

FOLKOMRÖSTNINGSSINSTITUTET: allmän systematik och institutets tillämpning i Finland

Markku Suksi

Allmänt

Folkomröstningsproblematiken är i Finland en fråga av rätt stor politisk och statsförfattningsrättslig aktualitet. Man vill å ena sidan komplettera det representativdemokratiska beslutsfattandet med direktdemokratiska inslag, å andra sidan vill man införa referenduminstitutet i vår skrivna statsförfattning. Trots att folkomröstningen inte hör till de etablerade instituten i vår politiska beslutsprocess, är tanken inte ny. Flera förslag har framställts i syfte att möjliggöra direkta folkbeslut i allmänhet eller i enskilda fall, och den senaste ansatsen i denna riktning är det arbete som folkomröstningskommittén slutförde 1983. Avsaknaden av ett i grundlagen reglerat referenduminstitut till trots kan man dock anse, att institutet ingår i vårt statsskick. Riksdagens grundlagsutskott, som är den främsta tolkaren av vår statsförfattning, har nämligen ända från 1930-talet så gott som orubbligt hållit fast vid uppfattningen om att en viss typ av detta institut under vissa förutsättningar kan ges tillträde till den politiska arenan. Denna uppfattning kom till uttryck genom den sk. förbudslagsomröstningen år 1931.

Syftet med denna framställning är att i statsförfattningsrättslig belysning undersöka vissa allmänna drag hos folkomröstningsinstitutet på statligt plan. Eftersom institutet i framtiden troligtvis kommer att införas i vår regeringsform i enlighet med det förslag som folkomröstningskommittén har gjort, kan det tänkas vara av intresse att göra vissa jämförelser med de direktdemokratiska instituten i andra länder, varvid man eventuellt kan upptäcka allmängiltiga aspekter på referenduminstitutet, aspekter som bildar en ram genom vilken man kan förklara egenskaper hos det nuvarande och det tilltänkta folkomröstningsinstitutet i Finland. Vår avsikt är även att kort redogöra för referenduminstitutets historia i Finland ända från början av självständighetstiden, behandla olika åsikter om detta, granska det ovannämnda betänkandet i kritisk belysning samt söka förutspå den framtida utvecklingen.¹

Systematik och jämförelse

Utgångspunkten för vår undersökning är den, att varje statsskick innehåller vissa referendala element i kodifierad eller okodifierad form. Detta baserar sig på ett antagande om att folket vill delta i beslutsfattandet och att denna vilja stärks ju viktigare beslutet upplevs. Av världens alla grundlagar innehåller nästan hälften (46,4 %) något slag av referendumbestämmelser (var Maarseveen

– van der Tang 1978, 63), och enligt artikelförfattarens undersökning omfattande 26 västliga demokratier inklusive Sovjetunionen fanns det folkomröstningsstadganden i 61,5 % av grundlagarna (Suksi 1983, 22–23). Dessutom har det för rättats ett antal folkomröstningar i länder som inte har ett i grundlagen kodifierat referenduminstitut (Butler – Ranney 1978, 126–128). Finland är ett bra exempel på ett dylikt land.

Antalet normer som reglerar referenduminstitutet i olika länders rättsordningar är stort, och det är svårt att överblicka alla bestämmelser på en gång. Det behövs alltså en viss systematik för att få en allmän överblick över institutets utformning i olika grundlagar.

Folket och dess medverkan har en avgörande betydelse för förverkligandet av den direkta demokratin. Inom ramen för referenduminstitutet kan dess roll i beslutsfattandet sägas vara passiv eller aktiv med avseende på initiering av en folkomröstningsprocess. Med aktiv medverkan menas, att folkomröstningen eller ärendet initieras av folket genom ett förfarande som kräver dess aktiva medverkan (t.ex. namninsamling, uppgörande av förslag osv.). Folkets framgångsrika aktivitet framkallar då ett visst resultat. De kravartikulerande grupperna uppstår spontant eller finns till från förut. De kan vara närdemokrati-, intresse- eller andra påtryckningsgrupper. Ett dylikt aktivt referenduminstitut kan man finna t.ex. i Italien, Schweiz och Liechtenstein. Som exempel på ett aktivt institut kan man framföra den schweiziska grundlagens 89 artikel, där det stipuleras, att såväl vanliga förbunds lagar som allmänt bindande förbunds förordningar blir föremål för folkomröstning, om en sådan krävs av 50 000 röstberättigade eller åtta kanton.

I ett system där folket intar en passiv roll i initieringsskedet följer folkomröstningen mer eller mindre automatiskt: folket kan inte bestämma vilka ärenden som skall underställas referendum för inhämtande av folkets samtycke. Detta exemplifieras av det irländska referenduminstitutet. Enligt den irländska grundlagens 46 art. 2 st. skall varje lagförslag till grundlagsändring underställas bindande folkomröstning efter fullbordad behandling i folkrepresentationens båda kamrar. Processen för åstadkommande av folkomröstning beträffande en vanlig lag börjar med att majoriteten av överhusets medlemmar och 1/3 av underhusets medlemmar undertecknar en hemställan till presidenten i vilken de anhåller om att presidenten skall avstå från att underteckna och promulgera en av folkrepresentationen antagen lag som anses vara av så stor nationell betydelse, att folkets åsikt borde inhämtas.

Dessa medverkandevariabler görs osäkra av de politiska partierna och deras roll i referendumprocessen. Erfarenheten visar dock, att partierna – och i synnerhet de styrande partierna – är ovilliga att delta i den aktiva verksamheten. Därför är det rimligt att hänföra dem till den passiva sidan hos medverkandevariablerna.

Om den genom folkomröstning inhämtade folkmeningen avgör ärendet slutligt, är folkomröstningen decisiv, dvs. beslutande (jämför det irländska grundlagsreferendum ovan), men om folkomröstningsresultatet inte är bindande och

ärendet avgörs slutligt av något annat organ än folket (t.ex. av folkrepresentationen), är det fråga om ett konsultativt eller rådgivande referendum. Folkomröstningen har då karaktären av en åsiktsmätning, och det slutligt avgörande organet skall i princip inte vara bundet av omröstningsresultatet. I Sverige kan man enligt regeringsformen av år 1974 föranstalta konsultativa folkomröstningar beträffande vanliga lagar. Detta skall ske på basen av ett majoritetsbeslut i riksdagen.

Referenduminstitutet i ett lands rättsordning kan vara förhandsreglerat eller icke-förhandsreglerat. Förhandsregleringen innebär, att referendumprocessen är reglerad på ett på förhand bestämt sätt genom bestämmelser i grundlagen. Referendumsinstitutet är alltså då åtminstone formellt sett en bestående del av rättsordningen och inte någon engångsföreteelse. Processen har ofta en viss automatik efter att den en gång har satts i gång på ett bestämt sätt. Blotta omnämmandet av institutet räcker dock inte till för oss att göra det förhandsreglerat, utan det bör finnas något slags reglerande normer i grundlagen. P.g.a. detta kan referenduminstitutet i t.ex. Luxemburg inte anses vara förhandsreglerat, utan det är icke-förhandsreglerat, vilket innebär att referendumprocessen inte regleras av bestående bestämmelser, utan styrs av praktiska nödvändigheter. Egentligen är det i sådana fall fråga om tillfälligheter om man jämför med den förhandsreglerade referendumprocessen. En icke-förhandsreglerad folkomröstning kan vara en engångsföreteelse och den behöver inte ha någon inbyggd automatik. Det torde dock vara brukligt att man i sådana fall reglerar processen med vanliga lagstiftningsåtgärder.

Ur några grundlagsstadganden framgår, att referendum i vissa bestämda fall måste föranstaltas för att inhämta folkets samtycke för en åtgärd. Dyliga folkomröstningar kallas obligatoriska. Ett beslut av folkrepresentationen i ett enskilt fall gör inte folkomröstningen obligatorisk.

Utöver obligatoriskt referendum finns det ett sk. fakultativt referendum. Det omfattar allting som inte hör till den obligatoriska folkomröstningens tillämpningsområde; t.ex. de fall då en viss andel av folkrepresentationen kan få en folkomröstning till stånd. Det är alltså inte nödvändigt att varje gång ett ärende avgörs ordna en folkomröstning, utan den kan föranstaltas under vissa förutsättningar och efter vissa behov. De ovannämnda exemplen från Schweiz och Irland kan utnyttjas även i detta fall. I Schweiz behövs det 50 000 underskrifter och i Irland majoriteten i överhuset och 1/3 av underhusets medlemmar för att referendumprocessen skall starta.²

Medverkandenaspekterna aktiv-passiv och begreppsparet decisivt – konsultativt referendum kan anses utgöra aktörsvariabler. De beskriver folkets roll i referendumprocessen och de anger hurudana handlingsmöjligheter folket kan tänkas ha inom ramen för den direkta demokratin. Handlingsmöjligheterna förverkligas inom ett system som är förhandsreglerat eller icke-förhandsreglerat. Inom ett förhandsreglerat system kan folkomröstningen tänkas vara obligatorisk eller fakultativ beroende på bestämmelserna i grundlagen. Inom ett icke-förhandsreglerat system kan det förekomma enbart fakultativa folkomröstningar,

eftersom föranstaltandet av dessa beror helt på omständigheterna och inte på stipulationer i statsförfattningen.

När man kombinerar dessa fyra begreppspar i en egenskapsrymd får man ett tolvfält som anger de institutionella ramarna för referenduminstitutet i en förenklad och överskådlig form. Eftersom begreppsparen är idealtyper, är också kombinationerna i egenskapsrymden (eller modellen) endast idealtyper. Det bör påpekas, att denna modell inte uppfyller alla de kriterier som man vanligtvis uppställer för olika slags egenskapsrymder. De olika typologierna går i vissa fall in i varandra. Modellen torde dock underlätta förståelsen av folkomröstningsinstitutet i allmänhet, trots att den i endast fem fall av tolv förmår beskriva i statsförfattningar verkliga förekommande referenduminstitut.

Figur 1. Egenskapsrymd

AKTÖR	SYSTEM			
	Förhandsreglerat		Icke-förhandsreglerat	
	Obligatoriskt	Fakultativt	Fakultativt	
Aktiv medverkan	Decisiv	1 omöjlig	2 Schweiz (folkinitiativ), Italien (referendum abrogativo)	3 teoretisk
	Konsultativ	4 omöjlig	5 teoretisk	6 teoretisk
Passiv medverkan	Decisiv	7 t.ex. Irland och Danmark (grundlagsreferendum)	8 Danmark (lagreferendum), Frankrike	9 förtroendeomröstning
	Konsultativ	10 teoretisk	11 teoretisk	12 policyomröstning

I det följande kommenteras endast de i de olika statsskicken förekommande kombinationerna, dvs. nr. 2, 7, 8, 9 och 12. Kombinationerna 1 och 4 är omöjliga p.g.a. att man inte kan kombinera variablerna aktiv och obligatorisk. Aktiv medverkan är alltid fakultativ. De teoretiskt sett möjliga kombinationerna behandlas kort i artikelförfattarens mera omfattande framställning om referenduminstitutet (Suksi 1983, 52–56).

2. *Aktiv-decisiv/förhandsreglerat-fakultativt*: Denna folkomröstningstyp åskådliggörs bäst av den schweiziska grundlagens 121. art., enligt vilken 100 000 röstberättigade medborgare kan framlägga ett detaljerat grundlagsändringsförslag som måste underställas folket för slutligt avgörande. Ur den här typen av referendum framgår det nära sambandet mellan folkomröstning och folkinitiativ. Man kan säga, att den utgör den mest direkta formen av demokrati på nationell nivå. Denna referendumentyp kommer också närmast den idétradition som bl.a. *Rousseau* utvecklade på 1700-talet under benämningen samhällsfördrag och

folksuveränitet. Ett annat exempel på ett folkomröstningsinstitut av denna typ är det italienska lagreferendum som föranstaltas om 500 000 röstberättigade det kräver, och medelst vilket man kan upphäva en lag som redan är i kraft.

7. *Passiv-decisiv/förhandsreglerat-obligatoriskt*: I syfte att ge medborgarna rätt att fatta det slutliga beslutet över de villkor som de lyder under, kan denna kombination sägas vara den klassiska. T.ex. i Irland och Danmark skall varje förslag till grundlagsändring underställas beslutande folkomröstning efter att förslaget har behandlats färdigt i folkrepresentationen. Genom en dylik bestämmelse har man troligtvis velat erkänna folket en viss suveränitet framom folkrepresentationen. Ett missförhållande som ansluter sig till denna typs grundlagsändringar är det, att alla ändringar – även tekniska och oväsentliga – måste godkännas av folket trots att man kan förvänta sig att enbart en del av de i grundlagar upptagna frågeställningarna är sådana som direkt berör de röstberättigade och väcker verkligt intresse bland dem. Dyliga frågeställningar kan exempelvis vara egendomsskyddet, rösträtten, de mänskliga rättigheterna osv.

8. *Passiv-decisiv/förhandsreglerat-fakultativt*: Den franska grundlagens 11 art. ger uttryck för denna kombinationsmöjlighet: presidenten kan på begäran av regeringen eller folkrepresentationen föranstalta en folkomröstning om ett lagförslag som gäller organisering av förvaltningsmyndigheter, godkännande av en överenskommelse i efterhand eller givande av fullmakter för ratificering av ett sådant fördrag som – utan att vara grundlagsstridigt – kunde påverka de existerande institutionernas funktion. Trots reglering i grundlagen visar erfarenheten, att det finns utrymme för godtycke i tolkningen av bestämmelsen. De folkomröstningar som med stöd av detta stadgande ordnades av *de Gaulle* blev de facto förtroendeomröstningar om hans politik och person, vilka de enligt paragrafen inte skulle ha behövt vara. Av de nordiska länderna har Danmark och Island den här typens bestämmelser om folkomröstning angående vanlig lag.

9. *Passiv-decisiv/icke-förhandsreglerat-fakultativt*: Den här typen av folkomröstning är en policyomröstning med vikt på förtroendeyttring för en viss person eller regering i samband med en sakfråga. Anhängarna av det representativa styrelsesättet är kanske mest misstänksamma just gentemot förtroendeomröstningar, eftersom de ofta grundar sina framgångar på populism och demagogi. De ärenden som underställs förtroendeomröstning tenderar vara viktigare än folkomröstningarna i allmänhet: bakslaget i den norska EG -omröstningen, som i praktiken visade sig vara bindande, ledde till regeringens avgång. En stor del av den historiska erfarenheten förhåller sig negativ till förtroendeomröstningar samt betonar deras manipulativa karaktär och anknytning till styrelsemetoder som är riktade mot äkta medborgardeltagande i det politiska livet (Ranney 1981, 29), vilket naturligtvis kan gälla även följande folkomröstningstyp.

12. *Passiv-konsultativ/icke-förhandsreglerat-fakultativt*: Denna kombination är den egentliga policyomröstningen och den ger uttryck för en åt folket av regeringsmakten beviljad rätt att avge sitt utlåtande över en fråga som anses vara av stor betydelse för nationen. Den svenska högertrafikomröstningen år 1955 och den finska förbudslagsomröstningen kan anses vara av den här typen. Den

svenska högertrafikomröstningen var såtillvida ett regelrätt konsultativt referendum, att man i Sverige senare övergick till högertrafik och lämnade den starka – men visserligen tio år gamla – folkopinionen obeaktad. Den finska folkomröstningen handlade om en fråga som visserligen var av stor betydelse för mannen på gatan men som inte hade så stor politisk genomslagskraft, att den skulle ha bestämt riksdagsvalens utgång eller drivit partipolitiken i kris. Den konsultativa aspekten skiftar likväl lätt om till decisiv utgång i policyomröstningar och gör sålunda omröstningen till en förtroendefråga. Detta gäller även andra former av konsultativt referendum, och man kan säga, att det är svårt att bibehålla den konsultativa karaktären hos ett referenduminstitut. Därför torde det inte heller vara ändamålsenligt att förhandsreglera ett sådant konsultativt referendum, som skulle kunna få decisiva följder, och ifall man ville göra det, borde förhandsregleringen vara ytterst svag (se modellen).

Av de fem i verkligheten förekommande kombinationerna kräver endast en aktiv medverkan från medborgarnas sida, och denna folkomröstningstyp är dessutom mycket litet använd bland de 26 undersökta statsförfattningarna. Största delen av referendumbestämmelserna baserar sig på passiv medverkan.

I det finländska sammanhanget är dock policyomröstningen den intressanta i dagens läge, eftersom det är den folkomröstningstypen som enligt den gällande tolkningen kan anses höra till det finska statsskicket. Begreppet policyomröstning är för övrigt nytt i folkomröstningssammanhang, och enligt vår mening är det bättre än termen 'plebiscite', som inte riktigt förmår beskriva karaktären hos denna företeelse.³

Policyomröstningen är ett ytterst flexibelt medel för utrönande av folkopinionen. Den anpassar sig alltid efter de politiska omständigheterna utan något reglerande tryck från statsförfattningens sida. Detta förorsakar en viss konflikt med tanke på den systematik som de grundlagsreglerade referenduminstituten uppvisar. I ett mera utvecklat referenduminstitut är nämligen den för folket underställda frågeställningen i allmänhet ett antingen – eller -problem: antingen godkänner man ett förslag eller förkastar det. Det vanliga är, att folkrepresentationens lagförslag ställs mot ett »nollalternativ». Detta lagförslag är då slutprodukten av en partipolitisk kompromissprocess: partierna har försökt sammanjämka sina krav och intressen till ett förslag som kan godtas av dem alla, och dessutom har de försökt minimera risken för konflikter mellan folkrepresentationen och folket så, att risken för förkastande av förslaget reduceras till en möjligast låg nivå. I dylika fall kan man säga, att institutets främsta funktion blir uppfylld: folkomröstningen fungerar som ett direktdemokratiskt korrektiv till det representativdemokratiska systemet. Själva folkomröstningstidpunkten är också förlagd till perioden efter folkrepresentationens behandling (referendum post legem).

Policyomröstningen kan inte sägas befärma korrektivfunktionen hos referenduminstitutet, utan den ger närmast en fingervisning om folkets åsikter. Omröstningen infaller också tidigare än i ovanbeskrivna folkomröstningar: den förrättas redan före lagstiftningsprocessen slutförts i folkrepresentationen (referendum ante legem). Policyomröstningen karakteriseras vanligtvis av att tyngdpunkten

för konfliktlösning ligger hos folket. Denna folkomröstningstyps flexibilitet medför, att partierna inte tvingas till kompromiss i t.ex. en för de berörda parterna ytterst viktig principfråga, utan ärendet avgörs av ett »opartiskt» organ, folket, som avgör sakfrågan men förväntas lämna de övriga till partier anknutna frågorna åt sidan. Den engelska EG -omröstningen, som var en typisk policyomröstning, kan ses mot bakgrunden av att Labour-partiet var tvunget att godkänna folkomröstningen som ett instrument för beslutsfattande för att förhindra partiets splittring.

Policyomröstningen är flexibel också beträffande omröstningsfrågornas utformning och antal. Den svartvita antingen – eller- situationen kan övergå till ett val mellan två olika sakförslag med endast gradskillnader, och det har förekommit folkomröstningar som har omfattat tre alternativ i sak. Detta kan vara fördelaktigt bl.a. beträffande frågor som skär igenom det partipolitiska fältet. Förbudslagsomröstningen i Finland och kärnkraftsomröstningen i Sverige är bra exempel på sådana folkomröstningstyper. De gav tre mer eller mindre reella alternativ mellan vilka folket kunde välja.

Det kan visserligen hända, att inget av alternativen får majoriteten av rösterna, vilket inte är möjligt i samband med regelrätta folkomröstningar. I sådana fall torde man kunna anse folkomröstningen stå i strid med grundprincipen för folkomröstning och rösträkning, nämligen principen om att det alternativet som understöds av majoriteten av de röstande är antaget. Denna princip kan man utläsa åtminstone ur föreskrifterna för de reglerade referenduminstituten. Det finns dock ingenting som säger, att man i samband med policyomröstningar inte kunde använda sig av tre svarsalternativ. Flexibiliteten och förskjutningen av tyngdpunkten för konfliktlösning är omständigheter som kan visa sig vara ytterst fördelaktiga i vissa situationer. Policyomröstningen torde likväl vara den folkomröstningstyp som man har i tankarna när politikerna och partierna i samband med folkomröstningsfrågor beskylls för ansvarslöshet och rädsla för att behandla problem.

Ett annat avvikande fenomen i anslutning till grundprinciperna för ett mera reglerat folkomröstningsinstitut är det sk. folkvetot, som förekommer i Sverige, Danmark och Irland. Enligt den danska grundlagens 42 art. 5 st. skall man rösta för eller emot lagförslaget. För att det skall bli underkänt skall majoriteten av de röstande ta ställning emot förslaget. Denna majoritet måste omfatta minst 30 % av alla röstberättigade. Folkomröstningen har då karaktären av ett (kvalificerat) folkveto: medborgarna måste på särskilda villkor uttryckligen förkasta ett grundlags- eller lagförslag.

Folkomröstningsidéns utveckling i Finland

Tankar kring folkomröstningar på statligt plan framfördes veterligen för första gången år 1917, när regeringsformen förbereddes. Det fanns åsikter om att folkets vilja möjligast direkt borde få påverka utövatet av statsmakten. På kommunalt

plan ingick folkomröstningsinstitutet i 1917 års kommunallagar, men det avskaffades redan år 1919.

Det schweiziska systemet låg till grund för det förslag till statsförfattning, som Finlands folkdelegation avgav på våren 1918. I detta förslag drevs folksuveräniteten till sin spets: 10 000 röstberättigade kunde använda sig av indirekt folkinitiativ, och 1/20 av dem som deltog i det senaste valet hade rätt att kräva folkomröstning om varje beslut som riksdagen, folkdelegationen eller någon annan myndighet hade fattat. Även domstolsbesluten var underkastade fakultativt referendum (Suomen kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi 1918, III kap., §§ 45–51 samt Lindman 1968, 346, 354). Enligt delegationens idealistiska förslag skulle folket sålunda ha haft rätt till decisivt administrativt och judiciellt referendum vid sidan om normalt referendum. Institutet skulle troligtvis ha omfattat t.o.m. alla finansbeslut. Folkdelegationen ville tydligen på en gång förverkliga fullständig demokrati i rousseausk anda.

Efter inbördeskriget fortsatte beredningen av regeringsformen, men då blev folkomröstningstanken endast mycket svagt framförd. Det är dock av intresse att se, hur den på representativdemokratiska grundvalar baserade statsförfattningspraxis utvecklade sig under de två första årtiondena av vår självständighet.

Efter regeringsformens ikraftträdande aktualiserades frågan om folkomröstning för första gången vid 1922 års riksdag, då ett förslag framställdes angående förrättande av en ad hoc-folkomröstning om alkoholtotalförbundets bibehållande eller upphävande (petitionsförslag nr. 81). Grundlagsutskottet ansåg, att endast en konsultativ folkomröstning kan komma ifråga och att en decisiv folkomröstning skulle ha krävt en grundlagändring. I en konsultativ folkomröstning utgör folket inte en rättsligt medverkande faktor vid lagstiftningen och enligt utskottet bör omröstningen verkställas före själva lagens tillkomst (ante legem) och inte efteråt (post legem), såsom motionären föreslog. En av regeringen genom administrativa åtgärder verkställd folkomröstning ansågs vara oändamålsenlig och av lägre status än genom vanlig lagstiftningsordning verkställd folkomröstning. Förslagets dåliga framgång i riksdagen berodde kanske till stor del på ekonomiutskottets utlåtande, i vilket en folkomröstning i detta fall och i detta skede ansågs vara ett suspekt medel för utrönande av folkviljan.

De politiska realiteterna tvingade dock regeringen att avge en proposition angående »lag om föranstaltande av konsultativ folkomröstning för klargörande av grunderna för rusdryckslagstiftningen» (regeringens proposition nr. 89, 1931 års riksdag). På basen av norska och svenska experiment tyckte man att en sådan typ av folkomröstning skulle lämpa sig väl för att avgöra förbudslagsproblemet och den legitimitetskris, som förbudslagen och i sista hand hela rättssystemet hade råkat ut för. Enligt propositionen var en konsultativ folkomröstning det ändamålsenligaste sättet att avgöra frågan, eftersom folkets åsikt om dylika frågor inte kommer fram i allmänna val. En konsultativ folkomröstning kan komma till stånd i vanlig lagstiftningsordning i ett enskilt fall utan att omröstningen görs till ett bestående konstitutionellt institut, vilket ansågs vara onödigt. Lagstiftningsmakten, som enligt grundlagen tillkommer riksdagen och presidenten, förblir

oförkränkt, om man i varje enskilt fall föranstaltar omröstningen genom vanlig lag. Regeringens proposition innehöll tre svarsalternativ. Riksdagens grundlagsutskott föreslog emellertid en ändring på denna punkt innehållande endast två alternativ med motiveringen att resultaten sålunda blir lättare att tyda. I omröstningen framlades emellertid tre alternativ.

Grundlagsutskottet förordade föranstaltandet av en konsultativ folkomröstning med motiveringen att den i detta fall var ändamålsenlig och att det inte fanns någon risk för att den i form av ett konstitutionellt institut skulle bilda en organisk utväxt på Finlands statsförfattning och användas mer eller mindre vårdslöst. Härmed hade utskottet intagit den ståndpunkt till frågan som senare konsekvent genomfördes vid behandling av liknande spörsmål.

Förbudslagsomröstningen föranstaltades den 29.–30. december 1931 och i den deltog 44,3 % av de röstberättigade, av vilka 70,5 % förordade avskaffande av förbudslagen. Sedan dess har man inte föranstaltat folkomröstningar i Finland. Förbudslagsomröstningen kan anses ha varit en omröstning 'post legem', och eftersom resultatet av denna blev att alkoholtotalförbudet upphävdes, kan folkomröstningen även karakteriseras som ett 'referendum abrogativo' i stil med det italienska lagreferendum, trots att den finska folkomröstningen var en ren policyomröstning.

Den av grundlagsutskottet antagna linjen beträffande önskvärdheten av folkomröstningsförfarandet utkristalliserades slutgiltigt på 1930-talet i samband med några andra förslag till folkomröstningar:

- 1) riksdagen kan i enskilt fall i vanlig lagstiftningsordning föranstalta en rådgivande folkomröstning,
- 2) ärendet bör vara av sådan karaktär att det kan underställas folket, m.a.o. frågorna skall höra till människornas allmänna erfarenhets- och kunskapskrets, och
- 3) folkomröstning kan tillgripas endast på grund av exceptionella och tvingande skäl.

I nedanstående tabell anges alla i riksdagen framställda folkomröstningsmotioner från år 1920 till 1982 (Se bilaga.). De är sammanlagt 27 stycken, vilket är ett rätt lågt antal jämfört med t.ex. antalet lagmotioner om grundrättigheter mellan åren 1966 och 1981, då det framställdes 109 motioner i dylika ärenden (Sipponen et al. 1982, 2).

Sex av de 27 motionerna berör ett mera allmänt folkomröstningsinstitut, medan resten gäller ad hoc-frågor och skulle ha varit policyomröstningar, ifall de hade förverkligats. Det är endast ett fåtal motioner som har lyckats samla ett större antal underskrifter, och bland dessa framstår två motioner från samlingspartiet som de tyngst vägande förslagen. Samlingspartiet har medverkat i framställandet av åtta motioner under perioden mellan 1920 och 1982. Finlands

landsbygdsparti har nått samma antal, men dess motioner koncentreras till slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. De på 1980-talet framställda motionerna kan sägas utgöra en upptakt till tillsättandet av folkomröstningskommittén våren 1982. Det utmärkande draget för utvecklingen av idéerna kring det finländska referenduminstitutet är den nästan totala avsaknaden av förslag från socialistiskt håll. Endast i början av 1920-talet kom det en motion som var framställd av en socialist, men den fick ingen större uppslutning, kanske för att motionären i alla hänseenden inte var representativ bland de övriga socialistiska riksdagsledamöterna. Beträffande kommunal folkomröstning kan det dock framföras, att DFFF motionerade år 1968 för utredandet av möjligheterna att införa kommunal folkomröstning (hemst. mot. nr. 194).

I stil med de övriga nordiska länderna var alkoholfrågorna på 1920- och 1930-talet även i Finland ytterst aktuella. Förebilderna för lösning av problemet hämtades från dessa länder. Man kan också konstatera, att enheter som hör till den sk. medelbara offentliga förvaltningen har väckt ett visst intresse för folkomröstningsfrågor.⁴ På 1940-talet var man missnöjd med den år 1938 grundade Folkpensionsanstalten och de principer på vilka folkpensionsförsäkringens grundade sig. Detta missnöje gav upphov till tre förslag till folkomröstning, och lika många folkomröstningsförslag har framställts kring Oy Yleisradio Ab.

I samband med den i början av 1970-talet påbörjade statsförfattningsreformen diskuterade stastförfattningskommittén utvidgandet av den traditionella finländska demokratin (Statsförfattningskommitténs betänkande 1974: 27, 75, 84). Kommitténs majoritet, som utgjordes av representanter för icke-socialistiska partier, förordade inskrivandet av den konsultativa folkomröstningen i statsförfattningen. Detta folkomröstningsinstitut skulle ha baserat sig på de principer som grundlagsutskottet hade utvecklat (se ovan). Minoriteten (dvs. representanterna för de socialistiska partierna) ansåg folkomröstningsförfarandet vara en oändamålsenlig form av beslutsfattande och avvisade tanken om grundlagsreglering.

Reformeringen av hela statsförfattningen förföll, och därmed avskrevs också frågan om folkomröstning från den politiska dagordningen. Debatten kom småningom igång i slutet av 1970-talet. Diskussionen om presidentval aktualiserade folkomröstningsfrågan hösten 1981. Man krävde direkt presidentval och ansåg även detta vara en folkomröstning (se även Rosas 1982). Med ett visst tryck från borgerligt håll (se bl.a. de sju sista riksdagsmotionerna) ansågs tiden vara mogen för en särskild utredning om möjligheterna att använda folkomröstningar i sakfrågor inom ramen för det finländska politiska systemet. I början av mars 1982 tillsattes en statlig kommitté med denna uppgift. Dess mandatperiod utgick i februari 1983. Kommittén föreslog införandet av en fakultativ och rådgivande form av folkomröstning i vår statsförfattning. Riksdagen skulle enligt förslaget i varje enskilt fall kunna förordna om föranstaltandet av folkomröstning med användandet av vanlig lagstiftningordning, dvs. enkel majoritet i riksdagen (Kommittébetänkande 1983: 25, 139).

Tabell 1. Folkomröstningsmotionerna 1920–1982

År	Motion	Parti (motionärernas antal)	Ärende
1922 Rd	petitionsförsl. nr. 81	Svenska vänstern (1)	Om bibehållande eller upphävande av alkoholtotalförbudet
1931 Rd	reg. prop. nr. 89		Klargörande av grunderna för rusdrycks-lagstiftningen
1933 Rd	lagmotion nr. 11	agrarförbundet (1)	Konsultativ folkomröstning om ränte-reglementering
1934 Rd	hemst. mot. nr. 1	IKL (14)	Införandet av ett allmänt folkomröstningsinstitut
1934 Rd	hemst. mot. nr. 3	agrarförbundet (3), samlingspartiet (3)	Folkomröstning angående bibehållande av landets tvåspråkighet
1935 Rd	lagmotion nr. 7	agrarförbundet (1)	Folkomröstning om straffskärpning
1941 Rd	hemst. mot. nr. 84	samlingspartiet (4), agrarförbundet (3), IKL (1)	Folkomröstning om fortsättande av Folpensionsanstaltens verksamhet
1943 Rd	hemst. mot. nr. 67	samlingspartiet (1)	Konsultativ folkomröstning om Folpensionsanstaltens fortbestånd
1947 Rd	hemst. mot. nr. 3	framstegspartiet (1)	Rådgivande folkomröstning om socialisering av näringslivet
1949 Rd	hemst. mot. nr. 169	agrarförbundet (25), samlingspartiet (3)	Konsultativ folkomröstning rörande Folpensionsanstaltens verksamhet
1959 Rd	hemst. mot. nr. 1	folkpartiet (7)	Ibrukttagande av allmän folkomröstning
1960 Rd	lagmotion nr. 2	folkpartiet (6)	Folkomröstning om grunderna för radio- och televisionsverksamheten
1970 Rd	lagmotion nr. 3	liberala folkpartiet (8)	Införandet av folkomröstning
1971 Rd	lagmotion nr. 26	samlingspartiet (8)	Rådgivande folkomröstning om utvärderande av utvecklingsgrunderna för rundradioverksamheten
1972 Rd	hemst. mot. nr. 876	Finlands landsbygdsparti (6)	Folkomröstningsstadganden om Oy Yleisradio Ab:s verksamhet
1978 Rd	hemst. mot. nr. 6	FLP (2)	Verkställande av opinionsundersökning bland medborgarna i viktiga ärenden
1979 Rd	hemst. mot. nr. 27	FLP (7)	Verkställande av folkomröstning i viktiga ärenden
1979 Rd	hemst. mot. nr. 510	FLP (7)	Folkomröstning beträffande partistödsmedel
1979 Rd	hemst. mot. nr. 1505	FLP (7)	Folkomröstning om löne- och pensions-skillnadsärenden
1980 Rd	hemst. mot. nr. 2	liberala folkpartiet (4)	Ibrukttagandet av folkinitiativ
1980 Rd	hemst. mot. nr. 3	FLP (6)	Folkomröstning angående användandet av kärnkraft
1980 Rd	hemst. mot. nr. 5	samlingspartiet (47)	Utredandet av ibrukttagandet av folkomröstningsförfarandet
1980 Rd	hemst. mot. nr. 11	FLP (6)	Tillägg till 1980 års budget för verkställande av folkomröstning om kärnkraftverk i samband med kommunalvalen

1981 Rd	hemst. mot. nr. 2	FLP (2)	Tillägg till 1981 års statsförslag för föranstaltande av folkomröstning i viktiga ärenden som berör hela riket eller en enskild kommun
1981 Rd	hemst. mot. nr. 8	samlingspartiet (1)	Folkomröstning angående valsättet för presidenten och begränsandet av presidentens mandatperioder
1982 Rd	lagmotion nr. 6	liberala folkpartiet (4)	Tillägg till riksdagsordningen innefattande folkomröstnings- och folkinitiativinstitutet
1982 Rd	lagmotion nr. 9	samlingspartiet (46)	Ändring av regeringsformen så, att rådgivande folkomröstning skulle vara möjlig i viktiga ärenden

Det finländska folkomröstningsinstitutet

Enligt regeringsformens 2 § 1 mom. hör statsmakten i Finland till folket, som dock företräds av en folkrepresentation. Kompetensfördelningen är alltså inte helt klarlagd enbart på basen av grundlagsstadgandena. Å ena sidan härstammar all makt i Finland från folket, å andra sidan har riksdagen fullmakt att företräda och representera det finländska folket. Enligt den praxis som utformats under Finlands självständighetstid är riksdagen det suveräna och högsta beslutande organet. Den representativdemokratiska principen har företräde framom den direkta demokratin. Folket kan då inte utgöra det högsta beslutande organet, och härmed förverkligas inte heller referenduminstitutets grundtanke.

Riksdagen kan visserligen ge folket en rådgivande ställning, men detta sker endast under speciella förhållanden utan att något nytt statsorgan skapas. Situationen är helt annan än t.ex. i Schweiz, där folket faktiskt är det suveräna organet. Det finländska statsskicket omfattar tills vidare inte någon reglerad form av referenduminstitutet, utan det som kan komma ifråga är en policyomröstning, dvs. en referendumtyp som är passiv, konsultativ, icke-förhandsreglerad och fakultativ (se ovan).

Det finländska politiska systemet har emellertid ansetts ha hamnat i en situation som karakteriseras av den enskilda individens impotenta ställning i den västerländska demokratin. Partisystemet och beslutsfattandet utvecklas enligt riktlinjer som utstakas av partierna själva, och medborgarnas misstro gentemot partierna har vuxit (t.ex. Pesonen–Sänkiaho 1979). Det råder stark konsensus om att en dylik utveckling är icke-önskvärd, och som botemedel har man framfört den direkta demokratin och medborgarnas ökade deltagande. I princip godtar man alltså den klassiska tesen om referendum samt de direktdemokratiska principerna och funktionerna hos folkomröstningsinstitutet: folket utgör ett kontrollerande organ gentemot folkrepresentationen. Tillsättandet av folkomröstningskommittén bör enligt vår mening åtminstone delvis ses mot denna bakgrund.

Denna kanske mer teoretiska utgångspunkt blev likväl urvattnad genom ett praktiskt inslag. Med tanke på bl.a. de idealtyper som presenterades ovan, står

det klart, att referenduminstitutet kunde förverkligas på många olika sätt. Folkomröstningskommitténs betänkande ger anledning att tro, att den direkta och representativa formen av demokrati står i ett klart motsatsförhållande till varandra. Kommittén ansåg, att om man vill skapa ett finländskt referenduminstitut, bör man finna en sådan typ av direkt demokrati som passar i det finländska statsskicket och som dessutom kan förväntas fungera. Dessutom utgick den i sitt arbete ifrån att man med införandet av referenduminstitutet inte väsentligt får ändra de högsta statsorganens inbördes förhållande eller statsskickets grunder (Kom. bet. 1983: 25, 54–55). Denna pragmatiska infallsvinkel, som alltså kolliderar med den teoretiska utgångspunkten, kan även antas få ett visst stöd från en bakgrundspremiss: folkomröstningsinstitutet måste tjäna det rådande politiska systemets spelregler och sålunda gärna stöda de styrande partierna och hela partisystemet (se bl.a. Anckar 1980 (a), 25–58 och Anckar 1980 (b), 358–367).

Folkomröstningskommittén gjorde alltså inga allvarliga försök att utveckla andra alternativ än det som vi här har kallat det pragmatiska. Detta enda alternativ finner man hos grundlagsutskottet, som i praktiken har varit tvungen att ta ställning till frågan och som har haft en rätt konsekvent linje sedan 50 år tillbaka. Kommitténs förslag kan sålunda närmast karakteriseras som en kodifiering av grundlagsutskottets praxis: det beror helt på riksdagen och partierna när en folkomröstning föranstaltas, vad den gäller, hur frågan utformas och hur stor genomslagskraft folkets åsikt ges.

Den typ av referenduminstitut som folkomröstningskommittén föreslog i sitt betänkande kan sägas vara en svagt reglerad policyomröstning, som är rådgivande och fakultativ och som föranstaltas på beslut av riksdagen (referendum ante legem). Enligt den ovan presenterade modellen är kommitténs förslag en passiv, konsultativ, förhandsreglerad och fakultativ folkomröstning, dvs. en folkomröstningstyp som inte förekommer i andra grundlagar eventuellt med undantag av Sverige. Förhandsregleringen är emellertid så svag, att man endast kan anse den vara en marginell förskjutning från kombination 12 till kombination 11 utan att folkomröstningen förlorar sin karaktär av policyomröstning.

Kommer man i framtiden att föranstalta folkomröstningar med stöd av det föreslagna grundlagsstadgandet? Knappast, eftersom förutsättningarna för ett referendum fortfarande kommer att vara de samma som under de senaste 50 åren, då bara en folkomröstning har förrättats, men flera förslag avböjts. Eftersom förutsättningarna kommer att vara de samma, kunde man före införandet av institutet i statsförfattningen ha experimenterat med att föranstalta några folkomröstningar på basen av de gällande premisserna. Införandet av referenduminstitutet som en bestående del av den finska rättsordningen är en viktig angelägenhet. Därför borde man sträva till att testa förfarandet innan man fattar det slutliga beslutet. Å andra sidan är det möjligt att ett explicit grundlagstadgande gör tillgripandet av folkomröstningsförfarandet mera lockande.

För att få till stånd ett referenduminstitut, som förmår ge folket det inflytande som det för närvarande saknar, bör institutet vara förhandsreglerat. Man kunde börja med att ge folket beslutanderätt i grundlagsfrågor t.ex. så, att folket skulle

ersätta kvalificerad majoritet i riksdagen. För att undvika onödig belastning med frågor av mera teknisk karaktär, borde folkomröstningen i grundlagsfrågor vara fakultativ, eftersom den fakultativa aspekten ger institutet den selektivitet som behövs för att välja ut de frågor som intresserar folket. Ett finländskt grundlagsreferendum skulle kanske kunna vara passivt, decisivt, förhandsreglerat och fakultativt, och koplandet av det sk. folkvetot till institutet skulle möjligen vara förnuftigt p.g.a. att detta ställer större krav på folkets handlande. Man kunde också tänka sig en mild variant av folkinitiativet, som vid behov kunde få större genomslagskraft. En folkpetition till riksdagen är ett alternativ som skulle ha en stimulerande verkan på lagstiftningsarbetet i sådana fall där lagstiftaren har förbisett något viktigt samhälleligt problem. Om antalet undertecknare överskrider en viss tröskel, skulle petitionen ändras till ett folkinitiativ och slutligen kanske underställas folkomröstning.

Den i början av vår självständighet aktuella frågan om folkets direkta deltagande i lagstiftningen har fått förnyad aktualitet. Vi har i denna framställning sökt ge en bakgrund till det finländska referenduminstitutet och kunnat konstatera, att det finns olika möjligheter till utvecklandet av den direkta demokratin i Finland. Vi har dock en i princip skeptisk inställning till det referenduminstitut, som föreslogs av folkomröstningskommittén, och som i sak kan anses sammanfalla med den policyomröstning som redan i dagens läge vid behov kan tillgripas.

HÄNVISNINGAR

¹ Översikten baserar sig på författarens framställning om referenduminstitutet. Se: Suksi (1983). Denna baserar sig i sin tur på Suksi: Referenduminstitutet. Avhandling pro gradu i offentlig rätt vid Rättsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi, våren 1983. Artikeln är skriven i februari 1984.

Artikeln kan även anses utgöra ett bidrag till den serie forskningsrapporter och publikationer som forskargruppen 'Folkkontraktet i Finland' kommer att utge.

² Folkomröstningskommittén tillämpar en indelning i tre kategorier, nämligen obligatorisk, villkorlig och frivillig folkomröstning (Kom. bet. 1983: 25,7). I denna framställning sammanförs kategorierna 'villkorlig' och 'frivillig' till fakultativt referendum.

³ För närmare begreppsutredning, se Suksi (1983, 3–7).

⁴ År 1981 påbörjades vid Rättsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi, ett forskningsprojekt kring den medelbara offentliga förvaltningen (MOF). Se härom bl.a. Kulla & Rosas (1981).

KÄLLOR

Anckar, Dag: Folkomröstning och partisystem. *Politiikka* 22 (1980) 4, 358–368.

Anckar, Dag: Referendum i Finland? I Anckar, Dag-Berglund, Sten (red.): *Planerad demokrati; styrka och dilemma*. Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 55, Åbo 1980.

Blaustein, Albert P.-Flanz, Gisbert H.: *Constitutions of the Countries of the World; A Series of Updated Texts*. Dobbs Ferry, N.Y. 1971–.

- Butler, David—Ranney, Austin (ed.): *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*. American Enterprise Institute for Public Policy Research. Washington D.C. 1978.
- Kommittébetänkande 1974: 27: Statsförfattningskommitténs delbetänkande 1974. Helsingfors 1974.
- Kommittébetänkande 1983: 25: Betänkande avgivet av folkomröstningskommittén. Helsingfors 1983.
- Kulla, Heikki—Rosas, Allan: Medelbar offentlig förvaltning. Begreppsutredning och problemformulering. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Rättsvetenskapliga institutionen, Ser. A: 166, Åbo 1981.
- Lindman, Sven: Eduskunnan aseman muuttuminen 1917—1919. Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968.
- van Maarseveen, Henc, van der Tang, Ger: *Written Constitutions. A Computerized Comparative Study*. Oceana Publications: New York: Sijthoff & Nordhoff: Alpen aan den Rijn 1978.
- Pesonen, Pertti—Sänkiaho, Risto: *Kansalaiset ja kansanvalta*. Juva 1979.
- Ranney, Austin (ed.): *The Referendum Device*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C. and London 1981.
- Rosas, Allan: Folkomröstningar — utmaningar och framtidsperspektiv. Föredrag på den akademiska dagen i Åbo den 26. 3. 1982.
- Sipponen, K.—Hidén, M.—Karapuu, H.—Kivivuori, A.—Törnudd, K.: *Perusoikeustyöryhmän muis-tio*. Helsinki 14. 4. 1982.
- Suksi, Markku: Referenduminstitutet. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A: 190. Åbo 1983.
- Suomen kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi. Helsinki 1918.