

Vad säger folket? Om minoriteter och frågeställningar i folkomröstningssammanhang

MARKKU SUKSI

1. Inledning

Folkomröstningar väcker ofta väldigt kategoriska tankegångar. Dels anses folkomröstningen utgöra ett uttryck för genuint folkvälde, dels klagas det ibland över dess majoritetskaraktär, som man tror kan försätta olika slags minoriteter i en ogynnsam situation. Det hävdas lätt att flertalet röstberättigade med enkel majoritet kan terrorisera minoriteten.¹ Det påpekas vanligtvis också att folkomröstningarnas resultat i stor utsträckning är beroende av formuleringen av den frågeställning som de röstberättigade får ta ställning till. Är folkomröstningsförfarandet farligt för minoriteter av politisk eller mera bestående karaktär? Vilka möjligheter och begränsningar finns det för manipulering av frågeställningen i högsta allmänhet och hur kunde frågeställningen i den finska EG-folkomröstningen se ut?

2. Majoritet vs. minoritet?

Merparten reglerade folkomröstningssystem tillämpar en beslutsregel enligt vilken en enkel majoritet av de avgivna rösterna avgör folkomröstningens utgång. Det har påpekats bland an-

nat i amerikansk rättspraxis, att folkomröstningsinstitutet i denna utformning är en grundläggande mekanism för demokratiskt beslutsfattande. Samtidigt har man dock i anslutande rättspraxis ansett, att folkomröstningsinstitutet kan kompletteras med krav på kvalificerad majoritet utan att institutet för den skull förlorar sin demokratiska karaktär. Dylika kvalifikationer på omröstning och även deltagande kan i och för sig erbjuda ett visst skydd för större politiska minoriteter, men det bör observeras, att villkor av detta slag ofta bidrar till att förhindra erhållandet av relevanta resultat genom folkomröstning (Suksi 1993a, 87–88, 277–278).

En annan möjlighet som tillämpas i ett mindre antal länder är att utnyttja *folkomröstningen* som en skyddsmekanism för sådana politiska minoriteter som är företrädde i parlamentet. Om en parlamentsminoritet, som till och med kan vara betydande, har rätt att utlösa en folkomröstning om ett i parlamentet behandlat lagförslag, kompletteras det parlamentariska majoritetsstyret med en minoritetsskyddsmekanism. Den praktiska betydelsen av en dylik mekanism behöver inte nödvändigtvis vara stor och antalet folkomröstningar som föranstaltas i stöd av detta minoritetsskydd kan förbli på en anspråkslös nivå. Det centrala med minoritetsskydd av denna typ torde vara att den politiska majoriteten i sin verksamhet kontinuerligt tvingas beakta den eventualiteten, att den politiska minoriteten försöker föra det debatterade lagförslaget till en folkomröstning, där förslagets framgång är mera osäker (Suksi 1993a, 198–201).

¹ Uppfattningen om folkomröstningsinstitutet som en mekanism för majoritetstyranni eller sk. "mob rule" torde i hög grad basera sig på de negativa erfarenheterna beträffande ostracism, dvs. omröstning om landsförvisning i antikens Grekland och i synnerhet i Aten. En ostracism bör emellertid inte uppfattas som hörande till det moderna folkomröstningsinstitutet.

Det finns emellertid åtminstone (eller endast) ett exempel bland de cirka 850 nationella folkomröstningarna som hittills föranstaltats i världen där man direkt kunde tala om majoritetens tyranni över en *politisk* minoritet: i maj 1978 godkände det egyptiska folket med en överväldigande majoritet en rad åtgärder som av de styrande vidtagits mot oppositionella krafter (Butler och Ranney 1978, 50–64, 227–237; Austen, Butler och Ranney 1987, 140–142; Ranney 1991, 26–29). De nationella grundlagarna innehåller i princip inga förbud mot sådana folkomröstningar, även om den lagstiftning genom vilken man ordnar dylika folkomröstningar eller den reglering som antas genom en folkomröstning av detta slag kan förklaras grundlagsstridig i den mån procedurer för domstolskontroll av lagars grundlagsenlighet existerar.

Olika *bestående* minoriteter, dvs. etniska, språkliga, eller religiösa minoriteter, kan ha en mycket ofördelaktig ställning i ett samhälle. Bland de cirka 850 nationella folkomröstningarna som föranstaltats under de två senaste århundradena kan man emellertid finna endast tre folkomröstningar som specifikt skulle ha gällt *bestående* minoriteter. År 1866 godkändes i Schweiz ett grundlagsändringsförslag som garanterade lika rättigheter för judar, och år 1931 förkastades i Lettland ett förslag enligt vilket minoriteterna skulle ha förlorat sina rättigheter till religionsutövning. I det senare fallet hade det lettlandska parlamentet visserligen redan fattat ett beslut med liknande innehåll (Suksi 1992a, 501). År 1938 godkändes i Schweiz en grundlagsändring enligt vilken retoromanskan definierades som det fjärde nationalspråket. Till den delen är folkomröstningsinstitutets tillämpning på det nationella planet med avseende på bestående minoriteter positiv. Det tog emellertid ett hundratal år och ett förkastat grundlagsändringsförslag innan man i Schweiz år 1973 genom folkomröstning upphävde vissa konfessionella artiklar i grundlagen. Ett år tidigare hade man i Irland genom en grundlagsfolkomröstning slopat den romersk-katolska kyrkans speciella ställning.²

Dessa resultat antyder, att folkomröstningen knappast har någon *allmän* minoritetskränkande slagsida. Folkomröstningsinstitutets minoritetskränkande potential är förmodligen på samma nivå som representativa institutioners potential inom samma område. Om man dessutom noterar, att folkomröstningsinstitutet vanligtvis är helt underordnat det representativa systemet i ett land och att det representativa systemet i praktiken dikterar det sätt på vilket folkomröstningsmekanismen fungerar, finns det ingen som helst anledning att anta, att folkomröstningsförfarandet i sig eller definitionsmässigt är minoritetsfientligt.³ Även om minoriteters ställning kan kränkas genom folkomröstning på samma sätt som genom representativt styre, behöver inte folkomröstningsinstitutet belastas på något speciellt sätt i detta avseende.

3. Frågeställningens roll

Folkomröstningsförfarandet påverkas i stor utsträckning av den frågeställning som underställs folket och man kan naturligtvis inte utesluta möjligheten, att någon minoritet blir indirekt kränkt genom folkomröstningsförfarandet. Ändringar av olika slag i statsförfattningen och den vanliga lagstiftningen brukar inte sällan försätta åtminstone någon i en ogynnsammare ställning än tidigare.

Frågeställningens roll har emellertid överdrivits i den allmänna folkomröstningsdiskussionen. Ett mera utförligt reglerat folkomröstningsinstitut innebär nämligen oftast att även frågeställningen och dess form är på förhand givna. De flesta folkomröstningsförfarandena som existerar i olika statsförfattningar hör till denna på förhand relativt långt reglerade kategori. Denna kategori kännetecknas av att man i folkomröstning antar eller förkastar ett grundlagsändringsförslag eller

avseende har folkomröstningsinstitutet alltså befrämjat bibehållandet av status quo. Numera åtnjuter kvinnorna fulla politiska rättigheter åtminstone på det nationella planet i både Schweiz och Liechtenstein, något som till slut ändå sanktionerades genom folkomröstning.

³ Det finns emellertid rättspraxis (*Opinion of the Justices*, 365 Mass. 648 (1974)) som åtminstone i en delstat tillåter föranstaltandet av sådana rådgivande folkomröstningar om mera abstrakta frågeställningar som i lagform skulle bryta mot principen om lika rättsskydd i den federala grundlagen (Suksi 1993a, 88, 91).

² Även om kvinnor inte utgör någon bestående minoritet, har Schweiz tillsammans med Liechtenstein och San Marino därtill utmärkt sig som länder där lika politiska och allmänna rättigheter för kvinnor länge förblev orealiserade på grund av motstånd i folkomröstningar. I detta

ett lagförslag som beretts inom statsförvaltningen och parlamentet och som underställs folket i sin slutgiltiga utformning. Frågeställningen är härvid huruvida de röstberättigade antar eller förkastar förslaget: det utarbetade normförslaget ställs mot ett nollförslag. I dylika fall är folkomröstningen dessutom vanligtvis beslutande, dvs. dess resultat är bindande. I en sådan situation är manövreringsutrymmet minimalt och medger nästan ingen som helst manipulation av frågeställningen. Det politiska spelet och olika slags överväganden bör ha ägt rum redan *innan* det slutliga förslaget har antagits av de representativa institutionerna. Det kan givetvis uppstå en ofentlig dragkamp om vad antagandet eller förkastandet av det till folkomröstning underställda förslaget egentligen innebär, men det har ingenting med den slutna frågeställningen att göra.

Det finns emellertid *en* folkomröstningstyp där formuleringen av frågeställningen är mera öppen och där frågeställningen sålunda får en mera central ställning. Den typ som här avses är den så kallade *policyomröstningen*, som utgör en relativt betydelsefull kategori inom ramen för folkomröstningsinstitutet och som utmärker sig som en förhållandevis svagt förhandsreglerad eller inte alls förhandsreglerad folkomröstningskategori (Suksi 1993a, 273–276). I en *policyomröstning* är det vanligtvis inte fråga om att anta eller förkasta ett färdigt utarbetat lagförslag. Det som de röstberättigade förväntas göra i en *policyomröstning* är att svara på en substansfråga som vanligtvis inte blir normativt bindande för dem. Svaret på denna substansfråga betraktas oftast som rådgivande i förhållande till det organ, parlamentet, som i ett senare skede fattar det slutliga beslutet i ärendet.

För detta slutligt beslutande organ är det ingalunda likgiltigt hurudan den vägledning är som organet har fått av folket. Beslutsfattarna söker vanligtvis stöd för sitt handlande genom *policyomröstningar* och vill åtminstone försöka undvika en situation där folkets meningsyttrande är diametralt motsatt i förhållande till det beslutande organets intentioner. Formuleringen av frågeställningen blir härvid av central betydelse. Det är viktigt för det beslutande organet att få det rätta svaret av folket. Om detta inte sker, försätts organet i en problematisk situation i förhållande till sina väljare. Av den anledningen är det svårt för det beslutande organet att förhålla sig neutralt till

frågeställningen och formulera den i samma stil som i de mera förhandsreglerade folkomröstningarna. *Policyomröstningens* fria karaktär medger inte endast *en* substansfråga som de röstberättigade väntas att besvara med ja eller nej. I en *policyomröstning* kan man ställa två substansfrågor mot varandra och helt utesluta det vanligen förekommande nollalternativet. Därtill kan man tänka sig *policyomröstningar* med flera än två alternativ, där alla alternativ är substansalternativ eller där ett av alternativen utgör ett nollalternativ. Den finska förbudslagsomröstningen år 1931 var bland de första *policyomröstningarna* med tre substansalternativ (Suksi 1993a, 222). Flervalsomröstningar *kan* emellertid bli problematiska när resultatet skall tolkas. Det kan nämligen hända att inget alternativ får någon utslagsgivande majoritet bakom sig (Suksi 1993a, 13).

Utöver alternativformuleringen kan man tänka sig olika slags språkliga möjligheter, innehållande bland annat suggestiva frågor genom vilka man söker få fram det rätta svaret. De folkomröstningar som föranstaltades i Nazi-Tyskland kan framföras som paradexempel i detta avseende. Ett färskare exempel utgörs av den folkomröstning som ordnades i det forna Sovjetunionen i mars 1991: "Anser ni det nödvändigt att bevara Sovjetunionen som en federation av jämlika och suveräna republiker i vilken mänskliga rättigheter och alla nationaliteters frihet blir fullständigt tryggade?" Två-tredjedelar av de röstande kunde sträcka sig till att anse detta vara nödvändigt, men historien hade redan kört förbi Sovjetunionen. En liknande övning i formuleringskonst företogs när de ryska röstberättigade fick besvara fyra delvis till varandra relaterade frågeställningar i en nationell folkomröstning den 25 april i år (Suksi 1993b, passim).

4. Hurudan EG -folkomröstning i Finland?

Införandet av möjligheten till en rådgivande folkomröstning i den finska regeringsformen år 1987 var närmast att beteckna som en kodifiering av gällande praxis i fråga om folkomröstningar. *Policyomröstningar* hade nämligen varit fullt möjliga åtminstone sedan förbudslagsomröstningen år 1931 (Suksi 1984, 340–354).

Lagen om förfarandet vid rådgivande folkomröstning (571/87), som fastslår vissa detaljer kring proceduren, möjliggör, utöver den klassiska

konstellationen med två alternativ av vilka ett är ett nollalternativ, en hel del öppenhet i frågeställningarna. I förfarandelagens 5 § talas om alternativ i pluralis och föreskrivs, att utöver dessa alternativ bör den röstande alltid ha möjlighet att ge uttryck för att han inte stöder något av de förelagda alternativen. Den finska folkomröstningsregleringen innehåller således en indirekt uppmaning till framläggandet av fler än två alternativ. En dylik situation föresvävade lagstiftaren redan i anslutning till regeringens proposition beträffande förfarande lagen (reg. prop. nr. 251/1984). Utan att beröra önskvärdheten av och de eventuella riskerna med en EG-folkomröstning i Finland (Suksi 1992b, 243–256),⁴ kan vi här avrunda vår betraktelse med hur frågeställningen i en sådan folkomröstning kunde vara formulerad.

Den klassiska frågeställningen med två alternativ skulle innebära att de röstberättigade tillfrågas huruvida de antar eller förkastar det anslutningsfördrag som Finlands regering förhandlat sig fram till. Fördraget och nollalternativet, dvs. icke-anslutning, skulle således ställas mot varandra, såvida folkomröstningen inte ordnas redan innan förhandlingsresultatet är klart. Tolkningsen av folkomröstningens utslag skulle inte föranleda några problem, men det finns ingenting i den finländska lagstiftningen som kräver att formuleringen följer de modeller som förekommer i länder med beslutande statsfördragsfolkomröstningar. I själva verket torde inte regeringen vara alltför intresserad av att bli föremål för en förtroendefolkomröstning. Hur kunde en sådan undvikas eller en folkomröstning ordnas så att den inte får en alltför långtgående politiskt bindande verkan och behåller sin vägledande karaktär?

På basen av förfarandelagen verkar det vara uteslutet att skapa tre substansalternativ utan något »nollalternativ» på samma sätt som i förbudslagsomröstningen år 1931. Den policyomröstningslinje som utstakades av riksdagens grundlagsutskott på 1930-talet upptog som ett villkor för en rådgivande folkomröstning att frågan skall höra till medborgarnas allmänna erfarenhets- och kunskapskrets. Detta villkor kunde eventuellt kopplas till den förestående EG-omröstningen som ett tredje "vet ej"-alternativ. De

två substansalternativen kunde utgöras av anslutning till EG och icke-anslutning, men därtill kunde medborgarna få ge uttryck för sin osäkerhet inför dessa två absoluta alternativ genom att meddela, att de inte understöder något av dessa alternativ.⁵ Med dessa tre alternativ vore det sannolikt att inget av alternativen skulle få understöd av en majoritet av de röstberättigade. Riksdagen, det beslutande organet i denna fråga, kunde därmed garanteras en större frihet att slutgiltigt ta ställning till EG-anslutningen samtidigt som risken för ett totalt politiskt nederlag för någongdera sidan minskar.⁶ Det kunde alltså vara möjligt att undvika samhällelig polarisering, partisplittning och en uppsplitande förtroendefolkomröstning genom att använda den finländska policyomröstningens möjligheter på ett kreativt sätt.

KÄLLOR:

- Austen, John; Butler, David och Ranney, Austin (1987): Referendums, 1978–1986. *Electoral Studies* 2/1987, s. 139–147.
- Butler, David och Ranney, Austin (eds) (1978): *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- Ranney, Austin: *Referendums: New Practice and Old Theory*. Paper delivered the IVth Conference of the S.I.S.E.: Democrazie e referendum, in Prato, Italy, 3–5 October 1991.
- Suksi, Markku (1993a): *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London.
- Suksi, Markku (1993b): Folkomröstning och självbestämmande i Ryssland. Artikel i Juhlajulkaisu Antero Jyränki. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu, A. Juhlajulkaisu no. 5. Turun yliopisto, Turku, s. 235–250.
- Suksi, Markku (1984): Folkomröstningsinstitutet: allmän systematik och institutets tillämpning i Finland. *Politiikka* 4/1984, s. 340–354.
- Suksi, Markku (1992b): Kansanäänestysten käyttö Euroopan integraatiossa. *Politiikka* 3/1992, s. 243–256.
- Suksi, Markku (1992a): Ondate baltiche? L'evoluzione costituzionale di Estonia, Lettonia e Lituania. *Quaderni Costituzionali* 3/1992, s. 491–526.

⁵ Det tredje alternativet skulle således få folkomröstningen att likna en opinionsundersökning och bidra till att stärka omröstningens rådgivande karaktär.

⁶ Det bör observeras, att det eventuella godkännandet av anslutningsfördraget kräver två-tredjedelars majoritet i riksdagen, vilket redan i sig och utan folkomröstning är en hög tröskel för erhållandet av ett positivt resultat.

⁴ Önskvärdheten hos och riskerna med en finländsk EG-folkomröstning behandlades av artikelförfattaren i februari och mars 1992 i Hufvudstadsbladet och Turun Sanomat.