

FINLANDS PARLAMENTARISM — ETT TJUGOÅRSMINNE

Av f. statsministern, minister R. ERICH

DEN provisoriska regering, som i Ryssland framgick ur marsrevolutionen 1917, utfärdade den 20 mars ett manifest rörande Finland, i vilket betydande reformer på olika lagstiftningsområden och särskilt inom författningsrätten ställdes i utsikt. Sålunda skulle den i 1906 års lantdagsordning förutsatta rättigheten för folkrepresentationen att granska lagligheten av styrelsens ämbetsåtgärder omsider förverkligas. Den på grund av manifestet tillsatta grundlagskommittén uppfattade uppdraget att utarbeta förslag om styrelsens ansvarighet sålunda, att kommittén borde uppgöra förslag till stadganden även beträffande representationens befogenhet att pröva *ändamålsenligheten* av regeringens åtgärder. Kommittén fann det alltså påkallat att uppgöra ett förslag till grundlagsändring även angående politisk ministeransvarighet och parlamentariskt styrelsesätt. Såsom en följd av den stora omvälvningen gick det en svallvåg av liberal eller radikal reformiver genom folket; även de mest vittsyftande reformförslag byggda på nya, i många stycken obeprövade idéer rönt understöd, om icke enhälligt, så i varje fall mycket stort. Oberoende av den allmänna författningsrevision — utarbetandet av en ny regeringsform avsedd att ersätta de då ännu gällande gamla svenska grundlagarna — som förutsattes i manifestet, skulle det parlamentariska styrelsesättet i en handvändning grundlagsfästas, och det genom att i lantdagsordningen av 1906 införa ett stadgande om styrelsemedlemmarnas individuella och solidariska ansvarighet inför lantdagen. »Vid övervägande av frågan om styrelsens politiska ansvarighet inför lantdagen har kommittén ansett det vara sakligt, att det parlamentariska styrelsesättets grundsats hos oss uttryckligen uttalas i grundlag.» Så lyder den enda motivering, som gives för det parlamentariska styrelsesättets författningsrättsliga införande genom ett nytt stadgande i lantdagsordningen samtidigt

som de gamla svenska grundlagarna, d. v. s. regeringsformen av 1772 samt förenings- och säkerhetsakter av 1789 tillsvidare förblevo gällande, dessa grundlagar, vilka ju så utomordentligt kraftigt hävda den »personliga monarkins» grundsats.

I anledning av grundlagskommitténs offentliggjorda förslag publicerade undertecknad för tjuugo år tillbaka i tidskriften »Det nya Sverige» en uppsats »Finsk parlamentarism», i vilken det främst framhålles, att det parlamentariska styrelsesättet därförinnan knappast i något land proklamerats såsom författningsrättslig institution; dess stadfästade såsom författningsrättslig norm kunde särskilt i kritiska situationer utfalla mindre lyckligt. Parlamentarismen är och bör till sitt väsen vara en regim med förmåga att anpassa sig efter skiftande politiska förhållanden; just därför är det föga välbetänkt att i ett grundlagsstadgande söka infånga dess väsen. Den politiska ansvarigheten är, såsom namnet angiver, en politisk grundsats, som icke utan vidare kan regleras genom ett lagstadgande.

Efter att ha framhållit risken av att ett ytterlighetsparti, som i folkrepresentationen vunnit en tillräckligt stark position, kunde bemöda sig att upprätthålla en partiregering, som knappast vore annat än ett folkrepresentationens verkställande utskott, har förf. i den ifrågakvarande artikeln såsom sin åsikt uttalat, att förhållandena i Finland knappast erbjöde någon lämplig jordmån för den engelska parlamentarismens under gynnsamma förutsättningar fint utbildade teknik; snarare komme den kontinentala parlamentarismen att tjäna såsom förebild och dess skuggsidor att framträda i högre grad än dess företräden. Partiherravälde och maktmissbruk, bristande maktbalans och obeständighet inom statslivet samt brist på ansvarskänsla betecknas i artikeln såsom politiska lyten, vilka blott alltför lätt kunna komma att känneteckna parlamentarismen i ett land, där partiförhållandena icke äro uppbyggliga och där de politiska traditionerna ännu äro outvecklade.

Den politiska ansvarigheten erhöi i överensstämmelse med kommitténs förslag sin författningsrättsliga sanktion genom den ändring, som den 31 december 1917 infördes i 32 § i 1906 års lantdagsordning: »Ekonomiedepartementets i senaten medlemmar, vilka utses bland personer, som åtnjuta Finlands lantdags förtroende, äro för sina ämbetsåtgärder ansvariga inför lantdagen, alla gemensamt för styrelsens allmänna riktning och envar särskilt för sina egna ämbetsåtgärder.» Stadgandet infördes såsom första mo-

ment i den paragraf, som reglerar interpellationsinstitutet och det avser endast den politiska ansvarigheten, medan den rättsliga («straffrättsliga») är särskilt reglerad.

Det var en ödets ironi, att grundsatsen i fråga, vars egentliga *raison d'être* legat i strävandet att — under förutsättning av fortsatt statsförbindelse mellan Finland och Ryssland, från vilken förutsättning grundlagskommittén utgick — hävda den finska regeringens politiska oberoende av de ryska makthavandena, kom att träda i gällande kraft kort *efter* det Finland förklarat sig självständigt och omedelbart *före* dess frihetskamp. Då sedermera 1919 års regeringsform utarbetades och antogs, blev ifrågasättande stadgande icke överfört i den nya grundlagen; i 36 § föreskrives blott i en bisats, att statsrådets medlemmar skola åtnjuta riksdagens förtroende. Vad åter beträffar den nya riksdagsordningen av år 1928, så har stadgandet i fråga, som ju till sitt innehåll icke faller inom riksdagsordningens ram, ur denna grundlag bortlämnats. I följd härav innehåller gällande grundlag icke längre det ursprungliga, enligt fransk förebild avfattade mycket kategoriska stadgandet om regeringsmedlemmarnas individuella och kollektiva ansvar, utan inskränker sig till föreskriften, att regeringsmedlemmar böra åtnjuta folkrepresentationens förtroende. Några praktiskt-politiska slutsatser torde man emellertid icke ha velat draga och torde icke heller nu *efteråt* ha anledning att draga av den olikhet, som sålunda uppkommit mellan det äldre strängare stadgandet och det nu gällande med dess allmännare avfattning.

Ett faktum är i varje fall, att den grundlagfästa parlamentarismen, som genom den partiella författningsändringen av 1917 infördes, tryckt sin prägel på den efterföljande utvecklingen. Vad som förutsågs i den för tjugo år sedan publicerade artikeln har i ganska hög grad förverkligats. Parlamentarismen har utvecklats sig i ett alltför utpräglat partiväsandes tecken och detta har kännetecknats av en ganska stor splittring, dock icke fullt lika stor som i många andra parlamentariskt styrda stater, särskilt sådana av nyare modell. Jämförelsevis sällan ha rena majoritetsregeringar förekommit, i de flesta fall har det varit antingen »parlamentariska minoritetsregeringar» eller också kabinett antingen av typen »ämbetsmannaregering» eller politiskt föga prononcerade, men tolererade och t. o. m. respekterade av partierna, detta beroende dels på obenägenhet hos dessa att i en given situation

övertaga ansvaret, dels även på den uppskattning av den personliga kapaciteten, som även under den mest demokratiska regim lyckligtvis icke kan helt och hållet åsidosättas. I varje fall är det ett mycket snävt utrymme som i regeringen kunnat beredas utanför partiernas råmärken stående, ofta mycket högt kvalificerade personer, ett förhållande som även i Finland finner sin förklaring däri, att blott den som räknar sig till ett visst parti kan åtnjuta förmånen att bli invald i riksdagen och att det i de flesta fall är riksdagsmän som kallas att inträda i regeringen. Denna omständighet bidrager till att låta regeringen i ganska hög grad få karaktären av ett riksdagens verkställande utskott, vars existens är beroende av att det i kritiska fall icke ådagalägger alltför mycken självständighet, utan främst söker vara de dominerande riksdagsgrupperna i lag.

Om den rigoröst genomförda parlamentarismen — lyckligtvis — trots allt icke resulterat i vad man kunde kalla ett oinskränkt riksdagsvälde, så beror detta i hög grad på att de personer, som innehaft presidentvärdigheten, i stort sett varit angelägna om att verkligen begagna sig av de faktiskt vidsträckta befogenheter författningen tilldelar republikens president. Givetvis har en republikansk statschef helt andra möjligheter att göra sig gällande i ett land där det parlamentariska styrelsesättet icke är gällande, men även vid sådant förhållande har i Finlands statsliv republikens president i allmänhet hävdad sin ställning såsom en verklig maktfaktor. Det har på goda grunder kunnat framhållas, att regeringens medlemmar äro i behov icke blott av riksdagens, utan även av presidentens förtroende. En riktig praxis har inrymt presidenten en icke ringa möjlighet att inverka på regeringsbildandet; å andra sidan har, särskilt i senaste tid, ansatser icke saknats att låta partiorganisationerna utöva en föga önskvärd bestämmanderätt vid utseendet av regeringsmedlemmarna.

I överensstämmelse med det faktum, att det parlamentariska styrelsesättet i grund och botten är en *politisk* institution har »riksdagens förtroende» även i Finland visat sig vara ett mycket tånjbart begrepp. Den ovan citerade ursprungliga ordalydelsen av det konstitutiva stadgandet, att regeringens medlemmar böra utses bland personer, som åtnjuta riksdagens förtroende, har, riktigt nog, i praktiken och teorin närmast uppfattats sålunda, att detta förtroende presumeras, intill dess motsatser tydligt givit sig tillkänna. Det skulle föra för långt att här närmare behandla tolk-

ningen och tillämpningen av »riksdagens förtroende» såsom detta begrepp uppfattats i Finland. Här må blott några synpunkter framhållas.

I ett land med ett flertal partier skall det väl knappast gälla såsom regel, att regeringen åtnjuter parlamentets förtroende i strängaste positiva mening. Ofta får det positiva förtroendet ersättas med frånvaron av misstroende, resp. obenägenhet att fälla regeringen. Denna blir då tvungen att söka lotsa sig fram genom bränningarna från situation till situation. Om ett parti, som befinner sig i oppositionsställning, är principiellt obenäget att stöta regeringen, men icke heller är benäget att desavouera sig självt — t. ex. genom att rösta för antagandet av ett misshagligt lagförslag — inställer sig möjligheten att regeringen sväljer nederlaget i förtröstan på att en något modifierad ny proposition inom kort skall ha bättre utsikter att bli antagen.

Å andra sidan får man ju icke sällan uppleva, att frågan om förtroende för eller misstroende mot regeringen tar överhanden över saklig prövning och egen övertygelse om lämpligheten av en viss åtgärd, sålunda att, oberoende av sakliga meningsskiljaktigheter, ett förtroendevotum omfattas eller att tvärtom en grupp voterar misstroende, icke såsom uttryck av ogillande av en viss åtgärd, utan av rent politiska skäl, d. v. s. för att komma regeringen till livs.

Dessa företeelser äro väl icke särskilt kännetecknande för parlamentarismen i Finland, men de spela här en rätt så framträdande roll och hava självfallet icke alltid varit ägnade att höja parlamentarismens anseende. Detsamma måste sägas om den obstruktionspolitik, som i enstaka fall från vissa partiers sida bedrivits.

Skall regeringsbildandet och skall regeringsmaktens utövning i ett parlamentariskt styrt land vara beroende »endast» av parlamentet och de olika fraktionerna inom detta eller skola partiorganisationerna såsom sådana utöva ett direkt eller indirekt inflytande av mer eller mindre avgörande art? Denna fråga är säkerligen av intresse i mer än ett land. Principiellt kan man givetvis utan vidare fastslå, att parlamentsmedlemmarna böra själva hävda det oberoende av utomstående krafter och deras föreskrifter, som författningen plägar för folkrepresentanternas vidkommande sanktionera, men lika ofrånkomligt är att de, i och för sig utomparlamentariska, partiorganisationerna ofta göra sitt inflytande gällande på ett betänkligt och med själva parlamentarismen

mens grundsätser föga förenligt sätt. Redan däri, att ett eller annat parti kräver ett slags rätt att avgöra, huruvida partiet i fråga skall vara »representerat» i regeringen, kan ligga ett föga uppbyggligt element. Kommer härtill att partiledningen gör anspråk på att bestämma vilka av dess medlemmar som få inträda i regeringen, när de skola utträda och huru de skola utöva sin myndighet, så leder detta ut ur den sanna »parlamentarismen», som då ersättes av ett slags partivälde, som faller utanför den parlamentariska ramen. Detta kan i sin tur leda till oöverskådliga konsekvenser och utmytna i en ohejdad partifejd — såframt icke utgången blir den att det parti, som i en given situation har vind i seglen och som förmår utnyttja densamma, uppslukar de övriga och tillskansar sig ett visst slags monopol på statsmakten. Reaktionen kan bliva våldsamt.

Man kan uppställa frågan, huruvida den ganska okritiska beundran för den i Finlands statsliv då fullkomligt obekanta parlamentarismen, som för tjugoo år sedan framträdde och som resulterade i dess införande såsom normativt statsrättsligt institut, kommit att i högre grad påverka utvecklingen. Man har säkerligen, redan i betraktande av den dåvarande lantdagens ytterst demokratiska struktur och det proportionella valsystemet, full anledning att förutsätta, att utvecklingen även därförutan gått i riktning mot parlamentarisk regim. Utan betydelse har dess införande såsom rättsinstitut säkerligen icke varit. Den smidighet, som utmärker systemet i fråga, så länge det gäller endast såsom politisk praxis, går i avsevärd grad förlorad, då det skall få rang och värdighet av rättsinstitut. Parlamentets benägenhet att befatta sig med alla möjliga statsangelägenheter, även sådana, som borde vara förvaltningsmyndigheterna förbehållna, tilltager i samma mån regeringens politiska beroende inskräpes genom ett stadgande i den skrivna författningen. Och i den mån det parlamentariska inflytandet på utövningen av den offentliga makten ökas, tilltager även partiernas benägenhet att göra sig gällande; mest lockande är det då att såsom regeringsparti få njuta frukterna av de vinningar partiet självt kunnat göra. Blott alltför lätt kommer man då därhän att regeringsmedlemmarna i främsta rummet äro medvetna om sin solidaritet med det egna partiet.

Parlamentarismen i dess olika utformningar är icke demokratiens enda rätta och lyckliggörande livsform; detta är en sanning som det ofta kan vara skäl att påminna sig. En annan sanning,

som man av rättrogen doktrinism ofta är benägen att förbise, är den, att »parlamentarismen icke är något färdigutbildat och enhetligt» författningsinstitut, utan ett komplex av politiska normer, föränderliga och anpassningsdugliga och alltid icke stereotypa regler. Erfarenheten bör väl efterhand i det ena och det andra landet bringa till insikt härom, men det riktiga korrektivet ligger nog i den självprövning och självtukt, i avsaknad varav demokratien löper faran att urarta att övergå i partigodtycke och partiorganisationstvång och slutligen måhända få ge vika för mycket olikartade former av samhällsliv, former som med andra, kanske mycket radikala, medel söka lösa det gamla och ständigt återkommande problemet: »ordning och frihet» i förening med postulatet »suum cuique tribuere».