

mærke har mulighed for at holde sig uden for beslutningernes konsekvenser.

### E. Baggrund og historie

Det er forslagsstillernes opfattelse, at regelmæssig brug af folkeafstemninger ved vælgerinitiativ åbner mulighed for en væsentlig styrkelse og modernisering af folkestyret.

Erfaringerne viser, at de her i landet eksisterende, grundlovsfæstede folkeafstemningsinstitutter kun anvendes overordentlig sjældent.

Det obligatoriske referendum ved grundlovsændringer har været benyttet ved forslag til grundlovsændring som følge af genforeningen (vedtaget 1920), ved forslag til Danmarks Riges Grundlov (forkastet 1939), og ved forslag til den gældende grundlov (vedtaget 1953).

Folkeafstemninger vedrørende forslag til ændringer i valgretsaldere har været afholdt i 1953 (valgretsaldere blev 23 år), i 1961 (valgretsaldere blev nedsat til 21 år), i 1969 (valgretsaldere blev uændret 21 år), i 1971 (valgretsaldere blev nedsat til 20 år), og i 1978 (valgretsaldere blev nedsat til 18 år). Endvidere afholdtes folkeafstemning om Danmarks indtræden i EF (1972), samt folkeafstemningen om Maastrichttraktaten den 2. juni 1992.

Folkeafstemning i medfør af grundlovens § 42 efter Folketingets vedtagelse af en lov og på forlangende af en tredjedel af Tingets medlemmer er afholdt i 1963, hvor de fire »jordlove« bortfaldt ved folkeafstemningen. Endvidere blev der i 1993 afholdt folkeafstemning i medfør af grundlovens § 42, stk. 6, jf. § 19 om Danmarks tiltrædelse af Maastricht-Traktaten suppleret med Edinburg-Afgørelsen.

Folkeafstemninger, der ikke er foreskrevet i grundloven, er efter lovgivningsmagts beslutning alene afholdt i to tilfælde, nemlig om salget af De Vestindiske Øer (1916) og om Danmarks tiltrædelse af EF-pakken (1986).

### F. Terminologi

Man sonderer traditionelt mellem referendum og vælgerinitiativ. Med referendum kan vælgerne vedtage eller forkaste den lovgivende magts beslutninger. Ved vælgerinitiativ har vælgerne adgang til selv at fremsætte forslag og forlange disse underkastet afstemning.

Afstemningen kan principielt være bindende eller vejledende. Reglerne i grundloven om folkeafstemninger (§ 20, stk. 2, om suverænitetsafgivelse, § 29, stk. 2, om valgretsaldere, og § 42 om lovforslag) omfatter alene afstemninger, der finder sted på grundlag af

beslutninger, som er truffet af Folketinget. Formålet med dette forslag til folketingsbeslutning er at supplere med mere generelle regler for afholdelse af vejledende folkeafstemninger, der iværksættes ved vælgerinitiativ.

I beslutningsforslagets titel indgår ordene »direkte demokrati« som udtryk for, at vejledende folkeafstemninger efter forslaget iværksættes alene på grundlag af befolkningens eget direkte initiativ, således at administrative myndigheder alene har en række praktiske opgaver i forbindelse med afstemningens tilrettelæggelse.

### G. Udviklingstendenser. Principperne i amerikansk og schweizisk lovgivning

Siden 1960'erne er folkeafstemninger i stigende omfang benyttet i en række forskellige lande, herunder også i lande, der ikke har tradition for sådanne afstemninger.

Især i løbet af 1970'erne er afstemninger på befolkningens eget initiativ blevet mere udbredt end tidligere. Det gælder således i USA, hvor der i mange delstater findes regler om folkeafstemninger.

Da dette beslutningsforslag blev fremsat i 1993, kunne forslagsstillerne således oplyse følgende om forholdene i USA og Schweiz:

»I USA er folkeafstemninger obligatoriske ved grundlovsændringer i 49 af delstaterne. Derudover kendes folkeafstemninger på delstatsniveau under forskellige former i i alt 39 stater. Direkte lovgivning ved folkeafstemning er særlig udbredt i de vestlige stater, herunder i Californien. I 22 stater forekommer forskellige former for lovinitiativ. Den mindst udbredte form for direkte lovgivning er forfatningsinitiativ, hvor vælgerne selv fremlægger forslag om grundlovsændringer til folkeafstemning. Det praktiseres i 14 delstater.

På lokalt plan har 39 af USA's delstater regler om, at forskellige lokale myndigheder kan eller skal afholde folkeafstemning om lokale spørgsmål, herunder bestemmelser, vedtægter og lign. Det kan skønnes, at der i USA årligt afholdes i alt mellem ti og femten tusinde sådanne afstemninger. Derimod kendes ikke i USA landsdækkende folkeafstemninger.

I Schweiz findes regler, der sikrer, at såvel referendum som vælgerinitiativ kan benyttes på alle niveauer, såvel på forbunds niveau som på kanton- og på kommuneniveau.

Grundlaget for folkeafstemninger findes i den schweiziske forbundsforfatning, og alle afstemninger har bindende virkning.