

Jaakko Nousiainen

FINLANDS STYRELSESKICK: FRÅN ETT BLANDAT TILL ETT PARLAMENTARISKT STATSSKICK

Samhällelig och historisk bakgrund

Ett lands statsskick bestäms av dess samhällsstruktur och nationens politiska erfarenhet. De är avgörande för de relevanta konfliktdimensionerna, för konfliktens och konkurrensens substans och intensitet och avgränsar alternativen för den statliga strukturen. Som juridiskt och politiskt dokument påverkas grundlagen av lagstiftarnas värderingar, det ideella och teoretiska arv som förs vidare av deras specifika kulturkrets samt av deras maktpolitiska kalkyleringar. Den bär med sig en prägel av de förhållanden som varit rådande när den antogs, och i takt med förändringar i omvärlden uppstår det en spänning mellan den normativa ramen och en politiska verklighet som strävar att spränga ramen.

Med tanke på framväxten av ett jämlikt samhälle och en demokratisk stat har den finländska nationen lyckligtvis alltid haft en relativt enhetlig struktur; det har inte funnits vare sig etniska, kulturella, religiösa eller språkliga motsättningar som skulle ha skapat djupa klyftor i samhället och sådana intressekonflikter som skulle ha upplevts som svårlösta moraliska problem. Konflikterna mellan finsk- och svenskspråkiga var en gång ett sådant problem, men det omformulerades på ett förhållandevis tidigt stadium till ett minoritetsproblem, som fick en lyckad lösning och som därmed politiskt har spelat en ganska underordnad roll under de drygt femtio år som gått sedan dess.

Däremot har klassindelningen på socioekonomiska grunder varit mycket skarp och politiskt betydelsefull i det finländska samhället. I en kritisk fas av den statliga frigörelseprocessen tillspetsades motsättningarna 1918 till den grad att ett inbördeskrig bröt ut, som ledde till uppkomsten av en klassbetingad spricka som löpte genom hela den fackliga, ekonomiska och kulturella sektorn och till att arbetarbefolkningen upprättade sina egna parallella organisationer och institutioner för sin verksamhet. Konflikten accentuerade partibildningens klassbundenhet, även om klasskonstellationens framträdande ställning i politiken också var en konsekvens av de nordiska samhällenas enhetlighet på andra områden. Motsatsförhållandet mellan landsbor och stadsbor och agrarpartiets centrala ställning bidrog i sin tur till att tona ner denna frontindelning och till att förhindra att klasskonflikten tillspetsades i det statliga livet. I takt med de strukturella förändringarna i

samhället har den klassbundna politiska beteendemodellen även annars fördunklats sedan 1960-talet. Vid ingången av det tredje årtusendet av vår tideräkning står Finland fram som en starkt konsensuell politisk gemenskap bland staterna i Västeuropa.

Den nordiska självstyrelsemodellen och det nordiska rättsstatsidealet utgör den historiska grund som gjorts sig gällande ända fram till våra dagar. Finländarnas politiska organisering kan spåras till spontant och lokalt uppkomna samhällen, självstyrande socknar, under förhistorisk tid. Härifrån spred sig folkrepresentationen under medeltiden till landskaps- och riksnivå, även om rätten att delta i valet av representanter - med hänsyn till både den yttre och den interna situationen - var starkt begränsad ända fram till början av 1900-talet. Kravet på att lagen skall vara bindande inte bara för medborgarna utan också från den lägsta till den högsta utövaren av offentlig makt fick en särskilt accentuerad betydelse när finländarna under ofärdsåren mot slutet av autonomi (1899-1905) reste sig till försvar för sin egen grundlag och rättsordning mot godtycklig maktutövning utifrån. En stark legalism och respekt för juridiska former har allt sedan denna tid präglat såväl myndigheternas rollval som medborgarnas beteende. I Finland är också grundlagen synlig och skarpt fokuserad: man läser den gärna som den är skriven.

Finland utgjorde under ett sekel, 1809-1917, en autonom stat i det ryska imperiet. Utvecklingen under denna tid innefattade en del motstridiga element. Å ena sidan gjorde stats- och nationsbygget betydande framsteg. Tack vare sitt eget representationsväsen och sin egen centralförvaltning och inom ramen för sitt nedärvda särskilda rättsväsen av svensk modell fick finländarna själva axla en väsentlig del av ansvaret för sina egna angelägenheter på alla förvaltningsnivåer. När landet blev självständigt 1917 var sålunda nästan alla de strukturer som behövs för ett självständigt statligt liv på plats: lokala självstyrande samhällen, en regionalförvaltning, en nationell riksdag, en regering, centrala ämbetsverk, domstolar och partier samt ett medborgarsamhälle med ett allt finmaskigare organisationsnätverk. Det enda som saknades var ett eget statsöverhuvud. Allt sedan mitten av 1800-talet hade också nationens kulturella medvetande snabbt förstärkts i samma västorierade anda som förut och därmed fanns de attitydmässiga förutsättningarna för ett totalt statligt självstyre i god tid på plats.

Beroendet av det autokratiskt styrda Ryssland ställde svåra hinder i vägen för en demokratisk utveckling. Samtidigt som det fördröjde en översyn av medbestämmandet och de medborgerliga rättigheterna bevarade det sådana auktoritetsstrukturer i nationens politiska kultur som i väsentliga delar byggde dels på en regentdominerad stark individauktoritet, dels på en kollektiv och opersonlig byråkrati. I Finland har genomgripande beslut till förmån för demokratin således fattats under brytningsperioder, då de stora massorna har frigjort sig från sina tidigare band. Detta skedde en gång redan före självständigheten 1906-07, då nationen i en situation som närmade sig en folkresning ersatte ståndsrepresentationen med fyra kamrar med en enkammarlantdag som valdes utifrån allmän och lika rösträtt. Det fanns inte många förebilder för en sådan lösning i den dåtida världen.

Den blandade statsformen av modell 1919

Den självständiga statens strukturella grund lades 1917-22 genom riksdagens lagstiftningsåtgärder. Då godkändes en regeringsform och övriga nödvändiga statsförfattningslagar. Genom speciallagar konkretiserades medborgarnas grundläggande demokratiska rättigheter som fanns inskrivna i regeringsformen.

Regeringsformen 1919 utarbetades och antogs i ett läge då den nationella gemenskapens ideologiska och intressepolitiska svallvågor gick höga. Den regentcenterade maktstrukturen hade under de föregående seklerna stabiliserats under fredliga former och fått ett starkt fotfäste, och en betydande del av samhällets övre skikt hade tagit den till sig som en integrerande del av dess politiska kultur. Från Europa välldes konkurrerande demokratiska ideologier in, som i institutionellt hänseende konkretiserades i en republikansk statsform och ett parlamentariskt styrsätt baserat på regeringsansvar.

De viktigaste politiska eliterna var beredda att grunda sina alternativ på västeuropeisk och nordisk erfarenhet, men också inom denna ram stod två maktuppfattningar och demokratiska modeller mot varandra i statsförfattningsdebatten. För de konservativa var det viktigt att värna en suverän och stark regeringsmakt i kombination med en enhällig demokrati fri från partipolitiska intressen och konkurrens mellan partierna, medan liberaler och socialister utgick från folkets självstyrelse, som garanterar också ordning och kontrollerade förhållanden. Enligt det förra synsättet utgjorde en stark makt sin egen odelbara helhet, där den högsta verkställande makten utövades av en ensam auktoritet, monarken eller presidenten. Enligt den liberala uppfattningen kan däremot endast folkets stöd och förtroende, som inhämtats genom val, garantera demokratin och en stabil regeringsmakt.

Starkt förenklat kan det sägas att de olika synsätten egentligen aldrig blev avstämde mot varandra utan placerades sida vid sida i grundlagen. Resultatet blev en statsförfattning, där vissa dåtida rätt avancerade strukturer kombinerades med ålderdomliga sådana. På aristokratiskt vis kunde den alltså betraktas som det slag av sådan blandad statsform som denne antikens filosof rekommenderat. Lyckligtvis kunde den i utgångsläget tillfredsställa de motstridiga förväntningarna på maktutövningen och därmed har den motstått åtta decenniers väder och vind utan att någonsin ens ha varit hotad på allvar.

Genom regeringsformen 1919 stadfästes inget i sig mekaniskt tillämpligt statligt system för Finland. I likhet med äldre statsförfattningar fastlades i korta och koncisa ordalag en relativt flexibel ram för beslutsfattarna att rymma in sina egna ambitioner, förhoppningar och farhågor i. I statsskicket inympades med lindrigt våld mot statsförfattningslogiken två element: rigiditet och flexibilitet, auktoritet och demokrati, centralisering och decentralisering. Presidentväldet och parlamentarismen var båda i stor utsträckning legitima förvaltningsmodeller, mellan vilka praxis kunde vackla i takt med det statliga livets cykliska svängningar. I detta hänseende blev Finlands skrivna statsförfattning synnerligen flexibel.

Enligt 2 paragrafen i regeringsformen "tillkommer statsmakten i Finland folket, som företrädes av dess till riksdag församlade representation". Grunden var alltså en klart uttalad tanke om folkets suveränitet, och den konstitutionella delegeringen av makten skulle följa modellen för västeuropeisk parlamentarism. I enlighet med detta tillkom "den allmänna styrelsen" som verkställande makt det ministerkollegium som benämndes statsråd och som enligt grundlagen uttryckligen skulle åtnjuta riksdagens förtroende. Möjligheten att uttala misstroendevotum blev inte formlig, utan det räcker i alla sammanhang med en klar åsiktsyttring av en majoritet i riksdagen. Till yttermera förvisso antogs ett proportionellt valsätt, som tillåter att också små politiska åsiktsriktningar kan göra sig gällande på den statliga arenan.

Parlamentarismen är ett flexibelt system som reagerar känsligt på förändringar i omvärlden. För att stabilisera regeringsmakten förstärktes parlamentarismen med ett presidentiellt maktcentrum som anförtroddes viktiga maktutövnings- och regleringsfunktioner. De fanns högtidligen uppräknade i regeringsformen med särskild tonvikt på var och en av dem.

Till grund lades en ansenlig dos traditionell nordisk regentmakt avpassad efter presidentskap. Viktigast var det allmänna bemyndigandet i 33 paragrafen att leda utrikespolitiken: "Om Finlands förhållande till utländska makter bestämmer presidenten". Kabinettet var hans medarbetare och medaktör, och parlamentets samtycke krävdes bara för de allra viktigaste åtgärderna. Inom lagstiftningen hade presidenten en ganska omfattande rätt att utfärda förordningar; det var också han som avlät regeringens propositioner till riksdagen och stadfäste lagar med sin uppskjutande vetorätt, som han utövade enligt prövning. Vidare hade presidenten en omfattande tjänsteutnämningssrätt, överbefälet över krigsmakten, allmän uppsikt över förvaltningen, rätt att benåda och att bevilja dispens och finskt medborgarskap.

Senare tiders tankegångar om maktfördelning gav ökad tyngd åt förteckningen över presidentens maktbefogenheter. De lyfte fram statsöverhuvudets reglerande roll i förhållande till det parlamentariska maskineriet, riksdagen och regeringen. Så fick presidenten full formell befogenhet att utnämna statsministern och övriga ministrar utan att riksdagens samtycke behövde inhämtas på förhand samt en oinskränkt rätt att upplösa riksdagen och utlysa nyval.

När det gäller beslutsfattandet bands presidenten dock vid regeringen. Det väsentliga var att han fick stå som ensamt maktcentrum. Ministerkabinettet var inte längre statsöverhuvudets arbetsredskap men han fick inte heller någon egen stab eller något eget ämbetsverk till sitt stöd. Presidentens kansli förblev ända in på 1990-talet ett anspråkslöst verk med bara en absolut nödvändig personal och det var över huvudtaget inte avsett att vara ett ämbetsverk för beredning av de regeringsfrågor som hör till presidenten. Under de svåra åren 1946-56 lät president J.K.Paasikivi en gång undslippa sig nästan på allvar: Den här tjänsten är inte mycket att skryta med, snarare tvärtom. Där sitter du ensam på slottet från morgon till kväll med bara adjutanten i din närhet. De frågor som föredrogs för presidenten för beslut skulle således beredas i ministerierna, och merparten av sina beslut skulle presidenten fatta i kretsen av ministrar vid regeringens sammanträde och utifrån regeringens beslutsförslag. Decennierna igenom har den juridiska doktrinen och

statlig praxis visserligen tillerkänt presidenten rätten att avvika från ministrarnas ståndpunkter och rekommendationer. Regeringen kom att utöva sina omfattande beslutsbefogenheter vid särskilda sammanträden som presidenten inte hade tillträde till. Han fick inte heller någon direkt kontakt med riksdagen; presidenten hade lov att besöka parlamentet bara för att öppna och avsluta den årliga sessionsperioden.

Från parlamentarism till presidentmakt - och tillbaka igen

Kärnfrågan i tillämpningspraxis beträffande statsförfattningen blev alltså att finna en fungerande balans mellan det presidentiella och det parlamentariska maktcentrumet och att samordna konkurrerande legitimitetskrav och undvika konflikter. Lyckligtvis var inte stödet för någondera modellen till syvende och sist starkt bundet vid samhällsklass eller politisk inriktning, och det föreföll inte att komma som en överraskning för någon att det statliga livet ända från början av 1920-talet sökte sig ut i den europeiska flerpartiparlamentarismens normala fåra. I den första tidens starkt centerideologiskt präglade atmosfär fick en primärt parlamentarisk tolkning av statsskicket överhanden över den primärt presidentcenterade.

Den förste presidenten K.J. Ståhlberg hade som medlem av det lilla liberala partiet en svag politisk ställning och saknade resurser för en extensiv utveckling av presidentmakten - och önskade det inte heller. Därför iklädde sig Ståhlberg en mycket formell roll, där den centrala uppgiften var att utse statsministern och utrikesministern och att utöva inflytande bakom kulisserna i växelverkan med ett fåtal politikervänner.

Ansvar för att leda regeringens dagliga verksamhet vilade på statsministern och hans ministerkollegium, medan statsöverhuvudet i första hand tjänade som en balanserande och konfliktlösande faktor, inte som ledare av den statliga verksamheten. De flesta av presidentens maktbefogenheter, också i utrikespolitiken, granskades genom ett "parlamentariskt filter". Både partikonstellationen och regenttraditionen förhindrade då, precis som fram till våra dagar, ett majoritetsstyre, som uppkommer när den presidentiella och den parlamentariska maktpolen smälter samman och statsöverhuvudet också upphöjs till operativ regeringsledare. En stark beteendenorm har tvingat presidenter med olika politisk bakgrund att frigöra sig från den partibaserade dagspolitiken när de har blivit valda och att uppträda som "neutrala" statsöverhuvuden som betonar nationens enhet.

När presidenten valdes indirekt, av en 300-manna elektorsförsamling, kunde han inte åberopa något direkt bemyndigande av folket. Folkets stöd spelade en viss roll i elektorsvalet, men i sista hand avgjordes presidentvalet vid förhandlingar mellan partiledarna.

Presidentinstitutionen hade en stark traditionell och konstitutionell legitimitet, medan parlamentarismens legitimitet baserade sig på ett demokratiskt bemyndigande. Dessa två maktcentrum placerade sig på väsensskilda nivåer i den politiska processen i Finland och därmed behövde ingen legitimitetskonflikt uppstå.

Statsrådet var en vardagsexpeditör, som en majoritet i riksdagen stödde eller hade fördragsamhet med, medan presidenten var nationens symbol och trots allt, inom snäva gränser, den högsta auktoriteten.

Finlands styrelseskick representerade alltså en klarskuren dyarki, ett dubbelledarskap, där det mellan de centrala aktörerna - presidenten och statsministern - existerade en rätt stor "gråzon", men där arbetsfördelningen och skillnaden i verksamhetsnivåer var så tydliga att konstellationen ibland kunde kränga från den ena sidan till den andra men ändå hålla sig relativt stabil utan att hamna i konflikt. De smalbasiga och ofta växlande regeringarna hade en mycket svag politisk förankring. Under sådana förhållanden uppstod det ingen statsförfattningskris om presidenten fattade ett avgörande efter sitt eget huvud eller styrde regeringen i beredningen av något ärende. Det parlamentariska maktcentrumet var berett att visa flexibilitet och anpassa sig till interventioner från statsöverhuvudets sida.

Utifrån dessa grundvalar föreföll Finlands statliga system före andra världskriget att stabiliseras som en småpartiparlamentarism av västeuropeiskt snitt, som karaktäriserades av smalbasiga och kortvariga regeringar, ett sporadiskt och roterande statsministerskap samt en ryckig verksamhetspolitik. Sexpartisystemet av skandinavisk typ var starkt starkt förankrat i samhällsstrukturen och jämförelsevis stabilt, men de skarpa partigränserna och inflammerade relationerna försvårade allt samarbete. Under 1920-talet hade landet totalt 13 regeringar och nio olika statsministrar. Bara två av regeringarna var majoritetsregeringar, medan fyra var smalbasiga enpartiministärer.

Mot slutet av 1930-talet stabiliserades den parlamentariska strukturen genom att de två stora partierna, agrarförbundet och socialdemokraterna, bestämde sig för regeringssamarbete. Denna kombination utgjorde stommen i regeringarna under fem årtionden, och från och med denna tid betraktades ministärer med en riksdagsmajoritet bakom sig som eftersträvansvärda och normala regeringstyper. I de skandinaviska länderna uppfattas minoritetsregeringar alltså som normala regeringslösningar, i Finland har sådana konstellationer däremot betraktats som undantag och tillfälliga lösningar på grund av ett rådande dödläge.

Den viktigaste förändringen i det statliga systemet efter andra världskriget var att en arbetsfördelning som avvek från den tidigare stabiliserades i fredstida förhållanden: presidentens utrikespolitiska ledarroll legitimerades genom en ny tolkning av statsförfattningen. Regeringsformens 33 paragraf lyftes ut ur hela statsförfattningsdokumentet och började läsas och tolkas bokstavligen. De känsliga relationerna med Sovjetunionen bidrog till framväxten av ett personifierat ledarskap. Statsöverhuvudet fick genom sitt erkända utrikespolitiska ledarskap större rörelsefrihet också i inrikespolitiken; skillnaden mellan dessa två sektorer beskrevs med förkärlek som "ett streck i vattnet". Under de följande decennierna var den finländska demokratimodellen kanske närmast halvpresidentiell.

Inte minst under Urho Kekkonens långa epok (1956-81) sträckte sig statsöverhuvudets inflytande allt längre ut i det offentliga livet. Presidenten var den centrala statliga beslutsfattaren, den som reglerade de politiska

förhållandena, den som slog vakt om samhällsmoralen och påverkade den allmänna opinionen. Presidenten ledde med fast hand den starkt aktiverade utrikespolitiken genom direkta kontakter med tjänstemannaledningen i utrikesministeriet. I landets interna angelägenheter överdrevs hans heltäckande makt, men han hade åtminstone rätt att få information om viktiga frågor, att ta initiativ och lägga in veto för att hindra en tilltänkt åtgärd. Kekkonen bröt sig ut ur statsöverhuvudets konstitutionella elfenbenstorn genom att knyta ett omfattande kontaktnätverk inom olika sektorer och på olika nivåer i samhället.

Under den därpåföljande presidenten Mauno Koivistos tid (1982-94) styrdes det statliga livet tillbaka i riktning mot parlamentarism. Speciellt under sin andra sexårsperiod bekände sig presidenten till anhängarna av den "ståhlbergiska modellen" i det att han ville ge den parlamentariska regeringen större spelrum i såväl inrikes- som utrikespolitiken.

Men det parlamentariska styret stabiliserades och förstärktes också oberoende av presidentens attityd och åtgärder. Partierna hade allt sedan 1960-talet sänkt sin ideologiska och intressepolitiska gard i kampen om de breda folklagens - framför allt det starkt expanderade, formlösa mellanskiktets - stöd. Ett egenartat system bestående av de tre ledande partierna växte småningom fram, där konservativa, agrarer och socialdemokrater tävlade om maktpositionen och två partier i omväxlande parkonstellationer utgjorde stommen i stabila majoritetsregeringar. Sedan 1983 har regeringarna hållits vid makten hela fyraårsperioden ut, och alla varianter av denna konstellation - två av de ledande partierna bildar regering med ett i opposition - har prövats. Vissa smågruppers medverkan förstärker regeringens ryggrad. Tidigare hade det varit besvärligt att locka partierna att axla en del av regeringsansvaret, men nu blev problemet vilka som måste lämnas utanför. Den förväntade utdelningen av en ministerportfölj anses vara betydligt större än den insats den kräver, till exempel en förlust i följande riksdagsval. Partisplittringen har alltså ersatts av en stark inriktning på samverkan, och utåt sett är den finländska parlamentarismen den mest stabila i Norden. Som motvikt till de sittande regeringarnas stabilitet verkar dock väljarkårens ökade rörlighet och benägenhet för maktskifte efter riksdagsval.

Orsaken till detta konsensuspatos står möjligen att söka i de många krisperioder som nationen genomlevt, då det varit nödvändigt att samla krafterna för att försvara samhället och staten. En stor roll spelar också det förut nämnda faktum att den finländska politiken tack vare det starka agrarpartiet och dess förmåga att sluta koalitioner med både högern och vänstern inte har utvecklats till en blockpolitik, till en motsättning mellan höger och vänster. Ovanpå den traditionella höger-vänsterdimensionen har det framför allt under 1990-talet uppstått en ny centrum-periferidimension med både nationella och internationella förtecken, inom vilken socialdemokraterna i sin tur placerar sig någonstans mitt på skalan.

Om det parlamentariska systemet tidigare i stort sett präglats av flexibilitet och instabilitet, utgjorde det från och med 1980-talet en kombination av flexibilitet och stabilitet. Regeringarna förband sig allt starkare vid sina program och sina uppgifter och statsministern iklädde sig rollen av stark ledare av helt ny typ. Den internationella avspänningen slätade ut presidentens profil över lag, och Finlands medverkan i den europeiska integrationen fördunklade för gott gränsen mellan utrikes- och inrikespolitiken. Riksdagen

moderniserade i sin tur sina interna funktioner och effektiviserade sina kontrollmetoder; med avvikelse från gamla traditioner blev den också ett parlament som debatterar aktuella frågor och dialogen med regeringen fick helt ny intensitet.

Bakgrunden till reformen

Kombinationen av rigiditet och flexibilitet i statsförfattningen stod sig rätt väl genom sju decennier. Den klarade av de nationella kriserna och medgav en tillräcklig kontinuitet i de statliga funktionerna. En förutsättning för denna stabilitet var dock att det presidentiella och det parlamentariska maktcentrumet höll sig på väsentligt skilda nivåer för att undvika konkurrens och sammanstötningar. På denna punkt förändrades läget på 1990-talet också för presidentens vidkommande.

Genom att direkt folkval infördes 1994 förstärktes presidentmaktens legitimitet till en del i och med att den valde tillförsäkrades folkets direkta bemyndigande utan partiledarnas förmedling. Redan det första valet innebar en tyngdpunktförskjutning för presidentskapet i det politiska fältet: det fjärmades från organisationer och eliter och närmade sig väljarkåren. Valkampanjen genomfördes under mycket folkliga former, och mycket i det traditionella presidentskapet avmystifierades och förlorade en hel del av sin dynastiska värdighet. Det regentfixerade och patriarkaliska ledarskapet gav vika för ett folkligt ledarskap och det institutionella ledarskapet för ett ledarskap baserat på personliga relationer. Presidentmaktens traditionella och konstitutionella legitimation försvagades, presidenten fick lov att konkurrera om makten på samma arena som partiledarna och genom fortsatt aktivitet arbeta för att säkra sitt mandat.

President Martti Ahtisaari (1994-2000) fann sig i det parlamentariska systemets krav och underströk vikten av samarbete mellan riksdagen, statsrådet och presidenten inte minst i det utrikespolitiska beslutsfattandet, som statsöverhuvudet dock fullt ut deltar i inom ramen för sina konstitutionella befogenheter. Den pluralistiska modellen för utrikespolitiskt ledarskap befäste mycket snabbt sin ställning. Detta räckte dock inte till för att förhindra att problemet med konkurrerande legitimiteter, som är typiskt för ett system med två makttoppar, dyker upp i vissa särskilda situationer. Det kom till öppen konflikt mellan riksdagen och presidenten när unionens nyblivna medlemsland skulle lägga fast beslutsproceduren i Europafrågor. I det sammanhanget måste statsförfattningen i vilket fall som helst öppnas. I denna skärmytsling försvarade Ahtisaari presidentmaktens sista bastion och avgick med en temporär seger, nämligen rätten att vid sidan av statsministern delta i Europeiska rådets möten. Men samtidigt slöt konkurrenterna leden inför nästa projekt, totalreformen av statsförfattningen.

Grundlagsreformen hade flera motiv och mål: (1) att kodifiera grundlagarna, (2) att samordna och modernisera normstrukturen i samband med ett slags "periodisk service" och (3) att se över den rådande maktfördelningen. I alla sammanhang underströks det att meningen inte var att ändra grunderna för Finlands statsförfattning, utan att det uttryckligen var fråga om en begränsad översyn utifrån kontinuiteten i denna tradition.

Partiella reformer hade gjorts i grundlagarna inte minst sedan 1980-talet, men samtidigt ökade trycket inom riksdagen på en grundligare "omfördelning" av maktutövningen. Orsakerna var framväxten av en allt mera självmedveten ny riksdagsmannageneration, en generell förstärkning av det parlamentariska systemet och en önskan att förhindra att ett halvpresidentiellt styre återuppstår. Riksdagens otaliga åsiktsyttringar hade ingenting med konstellationen regering-opposition att göra.

År 1990 krävde riksdagen att "regeringen fortsätter beredningen av statsförfattningsreformen för att avbalansera riksdagens, republikens presidents och statsrådets maktbefogenheter och sålunda stärka riksdagens ställning". År 1992 rentav förutsatte riksdagen att "regeringen fortsätter med statsförfattningsreformen i syfte att parlamentarisera presidentens maktbefogenheter". Och 1994 förpliktades regeringen slutligen att sätta i gång med att skriva om hela grundlagen; i det sammanhanget måste de öppna maktbefogenhetsfrågorna avgöras.

I kraft av en sekelgammal svensk-finsk tradition hade statsförfattningen varit uppdelad i två centrala grundlagar: en regeringsform, som ursprungligen reglerade kungamakten och förvaltningen, och en riksdagsordning, som ordnade parlamentets funktioner. Nu gällde det att avstå från denna indelning och bygga upp ett enhetligt grundlagsdokument efter kontinental modell. Bestämmelserna om riksdagens interna funktioner skulle flyttas över till en författning på lägre nivå, arbetsordningen för riksdagen. I det sammanhanget behövdes en genomgång av normstrukturen för att göra den enhetligare och modernare. På grund av en lång rad ändringar som gjorts under decenniernas lopp hade grundlagarna förlorat något av sin enhetlighet och konsekvens. De innehöll gammalt och nytt, stilen och regleringens precision varierade i olika delar av dokumentet.

Utifrån debatten om statsförfattningen som pågått i hela trettio år och beredning i en expertgrupp utarbetades ett betänkande av en kommitté bestående av parlamentariker. Arbetet tog dem 17 månader. Detta betänkande låg till grund för den proposition som regeringen sedan överlämnade till riksdagen i februari 1998. Ett bevis på den djupgående förändringen i den politiska kulturen är att det inte längre kom till konfrontation mellan politiska partiideologier. Om meningsskiljaktigheter över huvud uppstod berodde de på skillnader i medlemmarnas personliga åskådningar och taktiska beräkningar: vilka grupper kommer att utöva regeringsmakten i början av det nya årtusendet. Riksdagen antog Finlands nya grundlag nästan enhälligt, i den sista omröstningen med 175 röster mot 2, och republikens president stadfäste lagen, som trädde i kraft den 1 mars 2000.

De centrala principerna i grundlagen

Statsskickets grunder

De tre första paragraferna i grundlagen beskriver det politiska systemet i Finland som en republik med parlamentarisk demokrati. Bestämmelsen om statens suveränitet måste under nuvarande förhållanden

anpassas till de internationella förpliktelser som Finland åtagit sig, inte minst medlemskapet i Europeiska unionen. Lagen följer en försiktig nationell linje och låter bli att uttryckligen nämna dessa förpliktelser och medlemskap i statsskickets grunder; i stället ger 1 paragrafen uttryck för en generellt positiv hållning till internationellt samarbete. I 8 kap. ingår bestämmelser om beslutsfattandet i fråga om internationella förhållanden.

I 2 paragrafen kommer principerna om folksuveräniteten och statsskickets representativitet till uttryck; där fastslås, att riksdagen är det högsta statliga organet. Som ett komplement till den representativa demokratin har en bestämmelse (53 §) om möjligheten att ordna en rådgivande folkomröstning tagits in i grundlagen. De högsta statliga organens ställning och funktion har preciserats i 3 paragrafen utifrån en sedvanlig funktionell tredelning. Rättsstatsprincipen betonas i 2 paragrafen.

De grundläggande fri- och rättigheterna

Nytt är att trygandet av den enskilda människans friheter och rättigheter samt hennes rätt att delta och påverka lyfts fram. Friheterna och rättigheterna konkretiseras och specificeras i grundlagens andra kapitel, där bestämmelserna i nästan oförändrad form togs in från regeringsformen. Systemet med grundläggande rättigheter hade i själva verkets setts över i sin helhet några år tidigare genom en ändring i grundlagen som trädde i kraft 1995. Förteckningen bygger på grundläggande värderingar kring individens frihet, demokratiska medbestämmande och trygghet. De viktigaste ändringarna jämfört med det tidigare regelverket är dels att de grundläggande rättigheterna utvidgas utöver kretsen av medborgare till att omfatta alla människor som befinner sig inom det finska rättssystemets ram, dels att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har tagits in i grundlagen. De grundläggande rättigheterna har alltid inskränkt lagstiftarens handlingsfrihet på dessa områden, men avsikten med den aktuella skärpningen är att de ännu effektivare och direktare än hittills skall binda myndigheternas dagliga agerande. Domstolarna motiverar allt oftare sina avgöranden med grundläggande rättigheter.

Riksdagen

De grundläggande bestämmelserna om riksdagens struktur och verksamhet har samlats i 3 och 4 kapitlet. Den detaljerade regleringen sker i arbetsordningen, som riksdagen själv antar för sig. Valförfarandet styrs av en särskild vallag.

Riksdagens funktioner präglas i hög grad av att riksdagen är en enkammarriksdag och en partipluralistisk arena, där grundläggande nationella beslut fattas och deras fullföljd övervakas. I stora valkretsar säkerställs partipluralismen genom att valen verkställs som proportionella; valet 1999 resulterade sålunda i att de invalda 200 riksdagsledamöterna fördelade sig på totalt tio partigrupper. I detta originellt uppbyggda system,

som inte grundar sig på s.k. långa listor, har ledamöterna dessutom ett individuellt bemyndigande av väljarna, vilket inverkar på deras beteende.

Partigrupperna är centrala verksamhetsenheter i riksdagen, och under rådande stabila majoritetsparlamentarism kan regeringen effektivt styra lagstiftningsarbetet. Enskilda riksdagsledamöters rätt att föra upp saker på föredragningslistan och att göra en personlig insats i behandlingen har dock bevarats som en formell verksamhetsprincip. Så har riksdagsledamöterna en obegränsad rätt att tala i plenum och en omfattande möjlighet att göra ändringsförslag och väcka motioner, och var och en av dem är medlem i ett eller flera förberedande utskott. Det finns tre olika slag av motioner: lagmotioner, budgetmotioner och åtgärdsmotioner. Om den sistnämnda typen blir godkänd, leder det vanligen till ett politiskt bindande uttalande till regeringen. Det kan gälla en förpliktelse att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Riksdagens beslutsprocesser bygger i huvudsak på gammal grund; den nya grundlagen innebar inga större ändringar på denna punkt. Men nu skall lagförslag godkännas i två behandlingar i stället för tre. Den viktigaste arbetsfasen försiggår fortfarande i utskotten, vars betänkanden läggs till grund för behandlingen i plenum. Utskotten är i hög grad specialiserade, deras behörighet motsvarar grovt taget regeringens ministerieindelning. Andra frågor än lagfrågor, även statsbudgeten, beslutas i en enda behandling efter beredningen i utskott.

Man hade redan tidigare gjort ansatser att lätta på riksdagens stela, forbundna arbetssätt genom att intensivt dialogen med regeringen och skapa nya debattforum. Som exempel kan nämnas de muntliga frågetimmarna i plenum, då ledamöterna ställer frågor och ministrarna svarar, och aktuella debatter om dagsaktuella politiska frågor, som när som helst kan ordnas på initiativ av någon riksdagsledamot och genom ett beslut av talmanskonferensen.

Det parlamentariska perspektivet på statskicket lyftes fram för att förstärka dels riksdagens position gentemot regeringen, dels regeringens position gentemot republikens president. En av de allra viktigaste förändringarna i hela reformen, som kommer att stöpa om Finlands politiska system, är övergången från en presidentcentrerad till en riksdagscentrerad regeringsbildning. Presidentens inflytande över valet av statsminister och koalition hade visserligen varierat enligt de politiska konjunkturerna, men möjligheten till legitim intervention från presidenthåll fanns alltid där, och sammantaget var det en av presidentens viktigaste maktbefogenheter.

Enligt 61 paragrafen i grundlagen är det riksdagen som väljer statsministern. Presidenten meddelar statsministerkandidaten i valet, men när det gäller personen är han bunden vid resultatet av riksdagsgruppernas inbördes överläggningar. Om kandidaten inte får en majoritet i omröstningen, upprepas proceduren. I en eventuell tredje fas väljer riksdagen däremot statsministern utan kandidatuppställning. Presidentens uppgift blir att utnämna statsministern och på dennes förslag övriga ministrar.

Som politisk process kommer regeringsbildningen att få fastare former i praktiken. I normala fall kommer det förmodligen vid partiöverläggningar inför omröstningen att avtalas såväl om regeringsbas och programinnehåll som om statsministerns person. Vid behandlingen av grundlagen underströk riksdagen att den i alla skeden vill behålla kontrollen över förfarandet. Presidenten kan spela en aktiv roll bara om förhandlingarna hamnar i en återvändsgränd. Så kallade expeditionsministrar, som enbart stöder sig på presidenten och som förekom så sent som på 1970-talet, är inte längre möjliga.

Till yttermera förvisso skall regeringen direkt efter utnämningen lägga fram sitt program för riksdagen, som röstar om kabinettets förtroende. Detta förfarande möjliggör en bredare offentlig debatt om politiska substansfrågor.

Den parlamentariska huvudman-agent-relationen är tydligare uttalad än tidigare i 3 paragrafen i grundlagen. Modern partibaserad parlamentarism utgår visserligen från tanken att en majoritet i regering och riksdag med förenade krafter verkställer koalitionspartiernas politik, men de institutionella kontrollmetoderna är fortsatt viktiga inte bara för oppositionen utan också för de grupper som stöder regeringen. De viktigaste metoderna räknas upp i 43-47 paragraferna i grundlagen. Behandlingen av regeringens meddelanden, redogörelser och upplysningar samt olika slag av berättelser hör precis som den växande frågeinstitutionen till vardagen i riksdagens verksamhet. Under majoritetsparlamentarism leder interpellationer inte till misstroendevotum, de är i stället oppositionens demonstrativa vapen i kritiken mot regeringspolitiken.

Utskotten har också möjlighet till direkta kontakter med ministerierna inom sina respektive behörighetsområden: de kan t.ex. även utanför behandlingen av lagförslag begära utredningar om frågor som hänför sig till deras förvaltningsområde och ge feedback till ministeriet. Nytt är också enskilda riksdagsledamöters uttryckliga rätt att få uppgifter från myndigheterna, om de är nödvändiga för att ledamoten skall kunna sköta sitt riksdagsuppdrag.

Republikens president

I regeringsformen 1919 hade presidentens uppgifter sammanförts till en enhetlig förteckning i IV kapitlet, där varje maktbefogenhet lyftes fram som en särskild paragraf. Att institutionen har tonats ner framgår av den generella beskrivningen av presidentens uppgifter i 57 paragrafen i den nya grundlagen. De har specificerats i grundlagen eller andra lagar i samband med respektive uppgift. Beredningen av reformen hade ingen klar referensram att utgå ifrån med avseende på presidentens kommande ställning och roll. Siktet var inställt på att kringskära maktbefogenheterna över lag och att knyta även de återstående befogenheterna fastare samman med regeringens medverkan.

De viktigaste enskilda ändringarna gäller regeringsbildningen, som har behandlats ovan, och ledningen av utrikespolitiken, som omtalas längre fram. Tillkomstproceduren har en stor principiell betydelse: bandet och beroendet mellan presidenten och regeringen försvagas i och med att statsministern inte längre väljs av

presidenten utan av riksdagen. Presidenten utnämner de övriga ministrarna utifrån det förslag som den utvalde statsministern lägger fram och han kan knappast lägga lika stor tyngd som förr bakom sina egna preferenser beträffande person. Presidentens relationer med förvaltningen försvagas också av att hans tjänsteutnämningssmakt inskränks till att gälla enbart tjänstemannatoppskiktet.

I den nya grundlagen konstateras uttryckligen (64 paragrafen) att presidenten utan begäran kan - och skall - bevilja statsrådet eller en minister avsked bara om statsrådet eller ministern har fått misstroendevotum av riksdagen. Möjligheten till sanktioner mot riksdagen har urholkats genom en bestämmelse om att presidenten kan förordna om förtida riksdagsval bara om statsministern har tagit ett motiverat initiativ till det.

Presidentens lagstiftande makt har aldrig varit viktig med tanke på hans ställning och nu inskränks den ytterligare. Grundlagens 80 paragraf måste tolkas så att regeringen i normala fall utövar sin befogenhet att utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i lagen. Vid presidentens sammanträde fattas beslut om att lämna propositioner till riksdagen - förslag som gäller lagar, budgeten och fördrag - men presidenten kan inte i sak avvika från regeringens beredning. Vidare stadfäster presidenten godkända lagar och kan lägga in sitt veto; men då återgår lagen omedelbart till riksdagen för ny behandling, vars resultat är utslagsgivande, om riksdagen håller fast vid sin tidigare ståndpunkt.

"Republikens president fattar sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande" (58 § 1 mom.). Bestämmelsen innefattar den redan tidigare iakttagna principen att presidenten utövar sin beslutande makt med ministrarna samlade omkring sig i regeringens sammanträde, där ministrarna har möjlighet att yttra sina åsikter. Det parlamentariska bandet har förstärkts på två sätt: å ena sidan är det nu en regel nära nog utan undantag att presidentens beslut baserar sig på statsrådets förslag och å andra sidan har det gjorts svårare för presidenten att avvika från det.

I åtta decennier har statsförfattningsdoktrinen tillerkänt statsöverhuvudet rätten att fatta beslut t.o.m. i strid med statsrådets enhälliga ståndpunkt. Bara i några få fall har det kommit till öppen konflikt; meningsskiljaktigheterna har vanligtvis bilagts på förhand bakom kulisserna. Den nya grundlagen har bevarat denna doktrin som avviker från praxis i genuint parlamentariska länder, men i en konfliktsituation kan presidenten fatta ett beslut efter sitt eget huvud först efter det att ärendet har beretts på nytt och en beslutsrekommendation från regeringen föreligger (58 § 2 mom.). Man vågar väl förutspå att harmonin mellan presidenten och statsrådet kommer att vara den rådande modellen i framtidens politik.

Presidenten behåller sin ställning som överbefälhavare för försvarsmakten, men hans status som beslutsfattare förändras också på denna punkt. I stället för att presidenten-överbefälhavaren som förut skulle avgöra de flesta militära kommandomål i "sitt kabinett" på förslag av kommendören för försvarsmakten, förutsätter den nya grundlagen (58 § 5 mom.) att den behöriga ministern medverkar till beslutet.

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras dels att presidentens maktbefogenheter har inskränkts i den nya grundlagen, dels att hans beslutsfattande status är mera bunden än någonsin. Också i genuint parlamentariska länder ger statsförfattningen i regel statsöverhuvudena ett övermått av befogenheter: de har maktbefogenheter som de de facto inte utövar och uppgifter som de inte utför självständigt. Traditionen, statsförfattningarnas resistens mot förändringar och tendensen att ge en stark legitimation åt viktiga politiska beslut är ägnade att bibehålla systemet.

I sin undersökning *Echec au roi*, som utkom 1978, rangordnade den franske politologiske forskaren Maurice Duverger de västeuropeiska länder som representerar en stark presidentmakt efter hur stark ställning presidenten har. Ordningen varierade beroende på statsöverhuvudets formella, grundlagsfästa eller faktiska ställning. I det förra fallet kom Finland på första och i det andra på andra plats näst efter Frankrike. Med sin nya grundlag kommer Finland knappast att kunna särskiljas från de övriga parlamentariska republikerna i Europa. Och det är uppenbart att benämningen halvpresidentiell inte kommer att ha någon plats i statlig praxis heller.

Statsrådet

Regeringen - officiellt benämnd statsrådet - är enkel till sin struktur, den består av statsministern och högst 17 ministrar. Den saknar biträdande ministrar eller parlamentariska statssekreterare, som är vanliga i många länder. Det finns bara tretton ministerier och därför har två ministrar placerats i de viktigaste av dem. De sköter de avdelningar som de anförtrots oberoende av varandra, med likvärda befogenheter.

I flerpartiregeringar har statsministern traditionellt hållit en på något vis låg profil. I den senaste utvecklingsfasen, då regeringarna blivit långvarigare, verksamhetsmodellen konsensuell och Europapolitiken fått en viktig ställning, har statsministerns ledarroll dock lyfts fram och har nu för första gången erkänts i grundlagen (66 paragrafen).

Statsrådet har en allmän befogenhet inom den omfattande förvaltningen; till den hör alltså alla regerings- och förvaltningsfrågor som inte har förbehållits presidenten eller någon annan myndighet. Traditionen bjuder att regeringen sköter de uppgifter som ankommer på den inom sitt eget särskilda beslutssystem, som republikens president formellt sett inte har tillträde till. Därmed är presidentens sammanträde och statsrådets sammanträde vitt skilda händelser, som oftast också infaller under olika dagar. I statsrådets sammanträde behandlas också preliminärt de frågor som presidenten skall fatta beslut om.

I statsrådets beslutsprocess kan man särskilja mellan en administrativ och en politisk behandling av ärenden. Ända fram till våra dagar har de formella funktionerna organiserats utifrån förvaltningskollegiets långa traditioner. Årtiondena igenom hade ministersammanträdet belastats med en lång rad förvaltningsärenden, och först på 1990-talet var tiden mogen för en grundlig omfördelning av den beslutande makten genom delegering av en stor mängd administrativa rutinbeslut till ministerienivå. Reformen har dels

ökat ministeriernas ansvar för ledningen av respektive förvaltningsområde, dels skärpt regeringens politiska roll.

I koalitionsregeringar med fyra eller fem partier kräver politiskt laddade frågor särskilda berednings- och förlikningsforum. På denna punkt spelar regeringens fyra permanenta ministerutskott en viktig roll: utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet, finanspolitiska ministerutskottet, finansutskottet och EU-ministerutskottet, där partigruppernas nyckelministrar är medlemmar. Redan på 1930-talet befastes dessutom regeringens inofficiella veckovisa kvällssammanträde - regeringens s.k. aftonskola - som har visat sig vara en lämplig plattform för debatt om politiska frågor på mellannivå. Dessa frågor bereds färdigt innan de tas upp och stadfästs i det officiella sammanträdet.

Under nuvarande förhållanden är ministrarna på några få undantag när riksdagsledamöter och deras politiska ansvar fullföljs genom veckovisa kontakter med riksdagen och partigrupperna i den. Den principen gäller fortfarande att riksdagen i samband med vilken som helst fråga kan godkänna ett uttalande och därigenom frånta en enskild minister eller hela regeringen sitt förtroende, men senast en regering har stupat på ett misstroendevotum var på 1950-talet. Så länge parlamentarismen var instabil var det typiska att regeringarna föll sönder inifrån, stupade på sina inbördes stridigheter, men från och med början av 1980-talet har endast riksdagsval lett till regeringsskifte.

Det är också riksdagen som fattar beslut om att ställa en minister till svars inför domstol för lagstridigt förfarande i tjänsteutövningen. Efter ett preliminärt ställningstagande i grundlagsutskottet räcker det med enkel majoritet för att åtal skall väckas. Den nya grundlagen bibehåller den specialdomstol, riksrätten, som aktiveras i detta fall och i den händelse att presidenten åtalas. Efter andra världskriget har ministeråtal behandlats i riksrätten tre gånger, senast i början av 1990-talet.

Internationella förhållanden

Regleringen av de internationella förhållandena har fått en alldeles ny betoning i 8 kapitlet. Enligt den gamla regeringsformen och även i praxis efter andra världskriget fram till 1980-talet leddes utrikespolitiken centraliserat av republikens president. På högsta nivå delegerades makt och ansvar inte horisontellt i nämnvärd utsträckning; delegeringen löpte neråt till tjänstemannamaskineriet och endast presidenten övervakade systemets funktion.

Den generella normeringen av beslutsgången i utrikespolitiska frågor i 93 paragrafen 1 momentet är en kompromiss mellan den presidentcentrerade traditionen och parlamentariseringskraven som manglats fram vid överläggningar mellan partierna. Bestämmelsen erkänner presidentens ultimata auktoritet i utrikesfrågor men den binder honom operativt vid statsrådet. Den medger gott om spelrum att utforma de ömsesidiga relationerna mellan olika aktörer.

Till modell duger den pluralistiska beslutsmodell som uppstod redan under president Koivistos tid och som fick fotfäste under president Ahtisaaris presidentperiod. Enligt den är det fortfarande presidenten som är den utrikespolitiska ledaren men i nära samverkan med regeringen. Ett viktigt diskussions- och beslutsforum är regeringens nästan veckovis sammankommande utrikes- och säkerhetspolitiska utskott, där presidenten kan föra ordet och där besluten i regel fattas utifrån en promemoria som utrikesministern lägger fram. Regeln är konsensus i linje med regeringens syn, inte någon presidentdikterad lösning. Frågor som kräver formella beslut tas fortfarande upp och stadfästs i presidentens sammanträde. Den reviderade bestämmelsens betydelse kommer fram också däri att presidenten i sina tal och uttalanden inte lika fritt som tidigare kan framföra ståndpunkter som inverkar på landets agerande i utrikespolitiken, om inte regeringen uttalat står bakom dem.

Riksdagens medverkan i utövningen av utrikespolitisk makt har skärpts genom att alla fördrag och andra internationella förpliktelser som har "avsevärd betydelse" skall tas upp och godkännas av riksdagen. Detta var i själva verket praxis redan tidigare. Riksdagens samtycke krävs också för att säga upp en sådan förpliktelse.

Det beredde vissa problem att förena Europapolitiken med statskicket när Finland hade gått med i unionen från och med början av 1995. Problemet var att presidenten hade en allmän och effektiv befogenhet inom utrikespolitiken och att många frågor inom den normala inrikespolitiken föreföll att hamna inom presidentens behörighet i och med att de blev frågor på internationell nivå. Genom en ändring av grundlagen åstadkoms ett temporärt arrangemang, där statsrådet fick huvudansvaret för den nationella beredningen av unionsärenden och åtgärder i anknytning till dem. Diskussionen om presidentens roll slutade i en kompromiss, som innebar att presidenten enligt sin egen prövning kan delta i diskussioner om Europeiska rådets "storpolitiska frågor" vid sidan av statsministern.

Regeringens behörighet i unionsfrågor har befästs i den nya grundlagen. När riksdagen godkände grundlagen påpekade den eftertryckligt att statsrådet inte har fråntagits beredningsmakten i fråga om någon som helst sakgrupp. Beredningen omfattar således också de frågor som hänför sig till unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det framhölls uttryckligen att det för att värna riksdagens medinflytande och på grund av statsrådets omfattande befogenheter var följdriktigt att statsministern företräder Finland vid Europeiska rådets möten.

Under de nya förhållandena finns det helt uppenbart ingen återgång till en presidentcentrerad ledning av utrikespolitiken. Ju större del av Finlands externa relationer som sköts genom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, en desto starkare ställning får statsministern och statsrådet på detta område. Det är möjligt att presidenten bibehåller en viktig position när det gäller att formulera vägledande utrikespolitiska ståndpunkter, men inte som enskild aktör utan som medlem av ett regeringsteam.

Regleringen kompletteras av bestämmelser om riksdagens medverkan vid behandlingen av sådana författningar och åtgärder som avgörs i unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom

riksdagens behörighet. Stora utskottet, som en gång inrättades för att behandla lagstiftningsfrågor, ombildades till ett EU-utskott, som vid sina veckovisa sammanträden behandlar frågor som regeringen meddelar, hör ministrar och tar emot utlåtanden av andra utskott samt ger feedback till regeringen. Utskotten och hela riksdagen har garanterats rätt att få information och utredningar om anhängiga ärenden samt om toppmötenas mötesagendor och resultat. Under de år som gått har systemet fungerat utan större problem, också till riksdagens belåtenhet.

Domstolarna och laglighetskontrollen

Bestämmelserna om lagskipningen i 9 kapitlet svarar i huvudsak mot V kapitlet om domstolar i den gamla regeringsformen. I den nya lagen ingår bara grundläggande bestämmelser om domstolarna, närmare bestämmelser ges genom lag. Republikens president utnämner de ordinarie domarna på förslag av statsrådet. För beredningen av utnämningar planeras en särskild tjänsteframställningnämnd som statsrådet skall utse medlemmarna i.

I början av kapitlet om laglighetskontrollen (106 paragrafen) betonas till skillnad från tidigare praxis grundlagens företräde i hierarkin i praktiska tillämpningssituationer. Grundlagen är en del av den rätt som skall tillämpas i domstolarna och domstolarna skall ge bestämmelserna i grundlagen företräde, om tillämpningen av en bestämmelse i en lag i en aktuell sak råkar stå i uppenbar konflikt med grundlagen. Det är fråga om en principiell förändring jämfört med den tidigare situationen, då domstolarna inte ansågs ha rätt att låta bli att tillämpa en lag som stiftats av riksdagen på den grunden att den skulle ha stått i strid med grundlagen.

Bestämmelsen avsåg ändå inte att ge domstolarna makt att pröva eller kontrollera lagarnas grundlagsenlighet generellt sett. Som primär mekanism kvarstår förhandskontrollen, som finns inbyggd i lagstiftningsförfarandet och som även i ett internationellt perspektiv är exceptionell. Den innebär att riksdagens grundlagsutskott skall ge utlåtanden om huruvida aktuella lagförslag och andra ärenden följer grundlagen och om deras förhållande till internationella konventioner om mänskliga rättigheter (74 paragrafen). Detta system har visat sig fungera bra i praktiken, men man har på detta sätt velat täppa till vissa luckor.

Grundlagen får ökad flexibilitet genom den traditionella och fortfarande bibehållna möjligheten till avgränsade undantag från bestämmelserna i den genom en lag som antagits i grundlagsordning (73 paragrafen). På detta sätt kan man undvika att en lag som till sitt innehåll står i strid med grundlagen går emot den. Under normala förhållanden tillgrips förfarandet med undantagslagar inte i större utsträckning; därför vill riksdagen ty sig till denna möjlighet "endast i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl".

Som centrala instrument för laglighetskontroll kvarstår de höga rättsväktare som åtnjuter stort anseende: justitiekanslern i statsrådet, som utnämns av presidenten, och justitieombudsmannen, som väljs av

riksdagen. Deras uppgiftsbeskrivningar sammanfaller i stort, men i praktiken har de sina egna prioriteringar. Justitiekanslerns specialuppgift är att kontrollera lagligheten i statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder.

Slutord

Konsensus-Finland har fått sitt samstämmt utarbetade och i praktiken enhälligt godkända statliga flaggskepp, sin nya grundlag. Den är alltså en s.k. neutral grundlag ur medborgarnas och konkurrerande eliters synvinkel, starkt legitim och tillämpbar. Erfarenheten visar att fredliga statsförfattningsreformer lyckas bara om de följer den politiska utvecklingen medströms. Under processens gång var man mån om att försäkra att det också i detta fall primärt var meningen att anpassa statsförfattningen till mer eller mindre rådande praxis. Grundlagens ikraftträdande inleder ingen ny epok i Finlands statliga liv; det förhärskande inslaget är i stället en stark kontinuitet, en vilja att bygga upp de viktigaste funktionerna på beprövad bas. Ändå kan det vara fråga om en mera djupgående omläggning av det statliga livets kurs: effekterna kommer fram småningom och på längre sikt.

Reformen bars upp av ett betydande "parlamentariskt patos" och en uttrycklig vilja att stärka riksdagens faktiska ställning. Grundlagen fungerar som en buffert som hindrar att presidentmakten aktiveras på samma sätt som på 1960- och 1970-talen. Dessutom är atmosfären gynnsam för en vidareutveckling av de parlamentariska verksamhetsformerna. Det sker en avspänning i relationerna mellan presidenten och parlamentarismen; presidentens makt bygger i mindre grad på konstitutionell makt och i större grad på personlig auktoritet. Det förefaller helt naturligt att anta att en förstärkning av axeln riksdagen-regeringen och en inskränkning av presidentens maktbefogenheter fjärrar statsöverhuvudet från en aktiv roll i samhällspolitiken och understryker hans uppgift att fungera som stöd för regeringen, förlika i konflikter och göra sig till tolk för folkets vilja. I framtiden rättar sig det politiska systemet i mindre grad efter presidentens politiska resurser och personliga aktivitet än efter den parlamentariska konstellationen, partirelationerna och koalitionsväxlingarna.

Politices doktor Jaakko Nousiainen är professor emeritus i statsvetenskap.