representativa systemet att på ett tillfredsställande sätt avspeglar medborgarnas åsikter”. Folkomröstningar kan då fungera som en motvikt, antingen genom att i bindande form överföra beslutsfattandet direkt på folket eller så att de i rådgivande form ger ett beslutsunderlag som avspeglar medborgarnas åsikter. Anckar (ibid) påpekar att det representativa systemet till en stor del fungerar genom de politiska partierna trots att majoriteten av Finlands folk inte är partiansluten. Detta innebär att representativa systemet representerar vissa mer än det representerar andra.

Anckar (1980, 31-39) konstaterar också att folkomröstning och medborgarinitiativ inte nödvändigtvis skulle avlägsna bristerna i det representativa systemet, utan kan istället få oönskade konsekvenser som inte skulle höja systemets representativitet. Om valdeltagandet i folkomröstningar inte är särskilt stort, flyttas makten över till en snedvriden andel av befolkningen, vilket också skett till exempel i Schweiz (Bengtsson 2008, 200). Man har också fört fram att medborgarna i allmänhet inte innehar den sakkunskap och information som behövs för att välja mellan de uppställda alternativen. En förenkling av folkomröstningens frågeställning till enbart ja och nej-svar kan också påverka slutresultatet, medan för många tillgängliga svarsalternativ kan leda till att inget alternativ får en majoritet bakom sig. (Sutela 2000, 281)

För beslutsfattarna blir det också svårt att föra en kontinuerlig och konsekvent politik om de hela tiden måste beakta möjligheten av uppdykande folkomröstningar. Processerna kan bli ytliga och besluten populistiska. Beslutsfattarna kan då förlora sin känsla av ansvar för de beslut de fattar, vilket kan försvåra planering och långsiktig verksamhet i politiken. Medborgarna kan inte förutsättas ta ansvar för besluten, alltså kan ingen i en sådan situation ställas till svars för ett felaktigt beslut. (Anckar 1980, 31-39, Bengtsson 2008, 201) Ett exempel på detta är till exempel Storbritanniens folkomröstning om utträde ur Europeiska Unionen, där slutresultatet blev att en knapp majoritet av folket röstade nej till det förslag som statsministern lagt fram för att ge legitimitet för sin politiska linje. Nu går man vidare enligt omröstningsresultatet men frågan är vem som bär ansvar för de konsekvenser beslutet får.

Det finns också en allmänt utbredd uppfattning om att direkt demokrati försvagar politiska partier och partisystemet. Med Schweiz som exempel anser man att då folkomröstning ofta används för att avgöra politiska frågor frångår partierna möjligheten till att göra politik genom förhandling och kompromisser. (Ladner & Brändle 1999, 284-285). Ladner & Brändle (1999, 295-296) påpekar ändå att detta inte nödvändigtvis alltid stämmer. Politiska partier är inte svagare i schweiziska kantonerna med omfattande användning av folkomröstningar. Tvärtom verkar användning av direkt demokrati gå hand i hand med ett mera professionellt och formaliserat partisystem. Det är dock svårt att utvärdera exakt vilken effekt direkt demokrati har på de politiska partiernas inflytande. (ibid)

Enligt Anckar (1980, 31-39) håller argumenten mot folkomröstning inte alltid för närmare granskning. Man har till exempel inte kunnat påvisa att valdeltagandet i folkomröstningar skulle vara klart lägre än i vanliga val. Folkomröstningar skall inte enligt Anckar gälla vardagliga företeelser utan hellre specifika frågor som är av betydelse för hela samfundet. Dessutom kan man förutsätta att staten (eller kommunen) erbjuder medborgarna en mångsidig information om folkomröstningens frågeställning. Sutela (2000, 281) poängterar också vikten av möjliggörande av medborgardiskussion, där olika intressegruppers synvinklar kommer fram. Fortsättningsvis behövs också personer som är mera insatta än andra i politiska frågor. Därför behöver det inte nödvändigtvis finnas en motsättning mellan förespråkande av användning av folkomröstning och traditionellt deltagande via de politiska partierna. (ibid.)

Man kan också tänka att folkomröstningar fungerar som en "säkerhetsventil" om partierna är alltför splittrade antingen internt eller sinsemellan. Om det visar sig svårt att uppnå konsensus i en viss fråga kan en lösning då vara att via en folkomröstning få fram väljarnas åsikt. (Regeringskansliet, Sverige, 2013)

5 Kommunala folkomröstningar

I dagens samhälle finns det tryck från många olika håll att stärka medborgarnas möjligheter att på olika sätt kunna delta i det politiska beslutsfattandet. Det har förts mycket diskussion om hur man kan trygga medborgarnas påverkningmöjligheter då kommunerna på många håll blivit allt större enheter och då en del av det kommunala beslutsfattandet eventuellt i framtiden flyttas över till en landskapsnivå. Också på riks- och EU-nivå har man strävat till att införa nya demokratiska instrument till exempel genom att ta i bruk möjlighet till medborgarinitiativ (Karjalainen 2013, 1).

Lagstiftningen i Finland känner på riksnivå till två direktdemokratiska instrument: rådgivande folkomröstning och medborgarinitiativ (Karjalainen 2013, 2). Om rådgivande folkomröstningar på riksnivå fattas beslut alltid av riksdagen, lagen ger inte medborgarna möjlighet ta initiativ till en sådan. Medborgarinitiativet, som trädde i kraft år 2012 innebär att ett initiativ till lagstiftning som samlat 50 000 namn måste tas till behandling i riksdagen. På kommunal nivå har det funnits möjlighet till både rådgivande folkomröstning och kommunala initiativ redan från år 1991. Jag fokuserar här på lagstiftningen och användningen av folkomröstning på kommunal nivå.

5.1 Lagstiftning om kommunala folkomröstningar i Finland

Enligt kommunallagen har kommuninvånarna rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet. Fullmäktige ska också se till att det erbjuds mångsidiga och effektiva möjligheter för invånarna att delta i beslutsfattandet. Sätt att främja deltagande och påverkan kan vara till exempel att utreda invånarnas åsikter innan beslut fattas samt att på olika sätt involvera dem som använder den kommunala servicen i beslutsfattandet. (KomL 410/2015, § 22)

Om de huvudsakliga riktlinjerna för kommunala folkomröstningar i Finland stadgas i kommunallagen (410/2015, § 24) följande:

Fullmäktige kan besluta att en folkomröstning ska ordnas i en fråga som hör till kommunen. Ändring i fullmäktiges beslut om att ordna folkomröstning får inte sökas genom besvär.

Folkomröstningar är rådgivande.

En folkomröstning kan gälla hela kommunen eller ett delområde i kommunen. Delområdet består då av ett eller flera sådana röstningsområden som avses i vallagen.

Alla röstberättigade har lika rösträtt. Omröstningen är hemlig. Bestämmelser om ordnande av folkomröstningar finns dessutom i lagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar.

Då lagen om att ta in kommunala folkomröstningar i det kommunala beslutsfattandet bereddes på 1980-talet föreslog Kommissionen för kommunala folkomröstningar i sitt betänkande (KOM 1985:50) att man i kommunallagen skulle ta i bruk ett stadgande om möjlighet till kommunal folkomröstning. Folkomröstningarna skulle dock endast vara rådgivande, inte bindande, för beslutsfattarna. Motiveringen till detta var att folkomröstningsinstitutionen som bindande skulle ha ett smalare tillämpningsområde och kunde leda till problem vid långsiktig planering av till exempel kommunens verksamhet och ekonomi. En bindande folkomröstning hade också enligt kommissionen fört med sig vissa juridiska problem, till exempel att ingen skulle vara direkt ansvarig för de beslut som fattats genom folkomröstning. Man ansåg att en rådgivande folkomröstning ändå i de flesta fall skulle kunna jämföras vid en bindande folkomröstning i och med att beslutsfattarna sannolikt skulle bindas av resultatet. Trots att kommissionen framförde flera argument mot bindande folkomröstning ansåg kommissionen att efter att erfarenheter av rådgivande folkomröstning fås i kommunerna, kunde man på nytt ta upp frågan om möjlighet till bindande kommunal folkomröstning. (KOM 1985:50, 136–137, Sutela 1997, 57–58) Så har dock inte skett och ingen seriös diskussion har heller förts i offentligheten.

Formuleringen *fråga som hör till kommunen* ger fullmäktige relativt fria händer då man beslutar om vilka slags frågor man vill ordna kommunal folkomröstning. Folkomröstning kan förrättas om för kommunen viktiga frågor som till exempel

kommunsammanslagningar, men också om sådana ärenden som kommunen inte besluter, utan endast ger utlåtanden om, men som är av väsentlig betydelse för kommuninvånarna. Hittills har de folkomröstningar som ordnats gällt frågor som är av betydelse för hela kommunen, främst kommunsammanslagningar men också till exempel vägarrangemang. Sådana frågor som kommunen endast ger utlåtande om kan gälla till exempel beslut om förvaringsort av kärnavfall eller olika väg- och trafikarrangemang. Däremot kan folkomröstning inte förrättas om sådana ärenden som enligt lag eller förordning skall beslutas om av något annat kommunalt organ än fullmäktige, till exempel en nämnd. (Sutela 1997, 104–105)

Kommissionen för kommunala folkomröstningar (KOM 1985:50) ansåg i sitt betänkande att det är viktigt att tillämpningsområdet för kommunal folkomröstning är så brett som möjligt. Ärenden som kan utsättas för kommunal folkomröstning skall höra till kommunens kompetens enligt vad som stadgas i kommunallagen. Förutom frågor om kommunens ekonomi och annat som gäller långsiktig planering ansåg man också att det inte skulle vara ändamålsenligt att ordna folkomröstning om ärenden som endast gäller en enskild person, till exempel val av tjänsteman. (KOM 1985:50, 38–40)

I samband med beredningen av den nya kommunallagen som trädde i kraft år 2015 betonade man också fler åtgärder vars syfte är att förbättra medborgarnas möjlighet till direkt deltagande och att stärka element av direkt demokrati i det kommunala beslutsfattandet. Man gav ändå inte kommunerna några direkta skyldigheter att till exempel ordna folkomröstningar eller opinionsundersökningar i vissa ärenden, eftersom man ville betona kommunernas självbestämmanderätt och möjlighet att själv skapa fungerande former för att involvera medborgarna i beslutsfattandet och beakta lokala behov och förutsättningar. Det mest konkreta reformförslaget var att kommunala folkomröstningar skall kunna ordnas också i elektronisk form för att sänka tröskeln och göra dem mera tillgängliga. I övrigt konstateras i motiveringarna till den nya kommunallagen att kommunerna skall erbjuda mångsidiga och användarvänliga former för deltagande och påverkan samt att fullmäktige aktivt skall främja användningen av dessa möjligheter och uppmuntra kommuninvånarna till deltagande. (RP 268/2014, 102-103)

5.2 Användning av kommunala folkomröstningar i Finland

Sedan lagen om möjligheten att ordna kommunala folkomröstningar trädde i kraft år 1990 har det i Finland ordnats 61 rådgivande kommunala folkomröstningar (fram till år 2015). Av dessa ordnades 28 under 1990-talet, medan det under 2000-talets första årtionde ordnades 25 kommunala folkomröstningar och under 2010-talet åtta folkomröstningar. (Justitieministeriet 2015)

Av de kommunala folkomröstningar som ordnats i Finland har största delen, 56 stycken, gällt kommunsammanslagningar. Två folkomröstningar har gällt olika typer av vägarrangemang, och därtill har man röstat om byte av kommunens namn, byte av län, byte av landskap och byggande av avfallsförbränningsanläggning. (Justitieministeriet 2015)

Då man stiftade lagen om rådgivande kommunal folkomröstning trodde man att omröstningsresultatet i praktiken skulle bli bindande för beslutsfattarna. (Sutela 1997, 88) Kommunernas fullmäktigen har ändå inte alls alltid följt resultatet av folkomröstningarna de själva tagit initiativ till, utan har ibland fattat ett helt annorlunda beslut.

Bland de 61 kommunala folkomröstningar som ordnats följde fullmäktige i 50 fall omröstningens resultat då de fattade sitt beslut i frågan. I elva kommuner fattade fullmäktige ett beslut som gick tvärtemot folkomröstningens resultat, i de flesta fall så att man beslöt om att genomföra en kommunsammanslagning trots att majoriteten av invånarna sagt nej till en planerad kommunsammanslagning. Därtill har i 16 av kommunerna där fullmäktiges beslut följde folkomröstningens resultat (om att inte genomföra en kommunsammanslagning) ändå i ett senare genomförts en kommunsammanslagning i någon form. (Justitieministeriet 2015)

Sedan år 1991 har det också lämnats in 59 initiativ till folkomröstning av kommuninvånare. Flera av dessa har gällt kommunsammanslagningar, men också till exempel frågor om trafik, social- och hälsovård, utbildning och fritid. Eftersom initiativ kan göras av enskilda medborgare och till exempel föreningar kan man se

dessa som en påverkningsmöjlighet för minoriteter och intressegrupper som på detta sätt kan lyfta upp frågor som de makthavande partierna ignorerat på den politiska agendan. Fullmäktige har dock en betydande roll vad gäller att besluta om huruvida initiativet verkligen leder till en folkomröstning, så också här är det representativa systemet ändå primärt. (Karjalainen 2013, 3-4)

5.3 Exempel på användning av kommunala folkomröstningar i andra länder

För att skapa kontext för användning av och lagstiftning om folkomröstningar granskar jag här också kort hur man använder och ser på folkomröstningar i några andra länder. De nordiska länderna torde vara naturliga jämförelseobjekt för praxisen i Finland och därtill har jag också tagit med Schweiz, eftersom folkomröstning (och direkt demokrati) där har en lång och etablerad tradition och Schweiz är det land där folkomröstning används i sin kanske mest renodlade och bindande form.

5.3.1 Sverige

I Sverige har man redan en längre tid experimenterat med olika försök att öka medborgarnas möjligheter till direkt deltagande. Kommunallagen som trädde i kraft 1991 gav de svenska kommunerna en direkt skyldighet att utreda invånarnas åsikter som brukare och konsument. Orsaken var att man ansåg att invånarnas kontaktyta till kommunens förvaltning och förtroendevalda minskat i och med att kommunernas storlek ökat efter kommunsammanslagningar. (Sutela 2000, 98) För att åtgärda detta har man infört kommundelsnämnder som har hand om till exempel grundskola, dag- och äldreomsorg samt fritidstjänster (Pihlaja och Sandberg 2012, 135)

Kommunala folkomröstningar i Sverige är rådgivande och det slutliga beslutsfattandet ligger alltid hos fullmäktige. Kommunal folkomröstning kan i Sverige ordnas i ärenden som är viktiga för kommunen och dess invånare, men dess syfte är ändå inte att åsidosätta det representativa beslutsfattandet. (Sutela 2000, 125)

I Sverige har man sedan början av 1980-talet ordnat drygt 100 rådgivande kommunala folkomröstningar och därtill sex nationella folkomröstningar. De kommunala folkomröstningarna har förutom kommunsammanslagningar handlat om till exempel skolväsendets organisation och struktur, placering av bibliotek och tågstationer, brobyggen och också ekonomiska frågor, som kommunala avgifter. (Valmyndigheten, Sverige, 2014)

5.3.2 Norge

I Norge infördes på 1970-talet möjlighet att ordna rådgivande folkomröstningar på kommunal nivå och sedan dess har över 600 folkomröstningar ordnats (Karjalainen 2013, 8). Initiativ till folkomröstning kan tas av kommunfullmäktige eller 25 procent av kommunens röstberättigade invånare. Användningsområdet är brett, det är till exempel möjligt att ordna folkomröstning om byte av skolspråk (bokmål eller nynorsk). (Sutela 2000, 70) Oftast har folkomröstning ändå ordnats om kommunsammanslagningar.

Intresset för deltagande i de kommunala folkomröstningarna har varit relativt lågt, valdeltagandet har ofta blivit under 50 procent (Sutela 2000, 70) Folkomröstningarna verkar dock ha hittat sin plats i den norska lokaldemokratin, i och med att kommunfullmäktige följt folkomröstningarnas resultat i nio fall av tio. (Karjalainen 2013, 9)

5.3.3 Danmark

I Danmark finns inte en skild lag om kommunala folkomröstningar, men kommunallagen (kommunale styrelseslov) ger de kommunala beslutsfattarna möjlighet att ordna folkomröstningar om kommunala frågor. Denna möjlighet användes flitigt i samband med den kommunreform som genomfördes i Danmark i början av 2000-talet. Mellan mars 2004 och juni 2005 ordnades 73 lokala folkomröstningar. (Svensson 2007, 267)

Kommunala folkomröstningar är i Danmark endast rådgivande, och de kommunala beslutsfattarna avgör alltså om de följer omröstningsresultaten eller inte. I Danmark har inrikesministeriet beslutandekompetens om kommunindelningen, och inrikesministeriet har ingen skyldighet att följa resultatet av en folkomröstning även om de kommunala beslutsfattarna valt att göra det. (Jorgensen 2006, 168-169)

Undersökningar har visat att danskarna till stor del är nöjda med det representativa beslutsfattandet. Stödet för användning av folkomröstning har snarare minskat än ökat de senaste åren, både på kommunal och nationell nivå, trots att användningen av folkomröstningar i samband med kommunreformen anses ha bidragit till lösandet av flera konflikter. Danskarnas syn på folkomröstningar verkar vara baserade mera på praktiska erfarenheter än ideologi. Bland annat verkar invånarna anse att folkomröstningens resultat långt är beroende av vem som tar initiativ till folkomröstningen och vilket upplägget är. (Svensson 2007, 279-280)

5.3.4 Schweiz

Schweiz kan anses vara ett specialfall då det gäller demokrati och folkomröstningar och finns därför med i studien vid sida av de nordiska länderna i detta sammanhang. Användning av bindande folkomröstningar har långa traditioner i landet och är en etablerad del av landets historia och förvaltningspraxis. Bindande och obligatoriska folkomröstningar ordnas såväl på federal nivå som i kantonen och kommuner. I vissa kommuner ordnas därtill kommunmöten, där gemensamma beslut fattas på plats och ställe i enlighet med den direkta demokratins ideal. (Sutela 2000, 67-68)

Lagstiftningen i Schweiz möjliggör flera olika typer av kommunala folkomröstningar och initiativ. Kommuninvånarna kan kräva att en fråga som redan avgjorts återförs för godkännande eller förkastande bland medborgarna eller att man skall fatta beslut om en helt ny fråga. Oftast krävs att 10 procent av de röstberättigade undertecknat ett initiativ. Resultatet av en bindande omröstning träder i kraft om det fått en enkel majoritet bakom sig. (Sutela 2000, 68)

Under senare år har valdeltagandet dock sjunkit i kommunala folkomröstningar i Schweiz, eventuellt därför att sådana ordnas så ofta. I vissa kommuner har valdeltagandet i folkomröstningar varit endast 10 procent. I undersökningar har invånarna ändå uttryckt att de är nöjda med den rådande praxisen för beslutsfattande. (Sutela 2000, 132)

Vilka frågor man ordnar folkomröstningar om varierar stort mellan olika kantoner och kommuner. Vanliga teman är kommunens ekonomi, allmänna stadganden, kommunsammanslagningar, ingående av samkommuner och skatteprocent. I de allra flesta fall är folkomröstningarna bindande. Lagstiftningen i Schweiz ger möjlighet att ordna rådgivande folkomröstningar, men det är ovanligt. Formkraven är de samma som för bindande folkomröstningar och eftersom resultatet anses ge uttryck för kommuninvånarnas självbestämmanderätt blir resultatet i praktiken ändå bindande. (Sutela 2000, 134-135)

6 Folkomröstning som en del av beslutsfattandet

I detta kapitel granskar jag vad tidigare forskning visar om hur kommuninvånare, kommunala förtroendevalda och ledande kommunala tjänstemän ser på användningen av folkomröstning i det kommunala beslutsfattandet samt hur politisk ideologi påverkar väljarnas och de finländska politiska partiernas syn på folkomröstningar. Jag placerar in de finländska riksdagspartierna på en politisk höger-vänster skala för att granska huruvida den traditionella uppfattningen om att högerpartier motsätter sig och vänsterpartier stöder direkt demokrati stämmer.

6.1 Kommuninvånares och kommunala beslutsfattares syn på folkomröstning

Kommunernas fullmäktige och styrelse har en mycket stark roll då det gäller att fatta beslut om ordnande av folkomröstningen samt frågeställning och svarsalternativ. Vilken roll folkomröstningarna får i det kommunala beslutsfattandet beror också på vem som tagit initiativet till folkomröstningen. Om initiativet kommer från fullmäktige är syftet oftast att bekräfta fullmäktiges politik och linje, medan initiativ från medborgare ofta strävar till att upphäva fullmäktiges beslut eller att driva någon minoritets intressen. (Karjalainen 2013, 2)

Ur kommunala beslutsfattares synvinkel kan folkomröstning vara en risk eftersom resultatet alltid är oförutsägbart. Särskilt i länder som Finland där kommunfullmäktige har bred makt i till exempel planerings- och budgetfrågor är det inte sagt att alla förtroendevalda vill arrangera folkomröstningar eller involvera kommuninvånarna i beslutsfattandeprocessen. (Karjalainen, 2013, 4) Förtroendevalda har uppnått sin position via de traditionella representativa kanalerna och dessa kanaler upprätthåller också deras position. Det talar för att de förtroendevalda sannolikt i första hand vill bevara den rådande maktbalansen. (Bengtsson 2008, 167) En annan orsak till att beslutsfattare kan ha en negativ eller motsträvig inställning till användningen av folkomröstning kan vara att kunskapen om folkomröstningsinstitutionen är svag. Man

utgår ofta från att folkomröstningar automatiskt är bindande för beslutsfattarna, medan rådgivande folkomröstningar de facto är menade att uttryckligen fungera som stöd för fullmäktiges beslutsfattande. (Sutela 2000, 283)

Trots att kommunala folkomröstningar i Finland använts främst i fråga om kommunsammanslagningar gör kommuninvånarna initiativ till kommunala folkomröstningar om väldigt varierande frågor, till exempel trafik- och utbildningsfrågor. Det kan ses som ett tecken på att kommuninvånarna gärna skulle se att folkomröstningar användes mera omfattande än man nu gör. (Karjalainen 2013, 8) I Danmark har undersökningar dock visat att den rikliga användningen av folkomröstningar i samband med kommunreformsprocessen snarare försvagade kommuninvånarnas tro på att direkt demokrati är bättre än representativ demokrati. Många kommuninvånare verkade dra slutsatsen att trots att man sade att folkomröstningarna skulle förbättra den lokala demokratin, hade ändå den politiska eliten i hög grad kontroll över folkomröstningens resultat. (Svensson 2007, 272-273).

Åtta av tio kommuninvånare i Finland uppgav år 2012 att de utnyttjat kompletterade kanaler för påverkan mellan kommunalvalen. Siffran har dock minskat sedan år 2008. Möjligheterna till direkt påverkan utnyttjas mest i små kommuner med under 5000 invånare och minst i stora kommuner med över 100 000 invånare. Tilltron till möjligheten till delaktighet har också ökat mest i de små kommunerna och minskat mest i de allra största kommunerna. (Meklin & Pekola-Sjöblom 2013, 34)

I Finland har de ledande tjänstemännen traditionellt en stark ställning i det kommunala beslutsfattandet. Detta syns i en undersökning gjord år 1995 där tjänstemännen själva bedömde att deras inflytande är större än de förtroendevaldas. Enligt senare gjorda undersökningar har de förtroendevaldas, särskilt kommunsstyrelsemedlemmars, ställning stärkts. (Pikkala 2005, 50) I en undersökning gjord 1999 och 2003 stödde endast en femtedel av tjänstemännen och de förtroendevalda val av kommundirektör genom direkt folkval. Generellt kan man se att tjänstemännen och de förtroendevalda oftast inte i större utsträckning stöder nya former av beslutsfattande som utmanar deras inflytande och förmåner. (Pikkala 2005, 112, 127-128). Trots att undersökningens resultat inte direkt gäller folkomröstningar kan man anta att inställningen till dessa går i samma banor.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att kommuninvånare i huvudsak ställer sig positivt till möjligheten att kunna delta i beslutsfattandet via folkomröstningar efter som det ökar deras inflytande, medan kommunala beslutsfattare ställer sig tveksamt till möjligheten för att det ser det som något som kan försvåra och komplicera beslutsfattandet och skapa en besvärlig situation för dem om folkets åsikt står i konflikt med till exempel ekonomiska realiteter. Ledande kommunala tjänstemän igen ställer sig generellt negativt till användning av folkomröstningar eftersom de upplever att det begränsar och försvårar deras maktutövande och inflytande.

6.2 Hur politisk ståndpunkt och ideologi påverkar kommuninvånarens syn på folkomröstning

En intressant fråga är huruvida ideologi, det vill säga politisk åsikt påverkar hur väljare och politiska partier förhåller sig till direkt demokrati och folkomröstningar. Ett vanligt antagande, som också fått stöd i flera undersökningar är att politiskt intresserade medborgare stöder användningen av folkomröstningar. Andra undersökningar har visat på motsatsen, det vill säga att det starkaste stödet för direkt deltagande finns bland dem som är fjärrade från politiken. (Donovan & Karp 2006, 674). Också Bengtsson och Mattila (2009, 1031-1033) konstaterar att en del forskningsresultat har visat att personer med högre utbildning och bättre kännedom om politik i större utsträckning understöder direkt deltagande i den politiska processen, men att andra studier har visat att det starkaste stödet för direkt demokrati finns bland människor som hyser misstro för politiker, partier och andra politiska institutioner.

Bengtssons och Mattilas (2009, 1042-1044) i Finland genomförda studie över vilka faktorer som påverkar syn på direkt demokrati och deltagande visar dock att faktorer som utbildning och kännedom om politik har lite eller ingen inverkan på synen på direkt demokrati. Däremot har personer som ser positivt på direkt deltagande ofta en politisk syn som ligger till vänster på den politiska kartan. Personer som positionerar sig själva som ideologiskt högerinriktade stöder då alltså också mera sannolikt representativ demokrati som preliminär form av beslutsfattande än personer med

vänsterideologi. Också undersökningar av Donovan & Karp (2006, 681) samt Hibbing & Theiss-Morse (2002, 146 så som presenterad i Bengtsson & Mattila 2009) stöder detta; man har i flera länder hittat kopplingar mellan stöd för direkt demokrati och vänsterideologi, lika så samband mellan högerideologi och stöd för en ännu mera betonad representativ demokrati.

Bengtsson och Mattila (2009, 1044-1045) drar slutsatsen att högt utbildade och politiskt insatta personer inte aktivt vill ändra det nuvarande systemet med representativ demokrati i Finland. Däremot är det i högre grad personer som har lägre utbildning och som misstror det politiska systemet som vill se en förändring. Det är dock möjligt att folk som i undersökningar ställer sig positivt till folkomröstningar och andra former av direkt demokrati egentligen ställer positivt till vilken form av förändring som helst i det politiska systemet, men inte nödvändigtvis är intresserade av folkomröstningar i sig.

Donovan & Karp (2006, 681) konstaterar att personer vars politiska syn finns på ytterkanterna av den ideologiska kartan (alltså både höger och vänster) har en tendens att i större grad stöda direkt demokrati. I Nya Zeeland, Norge och Sverige stöder personer med vänsterideologi direkt demokrati i större utsträckning än personer med moderat ideologi, medan i Schweiz är det personer med högerideologi som är mest benägna att stöda direkt demokrati.

6.3 De politiska partiernas syn på folkomröstningar

6.3.1 Riksdagspartierna på en vänster-högerskala

Då man talar om en vänster-högerdimension i politisk bemärkelse avser man hur de politiska rörelserna (här fokuserar jag på de politiska partierna) fördelas i höger och vänster enligt politisk ideologi och övertygelse. Termerna hänvisar till sittordningen i de franska lagstiftande organen efter den franska revolutionen. Fortfarande sitter man till exempel i Finlands riksdag i motsvarande formation.

Den politiska högern har traditionellt talat för konservativa värderingar, medan vänstern traditionellt förespråkade radikala förändringar i samhället. Politiska partier som befinner mellan dessa två har benämnts som partier i den politiska centern, dessa har traditionellt omfattat mera liberala värderingar.

Enligt en undersökning som gjorts av Kunnallisalan kehittämmissäätiö (Pressmeddelande 29.3.2015) har man också i Finland traditionellt betraktat skillnader mellan partierna utgående från begreppen höger och vänster. Vänstern förespråkar traditionellt statens och den offentliga förvaltningens roll, medan högern talar för fria marknader och individens valmöjligheter. Enligt undersökningen har man dock sett klara strävanden bland Finlands långvariga riksdagspartier att i sina åsikter söka sig närmare den politiska centern för att närma sig åsikterna hos majoriteten av medborgarna.

Nousiainen (1998, 44-46) konstaterar att de finländska riksdagspartierna generellt positionerar sig enligt den traditionella höger-vänsterskalan och identifierar sig som borgerliga eller socialistiska, men att Centern och de mindre partierna inte helt passar in på den traditionella skalan i och med att de har en mera specifik målgrupp och väljargrupp. I Centerns fall handlar det om jordbrukare och landsbygd och bland de mindre partierna har till exempel SFP stöd bland svenskspråkiga över den traditionella höger-vänsterskalan. Också de nya politiska rörelserna är svåra att placera in på en exakt plats på skalan mellan höger och vänster.

En annan skiljelinje mellan partierna går mellan värdekonservatism och värdeliberalism. Värdekonservatism, eller så kallade ”hårda” värderingar betonar bevarande av traditionella värderingar, ideal och handlingsmönster medan värdeliberalism eller så kallade ”mjuka” värderingar för fram frihet att uttrycka sig och leva som var och en önskar. (Kunnallisalan kehittämmissäätiö 2015)

På basen av undersökningen gjord av Kunnallisalan kehittämmissäätiö (2015) där man kartlagt värderingarna bland partiernas anhängare kan man dela in de finländska riksdagspartierna på en höger-vänsterskala enligt följande: Samlingspartiet är ett renodlat högerparti, Centerpartiet och Sannfinländarna är center-högerpartier medan Vänsterförbundet, SDP och De Gröna är vänsterpartier (Kunnallisalan

kehittämissäätiö 2015). SFP och Kristdemokraterna ingick inte i undersökningen, men man torde kunna placera in SFP som ett center-högerparti och Kristdemokraterna som ett högerparti i denna kontext.

Då man tittar på vilka värderingar partiernas anhängare betonar går det i samma linje, med vissa avvikelser. De Grönas och Vänsterförbundets anhängare är mest värdeliberala, medan Samlingspartiets och Sannfinländarnas väljare anger sig vara värdekonservativa. Centerpartiets och SDP:s väljare placerar sig själva i mitten av skalan vad gäller samhällsvärderingar. (Kunnallisalan kehittämissäätiö 2015) Här antar jag att ifall SFP:s väljare tagits med i undersökningen hade de placerat sig som värdeliberala eller aningen värdekonservativa, medan Kristdemokraternas anhängare högst sannolikt klassificerat sig själva som värdekonservativa.

I min empiriska analys kommer jag att utgå från denna placering av de finländska riksdagspartierna på en höger-vänster politisk skala samt på en skala som gäller värderingar (värdekonservativ=hård och värdeliberal=mjuk).

6.3.2 Riksdagspartiernas syn på direkt demokrati och folkomröstningar

För att belysa de finländska riksdagspartiernas syn på direkt demokrati och användning av folkomröstning går jag här igenom partiernas skrivningar i deras aktuella partiprogram eller motsvarande politiska program eller dokument, vilka här får representera partiernas åsikt i fråga om direkt demokrati och medborgarnas möjligheter till deltagande.

Samlingspartiet konstaterar sitt principprogram att medborgarnas aktiva deltagande stärker demokratin och att ett gott samhälle baserar sig på medborgarnas jämlika möjligheter att delta i beslutsfattandet. Samlingspartiet anger att målsättningen är att medborgarna skall höras och att det finns en mångsidig interaktion.

(Samlingspartiets webbplats)

Centern har ingen skild skrivning om direkt demokrati i sitt målsättningsprogram, utan man konstaterar endast att man vill fortsätta utveckla ett parlamentariskt samhälle baserat på äkta och breda möjligheter för medborgarna att delta. (Centerns webbplats)

Svenska Folkpartiet nämner i sitt aktuella partiprogram folkomröstningar och medborgarinitiativ som former av direkt demokrati som kompletterar den representativa demokratin. SFP konstaterar också att allmänna val och de politiska partierna är demokratins grundpelare, medan nya former av politiskt deltagande kan påverka och ge ett tillägg i samhällsdebatten. (SFP:s webbplats)

De Gröna tar klart ställning till folkröstningar på sin webbplats och konstaterar att man bör öka användningen av folkomröstningar både på nationell och kommunal nivå och att resultaten bör vara bindande. (De Grönas webbplats)

SDP konstaterar i sitt principprogram att man bör skapa fungerande kanaler för medborgarnas deltagande och initiativ. Medborgarna bör ha möjlighet att ta del i beredningen och ha kontakt med beslutsfattarna. SDP konstaterar att direkt demokrati kan användas i situationer där det finns klara alternativ, men att det vid utökning av direkt demokrati finns en fara för att det ansvar som hör till beslutsfattarna i system med representativ demokrati blir oklart. SDP konstaterar att ansvaret i första hand ska finnas kvar hos de representativt valda beslutsfattarna som står till svars inför väljarna i följande val. (SDP:s webbplats)

I Vänsterns principprogram konstaterar man att beslutsfattandet i samhället skall grunda sig på jämlika möjligheter till deltagande och ett brett samförstånd baserat på fri debatt samt att den representativa demokratin förblir på en formell nivå om den inte baserar sig på en demokratikultur som är genomgående i hela samhället. Vänsterförbundet vill uppmuntra och uppfostra till medborgaraktivitet. (Vänsterns webbplats)

Kristdemokraterna konstaterar i sitt principprogram att beslut bör fattas nära dem besluten berör samt att samhället bör stöda medborgarna att ta ansvar för sig själv och sina närstående. (KD:s webbplats)

Sannfinländarna konstaterar i en skrivning som berör deras värderingar att en förutsättning för en fungerande demokrati är ett genomskinligt system för beslutsfattande som är lätt för medborgarna att förstå och följa med. Enligt sannfinländarna stärker detta valresultatets betydelse för den samhälleliga utvecklingen och stärkande av demokratin. (Sannfinländarnas webbplats)

Inför kommunalvalet 2012 ställde webbtidningen Uusi Suomi (16.10.2012) en fråga till alla riksdagspartiers partisekreterare om hur deras partier förhåller sig till att ordna kommunala folkomröstningar i samband med kommunsammanslagningar.

Samlingspartiet svarade att de kan tänka sig att det kan vara till nytta om kommuninvånarnas åsikt är oklar, men att också till exempel diskussionskvällar för invånarna kan vara ett alternativ. SDP svarade att folkomröstningar sannolikt inte skulle ge ett mervärde för det kommunala beslutsfattandet samtidigt som det kunde fördröja beslutsfattandet. Enligt sannfinländarna är det alltid önskvärt att en folkomröstning eller medborgarenkät genomförs då man planerar en kommunsammanslagning. Centern ansåg också att det är önskvärt att folkomröstning ordnas och att om folkomröstningens resultat leder till att sammanslagning inte blir av har processen varit dåligt beredd redan från början. Vänstern svarade att partiet ställer sig positivt till att ordna folkomröstningar eftersom det får medborgarna att involveras i det kommunala beslutsfattandet och att man från partiet centralt utgår från att deras kommunala beslutsfattare förbinder sig att följa resultatet i en rådgivande folkomröstning. De Gröna ansåg att det är viktigt att kommuninvånarna upplever att de kan påverka beslutsfattandet och att anordnandet av kommunala folkomröstningar ger beslutsfattarna en möjlighet att höra kommuninvånarnas åsikt. SFP svarade att partiet inte har en officiell åsikt i frågan om kommunala folkomröstningar men att det är viktigt att höra invånarnas åsikt i en så viktig fråga som en kommunsammanslagning. (Uusi Suomi 16.10.2012)

Då man granskar partiernas syn på folkomröstning bland deras kommunala förtroendevalda finns det flest negativt inställda inom Samlingspartiet, medan flest positivt inställda hittas bland sannfinländarna. Inom Vänsterförbundet och de Gröna är man huvudsakligen positivt inställda, men i betydligt mindre utsträckning än bland sannfinländarna. Mönstret bryts egentligen endast bland socialdemokraterna, där

majoriteten förhåller sig negativt, trots att partiet ideologiskt befinner sig på vänstersidan av den politiska skalan. Också inom Centern ställer sig majoriteten negativt till folkomröstningar. En orsak till detta kan vara att Samlingspartiet, SDP och Centern har en traditionellt stark ställning i det representativa kommunala beslutsfattandet och vill hålla fast vid sina maktpositioner, medan de ”nya” partierna, de Gröna och Sannfinländarna, är mera öppna för nya former av beslutsfattande som kan gynna dem. (Sandberg, 2012, 84-85) En orsak till det stora understödet för folkomröstningar bland Sannfinländarna kan vara Bengtssons och Mattilas antagande om att man eventuellt stöder förändring i största allmänhet och misstror det politiska systemet.

I kommuner där fullmäktige valt utreda invånarnas åsikt genom folkomröstning är de politiska styrkeförhållandena i fullmäktige lite annorlunda än i landet i medeltal. SDP och SFP har en betydligt större andel av platserna i fullmäktige än i medeltalet av kommuner i hela landet åren 1991-2012. Centerns andel av fullmäktigeplatserna i kommuner där folkomröstningar ordnats är däremot mindre än medeltalet i hela landet. (Karjalainen 2013, 6-9)

De Gröna är alltså det enda partiet som i sina fastslagna politiska program klart tar ställning för folkomröstningar och går till och med så långt att de vill göra dem bindande. SDP och SFP betonar det representativa systemet, men vill införa element av direkt demokrati som ett komplement. De övriga partierna har inga direkta skrivningar om användning av folkomröstning eller direkt demokrati i sina politiska program, men lyfter alla fram vikten av att skapa möjligheter för medborgarna att vara delaktiga i samhället och beslutsfattandet, dock utan några konkreta förslag för hur det ska genomföras i praktiken. I svaren på Uusi Suomis fråga om partiernas syn på folkomröstning stämmer partisekreterarnas svar i huvudsak överens med partiernas officiella ståndpunkter.

7 Analys

7.1 Empiriskt material

För att genomföra min analys använder jag mig av empiriskt material från två tidigare gjorda enkäter där man utrett kommuninvånares, ledande tjänsteinnehavares och förtroendevaldas åsikter i olika kommunala frågor. Jag utnyttjar de svar som berör kommunala folkomröstningar och kommuninvånares möjligheter till direkt demokrati.

Enkäten KUTU (Kommunförbundet 20/83/2011) är gjord av Marianne Pekola-Sjöblom i samband med ARTTU-projektet för utvärdering av strukturreformen år 2011. Den riktar sig till kommuninvånare och som bakgrundsfrågor används bl.a. ålder, utbildning, yrke och nettointkomster. I enkäten utreds kommuninvånares åsikter om bland annat kommunalservice och förvaltning, kommunalt beslutsfattande och möjlighet till deltagande samt vilket parti de svarande prefererar. Den relevanta frågan i KUTU för denna avhandling är fråga 27/5: ”I de viktigaste avgörandena skall kommunal folkomröstning alltid ordnas”. Svaren på denna fråga representerar avhandlingens beroende variabel.

Enkäten VILU (10/83/2010) är gjord av Siv Sandberg från Åbo Akademi som en del av ARTTU-projektet. Enkäten riktar sig till kommunala förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Bakgrundsfrågor är ålder, utbildning, kommun samt yrke. Enkäten innehåller därtill information om vilken ställning de svarande har, t.ex. medlem av kommunfullmäktige, -styrelse eller kommunal nämnd. Gällande de kommunala tjänstemännen är alla respondenter ledande tjänstemän i kommunerna (urvalsgrunden är att man är medlem i kommunens ledningsgrupp). VILU-enkäten innehåller allmänna frågor om kommunens ekonomi och förvaltning, kommun- och servicestrukturreformen, kommunalt beslutsfattande och service samt kommunsammanslagningar. Den relevanta frågan för min avhandling är fråga 22/2: ”I viktiga frågor bör kommunal folkomröstning alltid ordnas”. Svaren på denna fråga representerar avhandlingens beroende variabel.

I och med att det empiriska materialet består av tidigare insamlat material uppgjort av Kommunförbundet och Åbo Akademi utgår jag från att materialet är tillförlitligt och heltäckande. Antalet svar i båda enkäterna är så stort att jag utgår från att det är möjligt att dra klara slutsatser ifall analysen visar på sådana. Frågan om synen på kommunala folkomröstningar är mer eller mindre identiskt ställd i båda enkäterna, vilket gör att analysresultaten från de olika omröstningarna torde vara direkt jämförbara.

7.2 Genomförande av analysen

Jag har genomfört min analys genom att med hjälp av analysverktyget SPSS göra upp korstabeller på datamaterialet (som beskrivits närmare i föregående kapitel). Respondenternas svar på frågan om hur man ser på användning av folkomröstning utgör den beroende variabeln. För att söka svar på mina hypoteser granskar jag dessa svar i förhållande till ett antal oberoende variabler som beskrivits tidigare i avhandlingen. För att ge analysen bakgrund och kontext tar jag också med variabler som kön och kommunstorlek, men mitt huvudintresse med tanke på mina hypoteser är respondenternas ställning i kommunen (invånare/beslutsfattare/ledande tjänsteman), deras partipreferens samt var de placerar sig själva på den politiska skalan (vänster – höger) och en värdeskala (mjuk – hård).

I tabellerna där jag presenterar analysresultaten har jag valt att skriva ut endast procentsatserna, eftersom jag i första hand är intresserad av skillnaderna inom de olika variablerna. Om fördelningen mellan variablerna i absoluta siffror är väldigt skev kommer jag att notera det.

Jag presenterar nedan resultaten av analysen över kommuninvånares, ledande tjänsteinnehavares och förtroendevaldas syn på användning av folkomröstning som en del av beslutsfattandet. Frågan som ställts till alla respondenter lyder: *”I de viktigaste avgörandena skall kommunal folkomröstning alltid anordnas”*. Det finns fem svarsalternativ, från *”helt av annan åsikt”* till *”helt av samma åsikt”*. För att underlätta rapporteringen av analysen kommer jag att tolka svar i kategorierna *”helt av annan åsikt”* och *”delvis av annan åsikt”* som att respondenterna ställer sig negativt till

användning av folkomröstning i beslutsfattandet och svar i kategorierna ”delvis av samma åsikt” och ”helt av samma åsikt” som att man ställer sig positivt till användning av folkomröstning i beslutsfattandet. Jag väljer ändå att hålla de olika kategorierna åtskilda i tabellerna eftersom det i vissa fall finns intressanta skillnader också mellan kategorierna ”helt av samma åsikt” och delvis av samma åsikt” (och givetvis också mellan ”helt av annan åsikt” och ”delvis av annan åsikt”). I analystexten räknar jag då det är ändamålsenligt ihop procentsatserna för “helt av samma åsikt” och “delvis av samma åsikt” och likaså “helt av annan åsikt” och “delvis av annan åsikt” för att underlätta och förtydliga rapporteringen.

Till sist sammanfattar jag hela analysresultatet och återkopplar till avhandlingens syfte och mina hypoteser.

7.3 Analysresultat

7.3.1 Bakgrundsfaktorer

De frågeställningar som jag här tar med som bakgrundsfaktorer ingår inte som beroende variabler i mina hypoteser, men jag tar med i analysen för att ge bredd och sammanhang.

Tabell 1.

Hur påverkar kön synen på folkomröstning?

Beroende variabel: Kön

Respondenter: Kommuninvånare

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
Man	9,8	17,1	22,6	24,9	25,6	100	4900
Kvinna	6,2	14,7	25,7	27,6	25,7	100	5731

N= 10631

(Skillnaderna är signifikanta)

Skillnaderna mellan könen då man granskar kommuninvånarens syn på folkomröstning är inte särskilt stora, men fler män än kvinnor ställer sig negativt till folkomröstningar medan flera av kvinnorna inte kan eller vill ta ställning till användningen av folkomröstningar. Aningen fler kvinnor ställer sig också positivt till folkomröstningar.

Tabell 2.

Hur påverkar ålder synen på folkomröstning?

Beroende variabel: Ålder

Respondenter: kommuninvånare

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
18-29 år	4,3	13,0	27,5	32,4	22,8	100	1211
30-39 år	7,9	17,0	27,2	27,7	20,2	100	1164
40-49 år	6,5	17,0	27,5	26,9	22,2	100	1733
50-59 år	7,1	17,1	24,6	26,6	24,6	100	2456
60-69 år	9,5	16,0	22,3	23,7	28,5	100	2674
70-80 år	11,1	13,1	18,1	24,1	33,5	100	1393

N=10631

(Skillnaderna är signifikanta)

I alla ålderskategorier ställer sig majoriteten av respondenterna positivt till folkomröstningar. I ålderskategorierna 18-59 år väljer majoriteten av dem som ställer sig positivt till folkomröstningar dock alternativet ”delvis av samma åsikt”, medan i ålderskategorierna 60-80 år är det klart flera som väljer alternativet ”helt av samma åsikt”. Intressant är också att det i ålderskategorin 70-80 år är en klart mindre andel, drygt 18 procent, som inte vill eller kan ta ställning än i de övriga ålderskategorierna.

Tabell 3.

Hur påverkar modersmål synen på folkomröstning?

Beroende variabel: Modersmål

Respondenter: kommuninvånare

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
Finska	7,8	15,7	24,0	26,7	25,7	100	9645
Svenska	8,4	16,9	26,5	23,1	25,1	100	986

N=10 631

(Skillnaderna är signifikanta)

Vad gäller respondenternas modersmål kan man se en liten skillnad, så att de som har svenska som modersmål ställer sig aningen mera negativt till användning av folkomröstning än de som har finska som modersmål. Det skulle vara intressant att gå djupare in på orsakerna till dessa skillnader, men de faller inte inom ramen för denna avhandling.

Tabell 4.

Hur påverkar yrke och tjänsteställning synen på folkomröstning?

Beroende variabel: Yrke/tjänsteställning

Respondenter: kommuninvånare

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
Ledande ställning	16,0	22,8	25,1	21,6	14,5	100	399
Högre eller lägre tjänsteman	9,4	22,9	26,2	25,4	16,0	100	1807
Anställd	4,5	13,6	26,0	30,3	25,6	100	2708
Företagare eller jordbrukare	9,2	15,7	24,6	27,5	23,0	100	731
Studerande	5,4	13,0	27,5	29,9	24,3	100	539
Tar hand om barn/närstående/hem	3,9	12,6	26,2	28,2	29,1	100	206
Arbetslös eller permitterad	4,1	12,3	25,1	26,7	31,7	100	486
Pensionär	9,8	14,4	20,8	23,5	31,6	100	3581
Annat	6,1	13,7	29,8	26,7	23,7	100	131

N=10588

(Skillnaderna är signifikanta)

Då man analyserar yrken och syn på användning av folkomröstning finns det klara skillnader mellan och inom yrkeskategorierna, dock så att endast inom kategorin

”ledande ställning” ställer sig majoriteten av respondenterna negativt till folkomröstningar. I de övriga ställer sig majoriteten positivt till folkomröstningar i större eller mindre utsträckning.

Inom yrkeskategorin ”ledande ställning” är det en klart större andel (16 procent) som väljer alternativet ”helt av annan åsikt” än i de övriga yrkeskategorierna. Andelen som är ”helt av samma åsikt” är i motsvarande mån klart mindre än i de övriga yrkeskategorierna. En knapp majoritet inom kategorin ”ledande ställning” motsätter sig användningen av folkomröstningar (38,8 procent emot och 36,1 procent för).

Bland de högre och lägre tjänstemännen är majoriteten av respondenterna för användning av folkomröstning, med 41,4 procent för och 32,3 procent emot. Fördelningen mellan svarskategorierna är långt likadan som för yrkeskategorin ”ledande ställning”, med den skillnaden att klart färre av respondenterna placerar sig i svarskategorin ”helt av annan åsikt” och klart flera i kategorin ”delvis av samma åsikt”.

I de övriga yrkeskategorierna motsvarar siffrorna långt varandra, cirka 55 procent ställer sig positivt till folkomröstningar, med undantag av kategorin ”Företagare/jordbrukare” där andelen som stöder användningen av folkomröstningar är kring 50 procent. Mest positivt till folkomröstningar ställer sig arbetslösa och personer som jobbar i hemmet, bland dem ställer sig kring 58 procent positivt till användning av folkomröstningar.

Tabell 5.

Hur påverkar boendeområde synen på folkomröstning?

Beroende variabel: Boendeområde

Respondenter: kommuninvånare

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
Kommuncentrum eller innerstad	9,4	16,5	24,6	24,8	24,8	100	3135
Förort eller –stad, utkant av centrum	7,2	16,6	25,4	27,5	23,3	100	4466
Glesbygdsområde	7,2	14,3	22,1	26,2	30,2	100	2836

N=10437

(Skillnaderna är signifikanta)

Då man tittar på synen på användning av folkomröstning i förhållande till boendeområde hittas inga större skillnader. Siffrorna är långt lika för dem som bor i kommuncentrum eller innerstadsområde och dem som bor i förorter. En liten skillnad kan ses bland respondenter som bor i glesbygdsområden, bland dem är siffran för ”helt av samma åsikt” klart högre än för de övriga kategorierna, cirka 30 procent. Bland dem som bor i kommuncentrum och innerstäder har också en lite större andel, drygt 9 procent, valt alternativet ”helt av annan åsikt” än i de övriga kategorierna.

Tabell 6.

Hur påverkar huruvida man avser att rösta i följande kommunalval synen på folkomröstning?

Beroende variabel: Kommer att rösta i följande kommunalval

Respondenter: Kommuninvånare

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
Ja	6,9	13,0	28,7	21,1	30,4	100	494
Nej	8,5	16,7	23,6	26,1	25,2	100	8738
Vet ej	4,6	10,9	27,1	30,1	27,3	100	1360

N=10592

(Skillnaderna är signifikanta)

Understödet för användning av folkomröstningar är ungefär lika stort, cirka 51 procent, hos både dem som har för avsikt att rösta i följande kommunalval som bland dem som inte har för avsikt att göra det. Av dem som inte kommer att rösta är det en lite större andel som motsätter sig användning av folkomröstning. Intressant att notera är att bland dem som inte vet om de kommer att rösta i följande kommunalval är understödet för användning av folkomröstning klart högre, drygt 57 procent.

Om man tolkar det så att det som har för avsikt att rösta i kommande val är intresserade av att delta i beslutsfattandet och att de som inte kommer att rösta inte är det, är det intressant att se att det politiska intresset inte i större omfattning verkar påverka synen på folkomröstningar. Det större understödet för folkomröstningar bland dem som inte vet om de kommer att rösta i följande val tolkar jag som att man kanske är allmänt missnöjd med den nuvarande politiken, och inte anser att deltagande i val av representativa organ gynnar en själv, medan direkt deltagande via folkomröstningar i enskilda frågor kan kännas som en mera ändamålsenlig form av deltagande i beslutsfattandet.

7.3.2 Kommuninvånare och beslutsfattare

Här granskar jag mina beroende variabler genom att titta på siffrorna skilt för kommuninvånarna och beslutsfattarna (ledande tjänstemän och förtroendevalda). Jag inleder med att granska fördelningarna bland alla respondenter, och granskar därefter eventuella skillnader på basen av politiskt intresse, ideologi och värderingar smt partitillhörighet. För dessa variabler kommer jag också att diskutera möjliga orsaker till skillnaderna.

Tabell 7.

Hur ser kommuninvånare på användning av folkomröstning?

Respondenter: Kommuninvånare

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %
Alla	7,9	15,8	24,3	26,4	25,7	100
N	842	1682	2584	2806	2734	

N=10648

Då man tittar på svaren bland alla kommuninvånare är fördelningen tydlig. En klar majoritet av kommuninvånarna uppger att de stöder användningen av folkomröstning vid avgörande av viktiga kommunala frågor, ungefär 52 procent väljer svarsalternativet delvis eller helt av samma åsikt. Anmärkningsvärt är att nästan en fjärdedel av respondenterna, knappt 25 procent, inte kan eller vill ta ställning i frågan. Endast en knapp fjärdedel av kommuninvånarna, drygt 23 procent, motsätter sig användning av folkomröstning.

Detta resultat är inte överraskande, utan instämmer med min hypotes och tidigare forskning om att kommuninvånare generellt stöder sådana former av demokrati som de upplever att ökar deras inflytande. Jag anser dock att andelen som inte vill ta

ställning är anmärkningsvärt hög, vilket kan tyda på att många kommuninvånare ändå inte vill eller kan engagera sig i beslutsfattandet i enskilda frågeställningar.

Tabell 8.

Hur ser kommunala beslutsfattare (förtroendevalda och ledande tjänstemän) på användning av folkomröstning?

Respondenter: Beslutsfattare (ledande tjänstemän och förtroendevalda)

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %
Alla	30,4	29,0	16,3	14,1	10,2	100
N	437	416	234	203	146	

N=1436

Då man tittar på fördelningen bland kommunala beslutsfattare, det vill säga ledande tjänstemän och förtroendevalda (jag granskar skillnaderna mellan dessa längre fram) ser man tydligt att kommunala beslutsfattare och tjänstemän ser negativt på användning av folkomröstning som en del av det kommunala beslutsfattandet. Nästan 60 procent av respondenterna motsätter sig användning av folkomröstning, medan endast knappt 25 procent stöder användning av folkomröstning.

Också här verkar analysresultaten bekräfta min hypotes och vad tidigare forskning konstaterat, alltså att beslutsfattarna motsätter sig användning av folkomröstning. En möjlig förklaring kan vara att de upplever att de blir upplever sig bli tvungna att dela med sig av sin makt och att det försvårar beslutsfattandeprocesserna om de måste ta resultat av folkomröstningar i betraktande. Skillnaderna är till och med större än vad jag hade väntat mig i och med att nästan en tredjedel av beslutsfattarna är helt av annan åsikt och endast en tiondel är helt av samma åsikt.

Skillnaden mellan invånarnas och beslutsfattarnas åsikt är alltså betydande och jag vågar här dra slutsatsen att mina hypoteser om detta är korrekta.

Tabell 9.

Hur skiljer sig förtroendevaldas och ledande tjänstemäns syn på folkomröstning?

Respondenter: Beslutsfattare (tjänstemän och förtroendevalda)

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
Ledande tjänsteinnehavare	44,6	32,6	15,2	5,4	2,2	100	224
Medlem i kommunstyrelse (+fmge)	37,3	27,3	17,3	10,0	8,2	100	220
Medlem i kommunfullmäktige	26,4	30,2	15,6	16,7	11,1	100	633
Medlem i kommunal nämnd	24,5	25,6	17,5	17,5	14,8	100	359

N=1436

(Skillnaderna är signifikanta)

Då man tittar på synen på användning av folkomröstning i beslutsfattandet och jämför med respondenternas ställning i kommunen ser man klara skillnader. I alla kategorierna är majoriteten klart emot användning av folkomröstning.

Bland de ledande kommunala tjänsteinnehavarna är motståndet klart störst, 77 procent motsätter sig användning av folkomröstning, medan endast knappt 8 procent av respondenterna i den gruppen stöder folkomröstningar. Bland medlemmarna i kommunstyrelser är siffrorna liknande, knappt 65 procent motsätter sig användningen av folkomröstningar, och endast drygt 18 procent stöder folkomröstningar.

Bland de respondenter som är medlemmar i kommunfullmäktige fördelas andelen motståndare och förespråkare aningen jämnare, men också i denna grupp motsätter sig drygt 56 procent användning av folkomröstning, medan bara drygt 27 procent stöder

dem. Bland nämndmedlemmarna motsätter sig drygt 50 procent användning av folkomröstningar och 32 procent stöder dem.

Dessa resultat stöder också klart mina hypoteser. Redan föregående tabell visade att kommunala beslutsfattare klart motsätter sig användning av folkomröstning. Här ser vi ytterligare att tjänstemännen är mest negativt inställda, följda av medlemmar i kommunstyrelsen. Medlemmar i kommunfullmäktige och kommunala nämnder är mindre negativt inställda är de två tidigare kategorierna. Trots att analysmaterialet inte ger svar på orsakerna till detta vågar jag här dra anta att ju närmare makten man befinner sig och ju större etablerat inflytande man har, desto mindre villig är man att dela med sig av denna makt.

Tabell 10.

Hur påverkar kommunens storlek invånarnas syn på folkomröstning?

Beroende variabel: Kommunstorlek (antal invånare)

Respondenter: Kommuninvånare

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
< 5000	8,4	15,5	23,4	21,7	30,9	100	663
5001–10 000	8,9	15,8	23,2	26,2	25,9	100	1000
10 001 – 20 000	6,3	15,4	23,8	28,6	26,0	100	1485
20 001 – 50 000	7,5	15,0	23,2	26,5	27,8	100	2196
50 001 – 100 000	8,1	16,6	25,7	25,4	24,3	100	3573
> 100 000	8,6	15,8	24,0	28,2	23,5	100	1725

N=10 643

(Skillnaderna är signifikanta)

Då man jämför syn på användning av folkomröstning med kommunstorlek ser jag inga större skillnader. I de minsta och största kommunerna är siffrorna så gott som de samma, medan i de mellanstora kommunerna (10 001-20 000 och 20 001-50 000) ställer sig en lite större andel av kommuninvånarna positivt till folkomröstningar än i de mindre och större kommunerna. Om man räknar ihop de som är delvis och helt av samma åsikt ser man att folkomröstning stöds av drygt 52 procent av kommuninvånarna i de minsta kommunerna medan knappt 55 procent stöder folkomröstning i de medelstora kommunerna. I de största kommunerna är siffran minst, där är det cirka 50 procent av kommuninvånarna som understöder användning av folkomröstning.

Hur stor den kommun man bor i är verkar alltså inte ha någon tydlig inverkan på synen på folkomröstning bland kommuninvånarna.

Tabell 11.

Hur påverkar kommunens storlek beslutsfattarnas syn på folkomröstning?

Beroende variabel: Kommunstorlek (antal invånare)

Respondenter: Beslutsfattare (ledande tjänstemän och förtroendevalda)

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
< 5 000	24,8	26,1	20,6	16,4	12,1	100	165
5 000 – 10 000	28,0	29,0	17,8	16,4	8,9	100	214
10 000 – 20 000	26,5	25,1	19,5	15,3	13,5	100	215
20 000 – 50 000	31,4	29,7	18,2	13,5	7,2	100	347
> 50 000	34,3	31,1	11,5	12,3	10,7	100	495

N=1436

(Skillnaderna är signifikanta)

Då man granskar beslutsfattarnas syn på folkomröstning i förhållande till kommunens storlek ser man vissa intressanta skillnader. I de minsta kommunerna ställer sig beslutsfattarna aningen mer positivt till folkomröstningar, medan man är klart mera negativt inställd i de större kommunerna.

Trots att hypoteser kring detta inte direkt ingår i denna avhandling antar jag att orsaken till detta resultat kan vara att beslutsfattarna i de mindre kommunerna av praktiska skäl har närmare kontakter till medborgarna också mellan kommunalvalen och därför är

vanare och mera benägna att ta deras åsikter i betraktande i beslutsfattandeprocessen, medan man i större kommuner, kanske särskilt bland tjänstemännen, är mera fjärrade från kommuninvånarna och har färre direkta kontakter till dem.

7.3.3 Politiskt intresse, ideologi och värderingar samt partitillhörighet

Tabell 12.

Hur påverkar politisk ideologi synen på folkomröstning?

Beroende variabel: Placering på politisk vänster – högerskala

Respondenter: Kommuninvånare

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
1 Vänster	7,6	8,7	14,9	20,8	48,1	100	437
2	5,7	15,7	23,5	30,5	24,5	100	1609
3	6,3	14,5	26,6	26,9	25,7	100	4232
4	9,8	20,7	25,0	25,9	18,7	100	2610
5 Höger	15,6	16,8	20,6	19,6	27,4	100	858

N=9746

(Skillnaderna är signifikanta)

Då man granskar kommuninvånarnas syn på folkomröstning i förhållande till var de placerar sig själva på en politisk vänster-högerskala ser man vissa intressanta skillnader. Eftersom en klar majoritet av kommuninvånarna (som visats ovan) är för användning av folkomröstning är det ingen överraskning att majoriteten av respondenterna i alla svarkategorier i denna tabell stöder folkomröstningar. Inom svarkategorierna finns dock intressanta skillnader.

Av dem som placerat sig själva längst till vänster på den politiska skalan stöder 69 procent användning av folkomröstningar, medan drygt 16 procent motsätter sig. Bland

dem som placerat sig längst till höger på den politiska skalan stöder 47 procent folkomröstningar, medan drygt 32 procent motsätter sig. De som placerar sig till vänster på den politiska skalan ställer sig alltså klart mer positivt till folkomröstningar än de som placerar sig till höger. Bland dem som placerat sig antingen till höger eller till vänster, men inte längst ut på skalan är fördelningen långt den motsvarande.

Bland dem som placerat sig själva mitt på den politiska skalan är det klart flera, drygt 52 procent, som stöder folkomröstningar, medan endast 21 procent motsätter sig. För dem som placerar sig mitt på skalan är dock andelen som inte tar ställning högst av alla kategorier, knappt 27 procent.

Dessa resultat stöder alltså min hypotes om att personer som placerar sig själva till vänster på den politiska skalan ställer sig mera positivt till folkomröstningar än personer som placerar sig själva till höger på den politiska skalan.

Tabell 13.

Hur påverkar värderingar och samhällssyn synen på folkomröstning?

Beroende variabel: Placering på skala hård – mjuk i fråga om samhällssyn

Respondenter: Kommuninvånare

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
1 Hård	15,6	7,5	15,0	18,5	43,4	100	173
2	11,2	17,5	21,9	26,0	23,5	100	759
3	7,0	15,2	26,6	26,7	24,5	100	4495
4	8,2	19,3	25,3	27,4	19,8	100	3242
5 Mjuk	8,1	12,1	18,5	24,8	36,5	100	1020

N=9689

(Skillnaderna är signifikanta)

För att ge ytterligare djup åt föregående tabell utnyttjar jag också den fråga i enkäten där man bitt respondenterna placera in sig på en hård - mjukskala i fråga om samhällsvärderingar. Då man tittar på synen på användning av folkomröstningar i förhållande till hur respondenterna placerat sig på en hård – mjukskala ser man att dessa inte helt avspeglar den föregående tabellen där respondenterna placerade in sig på en politisk höger – vänsterskala, trots att man förenklat kunde tänkas utgå från det.

Mitt antagande var att de som definierar sina värderingar som hårda (längst ut på skalan) också skulle motsätta sig användningen av folkomröstningar, men istället stöder 62 procent av dessa folkomröstningar, medan endast 38 procent motsätter sig. Bland dem som definierar sina värderingar som mjuka (längst ut på skalan) är stödet för folkomröstningar lika stort, 61 procent, medan 20 procent motsätter sig folkomröstningar. Intressant är att bland dem som placerar sig i de övriga svarskategorierna (lite hård, lite mjuk, mitt på skalan) är stödet för folkomröstningar kring 50 procent. De som placerar sig på hård-mjukskalans båda ytterligheter är alltså de som i största omfattning stöder folkomröstningar.

Det går alltså inte att dra direkta likhetstecken mellan placering på politisk skala och värderingar. Samhällsvärderingar verkar inte uttryckligen påverka synen på folkomröstningar på samma sätt som politisk syn (höger-vänster).

Tabell 14.

Hur påverkar partipreferens synen på folkomröstning?

Beroende variabel: Partipreferens ("Vilket parti kommer du att rösta på i följande kommunalval")

Respondenter: Kommuninvånare

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
Samlingspartiet	14,4	23,4	27,0	21,6	13,6	100	1779
Sannfinländarna	4,6	8,5	17,0	26,3	43,6	100	1507
SFP	8,1	17,6	27,5	25,3	21,5	100	683
Centern	9,7	20,0	23,0	24,8	22,5	100	1177
KD	4,5	17,5	25,1	27,8	25,1	100	291
SDP	7,4	16,2	24,1	27,0	25,3	100	1638
Vänsterförbundet	4,7	9,9	18,7	30,2	36,5	100	507
De Gröna	6,7	17,0	23,9	32,8	19,6	100	506
Annat parti/ gruppering	1,9	3,8	25,0	26,9	42,3	100	52
Obunden/ valmansförening	6,3	8,6	19,5	33,6	32,0	100	128
Vill/kan inte säga/ röstar ej	5,9	13,3	28,8	27,8	24,2	100	2180

N=10448

(Skillnaderna är signifikanta)

Denna tabell visar vilket parti kommuninvånare uppger sig rösta på i följande kommunalval. Då man granskar svaren på frågan om hur man ser på folkomröstning i förhållande till vilket parti kommuninvånarna uppger sig rösta på i kommande kommunalval ser man tydliga skillnader mellan de olika partierna. Jag går här igenom alla riksdagspartierna skilt för sig. Här bör noteras att materialet samlats in före

Sannfinländarna blivit ett betydande parti på kommunnivå (och givetvis också före partiet splittrades år 2017).

Bland Samlingspartiets väljare finns den största andelen, 38 procent, som motsätter sig användning av folkomröstning. En klart större andel än bland de övriga partierna, 14 procent, har därtill valt svarsalternativet ”helt av annan åsikt”, och också andelen som valt svarsalternativet ”delvis av annan åsikt” (23 procent) är klart större än hos de andra partierna. Värt att notera är också att 27 procent av Samlingspartiets väljare inte vill eller kan ta ställning till frågan om folkomröstning vilket är högre än generellt bland respondenterna. Eftersom Samlingspartiet entydigt är ett högerparti stämmer deras väljares negativa syn på användning av folkomröstning alltså väl ihop med tidigare forskning och min hypotes.

De som uppger sig rösta på Sannfinländarna ställer sig klart mest positivt till användning av folkomröstning bland alla riksdagspartierna. Knappt 70 procent av Sannfinländarnas väljare svarar att de är helt eller delvis av samma åsikt, medan endast drygt 13 procent motsätter sig användning av folkomröstning. Här kan också noteras att endast 17 procent av Sannfinländarnas väljare inte vill eller kan ta ställning till användning av folkomröstning, vilket är en klart lägre siffra än bland de andra partierna. Som ett relativt nytt parti passar Sannfinländarna inte direkt in på den traditionella höger-vänsterskalan, men den höga andelen av deras väljare som stöder användning av folkomröstning passar bra ihop med deras ofta populistiska politiska linje, där man anser att “folket vet nog”. Därtill uppfattar jag att den i förhållande till de övriga partiernas väljare väldigt låga andel som inte vill ta ställning tyder på att man vill se medborgarnas direkta möjlighet till påverkan som ett bättre alternativ än det traditionella representativa beslutsfattandet. Det skulle vara väldigt intressant att se hur Sannfinländarnas förtroendevalda i kommunerna ställer sig till folkomröstningar i det skedet de uppnått maktpositioner i kommunerna, huruvida det påverkar deras syn, men det ger tyvärr detta material inte möjlighet till.

Bland SFP:s väljare är 46,8 procent för användning av folkomröstningar, medan endast drygt 25 procent motsätter sig. Också bland SFP-väljarna är andelen som inte vill eller kan ta ställning högre än i enkätsvaren i övrigt, drygt 27 procent. Den klart positiva

synen bland SFP:s väljare är intressant eftersom SFP placerar sig till höger på den politiska skalan och innehar maktposition i många mindre svenskspråkiga kommuner.

Av Centerns väljare stöder drygt 47 procent användning av folkomröstningar, medan knappt 30 procent av dem motsätter sig. Av dessa 30 procent som motsätter sig användning av folkomröstningar är det dock endast knappt 10 procent som valt svarsalternativet ”helt av annan åsikt”. Eftersom Centern per definition är ett parti som placerar sig på mitten av den politiska skalan (dock borgerligt) hade jag ingen klar förväntning om hur deras anhängare ser på användning av folkomröstningar, men jag uppfattar det som aningen förvånande att man ställer sig så pass positivt till folkomröstningar, eftersom Centern innehar (och länge har haft) maktposition i så många kommuner, både stora och små.

Bland Kristdemokraternas (KD) väljare stöder drygt 52 procent användning av folkomröstning, medan 22 procent motsätter sig. Det är överraskande eftersom KD är ett uttalat högerparti, men det förklaras kanske av att KD är ett litet parti som inte har några nämnvärda maktpositioner på kommunnivå och därför kanske deras anhängare ser folkomröstningar som en möjlighet att påverka beslutsfattandet på ett mera direkt sätt än man annars har möjlighet till.

Av SDP:s väljare stöder drygt 52 procent användning av folkomröstning, medan 23 procent motsätter sig. Bland de SDP-väljare som motsätter sig användning av folkomröstning har endast drygt 7 procent valt svarsalternativet ”helt av annan åsikt”. SDP är ett parti som placerar sig klart till vänster på den politiska skalan och det är därför föga överraskande att majoriteten av deras väljare stöder användning av folkomröstning. Intressant är dock att SDP, som det tidigare framkom, i sina officiella ställningstaganden inte lika klart uttalar stöd för användning av folkomröstning.

Bland Vänsterns väljare stöder en klar majoritet på drygt 66 procent användning av folkomröstning. Endast drygt 14 procent motsätter sig. Drygt 36 procent av dem som stöder användning av folkomröstning har valt svarsalternativet ”helt av samma åsikt”, vilket är en högre andel än för alla andra riksdagspartier förutom Sannfinländarna. Här kan också noteras att andelen av Vänsterns väljare som inte kan eller vill ta ställning är endast drygt 18 procent. Vänsterns anhängare uppfyller alltså klart min hypotes och

förväntningen om att partier långt till vänster på den politiska skalan ställer sig positivt till användning av folkomröstning. Att så få av deras väljare inte tar ställning tyder också på att det inte finns stora motsättningar i frågan inom partiet.

Av De Grönas väljare uppger drygt 52 procent att de är för användning av folkomröstning, medan drygt 23 procent motsätter sig. Endast drygt 6 procent av De Grönas väljare har valt alternativet ”helt av annan åsikt. Därtill kan noteras att bland de drygt 52 procent som stöder användning av folkomröstning har drygt 32 procent valt svarsalternativet ”delvis av samma åsikt” och endast drygt 19 procent har valt svarsalternativet ”helt av samma åsikt”. Resultaten bland De Grönas väljare är överraskande till den delen att jag förväntat mig att en klart större andel skulle stöda folkomröstningar. De Gröna är det enda partiet som i sina politiska ställningstagande klart talar för och förespråkar användning av folkomröstningar som en etablerad del av det politiska beslutsfattandet. Därför anser jag att andelen av De Grönas väljare som motsätter sig folkomröstning eller inte tar ställning är uppseendeväckande hög. Det kan eventuellt bero på att De Gröna uppnått starka maktpositioner i flera större kommuner i huvudstadsregionen och att också De Gröna kommit till ett läge där man inte vill dela med sig av makten.

Tabell 15.

Hur påverkar beslutsfattarnas partitillhörighet synen på folkomröstning?

Beroende variabel: Partitillhörighet bland beslutsfattare

Respondenter: Kommunala beslutsfattare (ledande tjänstemän och förtroendevalda)

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
Centern	30,7	30,7	15,2	16,2	7,2	100	277
Samlingspartiet	47,5	28,4	12,3	6,5	5,4	100	261
Sannfinländarna	3,7	11,1	22,2	14,8	48,1	100	27
SFP	26,3	21,9	21,9	19,7	10,2	100	137
SDP	32,4	31,3	14,5	13,3	8,6	100	256
KD	20,9	39,5	11,6	16,3	11,6	100	43
Vänsterförbundet	14,3	21,9	17,1	24,8	21,9	100	105
De Gröna	8,6	25,9	25,9	24,1	15,5	100	58
Annat parti	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100	2
Obunden	30,9	31,3	18,5	11,2	8,2	100	233
Annan valmansförening	16,7	50,0	0,0	16,7	16,7	100	6
Ej uppgett parti	19,4	41,9	19,4	6,5	12,9	100	31

N=1436

(Skillnaderna är signifikanta)

Denna tabell visar vilket parti kommunala beslutsfattare (förtroendevalda och ledande tjänstemän) uppger sig höra till eller stöda och hur det påverkar deras syn på användning av folkomröstning. Jag går här igenom riksdagspartierna skilt för sig. Också här bör noteras att materialet är insamlat före Sannfinländarna uppnådde större politiskt stöd i kommunerna (från år 2012 framåt) samt före partiet splittrades år 2017.

Bland de respondenter som är medlemmar i Centern är en klar majoritet, drygt 61 procent, emot användning av folkomröstningar, medan endast drygt 23 procent av dem

stöder folkomröstningar. Endast drygt 7 procent har valt svarsalternativet ”helt av samma åsikt”. Här kan noteras att synen på folkomröstning bland Centerns väljare och beslutsfattare klart skiljer sig från varandra. Detta resultat ger ett klart stöd för min hypotes om att beslutsfattare ställer sig klart mera negativt till folkomröstningar än kommuninvånare. Orsaken till att Centerns beslutsfattare ställer sig så negativt till folkomröstningar torde vara att de har väldigt etablerade maktpositioner i en stor del av landets kommuner, vilket gör att man är ovillig att dela med sig av sin makt.

Samlingspartiets beslutsfattare ställer sig klart mest negativt till användning av folkomröstning, drygt 75 procent motsätter sig. Endast 12 procent av samlingspartisterna säger sig stöda folkomröstningar. Samlingspartiets beslutsfattare och väljare är alltså långt av samma åsikt, men beslutsfattarna ställer sig ännu mera negativt till folkomröstningar än kommuninvånarna. Detta resultat stöder två av mina hypoteser, att högerpartier motsätter sig folkomröstningar och att beslutsfattare ställer sig mera negativt än invånare till folkomröstningar.

Bland Sannfinländarnas beslutsfattare stöder en klar majoritet, drygt 62 procent, användning av folkomröstningar medan endast 14,8 procent motsätter sig. Här bör noteras att andelen sannfinländare som inte vill eller kan ta ställning är klart högre, cirka 22 procent, än generellt bland enkätens respondenter. Därtill kan noteras att antalet respondenter som uppger sig rösta på sannfinländarna är klart färre än för de övriga riksdagspartierna. Eftersom sannfinländarnas position och understöd i den finländska politiken förändrats totalt sedan materialet samlades in väljer jag att inte dra några större slutsatser på basen av dessa siffror.

Bland SFP:s beslutsfattare är det klart flera, knappt 50 procent, som motsätter sig användning av folkomröstningar. Strax under 30 procent av SFP:arna stöder folkomröstningar. Också bland SFP:arna är andelen som inte vill eller kan ta ställning högre än generellt bland respondenterna, knappt 22 procent. Här finns alltså, lika som hos Centern, en klar skillnad mellan partiets väljare och beslutsfattare. Att en så stor andel av SFP:s beslutsfattare motsätter sig användning av folkomröstning torde bero på att SFP har väldigt klara och etablerade maktpositioner i många svenskspråkiga kommuner. Om det är orsaken bekräftar också det min hypotes om att beslutsfattare ställer sig mera negativt till folkomröstningar än kommuninvånare.

Drygt 63 % av SDP:s beslutsfattare motsätter sig användning av folkomröstning, medan endast 22 procent av SDP:arna stöder folkomröstningar. Endast drygt 8 procent av SDP:arna har valt alternativet ”helt av samma åsikt”. Detta resultat är intressant i och med att det är den tydligaste avvikelserna från mina hypoteser och den tidigare forskningen. SDP är ett uttalat vänsterparti, men ändå motsätter sig både deras beslutsfattare och väljare användning av folkomröstning och också i sina politiska ställningstaganden betonar partiet det traditionella representativa beslutsfattandet. Jag vågar mig inte här på någon mera långtgående slutsats om de bakomliggande orsakerna, men en kan vara att partiet har långa perioder av maktpositioner både inom stat och kommun bakom sig och därför har man en mera pragmatisk syn på beslutsfattandet än vänsterpartier i allmänhet.

Fördelningen bland Kristdemokraternas (KD) beslutsfattare motsvarar långt SDP:s och Centerns siffror, drygt 60 procent av KD:arna motsätter sig användningen av folkomröstningar, medan drygt 27 procent stöder folkomröstningar. Här ses också en klar skillnad mellan KD:s beslutsfattare och väljare i och med att beslutsfattarna också här är klart mera negativt inställda till folkomröstningar än kommuninvånarna.

Av Vänsterns beslutsfattare stöder drygt 46 procent användning av folkomröstningar i beslutsfattandet och drygt 32 procent motsätter sig. Trots att en majoritet av Vänsterns beslutsfattare är för folkomröstningar är fördelningen klart annorlunda än bland Vänsterns väljare, där en mycket större andel stöder folkomröstningar och en klart mindre andel motsätter sig. Också här ser man alltså att beslutsfattare, också i vänsterpartier, tenderar ställa sig mera negativt till folkomröstningar.

Bland De Grönas beslutsfattare är fördelningen mellan motståndare och förespråkare ganska jämn. Drygt 34 procent motsätter sig användning av folkomröstningar, medan 40 procent stöder folkomröstningar. Här kan också noteras att bland De Gröna är andelen som inte vill eller kan ta ställning högst bland alla partier, knappt 26 procent. Trenden här är samma som hos Vänstern; majoriteten av beslutsfattarna stöder användning av folkomröstning, men i klart mindre utsträckning än bland kommuninvånarna. Detta är anmärkningsvärt hos De Gröna eftersom de är det enda parti som i sina politiska ställningstaganden klart tar ställning för användning av

folkomröstningar och aktivt vill främja dem. Trots detta motsätter sig en tredjedel av deras beslutsfattare folkomröstningar och en fjärdedel vill inte ta ställning. Det verkar klart att positionen som beslutsfattare i en kommun har en stor inverkan på synen på folkomröstning.

Tabell 16.

Hur påverkar vilket parti som är störst i kommunen beslutsfattarnas syn på folkomröstning?

Beroende variabel: Största parti i kommunen

Respondenter: Kommunala beslutsfattare (ledande tjänstemän och förtroendevalda)

(Alla tal i procent)

	Helt av annan åsikt	Delvis av annan åsikt	Ej av samma eller annan åsikt	Delvis av samma åsikt	Helt av samma åsikt	Totalt %	Totalt N
Centern	28,7	26,4	18,1	16,0	10,9	100	349
Samlingspartiet	32,4	32,8	14,5	11,4	9,0	100	290
SDP	31,0	30,0	14,7	14,7	9,6	100	416
SFP	27,7	21,8	20,9	16,8	12,7	100	220
Vänsterförbundet	39,3	32,1	10,7	10,7	7,1	100	28
Centern / Samlingspartiet	30,9	38,2	17,6	4,4	8,8	100	68
SDP / Samlingspartiet	39,2	33,3	7,8	11,8	7,8	100	51
Annat parti / gruppering	7,1	28,6	21,4	28,6	14,3	100	14

N=1436

(Skillnaderna är signifikanta)

Jag tar också med en tabell som visar hur respondenterna ser på användning av folkomröstning då man jämför med vilket parti som är största parti i kommunen och om det påverkar de partiernas syn på användning av folkomröstningar i förhållande till partimedlemskapet (föregående tabell). Jag tittar för tydlighetens skull här endast

på de kommuner där ett parti är i ledande ställning och lämnar siffrorna för de kommuner där två partier delar den ledande ställningen utanför granskningen.

I kommuner som leds av Centern är en klar majoritet, drygt 55 procent, av beslutsfattarna negativt inställda till användning av folkomröstning, medan knappt 27 procent stöder folkomröstningar. I kommuner där Samlingspartiet är det ledande partiet är det en ännu klarare majoritet, 65 procent, som motsätter sig användning av folkomröstning och endast drygt 20 procent stöder folkomröstningar. Också i SDP-ledda kommuner är siffrorna mycket tydliga, 61 procent motsätter sig folkomröstningar och endast drygt 24 procent är för dem. I kommuner där SFP har makten är fördelningen jämnare, knappt 50 procent av beslutsfattarna motsätter sig användning av folkomröstning och knappt 30 procent stöder folkomröstningar. I de SFP-ledda kommunerna är andelen som inte vill eller kan ta ställning klart högre, drygt 20 procent, än i kommuner ledda av andra partier. I kommuner där Vänstern är i ledande ställning motsätter sig drygt 70 procent användning av folkomröstningar, medan endast drygt 17 procent stöder dem. Här bör dock noteras att antalet respondenter i kommuner ledda av Vänstern är väldigt få, endast 28 personer.

För de stora partierna och SFP motsvarar siffrorna långt föregående tabell, det vill säga fördelningen enligt partimedlemskap. Det som sticker ut är siffrorna för kommuner ledda av Vänstern, där andelen som motsätter sig folkomröstningar är signifikant högre än för deras anhängare i allmänhet och också klart högre än bland Vänsterns beslutsfattare generellt. Dessa siffror ger också klart stöd åt min hypotes om att beslutsfattare ställer sig klart mera negativt till folkomröstningar än kommuninvånare i allmänhet.

7.4 Slutsatser

Forskningsansatsen i denna avhandling ställde frågan om hur synen på användning av kommunal folkomröstning i de viktigaste kommunala avgörandena skiljer sig hos kommuninvånare, kommunala beslutsfattare och ledande kommunala tjänsteinnehavare. I detta kapitel sammanfattar jag via mina hypoteser de resultat jag presenterat i föregående kapitel.

Min förväntning var att det skulle finnas klara skillnader i synen på användning av folkomröstning mellan dessa tre grupper vilket jag formulerat i mina två första hypoteser. Dessa hypoteser antog att kommunala förtroendevalda och kommunala tjänstemän har en negativ syn på folkomröstningar, medan kommuninvånare ser positivt på kommunala folkomröstningar.

Resultaten av min analys visade klart att dessa hypoteser stämde. En klar majoritet av kommuninvånarna stöder användning av folkomröstning, medan kommunala förtroendevalda och ledande tjänstemän klart motsätter sig. Siffrorna var så pass klara att jag vågar dra denna slutsats utan större frågeställningar.

Eftersom min analys baserar sig på ett kvantitativt material ger det inte möjlighet att på djupet gå in och analysera orsakerna bakom dessa resultat. Att kommuninvånarna stöder folkomröstningar och upplever att det ger dem en möjlighet att delta i beslutsfattandet känns som en logisk slutsats. Att siffrorna för de kommunala beslutsfattarnas syn på folkomröstningar är så klart annorlunda anser jag att ger belägg för att de som uppnått en maktposition ställer sig mera negativt till att ta in nya former av deltagande i beslutsfattandeprocessen och att man kanske har svårt att lita på kommuninvånarnas kunskaper i sakfrågor. Att de ledande kommunala tjänstemännen är de som ställer sig mest negativt till folkomröstningar anser jag att också stöder min hypotes, eftersom de ledande tjänstemännen i övrigt, särskilt i större kommuner, har ett stort handlingsutrymme, vilket klart skulle påverkas och begränsas om man ökade användningen av folkomröstningar.

Mina antaganden stöds också av att då man granskar stödet för folkomröstning partivis är siffrorna helt olika för kommuninvånare och beslutsfattare, också inom samma parti. Alla partiers beslutsfattare ser klart mera negativt på användning av folkomröstning än samma partis väljare. Till och med bland De Gröna, som är det parti som mest uttalat stöder användning av folkomröstning i sina officiella uttalanden på nationell nivå, är motståndet mot folkomröstningar stort bland deras kommunala beslutsfattare.

I min tredje hypotes antar jag att personer som stöder partier till vänster på den politiska skalan ställer sig mera positivt till användning av kommunala folkomröstningar.

Enligt analysresultaten stämmer denna hypotes i stora drag, men vissa intressanta avvikelser finns. Om vi utgår från att Samlingspartiet är det parti som står längst till höger på den politiska skalan och Vänstern längst till vänster uppfyller dessa två partier väl hypotesen i och med att Samlingspartiets väljare är mest negativt inställda till folkomröstningar och Vänsterns väljare mest positivt inställda. Den största avvikelsern från mitt antagande syns bland SDP:s väljare. Trots att majoriteten av dem stöder användning av folkomröstning är andelen som motsätter sig klart större än bland de övriga vänsterpartierna (jag räknar in De Gröna bland dem). De små borgerliga partierna SFP och KD, som torde kunna placeras till höger på skalan, har en klart större andel väljare som stöder folkomröstningar än Samlingspartiet. Fördelningen bland Centerns väljare motsvarar långt fördelningen bland SDP:s väljare, och eftersom Centern placerar sig i mitten på den politiska skalan anser jag att det inte i större omfattning påverkar min slutsatser.

Då jag granskar min tredje hypotes utgående från svaren på frågan om var respondenterna placerar sig på den politiska höger-vänsterskalan är överrensstämmelsen med hypotesen inte lika entydig. Som jag konstaterade i genomgången av analysresultaten stöder majoriteten av både dem som placerat sig längst till höger och längst till vänster på den politiska skalan folkomröstningar, vilket inte går stick i stäv med fördelningen enligt vilket parti man stöder. Dessa skillnader torde bero på att personer som säger sig stöda ett visst parti inte automatiskt definierar sig själv som höger eller vänster på den politiska skalan i enlighet med hur man traditionellt placerat in partierna på den skalan. Dock är andelen som motsätter sig

folkomröstningar högst bland dem som placerar sig längst till höger på skalan, så i stora drag vågar jag ändå här dra slutsatsen att min hypotes stämmer.

Sammanfattningsvis är mina slutsatser följande:

1) Majoriteten av kommuninvånare ställer sig klart positivt till användning av kommunala folkomröstningar som en del av beslutsfattandet. Var man bor eller vilken utbildning eller yrke man har påverkar inte nämnvärt.

2) Kommunala förtroendevalda ställer sig klart mera negativt till användning av folkomröstningar i beslutsfattandet än kommuninvånare. Ledande kommunala tjänstemäns syn på användning av folkomröstningar är ännu mera negativ än de förtroendevaldas. Ju högre position inom kommunen man innehar, desto större är motståndet mot användning av folkomröstningar.

3) Personer som stöder partier till vänster på den politiska skalan ställer sig i huvudsak mera positivt till användning av kommunala folkomröstningar än de som stöder partier till höger på den politiska skalan. Fördelningen följer långt den traditionella höger-vänsterdimensionen i politiken och partiernas officiella åsikter. Endast SDP:s väljare avviker klart från antagandet, i och med att majoriteten motsätter sig folkomröstningar. Åsikterna bland partiernas förtroendevalda och ledande tjänstemän i kommunerna avviker från deras väljares åsikter i och med att majoriteten av beslutsfattarna motsätter sig användning av folkomröstningar oberoende av partitillhörighet.

Eftersom det material jag använt består av ett stort sampel och är insamlat av mycket trovärdiga aktörer vågar jag på basen av materialet dra dessa slutsatser. Materialet ger tydliga resultat men eftersom det är kvantitativt ger det inte svar på de frågor som väcks i samband med resultaten om vilka de bakomliggande orsakerna till skillanderna är. Till exempel skulle intervjuer med kommunala beslutsfattare för att granska orsakerna till deras negativa syn på folkomröstning vara mycket intressanta, men faller utanför ramen av denna avhandling. Också en djupare teoretisk diskussion och granskning av hur man placerar sig på den politiska skalan och hur det korrelerar med partipreferenser och syn på folkomröstning skulle vara av intresse, men ryms inte heller in i omfattningen av denna avhandling.

8 Avslutande diskussion

Möjligheten till kommunal folkomröstning infördes via lagstiftning i Finland för snart 30 år sedan. Sedan dess har man främst använt folkomröstningsinstrumentet i samband med beslutsfattande om kommunsammanslagningar. Har möjligheten till rådgivande folkomröstning gett medborgarna en verklig möjlighet att delta i beslutsfattandet på ett mera direkt sätt än det traditionella representativa beslutsfattandet ger möjlighet till?

I lagstiftningen i Finland uttalar man klart att kommuninvånarna i större omfattning skall involveras i beslutsfattandet och lägger skyldigheten att skapa dessa förutsättningar på kommunerna. Vad det direkta deltagandet innebär och vad man vill uppnå med det lämnas ändå ganska öppet och upp till de enskilda kommunernas tolkning.

Också i den offentliga debatten och inom forskningen betonas deltagande demokrati allt mera. Utgångspunkten är att medborgarna skall få vara delaktiga i de beslut som berör dem själva, fram för allt på lokal (=kommunal) nivå. Resultaten i min analys visar också att kommuninvånarna de facto själva vill vara med i beslutsfattandeprocessen i och med att man så klart stöder användningen av folkomröstning.

Trots att de flesta politiska partier i Finland inte direkt tar ställning till folkomröstning i sina politiska manifest uttalar de alla ändå i form eller annan att medborgarna skall involveras i beslutsfattandet och att man skall skapa nya kanaler för diskussion. Ändå är det få av partierna (De Gröna utgör ett undantag) som i sina politiska ställningstaganden kommer med något alls i konkret form om hur medborgarnas ökade deltagande i beslutsfattandet kunde utformas i praktiken. Frågan är om partiernas ganska flummiga ställningstaganden om att involvera medborgarna är mest tomt prat? Vill de etablerade beslutsfattarna egentligen alls släppa in medborgarna i den representativa beslutsfattandeprocessen?

På basen av resultaten i min analys är svaret på denna fråga klart nej. Resultaten är entydiga, beslutsfattarna ställer sig negativt till folkomröstningar och ju högre position man innehar och ju närmare makten man befinner sig, desto mera negativt ställer man sig till folkomröstningar. Till och med beslutsfattarna inom De Gröna och Vänstern, som på partinivå är de som ställer sig mest positivt till folkomröstningar, motsätter sig klart folkomröstningar i rollen som beslutsfattare. Resultaten i min analys är så klara, att det får mig att ställa frågan om införandet av skrivningar i lag om delaktighet för medborgarna egentligen är bara populism, för att skapa en bild av att man vill involvera medborgarna? I kommunallagen talar man om att kommunerna aktivt skall främja medborgarnas deltagande, och ge dem möjlighet till insyn redan i beredningsskedet. Ändå ordnas kommunala folkomröstningar nästan uteslutande om kommunsammanslagningar. I kommunala folkomröstningar har invånarna dessutom endast möjlighet att godkänna eller förkasta färdiga beslutsförslag.

Då man tittar på resultaten i de kommunala folkomröstningar som ordnats i Finland om kommunsammanslagningar är det i ögonfallande många kommuner som man ändå valt att genomföra en kommunsammanslagning trots att kommuninvånarna sagt nej. I flera kommuner har man också inledningsvis följt resultatet av en folkomröstning om kommunsammanslagning, men inom en period av några år har en sammanslagning ändå genomförts, och då utan att man ordnat en ny folkomröstning. Det ger ingen vacker bild av användningen av folkomröstning som en del av beslutsfattandet.

Frågan jag ställer mig på basen av detta är vilken framtiden för folkomröstningar på kommunal nivå i Finland är? Kommuninvånarna stöder användning av folkomröstningar och i många fall har valdeltagandet i dem varit på samma nivå som i riksdagsval. Frågan är dock om intresset skulle hålla sig om folkomröstningar ordnades oftare och i frågor som upplevdes som mindre viktiga än kommunsammanslagningar. I till exempel Danmark och Schweiz där man ordnar folkomröstningar betydligt oftare och om också helt andra frågor än kommunsammanslagningar har valdeltagandet i vissa fall sjunkit klart och orsaken har ansetts vara ”valtrötthet” (Svensson 2007, 279-280). Vill kommuninvånare verkligen ta ställning till en mängd olika frågor inom beslutsfattandet? Eller är det ändå bekvämare att de valda representanterna fattar besluten, trots att man sedan gärna klagar på dem? Och blir frågeställningarna väldigt förenklade om man ska fatta beslut

i komplicerade frågor, men frågeställningen måste komprimeras till ja eller nej till ett visst beslutsförslag? Gynnar det beslutsfattandet som helhet?

Som lagstiftningen nu ser ut har man lämnat över ansvaret att utforma de möjligheter som erbjuds åt kommuninvånarna för direkt deltagande åt de kommunala beslutsfattarna. Utgående från resultaten i min analys kan man fråga sig om det alls finns en vilja bland de förtroendevalda och särskilt bland de ledande kommunala tjänstemännen att verka för att skapa nya former och kanaler för delaktighet. Om man ställer sig så pass negativt till direkt deltagande i en enkel fråga om syn på folkomröstning i en enkät finns det knappast en utbredd vilja bland kommunala beslutsfattare oberoende av partitillhörighet att aktivt främja medborgarnas direkta deltagande.

Efter att själv ha jobbat i inom politiken i över 15 år överraskar de resultat jag kommit fram till inte. Min fingertoppskänsla om att beslutsfattare har en negativ syn på folkomröstningar visade sig stämma, och till och med i större uträkning än jag trott. Samtidigt tror jag ändå att också de flesta politiker, i likhet med kommuninvånare, på principiell nivå vill se ett ökat medborgardeltagande. Särskilt i och med att politikerföraktet blivit mer utbrett tror jag att bredare möjligheter till deltagande, inte bara genom folkomröstningar, utan främst genom bättre möjligheter till dialog mellan beslutsfattare och medborgare, kunde skapa bättre förståelse hos båda parterna och också öka förtroendet för politiken och politikerna.

Som jag ser det är utmaningen nu att skapa förutsättningar för ett ökat deltagande för kommuninvånarna på ett sätt som kan förankras också bland beslutsfattarna så att en öppen dialog och element av direkt demokrati kan genomföras på ett sätt som verkligen fungerar, istället för att som nu ordna folkomröstningar endast om kommunsammanslagningar som ingen är riktigt nöjd med, och som knappast ökar kommuninvånarnas möjlighet till direkt demokrati eller deras förtroende för de representativt valda beslutsfattarna.

Litteratur

Anckar, Dag (1980): *Referendum i Finland*. I Anckar Dag & Berglund Stig (red.): Planerad demokrati. Åbo: Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, 25–63.

Bengtsson, Åsa (2008) *Politiskt deltagande*. Lund: Studentlitteratur

Bengtsson, Åsa & Mattila, Mikko (2009) *Direct democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and “Stealth” Democracy in Finland*. I West European Politics, 32:5, 1031-1048

Berndtson, Erkki (1994): *Politik som vetenskap*. En introduktion till det statsvetenskapliga tänkandet. Helsingfors: Tryckericentralen.

Dahl, Robert (1968): *Modern politisk analys*. Stockholm: Wahlström & Widstrand

Donovan, Todd & Karp, Jeffrey A. (2006) *Popular support for Direct Democracy*. I Party Politics 12:5, 671-688

Harjula, Heikki & Prättälä Kari (1996): *Kommunallagen – bakgrund och tolkningar*. Ekenäs: Finlands Kommunförbund

Held, David (1997): *Demokratimodeller Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.

Joas, Marko (2006) *Om deltagardemokratins förutsättningar. Lokala myndigheter, det civila samhället och deltagandemönster i Finland, Estland och Storbritannien*. I Kanckos, L. och Kauranen, R. (red.) Social samhörighet och religion, festskrift till Susan Sundback, Åbo Akademi: University Press, Åbo

Jørgensen, Lene Paik (2006). *Hvor skal vi gå hen? Folkeafstemninger: Eliternes instrument eller folkets stemme?* I Poul Erik Mouritzen (red.), Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner, Odense:

University Press of Southern Denmark, 167-187

Karjalainen, Maija (2013) *Suoran demokratian rooli kuntapolitiikassa*. Turun kaupunkiohjelman julkaisusarja, tutkimuskatsauksia 9/2013.

Ladner, Andreas & Brändle, Michael (1999) *Does Direct Democracy matter for Political Parties?* I Party Politics, 5:3, 283-302

Lewin, Leif (1970): *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Meklin, Pentti och Pekola-Sjöblom Marianne (2013)(red.) *Forskarperspektiv på kommun- och servicestrukturreformen i Finland*. Undersökning nr 23 inom forskningsprogrammet för utvärdering av strukturreformen (ARTTU). Helsingfors: Finlands Kommunförbund.

Michels, Ank (2011) *Innovations in Democratic Governance: How does Citizen Participation contribute to a better democracy?* I International Review of Administrative Sciences 77:275

Montin, Stig (2006) *Politisk Styrning och demokrati i kommunerna*. Projektet Brutpunkt. Sveriges kommuner och landsting.

Nojonen, Martti (1970): *Politikens problem*. Borgå: Söderströms.

Nousiainen, Jaakko (1998): *Suomen poliittinen järjestelmä*. Borgå: WSOY

Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1997): *Politiikan perusteet*. Borgå: WSOY

Pihlaja, Ritva och Sandberg, Siv (2012) *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Finansministeriet

Pikkala, Sari (2005) *Kunta päättäjän perspektiivistä*. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995-2003. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.

Sandberg, Siv (2012) *Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 20. Helsingfors: Finlands Kommunförbund

Suksi, Markku (1993): *Bringing in the people. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers.

Sutela, Marja (2000): *Suora kansanvalta kunnassa*. Jyväskylä: Lakimiesliiton Kustannus.

Sutela, Marja (1997): *Kunnallisen kansanäänestyksen soveltamisala*. Vertaileva tutkimus Suomen ja Schleswig-Holsteinin kunnallisten kansanäänestysäänösten tulkinnasta ja käytännöstä. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos.

Svensson, Palle (2007) *Holdninger til lokale folkeafstemninger, I*
Roger Buch & Jørgen Elklit (red.), Nye kommunalvalg. Kontinuitet og forandring ved valget i 2005, Odense: University Press of Southern Denmark, 267-280.

Elektroniska källor

Centerns webbplats: Tämä maa rakennetaan yhdessä – Keskustan tavoiteohjelma 2010-luvulle. <http://www.keskusta.fi/loader.aspx?id=c4b43ab3-673c-4d62-a0fa-79b7524e15d0> Hämtad 30.4.2018

De Grönas webbplats: Vihreää politiikkaa A:sta Ö:hön.
<https://www.vihreat.fi/asiat/vihreaa-politiikka/vihreaa-politiikka-asta-ohon>
Hämtad 30.4.2018.

Justitieministeriet 2015: Webbtjänsten vaalit.fi.
<https://vaalit.fi/documents/5430845/6499185/Luettelo+kunnallisista+kansan%C3%A4%C3%A4nestyksist%C3%A4/bf072124-d657-484c-8ff1-915e71cdf155/Luettelo+kunnallisista+kansan%C3%A4%C3%A4nestyksist%C3%A44.pdf>. Hämtad 4.7.2018

KD:s webbplats: Partiets principprogram 2017.

<http://www.kd.fi/politiikka/ohjelmat/periaateohjelma/> Hämtad 30.4.2018.

Kunnallisalan kehittämissätiö 2015

Pressmeddelande 29.3.2015: Puolueet vasemmisto-oikeisto ja arvoliberaali-konservatiivi janoilla.

<https://kaks.fi/sites/default/files/Puolueet%20vasemmisto-oikeisto%20ja%20arvoliberaali%20-konservatiivi%20-janoilla.pdf>

Hämtad 29.4.2018

Samlingspartiets webbplats: Kokoomuksen periaateohjelma vuodelta 2006.

<https://www.kokoomus.fi/periaateohjelma/> Hämtad 30.4.2018

Sannfinländarnas webbplats: Arvomaailmamme.

<https://www.perussuomalaiset.fi/tietoa-meista/arvomaailmamme/> Hämtad 30.4.2018

SFP:s webbplats: Svenska Folkpartiets partiprogram godkänt 2016.

http://www.sfp.fi/sites/default/files/Partiprogram_2016.pdf Hämtad 30.4.2018.

SDP:s webbplats: SDP:n periaateohjelma, partistyrelsens förslag till partidagen 2017.

<https://drive.google.com/file/d/0B8AFa3xbB8dpUkJNLXpZcnFKUzg/view?usp=sharing> Hämtad 30.4.2018.

Uusi Suomi 16.10.2012. Hämtad från <https://www.uusisuomi.fi/kotimaa/54272-kansanaanestys-kuntaliitoksista-nain-puolueet-vastaavat>

Hämtad 30.4.2012

Valmyndigheten, Sverige (2014)

http://www.val.se/det_svenska_valsystemet/folkomrostningar/kommunala/index.html
1. Hämtad 8.8.2014

Vänsterns webbplats: Vasemmiston tie oikeudenmukaiseen maailmaan-

periaateohjelma 2007. <http://www.vasemmisto.fi/politiikka/periaateohjelma/#2>

Hämtad 30.4.2018

Lagstiftning

Kommunallagen (410/2015)

RP 268/2014

<http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2014/20140268.pdf> Hämtad 1.9.2018

Kommittébetänkande

KOM 1985:50. *Kunnallisen kansanäänestyskomitean mietintö*

Analysmaterial

KUTU – Enkät till kommuninvånare

Finlands Kommunförbund / Marianne Pekola-Sjöblom

Programmet för utvärdering av strukturreformen (ARTTU)

20/83/2011

VILU – Enkät till förtroendevalda och tjänstemän

Åbo Akademi / Siv Sandberg

Programmet för utvärdering av strukturreformen (ARTTU)

10/83/2010