

Republiken Kina — demokrati och rättsstat

Fil. lic. Birger Hagård, som nyligen besökt Formosa, skildrar i denna artikel främst hur de olika politiska institutionerna arbetar. Man har på Taiwan kunnat bygga upp en demokrati och en rättsstat, som bjärt kontrasterar mot laglösheten och terrorn på det kommunistdominerade fastlandet. Förf. har även i två artiklar i SvD. (31/1 och 8/2) redovisat sina intryck från Nationalistkina.

Republiken Kina, dvs. Formosa — eller Taiwan som ön heter på kinesiska — är tvivelsutan ett av de mest intressanta och för framtiden hoppigivande länderna i Sydostasien i dag. Där har sedan början av 1950-talet utvecklats ett alternativ till det kommunistiska Kina, som verkar utomordentligt tilltalande på u-länder runtom i världen, inte bara i Asien utan även i Afrika och Sydamerika. Republiken Kina har föresatt sig att bygga upp Formosa som en modell för den framtida reformverksamheten, när — som man hoppas — kommunismen på fastlandet besegrats och landet åter blivit fritt. Det är också märkliga prestationer som utförts. Sedan 1952 har jordbruksproduktionen mer än fördubblats och industriproduktionen nära sexdubblats. Landet håller på att förvandlas från u-land till i-land, vilket också är nödvändigt för att försörja befolkningen, som med sina 13 miljoner i dag fördubblats sedan andra världskrigets slut. Omfattande reformer har genomförts på det sociala området, i år införs nioårig obligatorisk skola och genomgripande jordreformer har förvandlat de tidigare arrendatorerna till en självägande bondeklass.

Av största intresse i sammanhanget är också det demokratiska styrelseskick, som har vuxit fram. Huvudtemat för denna artikel är att skildra de politiska institutionernas funktionssätt och befogenheter men för att rätt förstå det fria

Kina av i dag är det nödvändigt att kortfattat orientera om bakgrunden.

För drygt tusen år sedan bosatte sig de första kineserna på Taiwan. De kom dit antingen direkt från de kinesiska kustprovinserna Fukien och Kwangtung eller via Pescadorerna, en ögrupp sydväst om Taiwan. Under slutet av 1500-talet och fram till 1661 gjorde portugiser, spanjorer och holländare åtskilliga försök att kolonisera ön. Bäst lyckades holländarna — Taiwan var mellan 1624 och 1661 en holländsk koloni. Därefter togs ön i besittning av Kuo Hsing Yeh (vilket av européerna uttalades Koxinga) av Mingdynastien. Koxinga, som numera betraktas som en nationalsymbol, och hans anhängare flydde till Taiwan för att därifrån fortsätta kampen mot manchuerna, som etablerat kontroll över det kinesiska fastlandet. 1683 föll också Taiwan i manchuernas händer och förblev en integrerad del av Kina till dess att kineserna efter att ha besegrats av japanerna i kriget 1894—1895 tvingades att överlåta ön till Japan. Från japansk sida gjordes stora ansträngningar att göra landet till en god affär — för japanerna. Många reformprojekt genomfördes men ön förblev en koloni och taiwaneserna ställdes utanför varje reelt inflytande på utvecklingen. Efter andra världskriget återfördes Taiwan till Kina men fick redan från början en relativt självständig ställning, främst beroende på att den kinesiska centralregeringen saknade möjligheter att bistå ön, som krigshärjats svårt och vars näringsliv befann sig i ett bottenläge.

Sun Yat-sens arvtagare

Chiang Kai-shek framstod på det kinesiska fastlandet som den direkta arvtagaren till dr. Sun Yat-sen, ledaren för den kinesiska revolutionen 1912 och skaparen av republiken Kina. Efter en rad inbördes strider lyckades Chiang Kai-shek besegra de lokala "krigsherrar", som styrde olika delar av Kina. Från 1928 var Kina i stort sett enat och landets rekonstruktion påbörjades med Sun Yat-sens idéer som ledstjärna. Denne hade lanserat "folkets tre principer" som bas för den kinesiska revolutionen, nämligen nationalism, demokrati och folkförsörjning. Nationalismen innebar i huvudsak, att kineserna som alltid främst levt för släkten och familjen nu måste underordna sig nationen-staten. Storheten i den nationella kulturen underströks; den individuella frihet som kineserna åtnjutit hade lett till bristfällig nationell sammanhållning och därför gjort Kina till ett lätt byte för västerlänningarna, som tvingat landet till en rad förödmjukande fördrag och avpressat kineserna olika koncessioner. Demokrati åter betydde för Sun Yat-sen folkets suveränitet, men i enlighet med österländsk sedvänja intrasserade han sig mindre för västerländska påfund som röstning, val eller parlamentariska principer. Medan folket var suveränt, borde dock enligt Sun Yat-sen en elit regera. Han hyste också stark beundran för Lenin, dock utan att vara marxist. Marxismen passade inte för Kina, vars väsentligaste problem var att bli kvitt det utländska beroendet. Den hjälp

av utländskt kapital och utländsk expertis, som var oundgängligen nödvändig, måste för den skull ställas under hård kontroll av den kinesiska staten. Folkförsörjning innebar social välfärd och ekonomiska reformer, vari en jordreform ingick som en betydande del. All orättmätig exploatering skulle avskaffas.

Sun Yat-sens ideologi framstår som en blandning av västerländska och kinesiska ideal och erfarenheter. I hans ekonomiska program var det socialistiska inslaget betydande. Det i och för sig anmärkningsvärda har inträffat, att Sun Yat-sen inte bara är grundläggaren av de principer, enligt vilka Chiang Kai-shek i huvudsak styr republiken Kina, utan även i Kommunist-Kina hedras som den kinesiska revolutionens fader. Paradoxen blir inte mindre av det faktum, att Sun Yat-sens hustru (från 1915; själv dog han 1925), Sun Ching-ling, utvecklade radikalismen i hans förkunnelse och i dag är en av de ledande damerna i det röda Kina, medan hennes syster, madame Chiang Kai-shek, är det fria Kinas first lady.

Kuomintang (Nationalistpartiet), organiserat av Sun Yat-sen, sönderföll redan 1927 i en höger- och en vänsterflygel. Ur vänsterflygeln uppkom det kinesiska kommunistpartiet under Mao Tse-tung i bitter opposition mot Chiang Kai-shek. Under åren 1928—31 lyckades Chiang konsolidera sin ställning och — åtminstone på papperet — genomföra olika reformer. Kommunisterna fördrevs 1935 från sydöstra Kina till mellersta Nordkina, men sedan 1931 måste nationalistrege-

ringen också bekämpa den japanska aggressionen i Manchuriet och norra Kina. Från 1937 var det öppet krig med japanerna och en temporär men svag allians upprättades mellan Chiang Kai-shek och kommunisterna. De senare gick efter Japans kapitulation så gott som omedelbart till attack mot nationalistregeringen, som 1949 tvingades att ta sin tillflykt till Taiwan.

Kuomintang behärskar helt statsmakten i republiken Kina. Dess ideologiska grundval utgörs av Sun Yat-sens nämnda tre principer. Partiet är demokratiskt organiserat men bygger uppenbarligen mycket på sin ledares, Chiang Kai-shek, auktoritet. Det senaste programmet, som antogs vid partikongressen 1963, innefattar förutom de självklara satserna om kamp mot kommunismen också en rad punkter, som kommit att utgöra grunden för ett omfattande reformarbete på alla samhällslivets områden. Det socialistiska inslaget i Sun Yat-sens ideologi finns kvar men har vad gäller praktisk politik kommit att revideras. Skall man söka efter en västerländsk parallell, ligger det nära till hands att betrakta Kuomintang som ett socialdemokratiskt parti. Detta gäller inte minst på det ekonomiska området, medan kulturpolitiken har en konservativ karaktär. Det är ingen tillfällighet, att motdraget till den s.k. kulturrevolutionen i det röda Kina blivit starka proklamationer om behovet av en kulturrenässans, vilket uppges ha en stark dragningskraft inte bara på kineser utanför Taiwan och fastlandet utan även på

många i det röda Kina. De kinesiska traditionerna, Kon Fu-tses humanism etc. är levande inslag i Nationalist-Kina i dag. Man frapperas av att så ofta och i så många olika sammanhang möta exempel på hur den mångtusenåriga kulturen omhuldas och vördas, medan landet samtidigt visar upp ett annat ansikte, ett som tagit starka intryck av västerländsk effektivitet och teknologi. Man vill också uttrycka tacksamhet för att Kinas kulturskatter i stor omfattning räddats till Taiwan, där de kan vårdas.

Flera partier

Förutom Kuomintang finns två mindre partier, "Det Unga Kina" och Kinas demokratiska socialistparti. Partiet Det Unga Kina, som närmast kan karakteriseras som liberalt, grundades i Paris 1923 av en grupp kinesiska studenter. Till målsättningarna hörde likvidering av krigsherrerna, de provinsfurstar som på 1920-talet med militära maktmedel motsatte sig centralregeringens auktoritet. Partiet önskade en stark centralmakt och ville upphäva de utländska privilegierna i Kina. Sedan Japans nya angrepp 1937 har partiet givit Kuomintang sitt stöd. Vid valet till Nationalförsamlingen 1947 vann partiet drygt hundra platser och har sedan dess varit representerat i nationalregeringen. I Nationalförsamlingen har partiet nu 85 ledamöter, vilka stödde Chiang Kai-sheks återval på presidentposten 1966. I Taiwans provinsparlament har partiet tre representanter.

Kinas demokratiska socialistparti bil-

dades 1946 genom en sammanslagning av de nationella socialisterna och de demokratiska konstitutionalisterna. Partiet flyttade sitt högkvarter till Taiwan samtidigt som nationalregeringen. På 1950-talet uppstod en splittring, som inte kunde biläggas förrän 1962. I Nationalförsamlingen har partiet 56 och i provinsparlamentet 1 mandat.

Även om Kuomintang helt behärskar statsmakten i republiken Kina, är det dock inte fråga om någon diktatur vare sig från partiets eller Chiang Kai-sheks sida. De båda småpartierna spelar visserligen ingen reell roll — annat än lokalt — men har sin fullständiga frihet. De demokratiska socialisterna står i viss utsträckning i opposition.

De politiska institutionerna har byggts upp på grundval av Sun Yat-sens ideologi, vilken bl.a. innefattar en fördelning av funktioner på olika organ, som sinsemellan är beroende av eller kontrollerar varandra. Den kinesiska konstitutionen antogs av en konstituerande församling 1946, vilken dock bojkottades av kommunisterna. Förutom nationalförsamling och presidenten finns ytterligare fem huvudorgan, de s.k. yuna, nämligen verkställande, lagstiftande, dömande, examinerande och kontrollerande yuan.

Nationalförsamlingen skall enligt författningen väljas på sex år. Den har ytterst begränsade uppgifter, nämligen att välja (och eventuellt återkalla) president och vicepresident samt att godkänna författningsändringar efter förslag av lagstiftande yuan. Den första nationalför-

samlingen valdes 1947 och sammanträdde 1948. Sedan dess har av naturliga skäl inget nyval över hela Kina kunnat hållas. Den första församlingen hade 2 961 medlemmar men efterhand har antalet reducerats. Somliga flydde inte till Taiwan, andra har avlidit och endast i vissa fall har det varit praktiskt möjligt att anordna fyllnadsval. Nationalförsamlingen har nu omkring 1 500 medlemmar. Till dess att val kan utlysas i hela Kina skall den nuvarande församlingen fortsätta att fungera.

Presidenten har omfattande maktbefogenheter enligt konstitutionen. Alla statshandlingar utförts i hans namn, ehuru under föreskriven medverkan av olika organ. Valperioden är sex år. Chiang Kai-shek återvaldes av nationalförsamlingen för sin fjärde period 1966 med 1 405 röster av 1 446 delegater. Samtidigt valdes C. K. Yen — även premiärminister — till vicepresident med 782 röster. Vid 1954 års presidentval nominerade de demokratiska socialisterna egna kandidater.

Det *verkställande yuan* (kabinettet — regeringen) består av premiärministern, dennes ställföreträdare samt de olika ministrarna. Premiärministern nomineras och utses av presidenten med det lagstiftande yuans samtycke. Övriga ministrar utses av presidenten på förslag av premiärministern.

Det *lagstiftande yuan* inrättades liksom det verkställande redan 1928 men hade då endast begränsade befogenheter. Församlingen, som väljs för tre år på yr-

kes- och regionalbasis är det högsta lagstiftande organet. Den har f.n. 455 medlemmar och är samlad året runt. Ingen ledamot får samtidigt inneha någon annan post i styrelsen av landet. Väljarna har revokationsrätt, dvs. de kan återkalla de valda representanterna. Församlingen väljer själv talman och vice talman. De viktigaste uppgifterna är: 1) beslut rörande all budgetlagstiftning (i själva verket kommer också åtskillig annan lagstiftning in i bilden) 2) godkännande av lagar rörande krig och fred samt fördrag med främmande makter efter förslag från presidenten 3) granskning av lagar beträffande ståndrätt och allmän amnesti, utfärdade av presidenten och kontraherade av premiärmistern 4) att av verkställande yuan kräva ändring av dess politik, då den lagstiftande församlingen är av annan mening 5) att ge samtycke till vissa i konstitutionen uppräknade högre utnämningar (lånet från USA:s författning är uppenbart) samt 6) att ta initiativ beträffande grundlagsändring. Utskottsväsendet är relativt väl utvecklat. Förutom 12 fasta utskott finns en rad specialutskott. Förhandlingarna är i regel offentliga.

Kinesisk JO

De kontrollfunktioner gentemot statsöverhuvud och regering, som i de västerländska demokratierna i regel utövas av det lagstiftande organet tillkommer i republiken Kina det *kontrollerande yuan*, som också har andra vidsträckta befogenheter, vilka i Sverige närmast tillkom-

mer justitiekanslern och riksdagens ombudsmän. Att överlämna sådana uppgifter till ett särskilt organ följer gammal kinesisk sedvänja ända tillbaka till århundraden närmast före Kristi födelse. Efter den kinesiska revolutionen 1912 gavs till en början efter västerländsk förebild de kontrollerande befogenheterna åt parlamentet. Men redan 1928 började man systematiskt genomföra femmaktsfördelningen i enlighet med Sun Yat-sens mönster. 1931 inträttades det kontrollerande yuan, som också fick plats i 1946 års konstitutionella system. Kontrolllyuan består av 82 medlemmar, valda för sex år på regional grundval. Församlingen utser själv ordförande och vice ordförande. I författningen anges uttryckligen, att detta är det högsta kontrollorganet i staten. Det kan ställa alla ämbets- och tjänstemän på såväl nationell som lokal nivå under åtal. Beträffande åtal mot republikens president och vicepresident krävs, att en fjärdedel av kontrollyuans medlemmar står bakom initiativet samt att beslut fattas med enkel majoritet. Domare är i sådant fall nationalförsamlingen. Medlemmarna i de andra yuan kan likaledes åtalas med undantag av det lagstiftande yuan, vilket liksom kontrolllyuan är direktvalt av folket.

Det har sitt stora intresse att se hur kontrollyuans verksamhet fungerar i praktiken. Församlingen sammanträder dels en gång i månaden in pleno, dels fördelar sig medlemmarna på tio kommittéer, som var och en övervakar sitt speciella område. Under organet lyder också

revisionsministeriet, en motsvarighet till vårt riksrevisionsverk. Ministern eller "riksrevisorn" utnämns av kontrolllyuan med det lagstiftande yuans samtycke. Kontrollyuans samtycke krävs å andra sidan för presidentens utnämning av ordförande och vice ordförande i det dömande och det examinerande yuan. Ett sådant samtycke gavs också vid de senaste tillfällena, då det var aktuellt men det förtjänar observeras, att enhällighet inte rådde. Presidentens kandidater till ordförande- och viceordförandeposterna i examinationsyuan fick 1966 respektive 70 och 60 röster av de i båda fallen avgivna 75, medan ordföranden i det dömande yuan 1965 godkändes med 56 av avgivna 73 röster.

Ett åtal mot en försumlig ämbetsman kräver undersökning och beslut av minst tio ledamöter av kontrolllyuan, varefter ärendet överlämnas till det dömande yuans kommitté för disciplinbrott. Under verksamhetsåret 1965—66 (liktydigt med vårt budgetår) skedde detta beträffande tre fall med sammanlagt 59 regeringstjänstemän inblandade. En mildare åtgärd består i att fatta beslut om klander (censure) mot en tjänsteman, varefter ärendet överlämnas till vederbörandes överordnade för åtgärd — i de fall, då brott föreligger mot civil- eller militärlag, måste fallet överlämnas till civil eller militär domstol. Sådant klander riktades 1965—66 av kontrolllyuan i fem fall med tio tjänstemän inblandade — i ett av fallen överlämnades ärendet till domstol. Kontrolllyuan kan också fatta direkta

beslut om korrekativa åtgärder. Sådana rekommendationer överlämnas till verkställande yuan eller dess minister och kommissioner, som måste genomföra de föreslagna åtgärderna och därefter inom två månader lämna rapport till kontroll-yuan. Detta skedde 1965—66 i tolv fall.

Kontroll-yuan utför genom särskilda undersökningskommissioner kontroll av både den civila och den militära förvaltningen, såväl på nationell som på provins- och lokalnivå. Därtill mottar man klagomål från allmänheten, under perioden 1965—66 inte mindre än 4 528, dvs. nära dubbelt så många som riksdagens ombudsmän i Sverige får ta sig an under ett år.

Till detta kommer såväl sakrevision som kameral revision och siffergranskning inom förvaltningen av olika organ, underställda kontroll-yuan.

Habeas corpus

Det *dömmande yuan* inrättades 1928 och består av 15 domare, utnämnda av presidenten med kontroll-yuans samtycke. Detta är statens högsta rättsorgan med översyn över hela rättsväsendet, rätt till lagtolkning samt insyn över rekryteringen till domare-, åklagare- och advokat-ämbetena. Under dess domvärjo står tre huvudorgan, nämligen Högsta Domstolen, Högsta Förvaltningsdomstolen och den tidigare nämnda Kommittén för disciplinbrott av ämbetsmän. Sedan 1952 har det förekommit 113 fall av lagtolkning. Kommittén för disciplinbrott behandlade 1965—66 222 fall, av vilka 169

föränledde åtgärd. Trots att landet befinner sig i krig fattades tre successiva beslut 1951—1953, som föreskriver dels att icke militära fall med undantag för förräderi uteslutande skall behandlas av civila domstolar, dels att personer som arresteras av polisen inom 24 timmar skall åtalas inför domstol eller släppas fria. Under rubriken "förräderi" faller enligt krigslagarna från 1949 politiska brott sådana som subversion och kommunist-samröre. En effektiv säkerhetspolis vakar över landets säkerhet. Med tanke på krigstillståndet och närheten till det kommunistiska fastlandet har dock krigslagarna endast behövt tillämpas i begränsad omfattning.

Det *examinerande yuan* slutligen går liksom kontroll-yuan tillbaka på förebilder ända från andra århundradet f. K. De 19 medlemmarna utnämns av presidenten på sex år med kontroll-yuans samtycke. Uppgiften består i att över hela fältet examinera och godkänna aspiranter till befattningar i det allmännas tjänst. Organet fungerar alltså som en sorts motsvarighet till Civil Service Commission i USA eller Storbritannien. Eller med andra ord: det är regeringens personaladministrativa avdelning.

Av det sagda framgår, att Nationalist-Kinas politiska institutioner i hög grad utgör en blandning av österländskt och västerländskt. Det är ingalunda fråga om parlamentarism i västerländsk mening, även om det finns klart parlamentariska drag. Detta återspeglas i författningens bestämmelser för den händelse att oenig-

het skulle uppstå mellan några av de olika yuan. Det lagstiftande yuan kan inte genom misstroendevotum förmå det verkställande, regeringen, att avgå, lika litet som det verkställande yuan kan upplösa den lagstiftande församlingen. Oenighet mellan de två kan alltså resultera i att systemet går i baklås. Men i en sådan situation är det föreskrivet, att presidenten skall rådfråga ordförandena i de fem yuan och därefter använda sin konstitutionella och personliga auktoritet för att lösa tvisten.

Likaledes torde det vara tydligt, att man särskilt i ett avseende varit framgångsrik. Man förnekar inte på Taiwan i dag, att Nationalist-Kinas kanske största svaghet, som verksamt bidrog till nederlaget mot kommunismen på fastlandet, var den omfattande korrruptionen i förvaltningen. Därför förvånar det inte heller, att man just på denna punkt varit särskilt angelägen att genomföra förändringar med garantier mot korrruption i framtiden. Och man har i stor utsträckning lyckats. Som visats lägger kontroll-yuan i dagen en stor effektivitet. Vad inte dess inspektioner kan uppdaga, kan lätt komma till dess kännedom genom klagomål av enskilda medborgare, en rätt som utnyttjas i en omfattning, som inger res-

pekt för systemet och som även torde visa, att det omfattas med förtroende av medborgarna. Genom det sinnrika systemet av kontrollåtgärder med ett samspel mellan kontroll-yuan och det dömande yuan har man upprättat en rättsstat, som bjärt kontrasterar mot laglösheten och terrorn på det kommunistiska fastlandet.

En svaghet består dock. De valda församlingarna, nationalförsamlingen samt det lagstiftande och det kontrollerande yuan, har ursprungligen utsetts vid en tidpunkt, då fria val kunde hållas över hela Kina. Då nationalistregeringen gör anspråk på att företräda hela Kina men samtidigt inte kan låta förrätta nyval, har man tvingats att gå efter annan förlänga mandatperioden för de valda församlingarna. Samtidigt har dessa, eftersom fyllnadsval kunnat ske endast i ytterst begränsad omfattning, kommit att bli åldrande församlingar. Man kan därför tvingas att genomföra en totalrevision av författningen. Det är då inte uteslutet, att provinsregeringen och provinsparlamentet på Taiwan, som i vanlig ordning nyväljes vart fjärde år, kan komma att få en även formellt starkare ställning än i dag, sannolikt med inordnande av det sinnrika maktfördelnings-systemet också i en ny konstitution.