

1.

Folket og grundloven

Som fremhævet af Henning Koch og Lise Togeby (1999) bygger den politiske styreform i Danmark på to grundlæggende principper: folkesuverænitetetsprincippet, hvorefter statsmagten har sit grundlag i folket, og det repræsentative princip, hvorefter magten i princippet legitimeres under henvisning til folkeviljen, men hvor den i praksis varetages af organer, der er valgt eller kontrolleret af folket. ”Disse overordnede principper er ikke formuleret i grundloven, men danner tydeligvis grundlag for dens bestemmelser.”

Folkestyret i Danmark kan derfor betegnes som et indirekte demokrati, og sådan har det været siden den spæde begyndelse, da man i 1830'erne begyndte at inddrage folket i styret og ændre på styreformen, der dengang var et enevældigt monarki. Fra første færd blev folket inddraget på den måde, at det valgte medlemmer af politiske forsamlinger. Først de rådgivende stænderforsamlinger fra 1834, siden fra 1849 en rigsdag med to kamre, Landstinget og Folketinget, og fra 1953 et enkelt kammer, da Landstinget blev afskaffet. At folket selv gennem afstemninger direkte skulle kunne bestemme de love, som det skal leve under, var en tanke, som kun få havde.

Tanken om folkeafstemninger vandt kun langsomt frem og blev gerne afvist af de ledende politikere. Den almindelige begrundelse for at afvise den form for folkelig deltagelse i styret blev for eksempel klart formuleret af venstremanden Klaus Berntsen, da man i begyndelsen af 1900-tallet begyndte at drøfte, hvordan man skulle ændre det konstitutionelle monarki, der var indført i 1849, i retning af en form for folkestyre. I 1912 udtalte han i Folketinget, at direkte demokrati ikke var noget, som den daværende regering kunne gå ind på, ”thi det vilde kun skabe ansvarløse Folketingsmænd. Folketingsmændene har det Mandat paa bedste Maade samvittighedsfuldt at udføre deres Hverv i den Tid, for hvilken de er valgt, og saa er det Vælgernes Sag, om de vil godkende eller forkaste dem, naar de kommer til Valg igen” (Rigsdagstidende, Folketinget, 1912-13, spalte 1000).

Ikke desto mindre er der efter 1912 blevet indført elementer af direkte demokrati i den danske styreform. Først med folkeafstemning om grundlovsændringer i grundloven af 1915 og siden med folkeafstemning om en række beslutninger i grundloven af 1953 (se nærmere Svensson, 2003: 61-78). Det er de førstnævnte folkeafstemninger, der er emnet for denne bog, idet hensigten er at undersøge, hvordan folket har deltaget i ændringer af grundloven.

Synet på folkeafstemninger har ændret sig over det sidste par hundrede år (se for en mere detaljeret fremstilling, Svensson, 2003; 23-38), men kan sammenfattes i nogle hovedopfattelser. Den mest radikale opfattelse hviler på Jean-Jacques Rousseau uden dog at være direkte formuleret af ham. Her træffes alle beslutninger af folket, og der findes overhovedet ingen repræsentative organer. Dette er en teoretisk position, som det er vanskeligt at finde praktiske eksempler på og talsmænd for.¹ Mindre radikal er den opfattelse, der ser repræsentation som en teknisk nødhjælp forårsaget af det umulige i at samle hele folket, når der skal træffes bindende beslutninger for fællesskabet. Valgte organer skal derfor suppleres med elementer af direkte demokrati for eksempel i form af folkeafstemninger. Robespierre kan tages som en klassisk talsmand, og Marcus Schmidt (1993) som en nyere dansk talsmand. En tredje hovedopfattelse ser repræsentative organer som en selvstændig værdi blandt andet på grund af repræsentanternes kompetence og forhandlingsevne, og folkeafstemninger er derfor et fremmedelement i et repræsentativt demokrati. John Stuart Mill er en klassisk, og Alf Ross en dansk talsmand for dette synspunkt. Endelig kan det repræsentative princip rendyrkes så stærkt, at folket slet ikke – eller kun i meget ringe omfang – inddrages. Edmund Burke og Niels Højlund (1993) står for dette syn på demokrati og folkeafstemninger.

Når folket ikke styrer direkte, men indirekte, er der mange grunde til, at lovgivningen ikke er en afspejling af de ønsker

og krav, der findes i befolkningen. Kandidaterne til folketingsvalgene opstilles for hovedpartens vedkommende af de politiske partier, og det er som altovervejende hovedregel kun partiopstillede kandidater, der bliver valgt. Faktisk er der i nyere tid kun et enkelt eksempel på, at en kandidat opstillet uden for partierne er blevet valgt. Det var i 1994, da Jacob Haugaard blev valgt i Århus Amtskreds.

Alle de valgte folketingsmedlemmer er med andre ord medlemmer af politiske partier, og i Danmark er der en høj grad af partisammenhold i Folketinget. Folketingsmedlemmerne følger således partiledernes anvisninger, såvel med hensyn til forhandlinger og indgåelse af aftaler mellem partigrupperne i Folketinget som med hensyn til afstemninger i salen. De politiske partier udsender nok programmer og udsteder løfter under valgkampe, men da ingen af partierne opnår flertal alene, er de nødt til at indgå kompromiser for at komme i regering eller være med i flertalsdannelsen omkring lovgivningen. De danske partier har derfor aldrig fuldt ud kunnet opfylde deres løfter til vælgerne. Dertil kommer, at mange sager slet ikke er omtalt i partiernes programmer og heller ikke har været oppe i valgkampen. Endelig opstår nye sager i løbet af valgperioden, så alt i alt tager regeringen og folketingsmedlemmerne mange beslutninger, som de ikke har noget folkeligt mandat til. Og det kommer de i det store og hele godt fra.

De valgte medlemmer af Folketinget står ganske vist som anført af Klaus Berntsen i 1912 ved det følgende valg til ansvar for deres beslutninger, men danske vælgere benytter kun i beskeden omfang muligheden for at drage de valgte til ansvar ved at nægte dem genvalg. I 2015 var der af de 155, der ønskede genvalg, blot 38 der ikke blev genvalgt, hvilket svarer til en ud af fire (75 procent genvalgt). I 2019 var de tilsvarende tal 149, der ønskede genvalg, og 32, der ikke blev genvalgt, svarende til en af fem (79 procent genvalgt).

Det er ret sjældent, at folket – forstået som vælgerne – indtages direkte i den politiske beslutningsproces og gennem folkeafstemninger får indflydelse på lovgivningen. Med enkelte undtagelser er det kun gennem folkeafstemninger om grundlovsændringer, at folket vedtager ny lovgivning. Og det er sket efter en ganske restriktiv regel, der findes i grundlovens § 88:

Vedtager folketinget et forslag til en ny grundlovsbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives der nyvalg til folketinget. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov.

Sammenlignet med andre europæiske lande har vi i Danmark den mest restriktive procedure for grundlovsændringer. Kun Malta, Polen, Rumænien, Slovenien og Spanien kræver kvalificeret flertal for grundlovsændringer (Karvonen, 2003: 155), men kravet om kvalificeret flertal gælder kun i parlamentet. Hvor der desuden er krav om folkeafstemning, kræves der kun almindeligt flertal for at vedtage grundlovsændringer. Undtagelsen er Slovenien, hvor vedtagelse både kræver flertal af de afgivne stemmer og en valgdeltagelse på et flertal af vælgerne, dvs. en vedtagelse af mindst 25 procent af alle vælgere, hvilket er mindre end de 40 procent i Danmark.

Folkeafstemninger om grundlovsændringer, der er emnet i denne bog, er en blandt flere muligheder for folkeafstemninger her i landet. Der findes i dag seks muligheder for at afholde

folkeafstemning i den danske styreform (Svensson, 2003: 61-78; Svensson, 1999: 285; Beach: 2020: 400 f.). Fem af disse muligheder omtales direkte i grundloven, og de er alle retligt bindende:

1. obligatorisk folkeafstemning i forbindelse med grundlovsændring (§ 88)
2. fakultativ folkeafstemning om visse typer af love (§ 42)
3. obligatorisk folkeafstemning om love om valgretsaldere (§ 29)
4. obligatorisk folkeafstemning om love om overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder (suverænitetsafgivelse), når der ikke er 5/6 flertal i Folketinget (§ 20)
5. frivillig folkeafstemning om Folketingets samtykke på det udenrigspolitiske område (§ 42, stk. 6, jf. § 19)
6. frivillig folkeafstemning, som vedtages ved lov, og som i retlig henseende er rådgivende.

Indtil 2022 har der været afholdt ikke mindre end 23 nationale folkeafstemninger i Danmark, men kun ved et fåtal af disse har det været folket, der vedtog ny lovgivning.

De fleste af folkeafstemningerne har været efter grundlovens § 42. Syv om suverænitetsafgivelse (1972, 1992, 1993, 1998, 2000, 2014 og 2015); en om afskaffelse af det såkaldte forsvarsforbehold (2022); fire om valgretsaldere (1961, 1969, 1971 og 1978); og fire om jordlove i 1963. Ved disse afstemninger var der ikke tale om, at det var folket, der *vedtog* de politiske beslutninger, fordi § 42 bestemmer, at folket får indflydelse på den måde, at der skal være flertal *imod* Folketingets beslutning, og dette flertal skal være på mindst 30 procent af alle de stemmeberettigede vælgere for at *forkaste* Folketingets beslutning.² Det indirekte demokrati har med andre ord en klar forrang frem for det direkte demokrati, idet folket ikke har ret til at *vedtage* nye love, men blot har en vetoret – en ret til at sige nej til det, som

Folketinget har vedtaget. Det gjorde folket – eller rettere et kvalificeret flertal af vælgerne – til jordlovene i 1963, til en valgretsalders på 18 år i 1969, til Maastricht-traktaten i 1992, til euroen i 2000 og til en ændring af retsforbeholdet i 2015. I disse tilfælde fik folket mulighed for at påvirke den politiske udvikling ved at standse – eller udskyde – love, der var vedtaget af Folketinget, men ikke ved at vedtage nye love.

To af de 23 nationale folkeafstemninger har været vejledende (om salg af De Vestindiske Øer i 1916³ og om EF-pakken i 1986), og her var et simpelt flertal afgørende for udfaldet. Men heller ikke her var der tale om, at det var folket, der bestemte, for i sidste ende var det regeringen og Rigsdagen/Folketinget, der besluttede, om man ville følge folkets tilkendegivelse.

Kun ved de resterende fem folkeafstemninger var det folket, der skulle vedtage, om ny lovgivning skulle gennemføres. Det var ved forslagene om grundlovsændringer i 1920, 1939 og 1953, forslaget om valgretsalders i 1953 og forslaget om ændring af tronfølge-loven i 2009, som i realiteten var en grundlovsændring, selv om selve grundlovens tekst ikke blev ændret.

Det er forslagene om grundlovsændringerne og om valgretsalders i 1953, der er emnet for denne bog. Dette emne har ikke tidligere været behandlet selvstændigt. Litteraturen om folkeafstemninger og deres rolle i dansk politik er i det hele taget ret begrænset. Folkeafstemninger er generelt behandlet af Ross (1953), Kauffeldt (1972), Miller (1982), Svensson (1996, 1999 og 2003) og Beach (2020). Om indførelsen af adgang til folkeafstemninger i grundloven af 1953, specielt adgangen til fakultativt referendum efter § 42, konkluderer Svensson, at det ikke har anfægtet det repræsentative princip, der ligger til grund for det politiske system i Danmark:

Det har ikke – måske med en enkelt undtagelse – øget den folkelige indflydelse på de politiske beslutninger. Det er kun undtagelsesvis og under ganske bestemte

forudsætninger, at den danske befolkning direkte inddrages i den politiske beslutningsproces, og når det sker, er det alene gennem afstemninger – referenda – hvis afholdelse og tema er bestemt af de valgte politikere. Initiativet til at inddrage befolkningen ligger hos store mindretal i Folketinget, og det er kun blevet benyttet af de store borgerlige partier. Det er ikke sket ofte, men interessant nok både, når disse partier har været i opposition (i 1963), og når de har været i regering (i 1986). Små mindretal i Folketinget har derimod ikke haft held til at få sager til folkeafstemning, og de toneangivende partier er ikke villige til at give et antal vælgere ret til at kræve folkeafstemninger om vedtagne love eller egne forslag (Svensson, 1999: 307).

Den eneste undtagelse fra det veletablerede indirekte demokrati er beslutninger om Danmarks forhold til Den Europæiske Union. Mere eller mindre bevidst eller tilsigtet har der her udviklet sig en form for direkte demokrati i form af et fast normsæt om, at vælgerne inddrages direkte i beslutninger, der væsentligt ændrer Danmarks forhold til de igangværende unionsbestræbelser.⁴ Det skete således også ved beslutningen om afskaffelse af forsvarsforbeholdet i 2022, selv om der ikke var tale om suverænitetsafgivelse.

En væsentlig konsekvens af dette element af direkte demokrati har været, at spørgsmål om EF og EU i det store og hele er holdt uden for debatterne op til folketingsvalg i Danmark. Partier, som er internt splittede i holdningen til europæisk samarbejde – først og fremmest Socialdemokratiet – har haft en interesse i at lade spørgsmål om EF og EU afgøre ved folkeafstemninger (og valg til Europa-Parlamentet) frem for ved folketingsvalg. Dette mønster viste sig allerede op til folkeafstemningen om dansk medlemskab af EF i 1972, hvor Socialdemokratiet foreslog, at der under omstændighederne – altså uanset om der

blev opnået et 5/6 flertal – skulle afholdes en folkeafstemning om dansk indtræden i EF. På den måde søgte partiet at standse en afvandring af EF-kritiske vælgere til SF, som truede med en polarisering af EF-spørgsmålet op til folketingsvalget, der blev afholdt i september 1971 (Petersen og Elklit, 1973: 202). Som påpeget af Derek Beach har partiet på den måde siden haft held til at undgå, at uenigheder om EF/EU skulle smitte af på den nationale politik (2020: 411 f.). Ud over, at folkeafstemninger kan give folket mulighed for at deltage direkte i den politiske beslutningsproces, og at de kan skabe garanti for, at mindretalsinteresser ikke tilsidesættes af små flertal, kan de med andre ord også have en afpolitiserende funktion.

Folkeafstemningerne om EF og EU har været genstand for en række bøger og artikler om de enkelte afstemninger. Den skelsættende afstemning i oktober 1972 om danske medlemskan af EF er således blevet indgående behandlet (Borre og Elklit, 1972; Petersen og Elklit, 1973; Svensson, 2021a; Buch og Hansen, 2002), ligesom afstemningerne om Maastricht-traktaten i 1992 og Edinburgh-aftalen 1993 har været genstand for adskillige fremstillinger (Haahr, 1992; Nielsen, 1992, 1993; Petersen, 1993; Siune et al., 1992, 1994; Svensson, 1994; Worre, 1993, 1995). Også afstemningerne om EF-pakken 1986 (Borre, 1986), Amsterdam-traktaten 1998 (Petersen, 1999), den fælles mønt (Euroen) 2000 (Storgaard Jakobsen et al., 2001; Qvortrup, 2001) samt patentdomstolen 2014 og retsforbeholdet 2015 (Svensson, 2021b; Beach, 2021) har været behandlet. Der er i de fleste tilfælde tale om gennemgang af de enkelte afstemninger med et deskriptivt sigte, idet der kun har været tale om få sammenlignende analyser (Svensson, 2002, 2021b; Buch og Hansen, 2002; Qvortrup, 2016).

Derimod er folkeafstemningerne om grundlovsændringer ikke blevet behandlet selvstændigt. Specielt folkets deltagelse i disse afstemninger er et emne, der først tages op i denne bog, hvis emne og problemstilling dermed falder inden for den del af

politologien, der beskæftiger sig med vælgeradfærd ved folkeafstemninger. Dette emne er over de senere år gjort til genstand for international forskning. Inden for denne forskning står to teoridannelser over for hinanden, *issue voting* og *second order voting* (Svensson, 2002 og 2007; Hobolt, 2005; Garry et al., 2005). Det kan være vanskeligt at oversætte disse angelsaksiske betegnelser til mundret dansk, men *holdningsafstemning* for *issue voting* og *andenordensafstemning* for *second order voting* kommer det nok nærmest.

Mens nationale afstemninger, der i sidste ende er bestemmende for regeringsdannelsen, betegnes som afstemninger af første orden, betegnes kommunale valg, europaparlamentsvalg og folkeafstemninger som afstemninger af anden orden. Vælgerne kan bruge afstemninger af anden orden til at signalisere deres syn på den siddende regering, uden at det får direkte konsekvenser for den siddende regering (Reif og Schmitt, 1980). Med udtrykket *andenordensafstemning* tænkes der her og i det følgende på de afstemninger af anden orden, der af vælgernes benyttes til at sende et signal til regeringen snarere end til at tage stilling til den sag (issue), der er sat til afstemning.

Teorien om holdningsafstemning antager, at vælgernes holdninger til den sag, der er til afstemning, er de vigtigste faktorer, der er bestemmende for vælgernes adfærd. Ud fra en model, der oprindeligt er udviklet af Ole Tonsgaard (1984), er det først og fremmest sagernes karakter og temaet for afstemningen, der er bestemmende for, hvilke holdninger vælgerne lægger til grund for deres adfærd. Afhængigt af, om udfaldet af afstemningen opleves som af større eller mindre *betydning* for vælgerne og deres dagligdag, og om sagen er mere eller mindre indviklet og *kompleks*, har forskellige faktorer betydning for, hvilke holdninger vælgerne lægger til grund for deres stemmeafgivning, dels i hvilket omfang de har behov for vejledning, dels hvem der i givet fald øver indflydelse på holdningsdannelsen, se figur 1.1 (Tonsgaard, 1984: 329).

Figur 1.1. Typologi for afstemningstemaer

		Oplevet betydning	
		Høj	Lav
Oplevet kompleksitet	Høj	Jordlovene	EF-spørgsmål
	Lav		Valgretsalden

Hvor sagen er forholdsvis indviklet eller måske helt ny for vælgerne, kan de have behov for vejledning, og her er det af betydning, om de oplever, at udfaldet af afstemningen har konkrete konsekvenser for dem personligt som ved afstemningen om jordlovene i 1963, hvor social klasse blev en social reference for vælgerne og deres holdningsdannelse. Hvis udfaldet derimod ikke opleves som betydningsfuldt for vælgernes hverdag, som det var tilfældet ved EF/EU, lader de sig vejlede af deres foretrukne parti. Hvor sagen er forholdsvis enkel og uden konkret betydning for vælgernes hverdag som ved valgretsalden, har de mindre behov for vejledning, og deres personlige holdninger er afgørende for, hvordan de stemmer.

Navnlig en række amerikanske forskere har hævdet, at folkeafstemninger om EU er andenordensafstemninger, og at vælgernes stemmeafgivning ikke er bestemt af deres holdninger til den sag, der er sat til afstemning, men derimod er stærkt påvirket af deres syn på den siddende regering. Vælgerne stemmer faktisk ikke om stillede spørgsmål om EU-traktater, men bruger afstemningerne til at signalisere deres støtte eller manglende støtte til den siddende regering (Franklin et al., 1994a, 1994b, 1995).

En analyse af fem danske folkeafstemninger om EF/EU fra 1972 til 1998 med henblik på at teste gyldigheden af andenor-

denshypotesen konkluderede imidlertid, at denne hypotese såvel ved folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten i 1998 som ved alle de tidligere folkeafstemninger om europæisk integration kun blev bekræftet, når den blev afprøvet på et svagt grundlag. Hypotesen 'forklarer' pænt de danske vælgers adfærd, når der ikke er nogen konflikt mellem deres partiloyalitet og deres egne holdninger til europæisk integration. Men når testen er stærkere på grund af konflikt mellem partiloyalitet og individuelle holdninger, holder hypotesen ikke. Det var således vanskeligt at få socialdemokratiske vælgere til at støtte deres regering ved at stemme ja i 1972, 1993 og 1998, ligesom konservative vælgere og venstrevælgere tøvede med at stemme nej under socialdemokratiske ledede regeringer i 1972, 1993 og 1998 (Svensson, 2002: 746). Borgerlige vælgere, der var positive over for EU, var med andre ord ikke parate til at stemme nej ved disse folkeafstemninger for dermed at markere deres utilfredshed med den siddende regering. Dette peger i retning af, at danske vælgere gennem en række EF/EU-afstemninger efterhånden har udviklet deres egne holdninger til europæisk integration og derfor ikke længere har behov for at lade sig vejlede af deres parti, selv om sagen kan forekomme kompleks.

I et svar på denne analyse præciserer Mark Franklin sin hypotese om afstemning ved folkeafstemninger. Han konkluderer, at den danske case "lærer os meget om folkeafstemninger, der har relevans uden for Danmark" (2002: 756). Efter hans opfattelse gælder holdningen til den siddende regering ikke generelt, men mest for spørgsmål, som vælgerne ikke har klare præferencer om. Det er derfor muligt, at EU-spørgsmålet efterhånden kan ophøre med at blive opfattet af borgerne som et udenrigspolitisk spørgsmål, som ikke betyder så meget for dem, og som de ikke har klare holdninger til. Måske kan den opdragende effekt af gentagne folkeafstemninger gøre EU mere betydningsfuldt for vælgerne?

Franklin fastholder imidlertid, at i spørgsmål, som har lav *saliency*, dvs. at emnet ikke optager vælgerne i særlig høj grad, kan en folkeafstemning, der er udskrevet af regeringen og modarbejdet af oppositionspartier, generelt ses som en test af den pågældende regerings anseelse snarere end som et udtryk for støtte til den pågældende politik.

Ud fra en samlet diskussion af mulige determinanter for vælgernes adfærd synes de bedste muligheder for de politiske partier for at bruge en folkeafstemning som en andenordensafstemning at forekomme, når afstemningsspørgsmålet har lav *saliency*; når resultatet af folkeafstemningen ikke har stor betydning for borgernes dagligdag, og når spørgsmålet er af kompleks karakter eller er helt nyt for vælgerne. Men selv om dette er nødvendige betingelser for andenordensafstemninger, er de ikke tilstrækkelige. Det, der desuden kræves, er, at regeringen er upopulær, og at politiske partier eller andre organisationer giver signaler til vælgerne om at bruge afstemningen til at straffe den siddende regering (Svensson, 2007: 165 f.).

Når det drejer sig om folkeafstemninger om grundlovsændringer, er det ud fra disse teoretiske overvejelser interessant at undersøge, om de danske vælgere fulgte deres foretrukne partis anbefaling, og om de brugte muligheden for at stemme mod den siddende regering, enten fordi de fulgte deres foretrukne partis anbefaling, eller fordi de tog selvstændig stilling ud fra deres egne holdninger.

Ud fra det materiale, der er til rådighed, er det ikke muligt at gennemføre en sådan undersøgelse tilstrækkeligt grundigt for alle folkeafstemningerne om grundlovsændringer. Interviewdata om vælgerne holdninger er således først til rådighed fra 1953-afstemningerne. På grundlag af den offentliggjorte valgstatistik tilbage fra 1920 kan man dog komme ret langt i afdækningen af, hvordan partiernes vælgere stemte, idet man for de enkelte opstillingskredse kan se på sammenhængen mellem opbakningen til grundlovsændringerne og de enkelte partiers

vælgerstyrke i de enkelte kredse. Man kan på den måde ikke få præcis viden om, hvordan de enkelte vælgere stemte, men nok en dokumentation for, hvordan partiernes vælgere samlet set stemte.

Partiernes syn på forslagene om grundlovsændringer kan klarlægges ud fra flere kilder. Først og fremmest ud fra debatterne på Rigsdagen før 1953 og i Folketinget efter 1953, men også ud fra den offentlige debat, som den kommer til udtryk i dagbladene. Derimod er kun grundlovsændringen i 1953 gjort til genstand for en særskilt analyse, nemlig Søren Eigaards bog *Idealer og Politik. Historien om Grundloven af 1953* (1993), som også indledningsvis kommer ind på den historiske baggrund for 1953-grundloven, nemlig det mislykkede forsøg på at ændre grundloven i 1939.

Sammenfattende er de centrale spørgsmål, der behandles i denne bog, hvordan vælgerne deltog i de afstemninger, der gav dem mulighed for at vedtage nye regler og bestemmelser, således som de var indeholdt i de fremsatte forslag til grundlovsændringer. Hvilken betydning havde folkets deltagelse for udfaldet? Hvor stor var den folkelige indflydelse? Hvor interesseret har folket været for at benytte muligheden for at vedtage ny lovgivning?

Overordnet er spørgsmålet ved grundlovsændringerne, om det var de restriktive regler i grundlovens § 88 eller folkets interesse i at deltage, der var afgørende for, at tre af forslagene om grundlovsændring blev vedtaget (1920, 1953 og 2009) og et blev forkastet (1939)?

Når der i denne bog tales om "folkets love", skal man være opmærksom på, at der ikke er tale om, at folket – eller rettere sagt nogle vælgere – udarbejder et lovforslag, som efter at have modtaget tilstrækkelig folkelig tilslutning i form af et bestemt antal underskrifter sendes til den valgte forsamling til vedtagelse eller forkastelse og – hvis det forkastes af de valgte repræsentanter – sendes til folkeafstemning, eventuelt i konkurrence

med et modforslag vedtaget af den valgte forsamling. Det er en procedure, som man kender fra Schweiz og nogle amerikanske delstater.

Denne stærkeste form for direkte demokrati i et i øvrigt indirekte demokrati kaldes for *folkeinitiativ*, men har aldrig for alvor været på tale her i landet. Det samme gælder den lidt svagere form, der kaldes for *folkebegæring*, hvor et antal vælgere kan kræve en netop vedtaget lov eller en eksisterende lov sendt til folkeafstemning. Det er en form for direkte demokrati, som man blandt andet har i Italien. I Danmark er det ikke folket i form af et antal vælgere, der har denne ret, men derimod en tredjedel af Folketingets medlemmer (jf. grundlovens § 42). En ret, som de dog kun har benyttet sig af en enkelt gang, nemlig i 1963 om fire jordlove. Kun den svageste form for direkte demokrati, der kaldes *folkeforslag*, *borgerforslag* eller *agenda initiativ*, er indført i Danmark. I 2018 blev det ved lov bestemt, at 50.000 vælgere kan kræve, at Folketinget skal sætte et forslag til debat og afstemning.

De fire grundlove analyseres i denne bog som eksempler på, hvordan en politisk beslutning truffet på et afgørende tidspunkt sætter snævre rammer for den følgende politiske udvikling. Inden for statskundskaben taler man om afgørende tidspunkter (*critical junctures*) og om stiafhængighed (*path dependency*). Ved afgørende tidspunkter forstår man korte tidsperioder, hvor der er stor sandsynlighed for, at aktørernes adfærd på afgørende måde bestemmer udfaldet af en beslutningsproces, fordi de strukturelle forhold, der sædvanligvis sætter grænser for, hvad der kan besluttes, af den ene eller anden grund er reduceret, således at aktørerne er forholdsvis frie til at træffe beslutninger, der fastlægger et nyt institutionelt spor (Capoccia og Kelemen, 2007). Ved stiafhængighed forstår man i forlængelse heraf, at de truffe beslutninger kan vise sig at få betydelige langsigtede konsekvenser. Sådanne beslutninger behøver hverken være særlig bevidste eller vigtige, men lægger ikke desto mindre de

strukturelle rammer for eftertiden (Pierson, 2000; Mahoney, 2000, jf. Møller, 2015: 121 ff.).

Det er denne bogs tese, at grundloven af 1915 var et afgørende tidspunkt for folkets mulighed for at styre gennem vedtagelse af nye love, og at senere grundlovsændringer blev afhængige af den sti, der blev lagt i 1915. Før 1915 havde folket, forstået som vælgerne, ingen direkte indflydelse på grundlovsændringer. Efter grundloven af 1866 kunne en ny grundlovsbestemmelse vedtages med almindeligt flertal i Rigsdagens to kamre, men skulle vedtages igen efter nyvalg af Rigsdagen. Det skete i 1915.

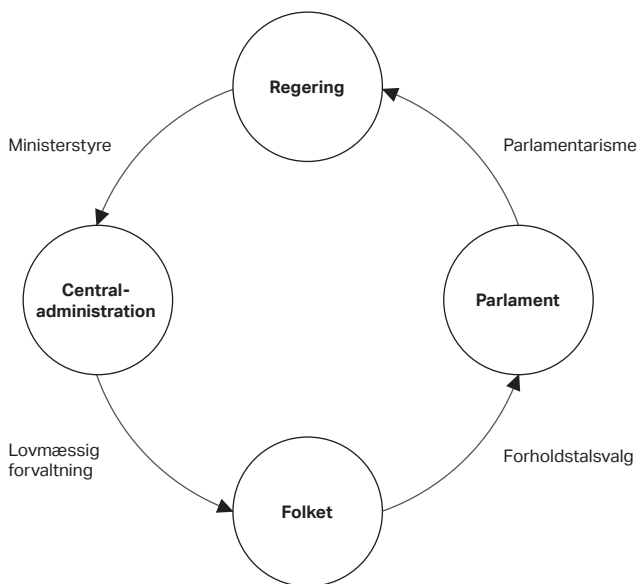
I kapitel 2 undersøges med dette udgangspunkt, hvordan der i 1915 efter langvarige drøftelser om grundloven mere eller mindre tilfældigt opstod en situation, der banede vejen for en ændring af grundloven. Kapitlet fokuserer specielt på, hvem der tog initiativ til at sætte folkeafstemninger på den politiske dagsorden, og hvordan bestemmelsen om kvalificeret flertal ved folkeafstemninger om grundlovsændringer blev formuleret sent efter et længere konflikt- og forhandlingsforløb.

I de følgende kapitler undersøges derefter, hvordan denne bestemmelse lagde den sti, som forslagene om grundlovsændring i 1920 (kapitel 3), 1939 (kapitel 4), og 1953 (kapitel 5) fulgte.

Forslagene om grundlovsændringer rummer en lang række emner, som det vil føre for vidt at gennemgå i detaljer. Opmærksomheden koncentrerer derfor om udvalgte dele af den parlamentariske styringskæde. Figur 1.2 viser en forenklet model, der danner det normative grundlag for det danske folkestyre, som det er fastlagt i grundloven. Modellen er forenklet, fordi den fokuserer på de forfatningsmæssige institutioner, men ikke rummer vigtige politiske aktører som for eksempel de politiske partier. De anførte institutioner og relationerne mellem dem anskues ud fra den normative teori om folkesuveræniteten, men angiver hverken den kompleksitet, der findes på grund af gensidige relationer mellem institutionerne, eller modellens

omgivelser. For eksempel optræder domstolene kun indirekte i forbindelse med princippet om lovmæssig forvaltning, og EU-institutionerne som vigtige dele af de internationale omgivelser inddrages heller ikke. Ikke desto mindre kan modellen være hensigtsmæssig som udgangspunkt for en afgrænsning af de emner, der tages op i det følgende.

Figur 1.2. Den parlamentariske styringskæde



Mens institutioner som regering og centraladministration fandtes allerede under enevælden, blev princippet om ministerstyre indført i 1848, og princippet om lovmæssig forvaltning og retsstat indført om ikke før så i hvert fald med Junigrundloven i 1849. De øvrige institutioner, folket – forstået som vælgerne – og parlamentet blev også indført med Junigrundloven, men har med grundlovsændringerne gennem det 20. århundrede gennemgået en række ændringer, som tages op til behandling i denne bog. Det samme gælder principperne om parlamentarisme

me, der gradvis blev etableret efter systemskiftet i 1901, og valg-måderne, der først var direkte (til Folketinget) og indirekte (til Landstinget) og først var flertalsvalg i enkeltmandskredse, men siden 1915-20 forholdstalsvalg. Parlamentet var længe et to-kammersystem, men med forslagene om grundlovsændringer i 1920, 1939 og 1953 var tokammersystemet til stadig debat, lige-som afgrænsningen af folket gennem bestemmelser om valgret-ten var omstridt ved de nævnte forslag om grundlovsændringer. I kapitlerne 3, 4 og 5 fokuseres der derfor navnlig på spørgsmå-lene om valgret, valgmode og parlamentets opbygning.

I kapitel 6 gennemføres en særlig undersøgelse af folke-afstemningen om valgetsalderen i 1953, da denne afstemning som sagt er det nærmeste, vi her i landet er kommet til, at folket med almindeligt flertal har vedtaget en lovs indhold.

I kapitel 7 vises, hvordan folket så sent som i 2009 blev inddraget i afgørelsen af spørgsmålet om en ændring af tronføl-geloven ved en grundlovs lignende afstemning.

Endelig drøftes afslutningsvis i kapitel 8, hvilke konse- kvenser folkets deltagelse i grundlovsafstemningerne har haft, ligesom der peges på nogle vigtige perspektiver, som folkets del- tagelse rejser. Hvilken udsigt er der på grundlag af analyserne i denne bog til, at grundloven tages op til forhandling? Er der behov for grundlovsændringer? Hvor omfattende bør de være? Skal det repræsentative demokrati suppleres med flere elemen- ter af direkte demokrati?

Hensigten med bogen er hverken at bringe nye oplysninger til besvarelse af de rejste spørgsmål eller i detaljer og udtøm- mende at søge dem besvaret. Som omtalt tillader det foreliggen- de kildemateriale ikke dette. Opmærksomheden rettes derimod mod et emne, som hidtil ikke har været taget op i litteraturen om de danske grundlovsændringer, nemlig hvordan folket blev inddraget, og mere konkret, hvordan og i hvilket omfang væl- gerne deltog i folkeafstemningerne? Hvad var bestemmende for deres adfærd? Hvordan var samspelet mellem folket og den po-

litiske elite, og hvilken rolle spillede specielt de politiske partier for den folkelige deltagelse?