

Folkkommisariatets konstitutionsförslag om folkiniciativ och beslutande folkomröstningar 1918 – långt före sin tid, knappt något förverkligat idag

JAN SUNDBERG

Introduktion

Finland framstår i en internationell jämförelse mellan gamla etablerade demokratier som ett land där nationella folkomröstningar har låg prioritet. I Norden är det framförallt Danmark som har ett omfattande decisivt referendumsystem som därtill är i flitig användning. I Norge och Sverige har rådgivande folkomröstningar genomförts i en betydligt större utsträckning än de två som Finland kan ståta med. Däremot föreligger ingen brist på motioner i riksdagen om att genomföra folkomröstningar. Totalt 44 motioner har lämnats in sedan 1922, endast två regeringspropositioner har antagits och de som inte har avvisats eller förfallit har kopplats till dessa propositioner (Johansson 2013). Inte förrän 1987 infördes det rådgivande referenduminstitutet i grundlagen som sedan fullbordades med en lag om medlemskapet i EU 1994 (Suksi 1993, 224–225; FFS 578/1994). Lagen om folkiniciativ trädde i kraft i mars 2012 och dess slutgiltiga form (elektronisk namninsamling) i december 2012. Sedan dess har ett stort antal initiativ igångsatts när detta skrivs.

Införandet av folkomröstning och folkiniciativ i lagstiftningen kan ses som ett senkommet uppvaknande i Finland. Den uppfattningen är emellertid ytligt baserad och saknar historisk insikt i landets politiska liv under 1900-talet. Socialdemokraterna varmade för att öka medborgarinflytandet under de

sista ryska ockupationsåren av Finland. Såväl kraven på kommunal demokrati och införandet av referenduminstitutet förkastades under lantdagens första år. Med stöd av den socialdemokratiska majoriteten i lantdagsvalet 1916 kunde man året efter instifta en kommunallag som inkluderade folkomröstning (Soikkanen 1966, 483–492), den hann tillämpas en gång (Hoplax kommun separerades från Helsinge) innan den borgerliga majoriteten slopade nämnda lag och stiftade en ny kommunallag utan rätt till referendum.

Viktigare var ändå Folkkommisariatets förslag under brinnande inbördeskrig att införa i landets konstitution stadgar om beslutande folkomröstningar och folkiniciativ enligt modell från Schweiz. Hela konstitutionen skulle genomgå för slutgiltigt godkännande ett decisivt referendum som aldrig hann genomföras innan den vita regeringen med tyskt bistånd tog över makten. Frågan är om socialdemokratin och de röda garderna under inbördeskriget sågs som ett skräckexempel på vad som kan hända när tyglarna över folket inte hålls i ett stramt grepp. Syftet med detta inlägg är att försöka belysa motståndet mot de direktdemokratiska elementen som fick en försiktig renässans efter ca 60 år. Då infördes systemet med rådgivande folkomröstning i grundlagen och 2012 kom lagen om folkiniciativ

som redan fanns formulerad i en betydligt utvidgad form för 95 år sedan.

Konstitutionen som inte blev av

Själva förslaget till konstitution har inte väckt något större intresse bland statsvetare. Möjligen är det av politiska orsaker eftersom förlorarna i inbördeskriget fick utstå ett oproportionerligt förtryck och förnedring som sträckte sig långt efter att krigets våldsdåd bedarrade. Avsikten är inte att här gå i genom hela förslaget till nämnda konstitution, vi skall hålla oss till uppsatsens syfte. Kan ändå inte låta bli att påpeka för den oinvigde att ordet socialism lyser helt med sin frånvaro i samtliga 83 paragrafer. Yttrandefrihet, religionsfrihet, föreningsfrihet och tryckfrihet garanterades i konstitutionsförslaget. Det var den schweiziska konstitutionen, den amerikanska dito och de franska frihetsidealen från revolutionen 1789–99 som gett näring och inspiration till förslaget utformning. Däremot lämnar jag frågan öppen för spekulation hur konstitutionen hade tillämpats eller eventuellt förändrats om utgången av kriget hade varit ett annat.

Huvudarkitekten var Otto Wille Kuusinen som var aktiv i frågor knutna till konstitutionsutformning strax efter vallagens och lantdagsordningens tillkomst 1906. Hans ambition var att utöka lantdagens befogenheter för att stärka folkväldet. På våren 1917 utnämndes han att med K.J. Ståhlbergs ledning medverka i grundlagskommittén, som sekreterare verkade Kuusinen sväger Einari Laaksovirta (Rinta-Tassi 1986, 323–326). Kuusinen och hans sväger var sålunda väl skickade att utforma en ny konstitution på uppdrag av Folkkommissariatet. Förslaget skrevs i skyndsam ordning för att den skulle hinna underställas folkmajoritetens godkännande genom en beslutande folkomröstning i mars. Den tilltänkta folkomröstningen blev aldrig av. Krigslyckan vände och förmodligen sinade optimismen beträffande ett positivt gensvar från folket.

En övergång till socialism med hjälp av arbetarklassens röster under fredliga förhållanden hade sannolikt stött på samma problem som så många andra socialdemokratiska partier råkat ut för, d.v.s. lagen om transgression som Robert Michels vid denna tid påpassligt lyfte fram (Michels 1925, 26). Grundtanken är att en majoritet inte kan uppåddas inom arbetarklassen. Utvägen är att utvidga klass-

begreppet till att inkludera närstående kategorier men i denna process urvattnas den socialistiska glöden. Lagen om transgression har senare utvecklats och modifierats under benämningen *electoral socialism* där författarna påvisar omöjligheten att införa socialism med demokratiska medel (Przeworski och Sprague 1986, 55–56). Kort sagt, med direktdemokratiska metoder som Folkkommissariatet ville införa hade det inte gått att införa ett annat ekonomiskt samhällssystem. Det var inte av politisk okunnighet man gick in för direkt demokratiska medel utan valet var en medveten handling som gick stick i stav med vad Lenins revolutionära samhällsomvälvande program anvisade (Holmberg 1943, 114–117). Detta är anmärkningsvärt och väl värt att observera i den fortsatta diskussionen.

Folkinitiativ och folkets beslut

Nämnda rubrik står som titel för Kapitel III i konstitutionsförslaget som består av sju paragrafer. Kapitel inleds med § 45 där det stadgas att om minst 10 000 röstberättigade undertecknar ett dokument riktad till riksdagen med förslag till att stifta en lag skall den i brådskande ordning behandla initiativet. I följande paragraf görs en teknisk genomgång där bl.a. stadgas att om inte initiativet är formulerat i lagenlig form tillsätts en kommitté som i brådskande ordning bereder ett lagförslag. Riksdagen skall behandla lagförslag på initiativ av folket i samma ordning som övriga lagförslag (§ 47). Enligt § 48 föreskrivs att om riksdagen inte godkänner lagförslaget enligt folkinitiativets vilja bör en folkomröstning arrangeras givet att en tredjedel av ledamöterna i riksdagen kräver detta. En annan utväg till folkomröstning är att en skriftlig begäran riktas till riksdagen. Undertecknarnas antal skall uppgå till ett numerär om femhundredelar av deltagarna i senaste riksdagsval. Resultatet från denna folkomröstning är bindande. Riksdagen är skyldig att omedelbart stifta en lag som följer folkinitiativets intention eller motförslaget i folkomröstningen (§ 49).

Beslut om förändringar eller förkastande av konstitutionen förverkligas genom att riksdagen stiftar en grundlag som fastställs genom en bindande folkomröstning enligt majoritetens vilja (§ 28). I händelse att tvåtredjedelar av riksdagen framställer ett annat lagförslag i samma ärende skall motförslaget underställas folkets beslut (§ 50). Med hjälp av folk-

omröstning kan man även återta och uppskjuta vilka påbud som helst tagna av riksdagen eller administrativa beslut fattade av förvaltningsmyndigheter samt domar avkunnade vid domstol (§ 51). Folkinitiativet i frågan skall följa samma procedur som i paragraf 48 beträffande antalet signaturer. När initiativet är institutionaliserat skall nämnda beslut om implementering avbrytas varvid folkomröstningen avgör om åtgärden återtas eller tillstyrks. Majoriteten i folkomröstningen avgör folkets beslut och implementeringen sker omedelbart.

Folkvilja och politisk verklighet

Den tilltänkta konstitutionen innehåller sålunda direktdemokratiska element som väl skulle tillfredsställa Benjamin Barbers syn på stark demokrati (Barber 1984). Folkinitiativet i det ena fallet har en direkt karaktär genom att initiativet går direkt till riksdagen utan att myndigheterna kan ändra på dess innehåll. Enligt Markku Suksi kan ett indirekt initiativ omformuleras innan ärendet går till omröstning. De konstitutionellt reglerade referendum är passiva i den meningen att folket inte tar initiativ till omröstning och därtill kan folkomröstningar indelas i decisiva och rådgivande samt fakultativa referendum och folkinitiativ (Suksi 1993, 8–9). Denna direkta form av folkinitiativ ger medborgarna rätt att lyfta ärenden på den politiska agendan. Författningsförslaget ger omfattande möjligheter till dylika direkta initiativ som leder till decisiva omröstningar. Initiativen gäller inte enbart lagstiftningsfrågor utan även beslut tagna av förvaltningsmyndigheter och domstolar. Folkinitiativet är sålunda aktivt och är ägnad att vara ett lagstiftningsskapande organ. Referendum är konstitutionellt reglerad i författningsförslaget genom att förändringar eller förkastande av grundlagen är underställd folkomröstning. Partisamhållningen anses lida av detta system med folkinitiativ och en ansvarsutkrävning av de invalda i riksdagen mäts inte endast vid val utan även vid aktualiserade sakfrågor. Den konstitutionellt reglerade referendumet kan ses som folkets bekräftelse på att riksdagen har fattat ett accepterat beslut.

Folkkommissariatet verkar ha varit väl var medveten om att de stipulerade folkinitiativen försvagar den politiska eliten samt att ett ansvarsutkrävande mellan valen kan förorsaka interna slitningar i riksdagen. Referenduminstitutet kan indelas i aktiva och

passiva beroende på om det är medborgarna eller regeringen som initierar folkomröstningen. Enligt Maija Setälä kan de i sin tur indelas i: lagkontrollerande som i sin tur är obligatoriska och decisiva eller fakultativa och decisiva som kan vara lagupphävande eller förkastande av riksdagsbeslut. Beträffande lagbefrämjande folkomröstningarna kan de antingen vara ad hoc artade oftast rådgivande men någon gång även decisiva samt folkinitiativ som leder till decisiva referendum (Setälä 1999, 70–77). Rådgivande folkomröstning var inte aktuellt eftersom något sådant inte stipulerades i konstitutionsförslaget, däremot går de övriga att applicera.

Beträffande konstitutionellt reglerade folkomröstningar gäller att hela förslaget till konstitution skulle genomgå en ett bindande referendum. Samma gäller även en förändring av redan antagen konstitution. Riksdagen kan med tvåtredjedelars majoritet komma med ett annat förslag men motförslaget skall enligt lag genomgå en bindande folkomröstning. Initiativet kommer från riksdagen och den skrivna konstitutionen men majoritetens vilja är utslagsgivande i decisivt referendum i händelse riksdag och folket är oense. Möjligheten till lagupphävande och förkastande av riksdagsbeslut erbjuds i en aktiv decisiv form. Detta betyder att initiativet kommer från folket och att riksdagen är skyldig att följa majoritetens vilja i folkomröstningen.

Folkvälde eller kommunistisk diktatur?

Som redan påpekats har Folkkommissariatets förslag till konstitution inte getts särdeles mycket uppmärksamhet i finländsk statskunskap. Närmast är det historiker som ägnat den sitt intresse. Ett undantag finns dock där juristen Håkon Holmberg gör en analys 25 år efter nämnda lagförslag i Valtiotieteellisen Yhdistyksen Vuosikirja 1942–1943. Tack vare hans juridiska bakgrund gör han en förtjänstfull statsrättslig analys. Han konstaterar att en modell från Lenins revolutionära Sovjetstat saknas i konstitutionsförslaget. Visserligen proklamerades frihet för torparna, vilket de även fick efter inbördeskriget i republiken Finland. Inget sägs om att överta produktionsmedlen, landets socialisering eller att bankerna skall nationaliseras vilket Lenin igångsatte i Ryssland. Folkkommissariatet var strängt under riksdagens kontroll som i sin tur kontrollerades av folket som gavs rätt att blanda sig i lagstiftningen,

landets styre och implementering av beslut (Holmberg 1943, 94–117). Avsikten var att bygga det framtida Finland på möjligast breda folkliga bas vilket står i bjärt kontrast till vad som planerades och genomfördes i Ryssland.

Enligt Holmberg är det uppenbart att modellen är tagen från Schweiz. Som exempel nämner han folkinitiativet och beslutande folkomröstningar. Även koncentreringsen av den nationella makten till riksdagen pekar i samma riktning. Regeringen, d.v.s. Folkkommissariatet hade endast delegerade befogenheter och dess uppgift var att verkställa beslut tagna av riksdagen. Folkkommissariatet sakade i likhet med regeringen i Schweiz vetorätt i frågor beslutade i riksdagen. Ovanpå dessa båda fanns alltid folket som med stöd av konstitutionen kunde styra landet i önskad riktning (Holmberg 1943, 94–117). Folket tillskrevs såväl principiellt som politiskt den högsta statliga ställningen och värdigheten.

Någon parlamentarism var det inte frågan om eftersom riksdagens befogenheter utvidgades och regeringens ställning var en blek skugga av vad den skulle bli i republikens första grundlag 1919. Landet skulle sakna ett statsöverhuvud i egentlig bemärkelse. Regeringens ordförande valdes för en treårsperiod. Någon maktfördelningsprincip förelåg inte heller mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt. Ett brett folkstyre och social rättvisa var rättsnötret för i konstitutionsförslaget. I den meningen gick intentionerna stick i stäv med revolutionsprocessen i Ryssland. Frågan förblir obesvarad hur utopisk denna Schweizinfluerade konstitution hade varit i realpolitiska sammanhang med Sovjetstaten som granne. Lenin garanterade visserligen Finlands självständighet men hade utvecklingen måhända ändå gått som i Ukraina där självständigheten fort gick förlorad.

En viktig avvikelse fanns dock från den schweiziska modellen eftersom landet var en federation där en betydande suveränitet var delegerad till kantonerna. Centralmakten i Bern hade sålunda ett begränsat handlingsutrymme eftersom viktiga inrikespolitiska frågor avgjordes i varje kanton var för sig. Folkkommissariatet däremot utgick från principen om att Finland är en enhetsstat. Visserligen nämns att självstyrande regioner kan inrättas § 79 ovanom det kommunala men inget nämns om deras befogenheter. Kantonerna i Schweiz kom emellertid att bli en förebild i ett helt annat sammanhang i anslutning till att lösa Ålandsfrågan under en tidsepok

under och efter inbördeskriget. Det var den finlands-svenska mobiliseringen framförallt på Åland och även i svenska Österbotten som ställde krav på en återförening med Sverige men som inte mötte genklang i Sverige beträffande den senare. Självstyrelsetanken enligt den kantoniala principen vann gehör framförallt bland den svenska kustbefolkningen (von Bonsdorff 1950). Åland fick en minisuveränitet mot sin vilja med internationella garantier, österbottningarna och kustfolket i södra Finland fick underordna sig den centrala enhetsstaten.

Tesen blev en antites

Försöket att uppvakta agrara politiker med fredssträvanden ledd av socialdemokraten och tidningsmannen Edvard Valpas i början av april 1918 där bl.a. det röda konstitutionsförslaget krav på folkomröstning tonades ned, vann ingen som helst framgång i det vita lägret (Rinta-Tassi 1986, 461–465). De vita hade redan på våren 1918 ett klart övertag stödda av tyska trupper och där fanns ingen lust till försoning vare sig militärt, humanitärt eller i konstitutionsfrågan. När inbördeskrigets strider väl hade bedarrat fanns endast spillrorna kvar av folkstyre. Ett referendum var visserligen på tal bl.a. av Tekla Hultin när en ny monarkisk konstitution bereddades 1918. Denna ståndpunkt fick snabbt ge vika även om monarkisterna menade att denna statsform var lämpad för folkets kynne. Uppenbarligen var man inte alls säkra på att folket skulle ge sitt ja till en auktoritär monarki kopplad till Tyskland som dessutom höll på att förlora kriget. I stället menade man att de kretsar som ställt upp på den vita sidan i inbördeskriget hade den moraliska rätten att besluta om statsformen i lantdagen. En annan variant av den samma var att stämningarna inom den vita armén skulle vara avgörande (Lindman 1969, 38–43). I Folkkommissariatets grundlagsförslag fanns inga politiska restriktioner om vem som skulle få delta i folkomröstningen om förslaget godkännande. Inte fanns det heller uttalat inom det republikanska lägret där agrarerna yrkade på en folkomröstning i frågan. Någon folkomröstning blev det inte av. Finland fick sin kung men som aldrig anlände för Tyskland förlorade kriget och därmed undvek Finland att bli en någon sorts lydstat under Tyskland tillsammans med de baltiska länderna.

När Finlands parlamentariska konstitution bered-

des anfördes det av socialdemokraterna att uppta referenduminstitutet i regeringsformen. Tanken var att å ena sidan ge regeringen och å andra sidan väljarkåren rätt att underställa en lagfråga folkets definitiva avgörande. Även upplösningen av riksdagen föreslogs bli avgjord genom referendum (Lindman 1969, 85–118). Den schweiziska modellen hade redan framförts i Ståhlbergs författningskommitté som tillsattes i mars 1917 och presenterades i oktober samma år. Otto Wille Kuusinens direktdemokratiska förslag vann emellertid inte gehör i kommittén (Jansson 1992, 45–50). Som redan diskuterats fullbordades Kuusinens direktdemokratiska idéer kort senare i Folkkommissariatets grundlagsförslag. I grundlagsdebatten som följde efter monarkifadäsen var arbetarrörelsen slagen till spillror och socialdemokratin hade tappat sin politiska tyngd. Förslaget om att införa i referenduminstitutet i grundlagen hade därför inget reellt politiskt stöd. En intressant detalj framkom visserligen i grundlagutskottets behandling där den yttersta högern ställde sig bakom förslaget att införa referenduminstitutet i regeringsformen (Lindman 1969, 116). Vi får vänta ända till 1987 när rådgivande folkomröstning första gången i Finlands historia upptas i regeringsformen § 22 (FFS 1987/570).

Folkviljan en omstörtande fara för nationen?

Den direkta formen av demokrati har över tid belagts med många farhågor. Dessa farhågor har varit särskilt stora där de samhälleliga klyvningarna varit omfattande. Finland framstår här i ett europeiskt perspektiv som ett utmärkt exempel. Framförallt är det inbördeskriget som uppenbarligen kastar sin skugga över referenduminstitutet. Den vita segrarsidan i inbördeskriget kallade sin motståndare för röda upprorsmakare som med fast hand skulle hållas i schack. Referendum inklusive medborgarinitiativ är ett sådant instrument som kunde stjälpa den rådande borgerliga hegemonin. I själva verket sågs det röda ”upproret” som ett exempel hur de kan gå när folket tar makten i sina händer.

Grundlagen från 1919 föddes under en stormig tid där stora omvälvningar hände under en tid av knappt tre år: ryska revolutionen, självständighetsförklaring, inbördeskrig samt misslyckad monarki-strävan. Konstitutionen gav en stabilitet där en stark presidentmakt var kombinerad med parlamentarism

och där förändringar i grundlagen krävde kvalificerad majoritet i två riksdagar. Denna rigida konstitution förblev i stort sätt oförändrad till 1987 då mera ingående förändringar vidtogs (Jansson 1992, 50–64). Något utrymme för att införa en tredje maktfaktor i form av folkinitiativ och referendum fanns inte.

Tanken levde emellertid kvar, dels som enskilda motioner i riksdagen att föranstalta enskilda folkomröstningar i en given fråga, viktigare i detta sammanhang att är förslagen att införa referenduminstitutet i konstitutionen. I det förra fallet spred sig motionerna på ett flertal borgerliga partier varav en rådgivande folkomröstning genomfördes 1931 i rusdrycksfrågan enligt en undantagslag. I samband med denna behandling föreslog de socialdemokratiska ledamöterna i grundlagutskottet att referenduminstitutet skulle införas i statsförfattningen. Någon ändring i den lagstiftande makten ville man inte veta av. Riksdagens och presidentens okränkta makt i grundlagen fick inte rubbas. En avgörande förändring i socialdemokraternas syn på referendum kom 1934 när det pro fascistiska IKL motionerade om införandet av ett allmänt folkomröstningsinstitut som dock inte antogs med samma motivering som förut (Suksi 1983, 83–93). Vinden hade svängt och socialdemokraternas direktdemokratiska ambitioner planade ut. I ett samhälle med starka högervindar kunde folkets vilja vändas mot dem med förödande effekt.

Det är ett känt faktum att referendum använts i totalitära stater i manipulativt syfte som t.ex. i Nazityskland. Referenduminstitutet har härigenom fått ett delvis fläckad renommé. Möjligen var detta en bidragande orsak till att socialdemokraterna efter 1934 tog en avhållsam linje i denna fråga. Finland var långt ifrån en rättstat åren efter inbördeskriget och övergreppen mot arbetarrörelsen fortgick i flera år med statsmaktens välsignelse. Det politiska klimatet ändrade emellertid radikalt efter andra världskriget. Den radikala delen av arbetarrörelsen fick en upprättelse och även inledningsvis en stark representation i riksdagen. Arbetarrörelsen var emellertid djupt splittrad i två läger mellan kommunister och socialdemokrater och därtill splittrades såväl kommunisterna som socialdemokratin i två läger. Samtidigt var den radikala högern eliminerad ur finländsk politik genom segrarmakten Sovjets försorg.

Någon fara för att direktdemokratiska metoder skulle möjliggöra en omstörtning av det finländska

samhället fanns inte i det efterkrigstida Finland, frågan är om det hade varit möjligt innan, givet att alla som fyllde ålderskriteriet hade rätt att rösta, vilket var långt från en självklarhet efter inbördeskriget. Efter kriget fram till valet 1970 gick inte frågan om socialism och icke socialism mellan de jämnstarka blocken utan mellan kommunisterna och övriga inklusive socialdemokraterna. Under 1970-talet tappade det socialistiska blocket alltmer sin styrka, detta gällde i synnerhet de djupt splittrade kommunisterna i förlustvalet 1983 som de aldrig repade sig i från.

Referenduminstitutet får en liten upprättelse

Efter kriget gjordes några halvhjärtade försök att införa folkomröstning i grundlagen. Först ute var liberalerna 1959 men motionen vann inget gehör och samma upprepades 1970. Under samma årtionde inkom Landsbygdspartiet med flera motioner där även förslag till inrättande av ett referenduminstitut ingick. Det lilla Liberala folkpartiet gick längst genom förslaget 1980 att införa folkinitiativ, vilket inte ledde till åtgärder. Samma parti upprepade yrkandet 1982. Även Samlingspartiet var aktivt genom att föreslå att referendum intas i konstitutionen 1980 och samma krav men mer precist om rådgivande folkomröstning i regeringsformen 1982 (Suksi 1983, 88–90). Resultatet av denna aktivitet i riksdagen var ändå att förberedelserna i form av att en kommitté tillsattes som sedan resulterade i ovannämnda grundlagsändring där rådgivande folkomröstning infördes.

Redan under tidigt 1970-tal debatterades frågan om att utvidga demokratin i direktdemokratisk riktning. I statsförfattningskommittén diskuterades olika former av referendum däribland den decisiva och därtill även folkinitiativ. Frågan om att reformera statsförfattningen förföll och därmed även referenduminstitutet (Kommittébetänkande 1974:27, 75–88; Kommittébetänkande 1975:88, 45–47). Som redan nämnts fick frågan ny fart efter aktiviteten i riksdagen. Den tillsatta kommittén förordade en fakultativ rådgivande folkomröstning som kunde tillgripas genom enkel majoritet i riksdagen (Kommittébetänkande 1983:25). Enligt samma banor resonerade man i grundlagsbetänkandet 1997 (Kommittébetänkande 1997:13, 184–185). Visserligen sägs det att även om resultatet från en folkomröstning

inte är bindande kommer inflytandet på det slutgiltiga beslutet att vara stort.

Strax efter att den nya grundlagen trädde i kraft inkom de Gröna med en åtgärdsmotion i avsikt att ändra grundlagen genom att vid sidan av rådgivande referendum införa ett decisivt referendum (Åtgärdsmotion 261/2000). I motionen ondgör sig de undertecknade över det motstånd som decisiva referendum mottagit eftersom en sådan skulle minska riksdagens anseende och att ledamöterna då skulle kunna dra sig undan svåra beslut och skjuta över ärendet till medborgarna att besluta. Därtill har det rätt skepsis över huruvida medborgarna är förmögna att fatta överlagda beslut i svårtolkade frågor eftersom de saknar möjligheten att höra sakkunniga (Kommittébetänkande 1983:25). De Gröna initiativtagarna var här inne på rätt spår då varje gång en lagändring varit aktuell i denna fråga med emfas har försvarat det representativa styrelseskicket. Försvaren av den rådande ordningen har bl.a. understrukit att riksdagsvalet är en sorts folkomröstning. Liknande tongångar framfördes när det direkta presidentvalet infördes. I det senare fallet sammanföll det direkta valsättet med förberedelserna på att kringskära presidentämbetets befogenheter.

Kort efter att grundlagen sjösattes inleddes förberedelserna för en revision. Med hjälp av jämförande studier argumenterade Markku Suksi bl.a. för att införa obligatoriskt referendum i grundlagsfrågor och fakultativa referendum i lagstiftningsfrågor (Suksi 2002, 67–72). Dessa folkomröstningar skulle vara av decisiv natur för att aktivera medborgarna. Kort därefter tillsatte justitieministeriet en ny utredning i avsikt att utveckla det nationella referenduminstitutet. Där upprepades argumenten för den representativa demokratin enligt samma modell som i kommittébetänkandet från 1983. Nya erfarenheter hade emellertid införskaffats med den rådgivande folkomröstningen om Finlands medlemskap i EU 1994. Referenduminstitutets roll i beslutsfattandet var fortfarande oklart. Tanken hade varit att referenduminstitutet skulle höja beslutens legitimitet och öka medborgarnas politiska aktivitet. Något sådant har man ändå inte kunnat skönja annat än i marginell betydelse, resonerade man. Därtill fanns det oklarheter beträffande riksdagsledamöternas ansvar och handlingsmönster. Sålunda konstateras att medborgarnas direkta deltagande inte har stärkts samt att när medborgarnas intresse för att organisera sig i partier har svalnat och när valdeltagandet

därtill har minskat finns det en samhällelig beställning att utveckla det direkta deltagandet (Nordenstreng 2004, 35–36). Samtidigt konstateras det att Finland saknar en tradition att genomföra folkomröstningar vilket dock inte får vara ett hinder att utveckla den samma och att aktivera väljarna mellan val, vilket nu saknas.

I nämnda utredning diskuterades även frågan om medborgarinitiativ. Diskussionen fördes emellertid endast på ett principiellt plan där folkiniciativet är kopplat till ett referendum. Folkomröstningskommittén hade redan 1983 varit inne på denna koppling och ansett denna inte vara förenlig med den parlamentariska ordningen i Finland (Kommittébetänkande 1983:25, 75). Nu hade emellertid det negativa omdömet mjuknat även om argumentationen var försiktig. Ett ifrågasättande av kopplingen mellan initiativ och folkomröstning gjordes inte. Frågan var snarare hurudan typ av folkomröstning vi skall ha i framtiden. Implicit lutade utredningen ändå i riktningen mot folkiniciativ som är kopplat till fakultativ rådgivande referendum (Nordenstreng 2004, 51–52). När detta var sagt ställdes det dock ett flertal frågor som kräver vidare utredning.

Frågan om medborgarinitiativ fick ny fart men denna gång kom signalerna från EU. Enligt Lissabonfördraget skall minst en million medborgare i unionen från ett flertal länder kunna framlägga ett lagstiftningsinitiativ till Europeiska kommissionen. I propositionen som föregick grundlagsändringen motiverades rätten till folkiniciativ med medborgarnas rätt till inflytande även mellan statliga val. Initiativet skall avse lagstiftningsärenden. Sålunda kan initiativet avse förslag till ändring, upphävande eller att en helt ny lag stiftas. Därtill kan initiativet avse ändring av grundlagen eller att en lag om rådgivande folkomröstning skall stiftas (RP 60/2010). Med det senare avses att en lag om rådgivande folkomröstning stiftas i ett särskilt ärende. Någon automatik finns inte eftersom folkiniciativet är jämställt med en lagmotion som undertecknats av minst 100 ledamöter. I utskottsbehandling har en sådan motion förtur i förhållande till andra motioner i riksdagen. Grundlagen förutsätter minst 50 000 undertecknare, vilket omfattar 0,9 procent av landets befolkning och 1,2 procent av de röstberättigade.

Följande år lanserades propositionen om medborgarinitiativ som mer i detalj förberedde lagen som trädde i kraft i mars 2012 och beträffande den elektroniska nättjänsten den första december samma

år (FFS 12/2012). I propositionen framhålls att medborgarinitiativet ger väljarna en möjlighet att påverka den politiska agendan och att inleda en samhällsdiskussion i ärendet som initieras. Förhoppningen är att medborgarna lyfter fram frågor som de politiska partierna inte gör och att detta medför ökat intresse för samhälleliga frågor och förebygger alienation (RP 46/2011). I propositionen diskuteras även medborgarinitiativ i EU vilket även skall ingå i lagen som ett komplement.

Intentionerna från 1918 endast partiellt realiserade

Folkkommissariatets förslag till konstitution skrevs under en kort tidspress under rasande inbördeskrig. Författarna var visserligen inga noviser med Otto Wille Kuusinen i spetsen som hade engagerat sig i författningsfrågor i lantdagen där han verkade för att öka folkrepresentationens makt över senaten. I K. J. Ståhlbergs författningskommitté 1917 argumenterade han med förkärlek för den direktdemokratiska tanken enligt schweizisk modell, men vann inte gehör. Folkkommissariatet däremot var mottaglig för denna demokratisyn. Det är svårt att inte hålla med Håkon Holmberg när han konstaterade att folkkommissariatets förslag till konstitution förtjänar en större uppmärksamhet än vad det fått hittills (Holmberg 1943, 114–115). Samma iakttagelse gäller fortfarande 70 år efter nämnda konstaterande.

I det följande sammanställer jag vad folkkommissariatet förslog 1918:

Passiv förhandsreglerad, obligatorisk och decisiv

1. Godkännande av konstitutionsförslaget sker genom en folkomröstning. Samma gäller en i riksdagen framförd förändring eller förkastande av konstitutionen.

Passiv förhandsreglerad, fakultativ och decisiv

2.1. Folkiniciativ om lagmotion (minst 10 000 röstberättigade) om beslut inte uppnås enligt initiativets intention föranstaltas folkomröstning om en tredjedel av riksdagsledamöterna kräver det.

Aktiv förhandsreglerad, fakultativ och decisiv

3.1. Alternativ till 2.1. är ett folkinitiativ som är kopplad till folkomröstning givet att 5 procent av de röstberättigade signerar initiativet.

3.2. Samma regel gäller även förkastande eller uppskjutande av riksdagsbeslut eller beslut tagna av folkkommissariatet, förvaltningsmyndigheter och domstol.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de passiva och aktiva elementen i den direkta demokratin inte innehåller ett enda rådgivande förfarande. I samtliga fall är folkomröstningarna decisiva. Den högsta lagstiftande makten i teori och praktik tillkommer sålunda inte riksdagen utan det är väljarna som besitter den. Riksdagen å sin sida kan endast godkänna folkmajoritetens vilja eller utmana den, vid konflikt vinner folkmajoriteten alltid enligt konstitutionsförslaget. Detta understryks av att regeringens befogenheter skulle bli ordentligt omskurna och landets överhuvud skulle väljas bland dem för en treårsperiod och tituleras ordförande. Regeringen hade endast en delegerad makt och hade som uppgift att verkställa riksdagens beslut (Holmberg 1943, 115).

Enligt Sven Lindmans analys hade ”*folksuveränitetsprincipen i rousseausk utformning pressats till sina yttersta konsekvenser*” (Lindman 1969, 37). Även han noterar att Schweiz författning stått modell och inte de revolutionära ryssarnas leninistiska styrelseskick. Låt vara att den schweiziska författningen vilar på en federal maktbalans i motsats till folkkommissariatets enhetsstat. Det upproriska med författningsförslaget vill han ändå uppmärksamma då den ”*legaliseras rätten till revolution, ifall folkrepresentationen uppenbart kränker den demokratiska författningen*”. Annorlunda tolkat stod majoriteten av väljarna som garant mot att den demokratiska författningen inte förvanskades av riksdagen. Jan-Magnus Jansson är inne på samma spår som Lindman beträffande de aktiva och passiva elementen i konstitutionsförslaget. ”*Ett originellt inslag var en institutionaliserad rätt till uppror, ifall folkrepresentationen bröt mot författningen. En liknande rätt fanns upptagen i den aldrig tillämpade jakobinska författningen av 1793*” (Jansson 1992, 55). Denna författning – som aldrig trädde i kraft – tillkom under franska revolutionen och var väsentligt utformad av humanisten och matematiker/filosofen Nicolas de Condorcet. Författningen var den mest demokratiska världen beskådat

beträffande fri- och rättigheter för kvinnor och män, utbredd rösträtt, inklusive decisivt referendum.

Visst är det något av historiens vingslag över detta när självaste Condorcets penna har lämnat eftertryck i Folkkommissariatets konstitutionsförslag. Stämningarna måste otvivelaktigt ha varit liknande när Condorcet skrev den jakobinska författningen under den våldsamma franska revolutionen jämfört med dem som rådde i Finland när konstitutionsförslaget skrevs vintern 1918. Sven Lindman fångar påpassligt den stämning som rådde såväl vid maktlagens tillkomst 1917 som Folkkommissariatets förslag till konstitution:

Det har med skäl sagts, att det psykologiskt sett är ”misstänksamheten satt i system”, att man utgått från att var och en som har någon makt endast strävar att missbruka denna. Likheten mellan denna och ”maktlagen” torde vara påtaglig (Lindman 1935, 47).

Hänvisningen till maktlagen har att göra med att lantdagen tog makten i egna händer av den ryska kejsaren under oroligheterna i Ryssland. Med detta blev lantdagen den högsta beslutande makten och senatens makt kringskars. Genom detta stadfäste lantdagen sina egna beslut (Jansson 1992, 37–42). När även utrikespolitik och militära frågor inkluderades blev Finland *de facto* självständigt.

Om vi övergår till en mer teknisk kategorisering enligt modell av Maija Setälä utgör den första 1. exemplet i ovanstående uppräknade ett lagkontrollerande och obligatoriskt referendum som finns given i konstitutionen och som riksdagen har att följa. 3.2. har även en lagkontrollerande funktion och kan vara lagupphävande förkastande och uppskjutande, dock i en utvidgad form eftersom även beslut tagna av den offentliga administrationen och domstolsväsendet ingår. 2.1. och 3.1. hör till kategorin lagbefrämjande, varav den förstnämnda är passiv till sin karaktär givet att initiativet till lagmotion leder till folkomröstning, den senare är av samma typ men aktiv.

Beträffande vad republiken Finland åstadkommit i lagstiftningen efter flertal utredningar och överväganden är minst sagt magert. Från och med grundlagsförändringen 1987 är det möjligt att genomföra fakultativa, passiva och rådgivande folkomröstningar i Finland. Decisiva passiva eller aktiva referendurn har inte fått något politiskt stöd i riksdagen eller i tillsatta kommittéer. En antydning mot det ak-

tiva hållet är lagen om medborgarinitiativ från 2012 som även finns inskriven i grundlagen. Någon kopp-ling till referendum finns inte eftersom den har karaktären av en lagmotion som riksdagen visserligen tar till behandling men kan låta förfalla om den så önskar. Ett sådant initiativ kan visserligen föreslå att föranstalta referendum i ett givet ärende. Någon erfarenhet av om ett sådant initiativ leder till referend-um finns inte. Däremot kan konstateras att intresset för dylika initiativ är stort. När detta skrivs har sammanlagt 203 initiativ tagits varav 40 är på-gående och 161 avslutade samt endast två lämnats till riksdagen (www.kansalaisaloite.fi). Det bör dock noteras att endast ett fåtal har uppnått 50 000 signa-turer som krävs för att initiativet kan få status av lagmotion. Intressevariationen är stor men resulta-tet är magert trots att insamlingen gör det enkelt via ett elektroniskt förfarande. Nästan samtliga faller på det numerära kriteriet. Endast ett par initiativ har nått riksdagen och inte föranlett åtgärder, ett par till är på väg 2014.

Avslutande diskussion

Jan-Magnus Jansson var under sin livstid engagerad debattör och forskare i bl.a. författningsfrågor. I samband att den nya grundlagen sjösattes bedömde han även frågan om referendum. Här följer ett citat:

enligt min uppfattning kommer det i framtiden att finnas ett allt större behov av att direkt konsul-tera folket i angelägenheter som påverkar natio-nens villkor. Det kommer att behövas som motvikt mot regeringens allt större makt. Under en ma-joritetsregering är riksdagen alltför mycket bero-ende av regeringen för att kunna bilda en motvikt. Då också presidentmakten har reducerats, är det endast folket som kan bilda en motvikt. (Jansson 2000, 108.)

Jansson som förut var en försvarare av modifierad parlamentarism där maktfördelningsläran med pre-sidentämbetet var viktiga ingredienser har uppenbart

tänkt om. Finland kan med nedtoningen av presi-dentens roll knappast längre kallas ett semipresiden-tiellt system. Som vän av maktfördelningsläran såg han i stället att folket bildar den motvikt som presi-denten har förlorat. Det upproriska hos folket har nu förbytt till något positivt. Överlag verkar det som att samhällsopinionen har svängt mer mot det di-rektdemokratiska hållet. Den starka presidentmakten var förut någon sorts kompensation för utebliven monarki. Därtill var det en stark markering mot det direktdemokratiska som Folkkommisariatet plane-rade. Gapet mellan den röda och den vita synen var enorm 1918: enligt de röda var direktdemokrati den bästa garanten mot maktmissbruk, medan för de vita hade direktdemokrati motsatt verkan som bäst motverkades av en stark kunga- eller presidentmakt. Det var inte endast kända statsvetare som förut såg något upproriskt i direktdemokratiska inslag, i stort sett hela den vita regeringen gjorde detsamma. Vägen har emellertid varit lång för att få opinionerna att svänga och beträffande införandet av folkiniciativet 2012 var det EU som påskyndade processen.

Finland har med detta klättrat något i gradering-en av direktdemokratiska inslag i internationell jäm-förelse. Hade Folkkommisariatet fått sin konstitu-tion godkänt hade Finland varit i topp tillsammans med Schweiz. Sett med detta perspektiv hade Finland varit något av en föregångare. En annan sak är om systemet under dåvarande förhållanden av djupa samhällsklyvningar hade fungerat. Däremot är det frestande att fråga sig om kämparna på den röda sidan i inbördeskriget var medvetna om konstitu-tionsförslaget innehåll, eller krigade man pragma-tiskt för bättre levnadsförhållanden och mot orätt-visor? På den vita sidan verkar man inte heller ha fäst sig vid konstitutionsförslaget utan målade upp skräckbilder om ett totalitärt Finland styrt av Lenin. Hur fel kan det inte gå när känslorna tar över och förnuftet ser sig besegrad. I vilket fall som helst är det på plats att ge Folkkommisariatets konstitutions-förslag en upprättelse. Den om något visar att det direktdemokratiska inslaget i Finland har djupare rötter än vad merparten av litteraturen vill påskina.

REFERENSER

- Barber, Benjamin. 1984. *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- von Bonsdorff, Göran. 1950. *Självstyrelsetanken i finlandssvensk politik åren 1917–1923*. Helsingfors: Finska Vetenskaps-Societeten
- FFS 12/2012. Lag om medborgarinitiativ.
- FFS 578/1994. Lag om en rådgivande folkomröstning angående frågan om Finland skall bli medlem av Europeiska unionen.
- Holmberg, Håkon. 1943. Suomen Kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi. Eräs 25-vuotismuistio. *Valtiotieteellisen Yhdistyksen Vuosikirja 1942–1943*.
- Jansson, Jan-Magnus. 1992. *Från splittring till samverkan*. Helsingfors: Söderströms & Co Förlags.
- Jansson, Jan-Magnus. 2000. *Från regeringsformen till grundlagen*. Helsingfors: Söderströms & Co Förlags.
- Johansson, Ina. 2013. *Bristen på statliga folkomröstningar i Finland 1918–2012*. Kandidatuppsats Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors Universitet.
- Kommittébetänkande 1974:27. Statsförfattningskommitténs delbetänkande 1974. Helsingfors: Valtion painatuskeskus.
- Kommittébetänkande 1975:88. Toisen valtiosääntökomitean mietintö 1975. Helsingfors: Valtion painatuskeskus.
- Kommittébetänkande 1983:25. Betänkande avgivet av folkomröstningskommittén. Helsingfors: Valtion painatuskeskus.
- Kommittébetänkande 1997:13. Grundlag 2000. Helsingfors: Justitieministeriet.
- Lindman, Sven. 1935. *Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning*. Uppsala: Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala V.
- Lindman, Sven. 1969. *Från storfurstendöme till republik*. Ekenäs: Ekenäs Tryckeri Aktiebolags Förlag.
- Michels, Robert. 1925. *Zur Soziologie des Parteiwesens*. Leipzig: Alfred Kröner Verlag.
- Nordenstreng, Laura. 2004. *Valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeet Suomessa*. Helsingfors: Justitieministeriet no 12.
- Przeworski, Adam och Sprague, John. 1986. *Paper stones. A history of electoral socialism*. Chicago: The University of Chicago Press.
- RP 46/2011 Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om medborgarinitiativ och till lag om ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.
- RP 60/2010 Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag.
- Rinta-Tassi, Osmo. 1986. *Kansanvaltuuskunta punaisen Suomen hallituksena*. Helsingfors: Undervisningsministeriet.
- Setälä, Maija. 1999. *Referendums and democratic government: normative theory and the analysis of institutions*. Houndmills: MacMillan Press.
- Soikkanen, Hannu. 1966. *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Helsingfors: Maalaiskuntien liitto.
- Suksi, Markku. 1983. *Referenduminstitutet*. Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi
- Suksi, Markku. 1993. *Bringing in the people*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Suksi, Markku. 2002. Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta. Ingår i *Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite*. Helsingfors: Justitieministeriet, Arbetsgruppsbetänkande 2002:8, 15–79.
- Suomen kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi. Esitetty työväen pääneuvostolle tarkastettavaksi ja päätettäväksi yleistä kansanäänestystä varten*. Helsingfors: Suomen kansanvaltuuskunnan kirjapaino 1918.
- Åtgärdsmotion 261/2000. Sitovan kansanäänestyksen säätäminen perustuslaissa. De Gröna Erkki Pulliainen m.fl.