

Utvärdering och slutledningar

Utredningen lägger fram följande slutledningar om behovet att utveckla folkomröstningsinstitutet.

Det finländska statsskicket bygger på representativ demokrati

Statsskicket i Finland bygger på representativ demokrati. Detta framgår klart av 2 § i grundlagen, där det konstateras att statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen.

Under hela självständighetstiden har vår konstitution baserat sig på representativitetsprincipen och så bör det vara också i framtiden. Grunden för den finländska representativa demokratin är mycket stark och det är svårt att upptäcka några sådana brister i systemet som skulle kräva revidering i en väsentligt annan riktning. Till denna del är det sålunda lätt att förena sig om den bedömning av grundprinciperna för vår statsordning som folkomröstningskommittén presenterade redan år 1983.¹

Den representativa demokratin bör kompletteras med former av direkt demokrati

Den representativa demokratin behöver kompletteras med former av direkt demokrati. Denna aspekt finns också inskriven i grundlagen. Grundlagens 2 § 2 mom. fastslår att till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Enligt regeringens proposition om revidering av grundlagen (Regeringens proposition 1/1998 rd) avser bestämmelsen tryggnad av individens möjligheter att på olika nivåer delta i och påverka den samhälleliga verksamheten. Den täcker därför t.ex. utövande av rösträtten i val och folkomröstningar, andra former av deltagande och påverkan samt verksamhet i medborgarsamhällets frivilliga verksamhet och människornas möjligheter att i sin närmiljö påverka beslut som berör dem själva och deras livsmiljö. Bestämmelsen ger enligt propositionen uttryck för principen att individens möjligheter att påverka samhällets och livsmiljöns utveckling inte i ett demokratiskt samhälle kan vara begränsade enbart till möjligheten att rösta i val. Bestämmelsen får ytterligare stöd i grundlagens 14 § 3 mom. och 20 § 2 mom., som innehåller bestämmelser om det allmännas skyldighet att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut.²

Behovet av former för direkt demokrati kan motiveras dels med grundlagens bestämmelser, dels med vikten av att stärka den representativa demokratin. Mot bakgrunden av de senaste decenniernas nedåtgående trend för valdeltagande och den allmänna bristen på intresse för att delta i aktiviteter, kan former för direkt demokrati ses som ett viktigt sätt att öka medborgarnas intresse för skötseln av gemensamma angelägenheter samt deras tilltro till beslutssystemet. Folkomröstning är en av de viktigaste formerna för direkt demokrati på statsnivå och är därför en central faktor vid utveckling av demokratin.

Det är alltså möjligt att förena representativ och direkt demokrati. Om detta görs på rätt sätt kan de båda formerna komplettera och stödja varandra. I en komparativ utredning om folkomröstningar påvisar professor Markku Suksi att alla europeiska länder har lyckats samordna folkomröstning med

¹ Se Kommittébetänkande 1983:25.

² Regeringens proposition 1/1998 rd s. 80.

ett representativt system på ett sådant sätt att det sist nämnda i alla situationer blivit den huvudsakliga formen för medborgarnas deltagande och nationellt beslutsfattande. Detta är fallet t.o.m. i Schweiz där olika former av direkt demokrati har en exceptionellt stark ställning i beslutssystemet. Bara om grundlagen ger möjligheter till materiella medborgarinitiativ kan enligt Suksi de direkta medverkansformerna bli en parallell och alternativ beslutsform till det indirekta inflytandet. I alla andra situationer är folkomröstning en mekanism som fungerar inom det representativa systemet och kompletterar detta. I normalfall uppkommer det alltså inte någon konflikt mellan ett folkomröstningssystem och ett representativ system utan det är fråga om olika former av demokrati som kompletterar varandra och där det representativa systemet alltid kommer att vara primärt.³

När man förenar representativ och direkt demokrati är det ändå skäl att vara alert, eftersom alla former av direkt demokrati inte fungerar i det representativa systemet, åtminstone inte på bästa möjliga sätt. Vetenskaplig forskning har mycket klart visat att vissa former av direkt demokrati fungerar bättre inom det representativa systemet än andra.⁴ Det är skäl att beakta denna forskning när man utvecklar den direkta demokratin. Annars kan resultatet vara en kombination som i värsta fall urholkar grundvalen för den representativa demokratin.

Olika folkomröstningsformer bör bedömas fördomsfritt

År 1987 togs det i Finlands rättsordning in bestämmelser om rådgivande nationella folkomröstningar. Den enda formen av nationella folkomröstningar som vår grundlag känner till är således rådgivande folkomröstningar. I folkomröstningskommitténs betänkande (Kommittébeträkande 1983:25), som i sista hand ligger till grund för våra folkomröstningsbestämmelser, behandlades också några andra former av folkomröstning, dvs. bindande folkomröstningar om grundlagar och lagar samt medborgarinitiativ. Folkomröstningskommittén ställde sig ändå avvisande till alla dessa former av folkomröstning och i betänkandet stannade man för att rekommendera endast så kallade fakultativa rådgivande folkomröstningar, om vilka bestämmelser senare intogs i lag.

Folkomröstningskommitténs slutsatser och förslag kan i viss mån anses vara en följd av dess uppdrag. I första hand skulle kommittén bereda förslag till komplettering av regeringsformen uttryckligen med bestämmelser om rådgivande folkomröstning. Först i andra hand skulle kommittén utreda möjligheten att ta i bruk bindande folkomröstningar som en del av lagstiftningsförfarandet. Av föredragningspromemorian framgår det ändå klart att det andra uppdraget uppfattades som sekundärt. Man kan med andra ord dra den slutsatsen att folkomröstningskommittén utifrån sitt uppdrag inte rimligen hade kunnat komma fram till ett annat ställningstagande än det som framgår av betänkandet.

Rådgivande folkomröstningar är emellertid bara ett av de många uttryck folkomröstningsinstitutet kan ta. I utredningens kapitel 3 redogörs kortfattat för vilka typer av folkomröstningar som är i bruk i andra länder. Alla dessa folkomröstningsformer uppfyller olika ändamål i de politiska systemen och de är alla förenade med särskilda funktioner. Inom ramen för den vetenskapliga forskningen kring folkomröstningar har man granskat hur olika typer av folkomröstningar fungerar i representativa demokratier och slutsatserna har varit tämligen överensstämmande. Den skarpaste kritiken har kanske riktats uttryckligen mot den typ av fakultativa rådgivande folkomröstningar som

³ Se Suksi 2002 s. 70-71.

⁴ Se närmare i följande avsnitt.

förekommer i Finland. Det har konstaterats att de demokratiteoretiska grunderna för just denna form av folkomröstningar förefaller vara allra svagast underbyggda och dessutom har man i många länder kunnat notera problem när det gäller folkomröstningarnas faktiska funktionalitet.⁵ Samma iakttagelser gjordes också i Finland i samband med den enda folkomröstning som ordnats med stöd av de nuvarande bestämmelserna, dvs. 1994 års folkomröstning om Finlands medlemskap i Europeiska unionen.⁶ Eftersom de problem som då konstaterades, och till vilka vi återkommer i följande avsnitt, är typiska för just denna form av folkomröstningar och inte några andra, vore det motiverat att grundligare utreda om vårt system skulle vara betjänt av någon annan form av folkomröstning. Olika typer av folkomröstningar fyller väldigt olika funktioner och några av dessa funktioner kunde eventuellt fylla ett behov i det finländska systemet. Utvecklingen av demokratin förutsätter därför fördomsfrihet i detta avseende. Det är på sin plats med en öppen utvärdering av hur institut som hittills varit främmande för den finländska demokratin skulle fungera i praktiken.

Folkomröstningens fakultativa och rådgivande natur är problematisk

Av det som konstateras ovan har det redan framgått att den typ av folkomröstning som för närvarande kan ordnas i Finland är problematisk i vissa avseenden. Problemen sammanhänger med att folkomröstningen är fakultativ och rådgivande. Med en fakultativ folkomröstning avses att grundlagen inte föreskriver när folkomröstning skall tillgripas utan folkomröstningar ordnas från fall till fall med stöd av en särskild lag som stiftas för ändamålet. Med folkomröstningens rådgivande natur avses att röstningsresultatet inte är juridiskt bindande för den slutliga beslutsfattaren, dvs. Finlands riksdag.

Fakultativa folkomröstningar skapar problem med tanke på riksdagsledamöternas ansvar och hela folkomröstningsinstitutets funktioner. När folkomröstningar ordnas i enskilda fall med stöd av en lag som godkänts av riksdagens majoritet, uppstår frågor kring riksdagsledamöternas ansvar. En folkomröstning överför beslutsmakten från riksdagen till medborgarna och det kan anses att riksdagsledamöterna, när de beslutar att en folkomröstning ska ordnas, undandrar sig sitt ansvar. Detta argument har seglat upp vid flera tillfällen både i Finland och i många andra länder där fakultativa folkomröstningar debatteras. Även om problemet i viss utsträckning kan anses utgöra ett skenproblem, kan det ha negativa effekter på medborgarnas tilltro till det politiska systemet.

Det att en folkomröstning är fakultativ är ett bekymmer också med avseende på folkomröstningens funktion. När en folkomröstning ordnas med stöd av en lag som riksdagen har godkänt får regeringen en avgörande roll för de konkreta beslut som skall fattas kring genomförandet av folkomröstningen. Detta har lett till att man av rent taktiska skäl är benägen att tillgripa fakultativa folkomröstningar betydligt oftare än andra typer av folkomröstningar. Folkomröstningar kan exempelvis ordnas till följd av regeringspartiernas önskan att få till stånd ett politiskt beslut när det inte finns ett tillräckligt parlamentariskt stöd för ett sådant beslut. Också regeringspartiernas oförmåga att ta ställning i en sakfråga som har splittrat ett parti, kan ligga bakom en folkomröstning. Folkomröstningar kan också ordnas när partierna vill undvika ställningstaganden som eventuellt skulle minska deras understöd i allmänna val. I det sist nämnda fallet försöker partierna genom folkomröstningar lösgöra vissa politisk komplicerade frågor från valkampen, för

⁵ Se t.ex. Setälä 1998, Setälä 1999 s. 87-93 och 164-166 samt Morel 2001. Se även Suksi 1996 s. 61-64 och Suksi 2002 s. 42 och 72-73.

⁶ Se t.ex. Suksi 1996 och Jyränki 2000, s. 234-235.

att slippa ta ställning till dem i samband med valet. Det finns gott om internationella exempel på alla dessa ovan nämnda fall som även de som har forskat i folkomröstningar har lyft fram.⁷

Med tanke på folkomröstningsinstitutets funktioner är den stora benägenheten till politisk taktikering ett problem. En fakultativ rådgivande folkomröstnings viktigaste funktion i beslutssystemet kan anses vara att legitimera besluten. Genom att konsultera medborgaropinionen vill man få ett demokratiskt berättigande för beslut i viktiga samhällsfrågor. Men folkomröstningarnas innersta funktion kan också anses hänga samman med egenvärdet i medborgarnas direkta påverkningsmöjligheter. Vissa samhällsfrågor är så viktiga att det bara för den skull är betydelsefullt att medborgarna får delta direkt i själva beslutsfattandet. Oberoende av vilken aspekt man vill lyfta fram som det främsta syftet med folkomröstningar är det klart att politisk taktikering undergräver basen för vardera. Detta leder i förlängningen till att folkomröstningsinstitutet inte fungerar som en del av beslutsfattandet på det sätt det var tänkt. Därmed kan man också ifrågasätta grunden för hela folkomröstningsinstitutet. Politisk taktikering kan ha ytterst oroväckande effekter också på medborgarnas attityder och bidra till att medborgarnas tilltro till beslutssystemet försvagas. Det finländska systemet, där det inte finns några lagfästa objektiva grunder för när folkomröstning skall ordnas, är också det i sig ett problem. Om det inte finns några som helst objektiva kriterier för när en folkomröstning är motiverad blir debatten om en eventuell folkomröstning lätt färgad av rena åsikter, som helt och hållet saknar objektiva kriterier för en bedömning av slutresultatet. I många avseenden lämpar sig denna beskrivning också för den debatt som försiggått i Finland om en folkomröstning borde ordnas om det nya konstitutionella fördraget för Europeiska unionen.

Folkomröstningens rådgivande natur är ett problem när det slutliga beslutet i en sakfråga skall fattas och också här aktualiseras frågan om riksdagsledamöternas ansvar. Två infallsvinklar kan lyftas fram. Det faktum att en rådgivande folkomröstning ordnas före ett egentligt parlamentariskt beslut skapar återigen grogrund för påståendet att riksdagsledamöterna vill undvika sitt ansvar. Eftersom det slutliga beslutet fattas först efter folkomröstningen behöver riksdagsledamöterna och de parlamentariska partigrupperingarna inte nödvändigtvis ha ett självständigt ställningstagande till den fråga folkomröstningen gäller, utan de kan i sitt slutliga beslut så att säga ställa sig bakom folkomröstningsresultatet. Å andra sidan ger folkomröstningens rådgivande natur riksdagsledamöterna en möjlighet att, på ett sätt som står i strid med de lösningar man gått in för i konstitutionen, motivera sitt röstningsbeteende. De riksdagsledamöter som låter sitt ställningstagande dikteras av folkomröstningsresultatet kan förklara detta med principen om folkets suveränitet. De riksdagsledamöter som i sitt slutliga beslut tar avstånd från folkomröstningsresultatet kan motivera sitt förfarande med representationsprincipen, i vilken också ingår den enskilda riksdagsledamöten oberoende av väljarkåren (29 § i grundlagen). Dessa argument förekom i samband med EU-folkomröstningen i Finland 1994 och problematiken har också lyfts fram i den statsförfattningsrättsliga litteraturen.⁸ I samband med den nämnda folkomröstningen 1994 föreföll riksdagsledamöterna på olika sätt binda sitt röstningsbeteende i riksdagen till folkomröstningsresultatet. En del av dem underströk för egen del den avgörande betydelsen av folkomröstningens rikstäckande slutresultat, andra åberopade folkomröstningsresultaten i den egna valkretsen och en del prioriterade rentav sina anhängares ståndpunkter i folkomröstningen.⁹

⁷ Se t.ex. Setälä 1998 samt Setälä 1999 s. 87-93, 110-123 och 164-166 om kärnkraftsomröstningen i Sverige. Se även SOU 1997:56 om fakultativa folkomröstningar i Sverige. För övriga internationella exempel se t.ex. Morel 2001, Gallagher & Uleri 1996 och European Journal of Political Research 6/2002.

⁸ Se t.ex. Jyränki 2000 s. 234-235, Suksi 1996 s. 61 och Suksi 2002 s. 42.

⁹ Se t.ex. Suksi 1996 s. 61 och Suksi 2002 s. 42.

Det kanske största statsförfattningsrättsliga problemet hänger emellertid samman med att resultatet av en rådgivande folkomröstning i allmänhet ändå betraktas som de facto bindande trots dess juridiska natur. Markku Suksi har konstaterat att detta leder till att två suveräner konkurrerar sinsemellan om positionen som slutlig beslutsfattare i ett och samma ärende och inom en och samma rättsordning.¹⁰ Enligt Finlands grundlag är utgångspunkten emellertid att riksdagens roll är att företräda folket, vilket statsmakten tillkommer, och att det inte kan finnas några konkurrerande statsorgan vid sidan av riksdagen.¹¹ Men om resultatet av en rådgivande folkomröstning uppfattas som de facto bindande uppstår det en konflikt med denna princip. Konflikten är ett utmärkt exempel på hur svårt det är att inordna rådgivande folkomröstningar i den helhet vårt beslutssystem utgör. Markku Suksi har därför karakteriserat den finländska rådgivande folkomröstningen som ett "osäkert kort" som kan medföra problem för det politiska och konstitutionella systemet, exempelvis för statsrådet när folkomröstningsresultaten avviker från den ståndpunkt som statsrådet företräder.¹²

Å andra sidan kan medborgarnas reaktioner vara ytterst negativa från demokratisynpunkt om riksdagen i det slutliga beslutet avviker från en ståndpunkt som folket klart har uttryckt. Det kan därför vara väldigt svårt att i verkligheten hålla fast vid folkomröstningens rådgivande natur. Därmed är det också motiverat att ställa frågan varför en folkomröstning inte i ett sådant fall kunde vara också juridiskt bindande.

De drag som beskrivits ovan gäller uttryckligen fakultativa rådgivande folkomröstningar samt såkallade ad hoc -folkomröstningar, som har i stort sett samma funktionella egenskaper som fakultativa folkomröstningar. Andra typer av folkomröstningar uppvisar inte just de ovan nämnda dragen eftersom de institutionella arrangemangen kring dem är avvikande. I Finland har utifrån de gällande bestämmelserna ordnats endast en rådgivande folkomröstning, men redan i samband med den aktualiserades många av de frågor som beskrivits ovan. Även om en del av problemen kunde anses skenbara eller ganska obetydliga kan ändå den slutsatsen dras att det är ytterst svårt att inordna rådgivande folkomröstningar i den representativa demokratin. Det är svårt att se vilken plats rådgivande folkomröstningar skall ges i beslutssystemet och därför leder sådana omröstningar till vissa konflikter med de grundläggande principerna i vårt system. När folkomröstningens roll är otydlig i detta avseende kan grunderna för hela dess existens ifrågasättas, åtminstone i någon utsträckning. Det är i varje fall klart att folkomröstningar av denna typ inte på bästa möjliga sätt ger uttryck för sin egentliga funktion om dess roll i hela systemet är behäftad med ovan beskrivna osäkerhetsfaktorer.

Det skulle därför vara motiverat att möjligheterna att utveckla vårt folkomröstningsinstitut skulle omprövas i grunden. I samband med grundlagsreformen ansågs det inte finnas utrymme för detta. Det konstaterades då att en heltäckande bedömning av folkomröstningsinstitutets funktionalitet och behoven att utveckla det var omöjligt på basis av endast en folkomröstning som ordnats med stöd av de nuvarande bestämmelserna.¹³ I ett betänkande av den grupp som har i uppdrag att följa upp grundlagens genomförande framhölls det emellertid att det på lång sikt är nödvändigt med en omvärdering av behovet att utveckla folkomröstningsinstitutet. Enligt betänkande skulle utredningar kring detta startas inom en nära framtid.¹⁴ Med stöd av den utredning som nu har gjorts förefaller det både aktuellt och nödvändigt att omvärdera folkomröstningsinstitutet. Trots att det hittills inte med stöd av den nuvarande

¹⁰ Suksi 1996 s.61 och Suksi 2002 s. 42.

¹¹ Regeringens proposition 1/1998 rd s. 79.

¹² Suksi 2002 s. 42.

¹³ Regeringens proposition 1/1998 rd s. 108.

¹⁴ Justitieministeriets publikation 2002:7 s. 8 och 41-43.

regleringen har ordnats fler än en rådgivande folkomröstning är det motiverat att sätta igång ett omvärderingsprojekt. Fortsatta åtgärder i detta avseende borde vidtas inom en nära framtid.

Möjligheterna till medborgarinitiativ bör utredas närmare

Medborgarinitiativ är en betydelsefull form av direktdeltagande, eftersom de ger medborgarna möjlighet att vara med om att sätta den politiska agendan. Genom medborgarinitiativ kan medborgarna således genom egen aktivitet få de representativa organen att behandla sådana frågor som de anser viktiga. I folkomröstningar bestäms normalt sakfrågan inom ramen för det representativa systemet och medborgarna kan delta endast genom att uttrycka sin åsikt om en fråga som är färdigt formulerad. Därför ger folkomröstningarna inte i sin traditionella form medborgarna någon möjlighet att direkt besluta vilka frågor som skall vara föremål för folkomröstning eller vilka frågor som över huvudtaget skall tas upp för diskussion och beslut inom de representativa organen. Men medborgarinitiativ skulle göra detta möjligt.

I utredningens 3 kap. konstateras att medborgarinitiativen kan indelas i å ena sidan folkomröstningsinitiativ och å andra sidan materiella medborgarinitiativ. I Europa är materiella medborgarinitiativ en rätt ovanlig företeelse och förekommer närmast i Schweiz, Lichtenstein och vissa delstater i Förbundsrepubliken Tyskland. Däremot är folkomröstningsinitiativ i flitigt bruk i flera europeiska länder, exempelvis i de ovan nämnda länderna samt i Italien och många länder i Östeuropa och i Medelhavsområdet.¹⁵ I dessa länder har medborgarinitiativet alltså kopplats till folkomröstningar så att en viss mängd medborgare har rätt att kräva att folkomröstning ordnas om en bestämd sak. I allmänhet har folkomröstningsinitiativ kombinerats med så kallade upphävande eller förhindrande folkomröstningar. En viss mängd röstberättigade medborgare har möjlighet att kräva att ett lagförslag, om vilket beslut inom kort skall fattas, eller en redan gällande lag underställs folkomröstning. Initiativsinstitutet är då i allmänhet direkt, vilket innebär att det ärende som avses i ett initiativ automatiskt underställs folkomröstning om initiativet uppfyller de villkor som lagen ställer. Både materiella medborgarinitiativ och folkomröstningsinitiativ kan emellertid också vara indirekta. Det slutliga beslutet om folkomröstning skall ordnas i det ärende som avses i initiativet fattas då inom ramen för det representativa systemet, i allmänhet av parlamentet.

Både materiella medborgarinitiativ och folkomröstningsinitiativ ger uttryck för funktioner som kunde vara mycket välkomna i det finländska representativa systemet. Under de senaste åren och decennierna har utvecklingen klart visat att det finns tydliga brister när det gäller medborgarnas möjligheter att få fram sina ståndpunkter och åsikter till de politiska beslutsfattarna. En klar orsak till detta är det minskade intresset att delta i de politiska partiernas verksamhet. Men det finns också andra orsaker. Man kan rentav hävda att hela vårt system är så starkt förankrat i representativitet att det mellan valen knappast finns några möjligheter utöver partisystemet som medborgarna kunde utnyttja för att förmedla sina åsikter till beslutsfattarna. Oberoende av vilken uppfattning man har om orsaken till denna utveckling eller om hur allvarlig situationen är, är det klart att bristerna när det gäller medborgarnas möjlighet att få sin röst hörd på lång sikt leder till sviktande tilltro till hela beslutssystemet. Redan nu finns det skäl att vara oroad över situationen, men om den ytterligare försämras kan den småningom börja undergräva hela vårt system. Medborgarinitiativ – antingen materiella initiativ eller folkomröstningsinitiativ – kan vara ett sätt att styra in utvecklingen på nya spår. Medborgarinitiativsinstitutet ger en möjlighet att utveckla medborgaropinionen och medborgarnas frivilligverksamhet som en del av vårt normala politiska system. Initiativen måste

¹⁵ Se närmare Suksi 2002, särskilt s. 44, 49-50, 53-54, 57-61 och 63-65.

därför betraktas som reella alternativ när det gäller att förstärka det finländska representativa systemet.

I bruktagandet av ett system med medborgarinitiativ är emellertid en så vittgående fråga att den absolut måste utredas närmare innan ett slutligt beslut tas. Det är inte bara de principiella synpunkterna på att ta i bruk ett system med medborgarinitiativ som behöver utredas utan också många tekniska detaljer i anslutning till det. Om man beslutar att gå in för medborgarinitiativ är valet av initiativtyp av väldigt stor betydelse för i vilken riktning folkomröstningssystemet utvecklas. Om vi exempelvis går in för upphävande eller förhindrande folkomröstningar är det skäl att allvarligt överväga om medborgarinitiativ kan sammankopplas med denna form av folkomröstning. Om utvecklingen emellertid går därhän att vi nöjer oss med fakultativa rådgivande folkomröstningar är det skäl att överväga att också ta i bruk folkomröstningsinitiativ.¹⁶ Även om det ovan anförts rätt kritiska synpunkter på rådgivande folkomröstningar, skulle folkomröstningsinitiativ som leder till rådgivande folkomröstningar ens i någon mån öka medborgarinflytandet, om denna form av folkomröstningar bibehålls också i framtiden. Alla dessa aspekter förutsätter emellertid vidare utredningar. Det vore skäl att utreda detta i samband med de fortsatta åtgärderna kring folkomröstningsinstitutet.

Det är ännu skäl att konstatera att medborgarinitiativ lyftes fram i förarbetena till 14 § 3 mom. i grundlagen. I detta lagrum föreskrivs att det allmänna skall främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. I regeringens proposition konstateras att det allmänna kunde realisera det citerade lagrummet exempelvis genom att utveckla lagstiftningen om olika typer av medverkan. Enligt regeringens proposition kunde den enskilde individens möjligheter till delaktighet förverkligas i form av frivilligverksamhet eller genom mekanismer som skapats uttryckligen för detta, så som medborgarinitiativ.¹⁷

Folkomröstningsinstitutet bör utvecklas utifrån den finländska folkomröstningstraditionen

När folkomröstningsinstitutet ses över är det skäl att beakta de traditioner som sammanhänger med folkomröstningar i Finland. I Finland har man i allmänhet förhållit sig mycket restriktivt till folkomröstningar och under Finlands självständighet har det endast ordnats två nationella rådgivande folkomröstningar, nämligen förbudslagsomröstningen 1931 och folkomröstningen 1994 om Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Av dessa båda ordnades bara den sist nämnda med stöd av de nu gällande folkomröstningsbestämmelserna. Man kan alltså konstatera att Finland saknar en folkomröstningstradition. Aktörerna inom den representativa demokratin har utgått från att ärenden så långt som möjligt skall avgöras inom ramen för det representativa systemet och att folkomröstningar skall ordnas endast i särskilt betydelsefulla och vittgående samhällsfrågor, där beslutsfattandets demokratiska legitimitet oundgängligen kräver att man direkt tar reda på folkopinionen.

Tröskeln för folkomröstningar har alltså av tradition varit mycket hög i vårt land. Detta har inte enbart gällt folkomröstningar på statlig nivå utan även på kommunal nivå. Med tanke på vilka möjligheter det finns att ordna folkomröstningar också i kommunerna har de utnyttjats i väldigt liten utsträckning och de har i praktiken endast gällt kommunsammanslagningar och ibland vägfrågor.

¹⁶ Jfr. Kommittébetänkande 1983:25 s. 166-168.

¹⁷ Se Regeringens proposition 1/1998 rd s. 85 och Regeringens proposition 309/1993 rd s. 65.

Man kan sålunda påstå att bland aktörerna inom det representativa systemet är attityden till folkomröstningar ganska avvisande.

Denna folkomröstningstradition – eller snarare bristen på tradition – är viktig att hålla i minnet vid utvecklingen av folkomröstningsinstitutet. Traditionen får inte utgöra ett hinder för utvecklingsarbetet men dess betydelse bör ändå beaktas. Om man går in för att förändra folkomröstningsinstitutet förutsätter det i grunden nya attityder och tänkesätt bland dem som arbetar inom det representativa systemet. Det är svårt att åstadkomma ett fungerande folkomröstningsinstitut inom ramen för beslutsfattandet om majoriteten av beslutsfattarna är negativt inställda till folkomröstningar.

Arbetet på att få till stånd en attitydförändring och föra in ett nytt tänkesätt borde sätta i gång redan innan systemet med folkomröstningar eventuellt ändras. Det politiska systemets aktörer bör uppfatta folkomröstningar som ett sätt att få med medborgarna i det samhälleliga beslutsfattandet. För tillfället finns det ett klart behov av större integrering och aktörerna inom det representativa systemet är rentav med stöd av grundlagens 14 § 3 mom. rättsligt förpliktade att se till att det blir gjort. I framtiden borde sålunda åtminstone rådgivande folkomröstningar ordnas i större utsträckning. Samhälleligt viktiga beslut som påverkar medborgarnas liv fattas betydligt oftare i Finland än vad antalet folkomröstningar låter förstå. Beslutet att ordna folkomröstning är visserligen alltid ett politiskt och inte ett juridiskt beslut, vilket innebär att det influeras av väldigt många politiska avvägningar. Man kan bara önska att medborgarnas möjligheter till inflytande i framtiden skulle väga tyngre i denna prövning.

Utvecklingen av folkomröstningsinstitutet bör vara en del av en långsiktig demokratipolitik

Olika former av direkt demokrati, och bland dem särskilt folkomröstning och medborgarinitiativ, har ovan lyfts fram som ett sätt att stärka den finländska representativa demokratin. Även om utredningen håller fast vid denna slutsats är det skäl att understryka att varken folkomröstningar eller medborgarinitiativ i sig förmår göra detta. I själva verket förutsätter dessa institut en mycket stabil demokratisk grund och en fungerande demokrati för att kunna fylla den funktion man förväntar sig av dem.

Det är därför viktigt att utvecklingen av folkomröstningsinstitutet är en del av en långsiktig demokratipolitik som fäster avseende vid hur folkväldet skall fungera bättre på alla nivåer i samhället. I början av innevarande regeringsperiod startades ett politikprogram för medborgarinflytande. Politikprogrammet har heltäckande mål och är väl uppgjort, men det är skäl att understryka att utvecklingen av demokratin bör fortsätta också efter att politikprogrammet har genomförts. Den demokratiska utvecklingen är en långsiktig process som förutsätter åtgärder på många samhällssektorer. Utvecklingen av folkomröstningsinstitutet är endast en del av denna process, men bör ändå granskas som en del av hela processen.

Fortsatta åtgärder för utvärdering av behovet att utveckla folkomröstningsinstitutet

Enligt föreliggande utredning finns det ett klart behov att ompröva i vilken riktning folkomröstningsinstitutet skall utvecklas. Det finns två orsaker till att en sådan omprövning bör göras. Om målet är att skapa ett fungerande folkomröstningssystem finns det skäl att utifrån

erfarenheterna hittills se över de gällande bestämmelserna. Men om målet är att utvidga medborgarinflytandet kan omprövningsbehovet anses ännu mer aktuellt. Uppdraget är emellertid så omfattande att det inte har kunnat utföras inom ramen för denna utredning. Däremot kunde man redan under denna regeringsperiod inleda utredningsarbetet. I arbetet bör delta representanter med omfattande sakkunskap både om det politiska systemet och om konstitutionen. I utredningsarbetet borde också medborgarnas syn på folkomröstning som ett medel att påverka utredas. Utredningen bör gälla utveckling av folkomröstningsinstitutet och en utvärdering av möjligheten att ta i bruk medborgarinitiativ.