

*Historisk  
Tidskrift  
för  
Finland*

4 • 1999 årg. 84

---



# Historisk Tidskrift för Finland

utgiven av Historiska föreningen r.f., Helsingfors

## REDAKTIONEN

Ansvarig redaktör: Professor Max Engman

Redaktionssekreterare:

Fil.mag. Derek Fewster, fil.mag. Henrika Tandefelt

Ekonom: Fil.lic. Minna Sarantola-Weiss

## REDAKTIONSRÅD

Eljas Orrman (ordförande) • Max Engman • Nils Erik Forsgård  
Tom Gullberg • Lauri Karvonen • Matti Klinge • Rainer Knapas  
Henrik Knif • Lars-Folke Landgrén • Henrik Meinander  
Minna Sarantola-Weiss • John Strömberg • Ann-Catrin Östman

CAFE  
Kafka

Svenska Teatern

tfn 171 380

050-501 2543

Snabba bokleveranser  
Förmånligt

Även från utlandet

Gott kaffe medan ni väntar

## TILL VÅRA LÄSARE

Meddelanden om prenumerationer och adressförändringar skall riktas till vår nya adress: HTF, Historiska institutionen, Pb 59 (Unionsgatan 38 A), 00014 Helsingfors universitet. Telefon 09/191 22 836, fax 09/191 23 217.

För att täcka bankernas stigande och betungande provisioner är redaktionen tvungen att fr.o.m. 1998 införa en avgift på Mk 25,- för varje inkommande utlandsbetalning. Den tillkommande utlandsavgiften skall betalas samtidigt med den egentliga prenumerationen som en summa.

*Historisk tidskrift för Finland* trycks med bidrag av Finlands Akademi och Svenska litteratursällskapet i Finland.

# HISTORISK TIDSKRIFT

FÖR  
FINLAND

ÅRG. 84 1999

UTGIVEN AV

*HISTORISKA FÖRENINGEN*

HELSINGFORS 1999

# Lag, olag, grundlag

Finland har tillhört tre stora mångnationella enheter: den svenska stormakten, ett Östersjövälde med många språk och särförvaltningar, det eurasiska ryska kejsardömet och Europeiska unionen. Finland hörde till det svenska rikets kärnområden, samma lag och förvaltning gällde väster och öster om Bottniska viken. Då Finland fick behålla dessa lagar och institutioner vid inlemmandet i det ryska riket 1809 fick storfurstendömet ett av det ryska rikets talrika "autonomier". På ett helt nytt sätt måste man gå upp gränsen mellan storfurstendömet lagstiftning och lagstiftningen för riket som helhet, mellan nationell lag och rikslag. Problematiken exploderade i offentligheten i form av februarimanifestet 1899, men hade varit aktuell långt tidigare.

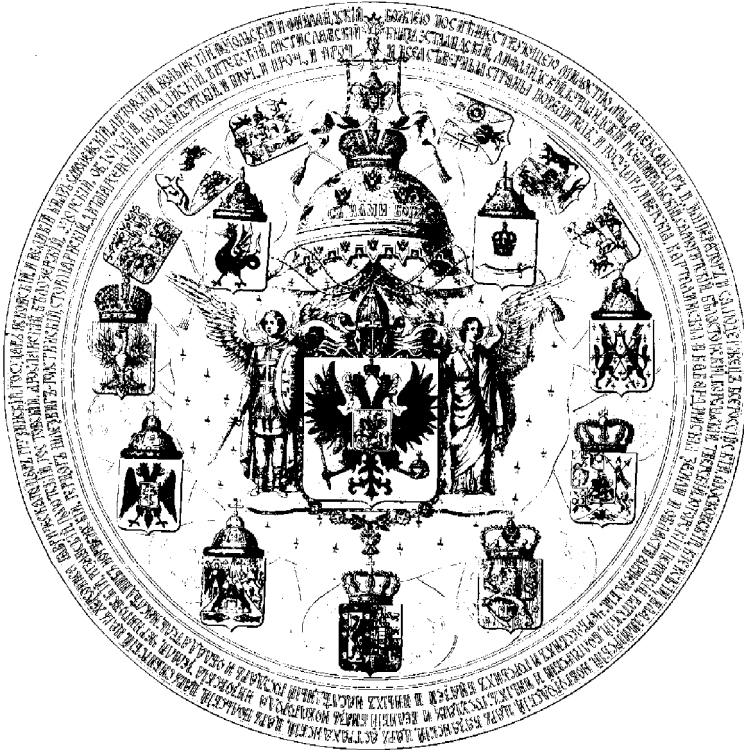
Rättskonflikten mellan Finland och Ryssland fick aldrig någon "lösning". När den andra parten föll bort både i sin imperiella och republikanska gestalt stod det finländarna fritt att hävda sin konstitutionella uppfattning. En del av dem gjorde det t.o.m. i så strikt mening att de valde kung i enlighet med 1772 års regeringsform. En republikansk regeringsform stadfästes 1919, men den byggde i hög grad på de gustavianska grundlagarna. Med tiden blev denna författning en av Europas äldsta innan den av interna orsaker och beroende på Finlands inträde i Europeiska unionen på 1990-talet ersattes av en ny. Medlemskapet i denna tredje mångnationella enhet aktualiserade åter en gång gränsdragningen mellan nationell och övernationell lagstiftning. Problematiken var inte helt ny för republiken eftersom internationaliseringen under efterkrigstiden skapat internationella normer rörande bl.a. konfliktlösning och mänskliga rättigheter.

Ofärdsårens konstitutionella konflikt och Finlands regeringsform aktualiserades alltså 1999 inte bara av att det hade förflutit hundra år sedan februarimanifestet och åttio år sedan regeringsformen stadfästes, de yttre utgångspunkterna för detta nummer av *HTF*. I sig gick dessa "jubileer" ganska oförmärkt förbi, medan själva de problemkomplex som symboliseras av 1899 och 1919 idag ter sig aktuella än på länge, av både inom- och utomvetenskapliga orsaker. Båda problemkomplexen har på senare tid varit föremål för livlig debatt. Detta avspeglas i numrets uppsatser, som på många punkter är inslag



i en fortgående debatt; efter överenskommelse mellan två av författarna inbördes och redaktionen går diskussionen vidare redan inom numret.

Millenieskiftet innebär att regeringsformen 1919 ersätts av Finlands grundlag och det är därmed möjligt att börja överblicka den period då regeringsformen styrde landets statsliv. I många avseenden kan EU-normer och EU-direktiv ses som en form av rikslagstiftning, t.o.m. en som ingriper i våra dagliga liv på ett mera direkt sätt än de begränsade sektorer som diskuterades i början av seklet. Om dagens integration ställer frågor som aktualiserar integrationen för hundra år sedan, aktualiseras den också av inomvetenskapliga faktorer. Självtändighetstidens första decennier präglades av en känsla av att ha haft rätt. Bilden av autonomins tid präglades långt fram i tiden av aktörernas egna perspektiv: undfallenhet, konstitutionalism, aktivt motstånd. Självtändigheten sågs som ett bevis för att motstånd mot Ryssland hade varit den



Finland i de mångnationella enheternas heraldiska symbolik exemplifierad med rikssigillen under rikenas storhetstid: det svenska rikets Stora riksklämma från Karl XII:s tid (riksarkivet, Stockholm) och det ryska rikets stora rikssigill från 1857 (Polnoe Sobranie Zakonov 31720/11.4.1857). I vardera rikssigillen ingår sextiofå enheter. I det svenska intar storfurstendömet Finland heraldiskt fjärde rang (efter "Svea, Göta och Vende"), men de enskilda landskapens vapen ingår också bland rikets olika enheter.

I det ryska rikssigillet intar storfurstendömet Finland nionde rang i räckan av tsardömen och storfurstendömen efter Moskva, Kazan, Astrakan, Polen, Sibirien, Tauriska Chersonesus, Georgien, Kiev-Vladimir-Novgorod; ätten Romanovs vapen längst ned. Den andra räckan av furstendömen och områden (oblaster) upptar bl. a. de baltiska områdena. I det ryska rikssigillet är Finlands enskilda landskap inte representerade – (ryska) Karelen finns bland Östersjö-oblasterna. Finland hör till de åtta enheter som har en odelad sköld, medan de flesta separata enheters vapen förts till delade sköldar representerande geografiskt-historiskt sammansatta grupper av områden som de baltiska, storryska, vitryska, sydvästra och norrvästra.

Mot den imperiella heraldiska mångfalden avtecknar sig Europarådets (1955), senare Europeiska Gemenskapens (1986) och EU:s cirkel med tolv stjärnor – symboler för enhet och fullkomlighet – som ett annorlunda symbolspråk.

enda framkomliga vägen. Man kunde vara oense om huruvida det konstitutionella eller aktiva motståndet hade haft mera rätt, men olika slag av "undfallenhet" framstod i alla fall som både futila och omoraliska. För en stor del av opinionen framstod ett omutligt fasthållande vid lagen som centralt, i synnerhet i förhållande till ett opålitligt och hotande Ryssland. I detta perspektiv framstod bolsjevikerna lätt bara som en extrem konsekvens av den ryska historiens huvudlinjer, symboliserade av mongolerna, Ivan den förskräcklige och Peter I. Få politiker personifierade den legalistiska traditionen, rollen som det västerländska rättssamhällets utpost mot österns barbari, som P.E. Svinhufvud och hans meningsfränder.

I mycket av detta fanns en självgodhet parad med en nedvärdering av både Ryssland och Pax Russicas grundläggande betydelse för Finlands utveckling på snart sagt alla områden. När Finlands läge ändrades efter andra världskriget var tiden mogen för en omvärdering, på ett politiskt plan symboliserad av att undfallenhetsmannen J.K. Paasikivi förhandlade om vänskap och bistånd med Sovjetunionen. Den historievetenskapliga omvärderingen från 1960-talet framåt visade större förståelse för undfallenhetsriktningen än mellankrigstidens forskare, men gjorde sina största insatser i form av ny grundforskning och nya perspektiv. De gamla uppfattningarna var emellertid så fast etablerade att de nya synsätten stämplades som "sentsaristiska", även om ifrågavarande forskare rätt konsekvent använde termen "kejsare". Den nya synen på Finlands ställning slog åtminstone delvis igenom i forskarkretsar, men det är kanske ett tidens tecken att den numera ibland kritiserar på ett sätt som ger vid handen att kritikerna ser den som ett slags "undfallenhet" i VSB-paktens anda – något ologiskt eftersom diskussionen gäller Nikolaj II och inte Lenin.

Det blir en framtida historiografisk uppgift att bedöma vad som blir bestående i den "sentsaristiska" omvärderingen. Det är emellertid lätt att peka på några uppenbara vinningar som inte borde vara beroende av växlande utrikespolitiska konjunkturen. Riktningen – man kan knappast tala om en skola – präglades av en beredskap att se vad som fanns "on the other side of the hill" för att använda en klassisk formulering ur krigshistorien. Man utgick inte axiomatiskt från att Finland – och små nationer i allmänhet – alltid haft rätt, utan beaktade även ryskt material och imperiella synvinklar. Forskare som Danielson-Kalmari hade använt ryskt material, men som aktör i sekelskiftets politik kunde han inte vara annat än en försvarare av Finlands autonomi. Den nya forskningsinriktningen var inte primärt intresserad av försvar, utan av Finlands ställning, hur autonomi kom till och fungerade. Det-

ta var ett led i en "avdemonisering av ryssen", en strävan att granska rysk politik som annan politik, inte axiomatiskt utgående från att den var expansiv, förtryckande och godtycklig, bara tillfälligt lindrad av "goda" kejsare, generalguvernörer och generalsekreterare.

Det nya synsättet präglades inte av illusioner om Ryssland och det ryska imperiet. Tvärtom kan man säga att de nya synsätten växte fram parallellt med den första egentliga, på forskning baserade sakkunskapen om Ryssland och Sovjetunionen i Finland i modern tid. De forskare som intresserade sig för Finlands ställning i det ryska riket var samtidigt också uttryckligen intresserade av det imperiella, av hur ett stort mångnationellt kejsardöme fungerade. Till de bestående vinningarna hörde insikten om imperiernas etniska, politiska, ekonomiska och administrativa mångfald. Ett imperiums essens är mångfald, det erbjuder stora möjligheter och har olika slag av särförvaltade "nischer", men har också sin egen logik. Till det nya i omvärderingen hörde beaktandet av helheten och jämförelser med andra randområden.

För den som dagligen i media konfronteras med t.ex. EU:s intrikata gemensamma jordbrukspolitik är det lätt att inse helhetens betydelse och sammansatta natur i mångnationella stora enheter. Det visar också på betydelsen av att studera Finlands tidigare erfarenheter i en mångnationell enhet ur andra perspektiv än det rättshaveristiska, bilaterala och antiryska.

I ett avseende har Finlands arv från de tidigare mångnationella enheterna ändrat karaktär. När Finland fick sin republikanska regeringsform 1919 behöll denna av tradition och på grund av erfarenheterna från 1905–1918 mycket av de gustavianska grundlagarna. Det innebar att republikens president i många avseenden blev Gustav III:s och Alexander I:s arvtagare. Den stora rollen har med större eller mindre brio spelats av våra tio presidenter, men regeringsformen skapade en dualism och spänning mellan presidentmakt och parlamentarism som präglat Finlands självständighet. Som uppsatserna i detta nummer visar har relationerna mellan dessa maktpoler varierat under regeringsformens årtio år från relativt svag presidentmakt till Kekkonens allt överskuggande dominans.

Från 1920-talets parlamentariska tolkning av regeringsformen där presidenten agerade inom rätt snäva ramar vändes systemet genom utrikespolitiken mot semipresidentialism under Kekkonen. Dualismen framgår emellertid av att regeringsbildningen även under den starka presidentmakten under efterkrigstiden realiserat parlamentarismens kriterier i högre grad än i Europa i genomsnitt. Utrikespolitiken, eller snarare integrationens upplösning av



den traditionella gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik, samt reaktionen mot den överstarka presidentmakten blev dock avgörande för den reformprocess som dominerat 1990-talet.

Medan 1990-talet har inneburit ett slut på landets konstitutionella monarkistiska tradition – en reaktion mot Gustav III:s statskupp två seklar efter hans död – har en senare tillkommen befattningshavare, senatens ekonomidepartements viceordförande, fått se sin position uppgraderad. Parlamentariseringen och Europeiska unionen har på ett avgörande sätt stärkt regeringens och framför allt statsministerns roll.

Överhistoriska paralleller är alltid förknippade med risker för anakronismer, men de klargör ofta också alternativ. Det är fascinerande att dra de långa parallellerna och dryfta gränsdragningar mellan nationellt och övernationellt då Finland förra gången var medlem av en stor mångnationell enhet. Hur påverkade gränsdragningarna kompetens- och maktrelationer mellan de nationella maktutövarna och de övernationella? Hur samverkar parlament och regeringar på olika nivåer, hur påverkas de enskilda beslutsfattarnas institutionella ställning? Finlands autonomi är ett exempel på en framgångsrik tillämpning av subsidiaritetsprincipen, men det vore värt att dryfta om det följer sig en lärdom i att dessa framsteg och framgångar hotades av utbyggnaden av riksgemenskapens gemensamma strukturer och dessas demokratisering. Finländarna har inte visat någon större entusiasm för valen till Europa-parlamentet, men själva proceduren har en helt annan legitimitet än förslaget att Finland skulle sända representanter till riksduman. Man kan givetvis hävda att en avgörande skillnad är att dagens representanter inte bänkar sig i Reichstag eller Westminster. Den underliggande frågan om hur demokratiska majoritetsbeslut skall fattas i en mångnationell enhet väntar i alla fall fortfarande på en lösning.

Flera av författarna i detta nummer betonar konstitutionell kontinuitet, hur konstitutioner i viss mån lever och bör få leva ett egenliv utan radikala ingrepp. I vilken utsträckning förmår de med hög dignitet försedda nationella författningsnormerna följa en internationell utveckling präglad av integration, förändring och globalisering?

*Max Engman*

# Läran om den finska staten och frågan om rikslagstiftningen

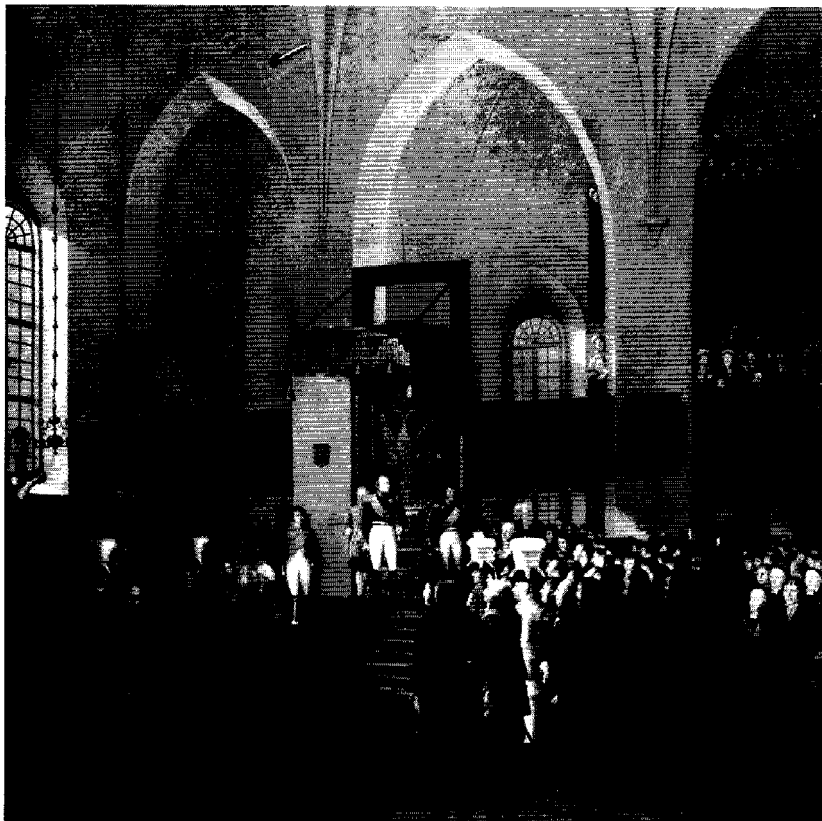
AKI RASILAINEN

Läran om den finska staten uppstod i den svenska pamflettlitteraturen på 1830- och 1840-talen som en del av diskussionen om den svenska Rysslandspolitikens riktning. Läran gavs en juridiskt systematisk utformning fr.o.m. 1870-talet då den tyska statsrättsliga positivismen konsoliderades som dess teoretiska referensram. Förändringar inom den tyska rättsvetenskapen formade lärans begrepp. I slutet av 1800-talet hotades läran av den ryska unifieringspolitiken med dess krav på att rikslagstiftning skulle utsträckas till Finland. I det följande granskas hur lärans begreppsapparat förändrades i förhållande till å ena sidan den tyska statsrättsvetenskapen och å andra sidan till den skärpta ryska unifieringspolitiken. Även om läran i den utformning den fick i det sista skedet inte i teorin stod i en oförenlig konflikt med idén om rikslagstiftning, har begreppet rikslagstiftning inom finländsk historieforskning under de senaste åren använts på ett felaktigt sätt i fråga om Finland.

## *En historisk eller rationell rekonstruktion*

Ända sedan rättskampens dagar i slutet av 1800-talet har man i Finland lärt ut och lärt sig att staten Finland grundades och dess författning stadfästes då Alexander I och Finlands ständer möttes i Borgå 1809.<sup>1</sup> Inom historieforskningen har man under de senaste decennierna förhållit sig avvisande till denna uppfattning och menat att läran om den finska staten snarare uppstod som ett resultat av finländska lärdes småningom framskridande arbete vid

<sup>1</sup> Se t.ex. Erkki K. Osmo'salo, 'Suomen valtion perustaminen', *Suomen historian käsikirja* II (Porvoo 1949), s. 50.



*Borgå lantdag 1809. Oljemålning av Emanuel Thelning 1812. (Museiverket)*

skrivbordet under 1800-talets lopp. I Borgå ingicks inget statsfördrag och där grundades ingen stat, utan den nye härskaren och undersåtarna slöt ett herrskapsfördrag enligt en modell som gick tillbaka till medeltiden.<sup>2</sup>

De finländska rättskämparna bedömde i slutet av 1800-talet det som hände i Borgå genom att placera in lantdagens händelser och utsagor i det utgående 1800-talets europeiska, närmast tyska, statsrättsliga begreppssystem. De granskade alltså händelserna i Borgå genom det spektrum eller filter som bil-

<sup>2</sup> Osmo Jussila, 'Suomi suuriruhtinaskuntana, 1809–1917', O. Jussila, S. Hentilä & J. Nevakivi, *Suomen poliittinen historia 1809–1995* (Porvoo 1995), s. 17–18.

dades av deras samtida tyska rättsvetenskaps begrepp och teorier. Deras avsikt var inte i ringaste mån att klarlägga vad som verkligen ägde rum i Borgå, utan de var upptagna av frågan om huruvida Finland var en stat i den mening som den tyska statsrätten avsåg i slutet av 1800-talet. De frågade sig i slutet av 1800-talet vad händelserna i Borgå betydde för deras samtid.

Bland historieforskare har ett sådant sätt att närma sig problematiken betraktats som felaktigt, ohistoriskt och anakronistiskt. Osmo Jussila har bedömt lantdagen i Borgå genom att undersöka vad som utspelat sig tidigare i motsvarande situationer då Rysslands härskare lade under sig nya områden och folk vid den ryska västgränsen. Han har försökt finna den ursprungliga innebörden i det som hände i Borgå.

Man bör notera att skillnaderna mellan den innebörd Erkki K. Osmo salo och Jussila ger lantdagen i Borgå inte i ringaste grad är en följd av att Jussila skulle ha haft tillgång till nya källor, utan skillnaderna är helt och hållet en följd av olika sätt att närma sig det förflutna.<sup>3</sup> Man kan dock inte säga att bara det ena sättet skulle vara riktigt ur historieforskningens synvinkel och det andra felaktigt, utan båda har sitt berättigande utgående från sina egna premisser.

Här bör man enligt min mening göra en distinktion mellan en historisk och en rationell rekonstruktion. Om man frågar efter en historisk handling eller texts ursprungliga betydelse, den som upphovsmannen själv gav den, är det fråga om en historisk rekonstruktion. När man åter talar om betydelsen i nuet, om den från tillkomsttidpunkten lösgjorda betydelsen av en handling eller text i det förflutna, talar man om en rationell rekonstruktion.

Distinktionen mellan historisk och rationell rekonstruktion har sitt ursprung i forskningen i filosofins historia.<sup>4</sup> I en historisk rekonstruktion tolkas det förflutnas filosofiska texter utgående från deras egen tids kontext och idé-historiska bakgrund. Vid användningen av filosofiska begrepp fäster man noggrann uppmärksamhet vid betydelseskilnader i historiska och moderna sammanhang. Man försöker undvika anakronismer genom principen: "Man bör inte säga att en aktör avsåg eller gjorde sådant som han aldrig skulle ha accepterat som en korrekt beskrivning av vad han avsåg eller gjorde". Forskningens målsättning är att finna aktörens ursprungliga intention utgående från textens upphovsmans horisont. I tolkningen beaktas endast sådant som

<sup>3</sup> Osmo Jussila, *Maakunnasta valtioksi. Suomen valtion synty* (Porvoo 1987), s. 170.

<sup>4</sup> Se Richard Rorty, 'The Historiography of Philosophy: Four Genres', R. Rorty, J.B. Schneewind & Q. Skinner (eds.), *Philosophy in History* (Cambridge 1984).

reellt hade kunnat styra upphovsmannens tankegång genom att man medvetet strävar till att i tolkningen undvika idéer från en senare tid. I en rationell rekonstruktion betraktas det förflutnas filosofer emellertid som samtida med vilka man kan utbyta tankar om aktuella filosofiska frågor. Texter från det förflutna tolkas i en modern kontext, där dessa texter översätts till en kontribution till en modern diskussion. I förgrunden står den betydelse som den forntida auktoriteten har i nuet – vad han har att ge en läsare insatt i moderna frågeställningar.<sup>5</sup>

Huvudvikten i en historisk rekonstruktion läggs på den historiska aktörens horisont. Forskningsproblemet består i vad upphovsmannen har avsett med sina ord, medan åter textmottagarens horisont och hans tolkningsprocess står i förgrunden i en rationell rekonstruktion. Den centrala frågan är då inte vad upphovsmannen avsåg, utan hur vi som tolkningsauditorium bör förstå texten. Enligt detta synsätt har historiska texter inte i en rationell rekonstruktion en enda riktig objektiv betydelse; i och med att tolkningsauditoriet förändras i tid och i olika kulturella sammanhang får texten därtill relaterade varierande betydelser. I en rationell rekonstruktion uppfattas texten som ett forskningsobjekt som lösgjort sig från sin upphovsman och vars rationella avsikt öppnar sig utifrån tolkarens kontext.

Det står utom tvivel att den akademiska historieforskningen under hela sin existens ända sedan Leopold von Ranke byggt sin legitimitet på idén om en historisk rekonstruktion. Det centrala har varit just förbudet mot anakronismer som återgått på en strävan att forskaren skall "släcka sig själv". Trots detta var den rationella rekonstruktionen uttryckligen en legitim infallsvinkel på det förflutna i det läge där de finländska rättskämparna befann sig i slutet av 1800-talet. De hade i själva verket inte kunnat agera annorlunda. De skulle inte ha kunnat anlägga ett historiserande perspektiv på Borgå lantdag på grund av vad man kunde kalla händelsernas giltighetsverkning. Rättskämparna levde ännu i slutet av 1800-talet i ett influensfält bildat av händelserna i Borgå. Oberoende av om man 1809 slöt ett statsfördrag eller ett herrskapsfördrag hade detta arrangemang rättsverkningar som upphörde först när Finland blev självständigt. Valet mellan en historisk eller rationell rekonstruktion påverkas direkt av om den som granskar det förflutna ännu lever under rättsverkningarna av ett gällande fördrag eller om dess giltighet har

<sup>5</sup> Simo Knuutila, 'Merkityksen historiallisesta ja rationaalista rekonstruktiosta', *Poliittinen historia ja yhteiskuntatietee* (Turku 1986), s. 9–19.

upphört. Rättskämparna var inte engagerade i vad som hade hänt i Borgå, utan av vilken verkan dessa händelser hade på definitionen av Finlands rättsliga ställning. I denna rationella rekonstruktion förändrades kontinuerligt den rättsliga aktivetsmiljön med alla dess begrepp och teorier där man tog ställning till ordalydelsen i Alexander I:s regentförsäkran. Rättskämparna kunde inte granska händelserna i Borgå som blotta fakta, utan fakta fick sin betydelse av sina rättsverkningar, vilka åter definierades utgående från den miljö där aktörerna verkade i slutet av 1800-talet.

Den giltighetsverkning som är ett uttryck för sambandet mellan det förflutna och nutiden kommer till synes av att en bedömning av ett fördrags eller ett arrangemangs tillkomst alltid innehåller ett tolkningsställningstagande eller en tolkningsrekommendation beträffande deras betydelse i nutiden, som i sin tur kan ha distanserat sig från fördragsparternas eller aktörernas ursprungliga avsikter. Detta är fallet i synnerhet om den intellektuella aktivetsmiljö i vilken rättsverkningarna bedöms har förändrats. Den aktörscentrerade ursprungliga avsikten förvandlas alltså i och med aktivetsmiljöns förändring till en auditoriebunden rationell avsikt. Det vore därför fel att av rättskämparna förutsätta en infallsvinkel som överensstämmer med en historisk rekonstruktion. Den fråga de sökte svar på var inte vad som egentligen hade ägt rum i Borgå, utan om Finland var en stat. Hur en stat konceptualiserades och om en viss territoriell skapelse var en stat avgjordes i slutet av 1800-talet enligt andra regler än i början av seklet.

En helt annan sak är att rättskämparna lade fram sina med de nya teorierna överensstämmande konklusioner om Finlands ställning som om de hade varit Alexander I:s målsättningar, eftersom man för den konstruerade staten måste visa fram en naturlig födelsestund. I detta avseende var konstruktionerna verkligen genuint anakronistiska. För rättskämparna räckte ordet "stat" i de gamla dokumenten och det begreppsnehåll som den tyska juridiken gav ordet i slutet av 1800-talet. Utrymmet för en historisk rekonstruktion av händelserna i Borgå uppstod i själva verket först då giltighetsverkningen upphörde. När man stigit ut ur ett fördrags eller ett förvaltningsarrangemangs verkningskrets frågar ingen längre efter tillkomsttidens nutida betydelse.

Osmo Jussila har i sina undersökningar ställt frågan vad Alexander I avsåg med regentförsäkrans ord om grundlagar och konstitution och har kommit till resultatet, att man i den ryska enväldiga och naturrättsliga traditionen närmast avsåg grundprinciperna i en allmän lag, såsom 1734 års svenska lag,

som reglerade undersåtarnas inbördes relationer, och de olika ståndens privilegier i förhållande till varandra. Jussila har i enlighet med den historiska rekonstruktionens program fäst uppmärksamhet vid den ryska partens uppfattningar eftersom Alexander och hans rådgivare utarbetade regentförsäkrans text. Enligt Jussilas uppfattning var Alexander I:s avsikt i Borgå enbart att stadfästa och bevara de tidigare inbördes rättsrelationerna mellan undersåtarna. Hans avsikt var inte att begränsa sitt envælde i Finland.<sup>6</sup>

Man kan ställa frågan om den historiska rekonstruktionens program på denna punkt är det enda riktiga. Är den ryska partens uppfattning ensam avgörande eller borde man också beakta den uppfattning som hystes av mottagarna av regentförsäkrans text, av den finländska parten? Hur hade finländarna anledning att i en föränderlig juridisk miljö förstå orden grundlag, konstitution och stat i handlingarna från tiden för Borgå lantdag? Borde regentförsäkrans ord ur ett auditorieperspektiv förstås – såsom finländarna rätt snart efter Borgå lantdag började tänka – så att de avsåg grundlagsdokument, såsom 1772 års regeringsform och 1789 års Förenings- och säkerhetsakt, vilka reglerade de inbördes maktförhållandena mellan monarken och ständerna som representanter för undersåtarna. Enligt finländsk uppfattning begränsades monarkens makt i Finland av ständernas politiska rättigheter.

En historisk och rationell tolkning är inte nödvändigtvis infallsvinklar som utesluter varandra; en kombination av dessa utgångspunkter får stöd av Hannu Tapani Klami:s påpekande, att då man dryftar Alexander I:s avsikter kan man anta att han och M.M. Speranskij när de valde sina ord också beaktade hur de skulle uppfattas i Finland.<sup>7</sup>

När jag följer de finländska rättslärdes sökande efter en rationell avsikt i Alexander I:s handlingar som en del av 1800-talets föränderliga rättsliga miljö är min utgångspunkt Jussilas tes om den finska statens födelse som en småningom framskridande intellektuell process på de lärdes skrivbord. Samtidigt bestrider jag dock hans påstående att det skulle ha varit fråga om ren teori utan praxis och åtgärder från de högsta statsorganens sida.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Utöver det i not 3 nämnda arbetet, se Osmo Jussila, *Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808–1863*, Historiallisia tutkimuksia 77 (Helsinki 1969).

<sup>7</sup> Hannu Tapani Klami, *The Legalists. Finnish Legal Science in the period of Autonomy 1809–1917* (Helsinki 1981), s. 69–71.

<sup>8</sup> Osmo Jussila, 'Suomen valtiosäännön kehitys historian tutkimuksen ongelmana', *Valtiosääntösymykset eri tieteiden tutkimuskohteena sekä valtiosääntöbibliografia*, Turun yliopiston julkaisuja C 48 (Turku 1984), s. 23–27.

### *Finland som stat i realunion med Ryssland*

Den systematiska utvecklingen av den finska statsidén genomgick sina första skeden under polemiken mellan Israel Hwasser och A.I. Arwidsson, som är känd ur flera sammanhang.<sup>9</sup> Det finns därför inga skäl att ta upp dem här. J.J. Nordströms kontribution till diskussionen var däremot ett första försök att konceptualisera händelserna i Borgå ur internationell och statsrättslig synvinkel. Hänvisningarna till utländska auktoriteter gav hans synsätt trovärdighet och allmängiltighet. Snellman konstaterade också senare om Nordströms betydelse: "Herrarne äro i tillfälle att läsa, hvad Hugo Grotius, Pufendorff och Vattel härom hafva att förmäla".<sup>10</sup>

Enligt Jussilas historiska rekonstruktion grundlade det medeltida status- eller herrskapsfördrag som ingicks i Borgå inte härskarens befogenheter eller ständernas rättigheter, eftersom de existerade redan före och oberoende av ett sådant fördrag. Detta bara säkrade den tidigare rättsordningens kontinuitet. Ett sådant fördrag skall enligt honom inte granskas ur den moderna konstitutionalismens och maktfördelningens perspektiv.<sup>11</sup>

Ett sådant tillbakablickande fördrag som bekräftar ett existerande tillstånd är i själva verket inget fördrag i juridisk mening, eftersom det hör till ett fördrags karaktär att parterna med tanke på framtiden utbyter, överför och mottar rättigheter och skyldigheter. Ett fördrag avser uttryckligen en förändring av rådande status, inte ett bevarande. Nordström utgick från just ett sådant juridiskt fördrag. Enligt honom hade Finland först med vapenmakt inkorporerats i Ryssland som en provins. Alexander I kunde emellertid enligt eget förgottfinnande förordna om Finlands statsinrättning. Han hade vid Borgå lantdag ändrat Finlands status genom att stadfästa de grundlagar som Finlands ständer tog emot. På detta sätt knöts Finland till den dominerande staten också med ett politiskt band, inte enbart under tvång av väpnad makt. Alexander hade vid lantdagen avgett ett slags bindande försäkran; han hade haft en rätt som han överlät till invånarna i Finland. Med hänvisning till ut-

<sup>9</sup> Se t.ex. Jussila, *Maakunnasta valtioksi*, s. 69–82. Matti Klinge, 'Adolf Ivar Arwidsson eller Johan Jakob Nordström? Kring pseudonymerna Pekka Kuoharinen och Olli Kekäläinen', *Historiska och litteraturhistoriska studier* 43, SSLF 424 (Helsingfors 1968). OIavi Junnila, *Ruotsiin muuttanut Adolf Ivar Arwidsson ja Suomi (1823–1858)*, *Historiallisia tutkimuksia* 87 (Helsinki 1972).

<sup>10</sup> Matti Klinge, 'Kring Arwidsson och Nordström', *HTF* 1974, s. 112. Klami, *The Legalists*, s. 76–77.

<sup>11</sup> Jussila, *Maakunnasta valtioksi*, s. 27–28.



ländska auktoriteter definierade Nordström att det var fråga om ett fullständigt löfte då en person inte bara förbinder sig att i framtiden prestera något åt en annan, utan samtidigt också meddelar att han till den andre överlåter full rätt att av honom kräva vad han har lovat. Eftersom den finländska parten inte i gengäld företagit en motsvarande överföring av rättigheter, definierade Nordström fördraget som ett icke-ömsesidigt fördrag, vilket dock inte minskade dess bindande kraft. En ensidig annullering var inte möjlig, utan fördraget kunde ändras enbart i samförstånd mellan parterna, eftersom Alexander ensidigt till finländarna överfört rätten att fordra vad han i sin regentförsäkran hade lovat.

För den händelse att tolkningen av regentförsäkran i Borgå skulle ge upphov till oklarhet utlade Nordström dristigt, åter med hänvisning till utländska auktoriteter, allmänna principer för tolkning av avtal, såsom att ett oklart fördrag borde tolkas till upphovsmannens nackdel. I sitt ställningstagande till om det var fråga om en personal- eller realunion tog Nordström ställning för ett realfördrag. Fördraget band alltså inte enbart parterna, utan även deras efterföljare. Finland hade sålunda fått en stadfästelse av sin statsinrättning och sina gamla grundlagar i form av ett icke-ömsesidigt realfördrag. Unionen var emellertid ojämlig till Rysslands fördel, ”*unio realis inequalis*”.<sup>12</sup>

Sammankallandet av ständerna var härskarens prerogativ, som följande gång användes av Alexander II först 1863. Finlands grundlagar var redan allmänt kända genom J.Ph. Palméns publikationer. På finländarnas initiativ lovade Alexander II i sitt trontal att hålla fast vid ”konstitutionellt monarkiska grundsatser”.<sup>13</sup> I 1869 års lantdagsordning, som Alexander med sin namnteckning stadfäste som ny grundlag, hänvisades uttryckligen till 1772 års regeringsform och 1789 års Förenings- och säkerhetsakt som källor för och begränsningar av monarkens befogenheter. Dessa åtgärder utgjorde tillsammans med den regentförsäkran varje härskare avgav formella hänvisningar till att de gustavianska grundlagarna var i kraft i Finland. Viktigare var emellertid att man de facto följde dem i lagstiftningspraxis. Fram till 1901 års värnpliktslag konsoliderades nämligen en praxis att monarken eller andra ryska organ inte gjorde ensidiga ändringar i de propositioner som godkännts av stän-

<sup>12</sup> Jussila, *Maakunnasta valtioksi*, s. 77–86. *Adolf Ivar Arwidssonin tutkimuksia ja kirjoitelmia*, Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia 105:II (Helsinki 1909), s. 269–284. Antero Jyränki, *Lakien laki* (Helsinki 1989), s. 413–416.

<sup>13</sup> *Protokoll fördrat hos Vällofliga Borgareståndet å Landtidagen i Helsingfors 1863–1864 I* (Helsingfors 1864), s. 9.

derna, utan kejsaren godkände eller förkastade dem i den form de fått i ständerna. Ifall kejsaren inte accepterade ständernas ändringar i hans proposition, ändrade han inte ensidigt ständernas svar, utan avgav en ny proposition för behandling i ständerna.<sup>14</sup> Detta motsvarade det tillvägagångssätt som förutsattes i grundlagarna. Läran om den konstitutionellt styrda finska staten var inte i slutet av 1800-talet längre enbart teori eller "Hwassers fantasier", utan i allra högsta grad redan också praktik.

Leo Mechelins professorsspecimen *Om statsförbund och statsunioner* (1873) byggde på tysk statsrättsvetenskap från tiden före Tysklands enande 1871. Mechelin granskade statsförbund ur medlemstaternas synvinkel. Helheten var inte större än summan av delarna. Mechelin såg statsförbund som analogier till privaträttsliga bolag och föreningar, vilkas målsättning endast var att sammanskjuta resurser utan att pruta på medlemstaternas särdrag och självständiga rörelsefrihet.<sup>15</sup>

Inom statsrättsvetenskapen hade man från 1860-talet framåt börjat kräva ett nytt slags exakthet i definitionen av centrala begrepp. Mechelin avvisade spekulativa, i filosofiska system rotade tankebyggnader om statsbegreppet. Ifall det gällde att avgöra om furstendömet Rumänien var en stat kom man inte långt med en hegeliansk definition: staten är förverkligandet av en sedlig idé. Den juridiska forskningen rörande staten borde enligt Mechelin grundas på en objektiv bas av positiva rättsrelationer. För detta krävdes allmängiltiga juridiska kännetecken på en stat. Utöver ett bestämt territorium och en fast befolkning såg han statens självständighet på det juridiska området som central, m.a.o. rätten att oberoende av en i förhållande till staten extern makt självständigt besluta om statens egna grundlagar och rättssystem. Denna rätt konstituerade suveränitet, en statsmakt, och anslöt sig oupplösligt till begreppet stat. Utan suveränitet fanns det ingen stat och utan stat kunde man inte tala om suveränitet. Ifall en stat förlorade suveräniteten, rätten till egen lagstiftning, upphörde därmed också dess existens.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Osmo Jussila, 'Helmikuun manifesti osana Venäjän ja Suomen valtioketivitystä', *Kirkko ja politiikka. Juhlakirja professori Eino Murtorinteent täydyttäessä 60 vuotta 25.11.1990* (Helsinki 1990), s. 370.

<sup>15</sup> Berndt Federley, *Till frågan om rikslagstifningen. Om den tyska doktrinen och dess betydelse för den ryska politiken mot Finland*, Societas Scientiarum Fennica. Commentationes Humanarum Litterarum XXXVIII:1 (Helsingfors 1965), s. 42–45. Mechelin, *Om statsförbund*, s. 14–16.

<sup>16</sup> Mechelin, s. 2–12. Klami, *The Legalists*, s. 81–82.

Vid bedömningen av suveräniteten var det centrala inte statens större eller mindre beroende av en annan stat, utan dess bestämmanderätt i interna, till rättsordningen hörande frågor. Suveräniteten förutsatte inte internationellt oberoende. Många stater hade i detta avseende begränsat sin aktionsfrihet genom förbundsavtal. En stats suveränitet förutsatte inte heller andra staters erkännande. Den statsrättsliga suveräniteten var alltså primär, den internationellt-rättsliga endast en konsekvens av den statsrättsliga. Enligt Mechelin kunde en stat överlåta utövandet av suveränitetsrättigheter av internationell natur till organ som inte var dess egna, utan att för den skull förlora sin rätt till existens som stat. Suveräniteten kunde alltså vara delad i den meningen att andra organ, som inte nödvändigtvis var statens egna, kunde utöva statens internationellt-rättsliga befogenheter, medan åter andra, statens egna organ utövade de statsrättsliga befogenheterna.<sup>17</sup>

I enlighet med dylika kriterier kunde Finland uppfattas som en stat i den statsrättsliga suveränitetens bemärkelse, som en separat rättssfär, där statsmakten utövades av dess egna organ på andra grunder än i kejsardömet. Mechelin ansåg – med en modifikation av Nordströms ståndpunkt – att Finlands fördragsläge motsvarade en realunion, där Finland var statsrättsligt suveränt och parallellställt med Ryssland, men internationellt-rättsligt i en underordnad ställning.<sup>18</sup>

### *Den tyska statsrättsliga positivismen*

Efter Tysklands enande och antagandet av kejsardömet's förbundstatsgrundlag fick den statsrättsliga positivismen en ställning som dominerande offentligt-rättslig inriktning. I och med den nya grundlagen ställdes den juridiska forskningen på en positivt-rättslig grund. Man menade att efter stadfästelsen av grundlagen hade författningen upphört att vara ett föremål för politiska sympatier och passioner och blivit ett objekt för vetenskaplig granskning. Man ansåg att det var möjligt att finna en positiv, på gällande rätt baserad lösning på de politiska kompetensstvister som uppstod i det praktiska statslivet.<sup>19</sup>

Statsrättsvetenskapen såg som sin uppgift att systematisera och tolka gällande rätt. Enligt förebild från den inom privaträtten dominerande s.k. be-

<sup>17</sup> Mechelin, s. 12–13, 118–120.

<sup>18</sup> Klami, *The Legalists*, s. 87.

<sup>19</sup> Kaarlo Tuori, *Valtioballinnon sivuelinorganisaatiosta 1. Teoreettinen ja historiallinen tausta*, (Helsinki 1983), s. 19–20. Federley, *Till frågan om rikslagstiftningen*, s. 7.

greppsjurisprudensen borde också statsrätten isolera sig från i samhället verkande utomjuridiska faktorer, såsom politik och moral, till ett självständigt system.<sup>20</sup> Rättssystemet utgjorde ett självändamål. Dess giltighet behövde inte längre motiveras med upplysningstidens förnuft eller romantikens folkande. Lagen var en produkt av lagstiftarens vilja. Rätten var ett uttryck för statsviljan, som representerade den allmänna viljan och det gemensamma intresset. All rätt var stadgad rätt och utgick från statsorganen. Den juridiska forskningen borde konfrontera sitt objekt såsom givet.<sup>21</sup>

Det nya "strikt juridiska betraktelsesättet", som betonade sin överlägsenhet i alla avseenden jämfört med tidigare synsätt, grundade sig på exakta begreppsanalyser. Vissa grundbegrepp såsom statens rättspersonlighet övertogs som sådana från privaträtten.<sup>22</sup> Den förste betydande finländske företrädaren för den nya riktningen, R.F. Hermanson, uttryckte dess metod på följande sätt: "De juridiska begreppsbestämningarna måste nämligen vara sådana, att rättsatser uti olika förhållanden med logisk nödvändighet framgå ur desamma".<sup>23</sup> Det var typiskt för rättspositivismen att hävda att rättsbegreppen ägde en allmängiltighet som överskred olika rättsområden och att förhållandet mellan orsak och verkan inom juridiken på ett visst sätt uppfattades som analogt med den naturvetenskapliga kausaliteten. Teorierna var rättsvetenskapens redskap för att stärka uppfattningen om dess integritet som vetenskaplig disciplin. Enligt Hermanson fick juridiska konstruktioner inte byggas på något syftemål; vid granskningen av rättsliga spörsmål borde alla ändamålsenlighets- och intressesynpunkter därför lämnas obeaktade. Inom rättspositivismen relaterades begreppen inte nödvändigtvis till reella samhällsrelationer, utan de levde ett självständigt liv inom ett slutet system.<sup>24</sup> I politiska konfliktsituationer beaktade detta slutna system inte parternas faktiska makt- eller styrkeresurser. Dessa drag i den tyska doktrinen fick under rättsskampen en speciell betydelse för finländarna. De försökte uttryckligen avgränsa kon-

<sup>20</sup> Tuori, s. 35–37.

<sup>21</sup> Lars Björne, *Oikeusjärjestelmän kehityksestä* (Helsinki 1979), s. 80–83. Heikki Ylikangas, *Miksi oikeus muuttuu. Laki ja oikeus historiallisen kehityksen osana* (Jyväskylä 1983), s. 184–188. Tuori, s. 34, 40. Jyränki, s. 229–230.

<sup>22</sup> Tuori, s. 9, 35.

<sup>23</sup> Hannu Tapani Klami, *Oikeustaistelijat. Suomen oikeustiede Venäjän vallan aikana* (Porvoo 1977), s. 127.

<sup>24</sup> Hannu Tapani Klami, *Länsimaisen oikeusfilosofian historia* (Turku 1980), s. 139–142. Tuori, s. 11, 68–69.

flikten till och lösa den inom en juridisk sfär som utestängde de faktiska maktförhållandena.

Rättskonfliktens ryska part intresserade sig likaså för de tyska lärda innovationerna – om också ur en annan synvinkel. Den statsrättsliga positivismen har helt uppenbart sitt ursprung i den tyska enhetsstatsideologin och kejsardömetts födelse 1871. Från första början framhävde den tyska statsrättsvetenskapen med nationalistiska betoningar förbundsstaten och dess roll som representant för helheten på delstaternas bekostnad. Detta kom till uttryck i läran om den odelbara suveränitet som tillkom förbundsstaten; rikslagstiftningen intog en absolut överlägsen ställning i förhållande till delstaternas lagstiftning.<sup>25</sup>

Ur rysk synvinkel utgjorde detta krav på centralisering av statsmakten en motivering för tendensen att inskränka Finlands autonomi. När G. Jellinek, en av de främsta företrädarna för den tyska rättspositivismen, ytterligare hävdade, att erövrade områden blev delar av den erövrande staten, m.a.o. att den ryska statsmakten som följd av kriget 1808–1809 hade trätt i den svenskas ställe i Finland, erbjöd den tyska statsrättsvetenskapen argument också för de ryska unifieringssträvandena.<sup>26</sup>

### *En sammansatt stat*

R.F. Hermanson hade fått sin juridiska skolning i Tyskland 1878–1881 då den statsrättsliga positivismen redan var ett dominerande paradigm. Han omfattade den tyska doktrinen och tillämpade den i *Finlands statsrättsliga ställning* (1892). Eftersom uppfattningarna hade ändrats i och med den tyska doktrinen genombrott förutsatte detta en revision av Mechelins suveränitetsbegrepp. I Tyskland hade man frångått uppfattningen om suveränitetens delbarhet. Enligt de nyaste uppfattningarna kunde suveränitet inte längre delas, till delstaterna på vissa och till förbundsstaten på andra sektorer, utan suveräniteten omfattade på ett oupplösligt sätt såväl statens externa oberoende som absoluta makt i interna angelägenheter.<sup>27</sup> Hermanson definierade fortfarande stat på samma sätt som Mechelin – d.v.s. som makten att stifta grundlag (staten måste vara herre över sitt rättssystem) – men skilde sig från denne genom att han begreppsligt skilde mellan suveränitet och stat. Her-

<sup>25</sup> Federley, *Till frågan om rikslagstiftningen*, s. 7–15. Klami, *Oikeustaistelijat*, s. 120–121.

<sup>26</sup> Federley, *Till frågan om rikslagstiftningen*, s. 23–24.

<sup>27</sup> Hermanson, *Finlands statsrättsliga ställning*, s. 115–120.

manson ansåg att "begreppet suveränitet icke är väsendtligt för begreppet stat". Man kunde inte tänka sig att ett ifrågasättande av suveränitet skulle ha haft som följd en förlust av egenskapen som stat.<sup>28</sup>

När suveränitet och stat skilts från varandra begränsades suveränitetens huvudsakliga betydelse till något externt och internationellt-rättsligt, ty den odelade suveränitetens statsrättsliga sida, det interna herraväldet över rättsordningen, sammanföll med begreppet stat. Som suveränitetens innebörd kvarstod att staten inte på något sätt var underordnad en annan statsmakt. Som sådan var suveränitet inte en ovillkorlig förutsättning för egenskapen som stat, ty även om staten på begränsade sektorer var underordnad en annan statsmakt kunde den bestämma om sin rättsordning och stifta grundlagar, m.a.o. utöva självständig statsmakt. Hermanson talade i detta sammanhang om en icke-suverän, autonom stat.<sup>29</sup>

Hermanson ansåg att Finland förenats med kejsardömet Ryssland som en konstitutionell stat varvid dessa enheter tillsammans bildade det ryska riket. Finlands band med kejsardömet som en del av riket bildade en sammansatt stat, som dock inte var en förbundsstat och inte heller en realunion mellan suveräna stater såsom Mechelin hade hävdad. Föreningen var inte en realunion, eftersom man genom föreningen hade skapat en sammansatt statsmakt av ett nytt slag för riksangelägenheter. Inom föreningen var kejsardömet suveränt, men inte Finland, varför kejsardömet ensamt utövade suveränitetsrättigheter i rikets gemensamma angelägenheter. Föreningen var inte en förbundsstat eftersom Finland inte medverkade i viljeformuleringen i rikets gemensamma angelägenheter. I sin bedömning av Borgå lantdag övergav Hermanson Nordströms fördragskonstruktion; något statsfördrag hade inte ingåtts vid lantdagen. Finland var inte en suverän stat och blev inte heller en sådan genom händelserna vid lantdagen såsom realunionsteorierna förutsatte. Enligt Hermanson hade Alexander I då han stadfäste de gustavianska grundlagarna avstått från att införa envælde i Finland. Eftersom dessa grundlagar var statens grundlagar bildade de en författning. Finland var en autonom stat där lagar stiftades i enlighet med dessa grundlagar enligt andra procedurer än i kejsardömet.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Hermanson, *Finlands statsrättsliga ställning*, s. 128–131 o. *Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt* (Helsingfors 1892–1893), s. 47.

<sup>29</sup> Hermanson, *Finlands statsrättsliga ställning*, s. 134–151.

<sup>30</sup> Hermanson, *Finlands statsrättsliga ställning*, s. 181–214.

I fråga om substansen i Finlands rättigheter skilde sig Mechelins och Hermansons uppfattningar inte från varandra på några väsentliga punkter. När Hermansons bok kommit ut stödde Mechelin dennes uppfattningar inte minst med hänsyn till enigheten i den interna opinionen i Finland. Ett tecken på detta är att Mechelin betonade, att divergenserna om vilken etikett man skulle ge Finlands förening med Ryssland var en följd av rent teoretiska meningsskiljaktigheter, inte av att det i och för sig skulle råda några oklarheter i fråga om Finlands rättigheter.<sup>31</sup> Mechelin hade löst problemet med Finlands ställning med hjälp av tanken om suveränitetens delbarhet. När detta för Hermanson inte längre var möjligt på ett vetenskapligt tillfredsställande sätt till följd av förändringar i den tyska doktrinen, kom han fram till ett i sak likartat slutresultat genom att göra en distinktion mellan suveränitet och stat. Det nya i Hermansons doktrin var emellertid, att han genom införandet av begreppet rike medgav att det fanns en sfär av för Finland och Ryssland gemensamma angelägenheter. Realunionsteorierna betonade att rättsfärerna var separata, eftersom en realunion inte bildade någon gemensam statsmakt som var separat från och stod över unionsstaterna.

### ***Den sammansatta staten och rikslagstiftningen***

En förbundsstat var en underart av förenade stater, men Finlands förening med Ryssland utgjorde inte en förbundsstat även om den sammansatta staten, det ryska riket, i likhet med en förbundsstat bildade en från delstaterna separat statsmakt. I en förbundsstat medverkade delstaterna i utövandet av förbundsstatsmakten genom sin representation t.ex. i ett förbundsråd som i Tyskland. Förbundsstaten hade också egna organ. I Hermansons konstruktion var det ryska riket ovanom det ryska kejsardömet och den finska staten i själva verket en fiktion. Detta rike hade inga egna organ, utan kejsardömet organ utövade också rikets suveränitetsrättigheter och de finländska organen hade inte rätt att delta i utövandet av offentlig makt i rikets angelägenheter, såsom inom utrikespolitiken och militärärendena. I dessa angelägenheter hade rikets organ rätt att kräva sådana åtgärder av finländska myndigheter som behövdes för att handha uppgifterna. Kejsaren kunde t.ex. genom den ryske krigsministerns förmedling och utan medverkan av finländska myndigheter ge ryska trupper order att förflytta sig till Finland. Ett sådant tillstånd

<sup>31</sup> Sigurd Nordenstreng, *L. Mechelin. Hans statsmannagärning och politiska person* I, SSLF CCLII (Helsingfors 1936), s. 131–132.

kunde inte förklaras utgående från realunionskonstruktionen, som förutsatte att suveräna stater i princip stod i en jämbördig, i förhållande till varandra parallell ställning liksom i Sverige-Norge eller Österrike-Ungern. Finland var däremot i riksangelägenheter underordnat rikets statsmakt som utövades av kejsardömet.<sup>32</sup>

Hermansons konstruktion av en sammansatt stat var realpolitisk och undfallenhetssinnad eftersom den på ett visst sätt beaktade den ryska unifieringspolitikens krav och den i detta sammanhang framförda tanken om rikslagstiftning. Han avgränsade emellertid i detta skede rikets angelägenheter så strikt till utrikespolitiken och Rysslands rätt att bedriva militär verksamhet i Finland, att det inte fanns något behov av att tala om några rikstäckande lagstiftningssektorer. Hermanson betonade tvärtom, att kejsaren inte ens som rikets statsöverhuvud hade omedelbar befogenhet att utfärda författningar i Finland utan legislativ medverkan av finländska organ (lantdagen, ministerstatssekreteraren). Ingen rikslag kunde direkt förplikta finländska myndigheter och medborgare, utan för att bringa en sådan i kraft i Finland förutsattes en i finländsk lagstiftningsordning tillkommen likalydande, men ifråga om lagstiftningsordningen separat finländsk lag. Eftersom monarken som överhuvud för båda staterna inte kunde sluta fördrag med sig själv, avgjordes frågor rörande riksintressen inte genom statsfördrag mellan Finland och Ryssland såsom Jussila påstår att finländska rättslärdé hävdade.<sup>33</sup> Enligt Hermanson kunde monarken i stället tillgripa

utvägen att, sedan han öfvervägt hvad de ömsesidiga intressena kräfvä, utfärda lika lydande lagar för kejsardömet och för storfurstendömet, hvarvid han, då han utfärdar den lag, som skall promulgeras i kejsardömet, handlar såsom dess öfverhufvud och då han utfärdar lagen för Finland såsom detta lands storfurste och följaktligen enligt dess lagar (alltså på föredragning af Finlands ministerstatssekreterare och under iakttagande af hvad i Finland gäller om ständernas rätt till deltagande i lagstiftningen).<sup>34</sup>

I en förtjänstfull och här i flera sammanhang utnyttjad undersökning från 1965 om rikslagstiftningen och den tyska doktrinen antog *Bern dt Federley* att Hermanson knappast tänkte sig att det skulle finnas något rum för rikslagstiftning i Finland.<sup>35</sup> På denna punkt misstar sig emellertid *Feder-*

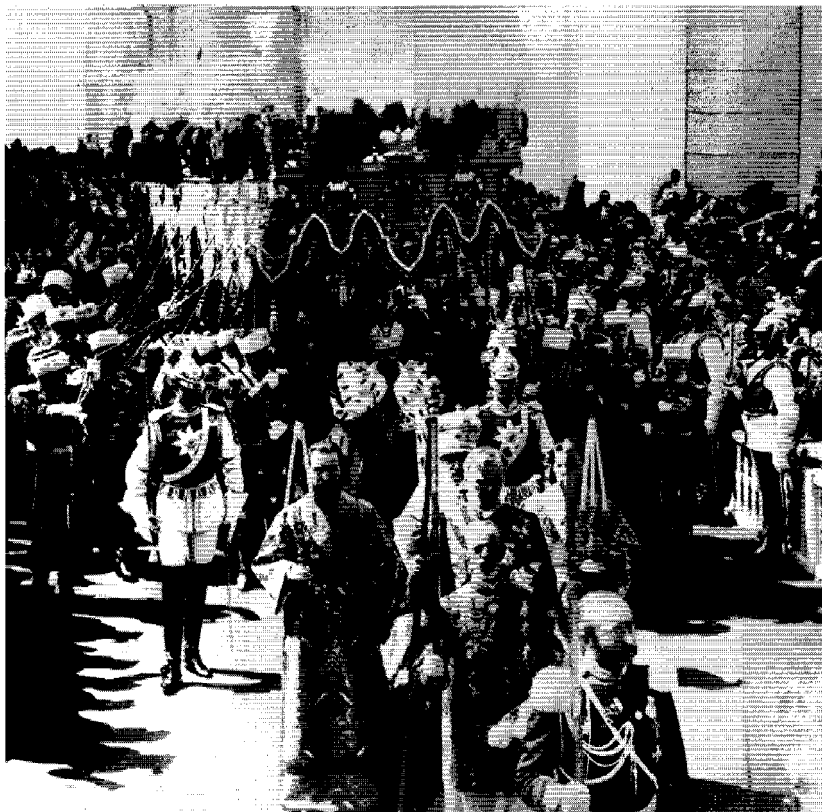
<sup>32</sup> Hermanson, *Finlands statsrättsliga ställning*, s. 301.

<sup>33</sup> Jussila, 'Suomi suuriruhtinaskuntana', s. 71.

<sup>34</sup> Hermanson, *Finlands statsrättsliga ställning*, s. 272–300.

<sup>35</sup> Federley, *Till frågan om rikslagstiftningen*, s. 47.





*Nikolaj II:s kröning i Moskva. (Museiverket)*

ley. Utsträckandet av rikslagstiftning till Finland var förvisso politiskt ytterst motbudande för finländarna och Hermanson böjde sig till att acceptera en sådan teoretisk möjlighet först på de allra sista sidorna i sin bok och även då gömde han undan den i en fotnot.

För att vara en statsmakt måste statsmakten till sin natur vara allmän. Till skillnad från det lokala självstyret kunde statsmakten inte begränsa sig till att reglera enbart bestämda ärenden. Såsom ovan konstaterats innefattade begreppet stat dock att en stat, också om den på begränsade sektorer var underordnad en annan stat, kunde förbli en stat, en icke-suverän autonom stat. Det var därför inte uteslutet, att Finland i likhet med de tyska delstaterna överförde lagstiftningskompetensen på de för rikets intressen mest centrala

sektorerna till kejsardömets statsorgan och trots det kunde förbli en stat. Frågan gällde bara i vilka former detta skulle förverkligas.

Kejsaren utövade i egenskap av rikets överhuvud den högsta beslutanderätten i rikets angelägenheter utan de finländska statsorganens medverkan. Ifall kejsaren önskade ändra Finlands rättsliga ställning och dess organs självständiga befogenhet att utfärda författningar till förmån för rikslagstiftningen, kunde han nog i egenskap av rikets överhuvud stifta en rikslag rörande detta. Eftersom envälde inte var i kraft i Finland och eftersom den självständiga statsmakten i Finland utövades av landets egna organ, som härledde sin kompetens ur storfurstendömet egna grundlagar, blev en sådan rikslag dock inte automatiskt gällande i Finland. Den kunde bli gällande ifall man först gjorde dess bringande i kraft möjligt genom en parallell finländsk lag, som ändrade storfurstendömet egna grundlagar i den ordning dessa stadgade genom att bevilja kejsardömets statsorgan direkt befogenhet att utfärda författningar i Finland inom de i lagen på förhand avgränsade lagstiftningssektorerna. I Tyskland gick rikslagarna framom delstatslagstiftningen eftersom delstaterna just genom att ändra sina grundlagar möjliggjort detta och till förbundsstatens kompetens överfört vissa på förhand fastslagna lagstiftningsområden. Detsamma kunde äga rum också i Finland. I sin not konstaterade Hermanson uttryckligen, att "det som i texten sagts [om att kejsaren inte enväldigt kunde stifta lag i Finland] förnekar icke heller, att en rikslag förpligtande Finland och dess folk kan stiftas, såframt en lag, ändrande Finlands konstitution, först kommit till stånd i öfverensstämmelse med denna konstitution".<sup>36</sup>

Hermansons konstruktion av en sammansatt stat fick ett dåligt eftermäle, särskilt under första republiken. Enligt Taimi Torvinen har "alla finländska forskare under självständighetstiden ställt sig avvisande till teorin om en sammansatt stat". Rafael Erichs kritik riktade sig särskilt mot distinktionen mellan det ryska kejsardömet och det ryska riket. Enligt honom kunde man inte säga att riket utövade en statsmakt som skilde sig från kejsardömets statsmakt eftersom riket inte hade någon självständig organisationsform. I samma sammanhang föreslog Erich att man skulle medge att rättsförhållandet och statsföreningen mellan Finland och Ryssland var *sui generis*, en egenartad föreningsform, på vilken generella kategorier inte passade in.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Hermanson, *Finlands statsrättsliga ställning*, s. 312-317, fotnot 11.

<sup>37</sup> Taimi Torvinen, *J.R. Danielson-Kalmari Suomen autonomian puolustajana* (Porvoo 1965), s. 164, not 4. Rafael Erich, *Suomen valtio-oikeus I* (Helsinki 1924), s. 52.

Kritiken var såtillvida berättigad, att Hermanson knappast alls dryftade i vilket förhållande riket exakt stod till kejsardömet, utan riket var en ren fiktion, som han använde enbart för att förklara förhållandet mellan kejsardömet och Finland. Kritiken är emellertid inte berättigad i det avseendet, att Hermansons konstruktion, såsom Erich påstod, skulle ha varit "en illusion utan grund i fakta",<sup>38</sup> utan genom rikskonstruktionen försökte Hermanson tvärtom nå fram till en mera realistisk uppfattning än Mechelin just i fråga om förhållandet mellan Finland och kejsardömet. I det läge som rådde under rättskampen var det med tanke på den finländska ståndpunktens trovärdighet och generaliserbarhet särskilt viktigt att så långt som möjligt tillämpa just allmänna kategorier, ty om man då hade medgett att Finlands ställning var ett fall *sui generis*, skulle man också ha kunnat motivera exceptionella tillvägagångssätt för att ändra den. I det självständiga Finland var medgivandet inte längre förenat med några risker.

Konstruktionens dåliga eftermäle i första republiken påverkades emellertid inte bara av dess påstådda brist på logik, utan minst lika mycket av dess politiska undfallenhetsrealism i fråga om rikslagstiftningen. Eftersom rikslagstiftning aldrig lagligt bringades i kraft i Finland belastades konstruktionen under första republiken just av den teoretiska beredskapen att med riksbegreppets hjälp genomföra den på ett lagligt sätt.

### ***Rikslagstiftningen inom den nyaste historieskrivningen i Finland***

I februarimanifestets grundstadganden fastslogs en ny förenhetligad lagstiftningsprocedur mellan Finland och Ryssland för ärenden som rörde allmänna riksintressen. Kejsaren fastslog in casu vilka propositioner som skulle behandlas i denna ordning, där lantdagen endast hade yttranderätt. Man försökte på intet sätt i förväg definiera de lagstiftningssektorer som skulle täckas av ordningen. Just detta var ödesdigert för Finlands egenskap av stat. Enligt den juridiska doktrinen kunde en stat i sin grundlag överföra lagstiftningsmakt till främmande organ på i förväg fastslagna områden och ändå förbli en stat, men ifall vilket område som helst kunde överföras utan att detta i förväg bestämts i grundlagen, kunde en sådan territoriell formation inte enligt juridiska kriterier längre betraktas som en stat. Februarimanifestet innebar alltså att Finlands statsnatur eliminerades.

Före februarimanifestet gällde ett system med separata lagar. Ifall det uppstod ett behov att i någon fråga utfärda enhetliga stadganden i Finland och

<sup>38</sup> Erich, s. 52.

Ryssland, stiftades separata lagar med samma innehåll, men genom separata procedurer. De ryska myndigheterna hade fram till 1899 respekterat Finlands separata lagstiftningsfär. De ryska myndigheterna hade förpliktats att beakta bestämmelserna i 1826 års instruktion för statssekretariatet om att ifall man ville bringa en rysk lag i kraft också i Finland var ifrågavarande ryska myndighet skyldig att ta kontakt med Finlands (minister)statssekreterare, som granskade ifall lagen överensstämde med finsk rätt och för monarken föredrog en separat lag som sedan promulgerades i Finlands författningssamling. När unifieringspolitiken redan inletts 1891 förpliktades ministerstatssekreteraren att inbegära respektive ryska ministers yttrande om sådana finländska lagförslag som rörde rikets allmänna fördel och att bifoga detta utlåtande till sin föredragningsnot.<sup>39</sup> Det centrala i detta system av separata lagar var att finländska organ utövade åtminstone den formella beslutanderätten i stiftandet av lagar som skulle följas i Finland. De ryska myndigheterna hade på sin höjd rätt att yttra sig om dem. Detta gav emellertid de finländska organen möjlighet att vid behov beakta allmänna riksintressen och böja sig för ryska organs önskemål. Genom februarimanifestet ställdes emellertid denna konstellation på huvudet. I ärenden rörande allmänna riksintressen överfördes också den formella beslutanderätten till ryska organ och finländarna behöll endast yttranderätten; det innebar att de ryska organen hade möjlighet att överväga och beakta eventuella lokala intressen.

Under 1980-talet konsoliderades inom finländsk historieforskning den nytolkning som Jussila lanserade 1979 att rikslagstiftning skulle ha varit gällande i Finland redan före februarimanifestet. Han fäste uppmärksamhet vid enligt 1826 och 1891 års procedurordningar stiftade likalydande lagar i Finlands och Rysslands författningssamlingar och drog härav slutsatsen, att stiftandet av rikslag i Finland och även för Finland inte var något nytt och inte infördes först 1899.<sup>40</sup> Uppfattningen spreds på bred front till översiktsverk i Finlands historia och läroböcker, där den fick mycket egendomliga former. Enligt en historieforskare kunde februarimanifestet "inte beröva Finlands ständer rättigheter inom rikslagstiftningen – såsom man allmänt hävdar i den historiska litteraturen – eftersom sådana rättigheter aldrig getts åt ständerna de jure. Ständerna hade bara i praktiken, utan juridisk rätt, deltagit i stiftan-

<sup>39</sup> Jussila, 'Suomi suuriruhtinaskuntana', s. 70–71.

<sup>40</sup> Osmo Jussila, *Nationalismi ja vallankumous venäläis-suomalaisissa suhteissa 1899–1914*, *Historiallisia tutkimuksia* 110 (Helsinki 1979), s. 30–38.

det av många rikslagar som en enligt egen mening självständig statsmakt".<sup>41</sup> Rikslagstiftning skulle alltså ha varit gällande i Finland, trots att vare sig Mechelin eller Hermanson nämner något sådant i sina skrifter.

Denna nytolkning är felaktig på många sätt och grundar sig på en missuppfattning. Den utsträcker begreppet rikslagstiftning som i Finland gällande rätt till tiden före 1899 där det inte hör hemma och använder överhuvudtaget begreppet lagstiftning på ett felaktigt sätt. Som begrepp avser lagstiftning en viljeyttring som statsmakten stadfäst genom en viss lagstiftningsordning. Lagstiftning konstitueras genom den ordning i vilken lagar stiftas. Ifall man talar om rikslagstiftning innehåller detta som begrepp samtidigt en hänvisning till den ordning i vilken sådan lagstiftning kommit till. I den nya tolkningen har rikslagstiftningen emellertid inte konstruerats utifrån lagstiftningsordningen, vilket hade varit det korrekta. De kriterier, med vilka rikslagstiftning i efterhand "producerats" i historieforskningen har varit ytterst brokiga. Ibland har finländska och ryska lagar kallats rikslagar eftersom de hade samma innehåll; ibland har det som kriterium för rikslagstiftning räckt enbart att vissa finländska lagar, såsom 1878 års värnpliktslag eller 1889 års strafflag berörde riksintressen.<sup>42</sup> Den felaktiga användningen av begreppet lagstiftning har därför varit ägnad att vilseleda, eftersom inte ens likalydande finländska och ryska lagar utgjorde någon rikslagstiftning ifall de stiftats genom separata procedurer.<sup>43</sup>

Jussila har betecknat 1826 och 1891 års system som ordningar för rikslagstiftning,<sup>44</sup> men detta stämmer inte. De var uttryckligen system för separata

<sup>41</sup> Toivo Nygård, 'Rajamaa', S. Zetterberg (toim.), *Suomen historian pikkujätttiläinen* (Porvoo 1987), s. 549–553. Osmo Apunen, 'Rajamaasta tasavallaksi', *Suomen historia* 6 (Helsinki 1988), s. 137–138. Seppo Zetterberg, *Viisi laukausta senaatissa. Eugen Schaumanin elämä ja teko* (Keuruu 1986; på svenska: *Fem skott i senaten. Eugen Schaumans liv och död*, Helsingfors 1987), s. 166.

<sup>42</sup> Jfr Jussila, *Nationalismi ja vallankumous*, s. 30–38 o. 'Helmikuun manifesti', s. 376. Apunen, s. 137.

<sup>43</sup> En analogi från vår egen tid hjälper oss att inse historikernas missuppfattning. Innan Finland anslöt sig till Europeiska Unionen skyndade sig de finländska lagstiftningsorganen att på förhand harmonisera finländsk lagstiftning så att den svarade mot EU-stadganden. Denna harmoniserade lagstiftning utgjorde, trots sitt enahanda innehåll, inte någon EU-lagstiftning, utan helt inhemska lagstiftning, eftersom den stiftats i den ordning som föreskrivits för inhemska grundlagar. Ingen torde – i enlighet med historikernas logik – ha hävdats att Finland enbart på grund av likalydande lagar skulle ha varit medlem i EU.

<sup>44</sup> Jussila, *Nationalismi ja vallankumous*, s. 30–38 o. 'Suomi suuriruhtinaskuntana', s. 69–72.

lagar, eftersom de beaktade en särskild finländsk lagstiftningsfär, där finländska organ utövade beslutanderätten. Med den nya tolkningen har man försökt påvisa en kontinuitet mellan 1826, 1891 och 1899 års system och samtidigt hävda att februarimanifestet inte var lagstridigt, utan närmast en komplettering av det tidigare systemet och en kodifiering av praxis.<sup>45</sup> Så var dock inte fallet, eftersom inte ens rättskampens ryska part före februarimanifestet hävdade att rikslagstiftning redan skulle ha varit gällande rätt i Finland. De ryska ledamöterna i Heidens grundlagskommitté klagade över bristande överensstämmelse mellan Finlands och kejsardömet's lagar. Därför såg de det som nödvändigt både att rikslagstiftning utsträcktes till Finland och att ryska organ deltog i stiftandet av finländska lagar.<sup>46</sup> Dessa målsättningar förverkligades genom februarimanifestet. Den ryska kommitté som beredde manifestet visste vad den var i färd med att göra. Enligt dess mening var det fråga om en lagstiftningsreform, som ändrade det tidigare rådande rättstillståndet.<sup>47</sup> Avsikten var att överge ordningarna för stiftande av separata lagar genom att i Finland införa en förenhetligad och centraliserad ny procedur för att stifta rikslagar. Det var uttryckligen fråga om att ändra såväl de formella kompetensrelationerna som tidigare praxis. I det tidigare systemet med separata lagar hade kejsaren alltså inte företagit ensidiga ändringar i ständernas lagförslag då de föredrogs av ministerstatssekreteraren, även om de skulle ha rört riksintressen. Nu var avsikten att överföra dessa propositioner till en helt ny lagstiftningsordning, där beslutanderätt utövades enbart av ryska organ.

Den felaktiga konstruktionen av rikslagstiftning i de senaste decenniernas historieskrivning är på ett principiellt plan ytterst betydelsefull. Hade Finland autonomi eller ej? De översiktsverk som hävdar att rikslagstiftning var gällande rätt i Finland tar samtidigt ställning till Finlands autonomi, men historieforskarna har inte lagt märke till den implicita motsättningen i resonemanget. Den autonoma finska staten hade byggts på de gustavianska grundlagarna och man kan inte tala om dessa grundlagars giltighet i samma

<sup>45</sup> Osmo Jussila, 'The Historical Background to the February Manifesto of 1899', *Journal of Baltic Studies* XV:2-3 (1984), s. 146. Matti Klinge, *Keisarin Suomi* (Helsinki 1997; *Kejsartiden, Finlands historia* 3, Helsingfors 1996), s. 344-345.

<sup>46</sup> Berndt Federley, 'Storfurstendömet Finlands författningar och de allmänna rikslagarna', *HTF* 1969-1970, s. 146, 162.

<sup>47</sup> *Till frågan om rikslagstiftningen. En samling akstycken* (Helsingfors 1909), s. 144-150. Om Bobrikoffs uppfattning, se Tuomo Polvinen, *Valtakunta ja rajamaa. N.I. Bobrikov Suomen kenraalikuvernöörinä 1898-1904* (Porvoo 1984), s. 104, 107-108.

sammanhang som rikslagstiftningen, utan att råka in i en konflikt där det förblir oklart om man vid stiftandet av lagar avsedda att gälla i Finland hade följt dessa grundlagar eller några andra direktiv.

### *En möjlig lösning på rikslagstiftningens problem*

Införandet av rikslagstiftning i Finland behövde däremot inte nödvändigtvis stå i konflikt med Finlands egenskap av stat eller med grundlagarna. Frågan var bara hur detta skulle förverkligas – om proceduren för att bringa rikslagstiftning i kraft. Endast den finska statsmakten kunde utfärda finska medborgare förpliktande stadganden i den ordning som fastslogs av Finlands rättsordning och grundlagar. Enligt doktrinen kunde staten själv begränsa sin överhöghet på enskilda lagstiftningssektorer genom att överlåta sina befogenheter på dessa områden till organ utanför staten – och ändå äga bestånd som stat. För att bringa rikslagstiftning i kraft i Finland borde man först ha utarbetat en proposition om detta för ständerna såsom i fråga om vilket lagstiftningsärende som helst. Senaten hänvisade också till detta i sin svarsskrivelse om februarimanifestet:

Enär det emellertid otifelaktigt kan finnas lagfrågor, berörande rikets allmänna intressen, hvilka borde behandlas i annan väg än den hittills vanliga, och då senaten är öfvertygad om, att finska folket icke skall undandraga sig de medgifvanden och uppoffringar, som i rikets verkliga intresse kräfväs, vågar senaten därjämte underdånigst hemställa att Eders Kejsarliga Majestät täcktes genom sakkunniga personer såväl från rysk som från finsk sida låta utarbete förslag till lag om behandling i lagstiftningsväg af ärenden berörande rikets allmänna intressen, hvilket lagförslag efter sorgfällig förberedande pröfning skulle till Finlands ständers grundlagsenliga behandling öfverlämnas.<sup>48</sup>

Enligt Hermansons uppfattning kunde man inte utan att bryta mot gällande rättsordning och juridisk kontinuitet försvaga en icke-suverän stats ställning i en sammansatt stat till förmån för den suveräna staten utan den icke-suveräna partens medverkan. De tyska icke-suveräna delstaternas egen statsmakts kompetens kunde begränsas direkt genom rikslagstiftning eftersom de tyska delstaterna genom sin representation i förbundsrådet själva medverkade i utövandet av statsmakten i det tyska kejsardömet.<sup>49</sup> Ryssland var inte en förbundsstat och eftersom kejsaren inte kunde stifta lag i Finland som enväldshärskare var Finlands ständers medverkan ett villkor.

<sup>48</sup> Konni Zilliacus, *Ur Finlands nyaste historia* 1 (Stockholm 1901), s. 112.

<sup>49</sup> Hermanson, *Finlands statsrättsliga ställning*, s. 173–180.

Den procedur genom vilken rikslagstiftning kunde införas i Finland var en juridisk fråga. Godkännandet i ständerna av en lag som stadgade om införandet var åter en politisk fråga. Frågan om rikslagstiftningen politiserades emellertid aldrig – en proposition som ständerna konstitutionsenligt kunde ha tagit ställning till avgavs aldrig. Genom att promulgera februarimanifestet på enväldig väg gjorde den ryska parten tvärtom enligt finländarnas mening saken till en rättsfråga.

Gammalfinnarna företrädde undfallenhetsriktningen och var redo att godkänna ett lagförslag som räknade upp de områden som föll inom rikslagstiftningen, medan de konstitutionella tvekade.<sup>50</sup> I inledningsskedet antog rysarna att ständerna inte skulle komma att godkänna ett sådant lagförslag. Februarimanifestet utfärdades ju uttryckligen därför att man inte trodde att ständerna skulle ge ett önskat svar på en kejserlig proposition om värnpliktslag. Därför lösgjordes ärendet genom manifestet från deras beslutanderätt.<sup>51</sup> Bobrikoff motsatte sig in i det sista att frågan om gränsdragningen mellan rikslagstiftning och Finlands autonoma lagstiftning skulle överlämnas till ständernas dryftning:

I medvetande om tidigare lantdagars tillvägagångssätt kan man knappast vara övertygad om att "den andra statsmakten", som lantdagen kallas av finländarna, utan vidare kommer att godkänna Monarkens proposition. Man kan tvärtom med fog vänta sig att Finlands ständer inte vill räkna vissa frågor (t.ex. armén, myntväsendet, tullen osv.) till rikslagstiftningen. I dylikt fall måste den Allrögsta Makten själv inberäkna dessa frågor, och finländarna får en ny förevändning för sitt missnöje, eftersom deras önskemål inte har uppfyllts ... och eftersom Monarken enligt deras uppfattning skall stadfästa lantdagens beslut uttryckligen i den form som ständerna har fastslagit.

Enligt Bobrikoff borde februarimanifestet kvarstå som "det viktigaste och nyttigaste dokument som efter Finlands anslutning till Ryssland hade uppsatts. Om denna lag måste kompletteras skall det göras i Kejsardömet's institutioner och publiceras enbart i Självhärskardömet's namn utan att den finländska ständsförsamlingen befattar sig med saken".<sup>52</sup>

Detta ger vid handen att rättskampen inte enbart gällde huruvida rikslagstiftning skulle bringas i kraft i Finland, utan en motsättning mellan ett konsti-

<sup>50</sup> Se t.ex. Leo Mechelin, 'Vid begynnelsen af året 1900', *Finsk Tidskrift* 48 (1900), s. 7.

<sup>51</sup> Polvinen, s. 78, 342.

<sup>52</sup> Polvinen, s. 271–272; här cit. enligt den svenska översättningen *Riket och gränsmarken. N.I. Bobrikov, Finlands generalguvernör 1898–1904* (Helsingfors 1988), s. 223–224.





*Örnen lämnar sitt offer, den finska staten symboliserad av lagboken. En efterbildning från år 1906 av E. Istos målning "Anfallet" trycktes som postkort i Finland. (Museiverket)*

tutionellt och ett enväldigt styrelsesätt. Lagstiftningsprinciperna i dessa styrelsesätt står så långt från varandra, att det är svårt att föreställa sig ett medel med vilket det hade varit möjligt att under Bobrikoffs livstid finna en konstitutionell väg till envælde i Finland. Detta insåg också den ryska parten och därför agerade den i enlighet med sina egna regler. Februarimanifestet innebar alltså inte bara en eliminering av den finska staten, utan också att enväldet utsträcktes till Finland.

Frågan om rikslagstiftningen kom i ett nytt skede i och med mordet på Bobrikoff och det förändrade allmänna politiska läget hösten 1904. Då tillsattes Tagantsevs blandkommitté för att bereda ärendet. Finländska ledamöter var bl.a. Hermanson och Danielson-Kalmari. I maj 1905 enades kommittén om ett lagförslag med en förteckning över för Finland och Ryssland gemensamma lagstiftningsområden som skulle överlämnas till ständernas beslutanderätt. De finländska ledamöterna betraktade beslutet som en stor

seg  
en  
ter  
ru  
en  
de  
br  
av  
glö  
an

seger, men de av Mechelin ledda konstitutionella intog i september samma år en avvisande ståndpunkt mot rikslagstiftningen i dess helhet. De strävade efter att återupprätta det system av separata lagar som varit rådande före februarimanifestet. Den av strejkrörelserna och rysk-japanska kriget försvagade envåldshärskaren utfärdade i november 1905 ett manifest som förverkligade de konstitutionellas förhoppningar: tillämpningen av februarimanifestet avbröts och Mechelins nyutnämnda konstitutionella senat begravde resultaten av den Tagantsevskas kommitténs arbete. Den ryska parten hade dock inte glömt projektet och problemet kom åter upp på dagordningen under den s.k. andra förtrycksperioden.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Torvinen, s. 325–338.

# Måste det ske?

## Hanteringen av politiska och konstitutionella konflikter före februarimanifestet

ROBERT SCHWEITZER

Denn es gibt Dinge auf der Welt,  
die man nicht auf die Probe stellt ...

*Eugen Roth, Mensch und Unmensch*

Du hast es vernommen, das Heulen des Wolfes;  
Schon flerscht er die Zähne, schon geifert der Schlund. –  
Nun, Schweden und Finnen, den Streit heisst es bannen:  
Reicht fest Euch die Hand zu eisernem Bund!  
Hüte Dich, Finnland!

Wir haben's erfahren, die Polen, die Balten,  
Und Schlimmeres folgt noch, wenn Gott es erlaubt;  
Die heiligsten, hehrsten der menschlichen Güter  
Geschlagen, geschunden, verhöhnt und geraubt.  
Hüte Dich, Finnland!

Bau nicht auf Deine bestätigten Rechte,  
Nicht auf Gesetze schützenden Hort!  
Der Russ' ehrt keine heiligen Gesetze,  
Der Wolf hält kein Gottes-, kein Kaiserwort.  
Gott schütze Dich, Finnland!<sup>1</sup>

<sup>1</sup> K.E.F. Ignatius' samling I: Minnesanteckningar, RA.

Den tyskbaltske författaren till dessa rader, som anonymt skickades till biskop Johansson i Finland 1898, förefaller att ha haft profetiska gåvor. Inom bara ett år utfärdade Nikolaj II februarimanifestet och bröt därmed enligt finländsk uppfattning både sitt eget och sina företrädares "kejsarord". Men den "baltiske anonymus" förutsåg inte bara i det korta perspektivet djupgående ingrepp i Finlands dittills oantastade, ja ständigt växande autonomi, utan han träffade också i det långa perspektivet den ton i vilken detta ingrepp skulle komma att bedömas under nästan ett århundrade. Så låter också det nedan citerade stycket i standardverket på tyska, Günter Stöckls *Russische Geschichte*, som en prosaöversättning av dikten:

Unmittelbar nach dem Polenaufstand bekamen auch die Baltendeutschen eine zunehmenden Druck der Russifizierungspolitik zu spüren. ... Den Höhepunkt bildete ... die Regierungszeit Alexanders III. ... Aber [er] betrieb nur am energischsten und ehrlichsten, was Alexander II. bereits zugelassen hatte und Nikolaus II. fortsetzte. Die Methoden waren variabel, das Ziel unveränderlich: 1899 wurde die finnische Verfassung aufgehoben.<sup>2</sup>

Det finns visserligen ingen orsak att förundra sig över att den tyska historieskrivningen om Ryssland länge övertog väsentliga bedömningar från tyskbaltsk sida utan att pröva dem närmare. I detta sammanhang var det rätt likgiltigt hur den finländska autonomi växte fram, att den fungerade i nittio år och vad februarimanifestet egentligen innebar. Det viktiga var att med hjälp av exemplet Finland belägga en enhetlig förryskningspolitik i det ryska riket, som utan åtskillnad riktade sig mot samtliga randområden.<sup>3</sup> Inför detta av naturtvång utlösta öde tedde sig skillnaderna oväsentliga. De polska upproren och den osunda samhällsordningen i de baltiska länderna å ena sidan, Finlands gynnsamma utveckling inom riket å andra sidan, reducerades till detaljer som kunde skjutas åt sidan – alla återfann sig i de oskyldiga offrens klubb, så att säga utan ansvar för sin egen historia ...

Även om "fallet Finland" alltså fick leverera "tertium comparationis", utan

<sup>2</sup> Günter Stöckl, *Russische Geschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart* (4. Aufl. Stuttgart 1983), s. 516–517; oförändrat trots den nyare forskningens resultat i 6. erw. Aufl. (Stuttgart 1997).

<sup>3</sup> Detta kan empiriskt påvisas med tyskbalten Theodor Schiemanns rapportering om Finland i *Neue preussische Zeitung* ("Kreuzzeitung"), se Robert Schweitzer, 'Finland im politischen Denken der Deutschbalten: das Beispiel Theodor Schiemann', *The Baltic Countries 1900–1914. Proceedings from the 9th Conference on Baltic Studies in Scandinavia*, Studia Baltica Stockholmiensia 5 (Stockholm 1990), s. 213–229.

vilket förryskningstesens överhuvudtaget inte var hållbar,<sup>4</sup> dröjde det länge innan fallet som sådant undersöktes på ett seriöst sätt. Enskildheterna – såsom att Finlands autonomi först byggdes ut vid samma tid som det polska upproret slogs ned – lämnades obeaktade eller rationaliserades bort som taktik och förställning från rysk sida. Det bevis som egentligen hade krävts – att förryskning följde också när utvecklingen var gynnsam – framfördes inte. I synnerhet underlät man att undersöka om inte även finländarna hade övergett de spelregler man kommit överens om.

### *Författning de iure eller författning de facto?*

I standardverkets förkortning fick man läsa att Alexander I i Borgå 1809 erkänt de svenska grundlagarna – 1772 års regeringsform (RF), ändrad genom 1789 års förenings- och säkerhetsakt (FoSA) – som en för monarken bindande konstitution för storfurstendömet Finland. Man tänkte sig då storfurstendömet Finland som en suverän stat, som konstituerade sig själv i och med ständermötet i Borgå och antog kejsaren som storfurste, varvid denne i gengäld bekräftade författningen. Eftersom kejsaren emellertid inte oktrojerade utan stadfäste författningen var den – i motsats till de grundlagar som vid samma tid utfärdades i det ryska riket – undantagen från hans autokratiska lagstiftningsmakt och kunde inte ändras enbart utgående från hans vilja. Kännetecknande för grundlagarna var att de tillerkände monarken en vittgående rätt att utfärda administrativa förordningar; han behövde inte sammankalla ständerna så länge han inte ville utfärda eller ändra lagar – i så fall var han emellertid bunden vid ständernas samtycke.

Just mot denna författning, som – enligt den rådande meningen – gällde sedan 1809 och vid regeringstillträdet bekräftats av varje kejsare, även av Nikolaj II själv, bröt alltså februarimanifestet. Manifestet fastslog nämligen att i fråga om lagar för Finland, vilkas betydelse sträckte sig utöver landet, skulle ständerna visserligen höras, men i övrigt skulle rysk lagstiftningsordning tillämpas.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Den liberala skolan såg inte nedmonteringen av den baltiska självförvaltningen som rusificering, eftersom den förorsakades av provinsernas politiska efterblivenhet; de konservativa historikerna argumenterade på samma sätt i fråga om krossandet av Kongresspolen på grund av upproren, enskilda belägg i Robert Schweitzer, 'Die baltische Parallele', *Zeitschrift für Ostforschung* 1984, s. 551–577, särsk. s. 552–558.

<sup>5</sup> FFS 3/1899. Jfr Tuomo Polvinen, *Valtakunta ja rajamaa. N.I. Bobrikov Suomen kenraalikuvernörinä 1898–1904* (Porvoo 1984), s. 103–112.

Detta fast sammanfogade system av läroboksvisdom ruckades första gången 1963 när Keijo Korhonen visade, att Finlands statsverklighet inte så att säga grundats i "pliktmedveten tillämpning av grundlagarna", utan genom skapande administrativ aktivitet – av en instans som överhuvudtaget inte förutsattes i författningen, kommittén för finska ärenden i Petersburg 1811–1826.<sup>6</sup> Genom inrättandet av kommittén hade kejsaren å ena sidan inrättat en instans ovanför den av honom skapade centralförvaltningen, sedan 1816 kallad senat, och å andra sidan undandragit finska angelägenheter från de ryska ministeriernas kompetens. Ärenden rörande Finland föredrogs koncentrerat av kommitténs sekreterare, som efter dess upplösning fortsatte att verka som statssekreterare, från 1834 som ministerstatssekreterare.

Redan Korhonen visade hur mycket av Finlands författning som egentligen var en skapelse av det ryska väldet och dess finländska rådgivare, men Osmo Jussila tog ett avgörande steg vidare då han i sin doktorsavhandling undersökte Alexander I:s regentförsäkran i Borgå mot bakgrunden av det samtida författningstänkandet.<sup>7</sup> Resultatet var att vare sig ordalydelsen eller sammanhanget gav vid handen att man skulle ha stadfäst något slag av "constitution" i betydelsen av fördrag mellan statsmakter i den franska revolutionens anda – eller i den mening som omfattades av det konstitutionella tänkandet i Finland i slutet av 1800-talet. Den i sista hand avgörande ryska texten talade om iakttagande av "de nedärvda lagarna" ("korennye zakony" – grundlagar skulle på ryska endast ha kunnat återges med "osnovnye zakony") och om bekräftande av ståndsprivilegierna "po konstitutsiam". Pluralformen "po konstitutsiam" pekar tydligt på språkbruket i det för "konstitutionella" tänkandet och avsåg den helhet av bestämmelser som reglerade rättssystemet. Enskilda lagar såsom RF 1772 och FoSA stadfästes inte.

Genom att Jussila följde upp den fortgående finländsk-ryska diskussionen om Finlands grundlagar ända till stadfästandet av 1869 års lantdagsordning – i lagtexten uttryckligen betecknad som grundlag – förtydligade han ytterligare en punkt. Innehållet i de båda svenska grundlagarna hade grundligt – och till råga på allt från tongivande finländska kretsar<sup>8</sup> – refererats för kejsaren

<sup>6</sup> Keijo Korhonen, *Suomen asiain komitea. Suomen korkeimman hallinnon järjestyel ja toteutaminen vuosina 1811–1826*, Hist. tutk. 65 (Helsinki 1963).

<sup>7</sup> Osmo Jussila, *Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808–1863*, Hist. tutk. 77 (Helsinki 1969).

<sup>8</sup> I så måtto håller inte Hannu Tapani Klamis argument att tsaren måste ha vetat, att hans försäkringar då de riktades till Finland, där skulle komma att uppfattas i det moderna författ-

och denne rättade sig också så vitt möjligt efter dem. De tillämpades emellertid enligt "principen mutatis mutandis". Frågan om vilka enskilda bestämmelser – såsom t.ex. stadgandet att härskaren måste bekänna sig till den lutherska tron – som blivit obsoleta i de nya förhållandena lämnades öppen och lösningen av den sågs som en uppgift för framtiden.

### *Författningsbrott eller inte?*

Därav följde inget mindre än att Nikolaj II inte alls bröt en konstitution som utfärdats 1809 och därefter stadfästas av varje kejsare. På sin höjd vägrade han att omfatta en författningsinterpretation som utvecklats i Finland.<sup>9</sup> När Nikolaj II vid sitt trontillträde upprepade sina föregångares rättsförsäkran, innebär detta endast att han kände sig bunden av det ursprungliga löftet, men däremot inte av den grad i vilken den finländska parten under tiden hade avlägsnat sig därifrån. Kejsarna hade tolererat, men inte godkänt att detta hade ägt rum ty inget av de tre kodifikationsförsöken under 1800-talet hade fått sanktion. Ur rysk synvinkel var preciseringen av Finlands författningsrättsliga ställning fortfarande öppen och först nu tog man itu med den. Jussila kunde därför rent av ställa den kätterska frågan "Februarimanifestet – statskupp eller regentförsäkring?", ty först genom manifestet stadfästes Finlands interna autonomi och särställning i en rysk lag.<sup>10</sup>

Man har visserligen – t.o.m. nyligen<sup>11</sup> – försökt upprätthålla tesen om ett författningsbrott med en indirekt bevisföring, som bortser från Jussilas cen-

ningstänkandets anda, jfr Hannu Tapani Klami, *Oikeustaistelijat* (Porvoo 1977), s. 106–113, särsk. 108, jfr även id., 'Suomalais-venäläiset suhteet juridiikassa ja politiikassa 1800-luvun alkupuolella', *HAik* 1969, s. 232–237.

<sup>9</sup> Om denna process utförligt Robert Schweitzer, *Autonomie und Autokratie. Die Stellung des Grossfürstentums Finnland im russischen Reich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (1863–1899)*, Marburger Abhandlungen zur Geschichte und Kultur Osteuropas 19 (Giessen 1978) o. Osmo Jussila, *Maakunnasta valtioksi. Suomen valtion synty* (Helsinki 1987).

<sup>10</sup> Denna tillspetsade formulering användes vid International Symposium on Finland and the Baltic Provinces in the Russian Empire (13–14.6.1984 i Montreal i samband med Ninth Conference on Baltic Studies), såsom särskilt framgår av sammanfattningen av diskussionerna, jfr Edward C. Thaden, 'Introduction', *Journal of Baltic Studies* 15:2/3 (1984), s. 89, liksom Osmo Jussila, 'The Historical Background of the February Manifesto of 1899', *ibid.*, s. 141–147.

<sup>11</sup> Mårten Ringbom, *Niccolò och Nikolaj. Ofärdsärens Finland i Machiavellis perspektiv* (Helsingfors 1999) och ännu utförligare i hans insändare i *Hbl* 30.3.1999.

trala argument om i vilken utsträckning de svenska grundlagarna var gällande. Alexander II stadfäste ju med 1869 års lantdagsordning en lag som explicit betecknades som grundlag. I lantdagsordningens ingress hänvisades explicit till de svenska grundlagarna och i texten (§ 71) fastslogs, att grundlagar endast kunde ändras med alla fyra ständs medgivande. Då åter några avgörande paragrafer i 1878 års värnpliktslag betecknades som bestämmelser av grundlagskaraktär hade kejsaren alltså genom den ändring av värnpliktslagen som skulle genomföras på basis av februarimanifestet ändrat en av en kejsare entydigt stadfäst grundlag på ett sätt som stred mot en annan av samma kejsare själv stadfäst grundlag (lantdagsordningen).

Mot dessa argument kan man dock rikta flera slag av invändningar. För det första stämmer beteckningen författningsbrott inte in på februarimanifestet självt. Lantdagsordningen fastställde enbart förfarandet för hur Finlands ständers vilja obestridligt skulle slås fast, men däremot inte de rättsfärer i vilka ständernas viljeytring skulle vara bindande. Februarimanifestet införde emellertid med begreppet rikslagar en ny rättsfär. För det andra är frågan om hur en del av värnpliktslagen fick grundlagsstatus ett mer än tvivelaktigt kapitel. Den ryska sidan åberopade – för att uttrycka det modernt – ”ogiltighet på grund av icke-författningsmässig tillkomst”, eftersom krigsministern inför sitt slutliga ställningstagande inte delgavs att delar av lagen ansågs ha grundlagskaraktär. I motsats till vad Polvinen antar har Immonen nämligen inte förmått kullkasta detta argument.<sup>12</sup> Om också krigsminister Kuropatkin

<sup>12</sup> Polvinen, s. 77. Hannu Immonen, 'Sotaministeri Miljutin ja vuoden 1878 asevelvollisuuslaki', *HAik* 1983, s. 168–174 ser det som berättigat att tvivla på den ryska sidans anklagelse endast och enbart därför att originalet till ministerstatssekreterare Stjernvall-Walléens skrivelse till krigsministern inte är tillgängligt. De facto finns det ingen grund att bestrida att den av krigsministeriet framlagda avtryckta versionen skulle överensstämma med originalet (alla arkivalier där annat inte anges i StS 1/1878 III, RA). Tf ministerstatssekreterare Procopé bestred ju heller inte faktum, utan försökte motivera Stjernvall-Walléens rätt att ta detta steg (StS 3a/1899). I det förkastade första utkastet till originalet, som sedan för att spara arbete intogs i akten som koncept – visserligen efteråt som fol. 624ff! –, kan man tydligt urskilja anteckningar om vad som skulle strykas: Miljutin skulle inte få veta något om bestämmelsernas grundlagsstatus och heller inte om ständernas anspråk på medbestämmande i fråga om strafflagen för Finlands krigsmakt! På detta sätt kan man förstå att han återtog sina betänkligheter att gå med på stadfästandet under förutsättningen att lagen lätt skulle kunna ändras vid den prövning som förutsattes i vilket fall som helst. Av följbrevet framgår att lantdagspropositionen en dag senare översändes som tillägg (och senare återsändes!). De av ständerna antagna ändringarna belyses emellertid endast i Stjernvall-Walléens utförliga redogörelse. Immonens analys tarvar



måhända med detta argument snarast kände sig politiskt-moraliskt berättigad att gå hårt fram, har det också sin författningsrättsliga relevans. Eftersom kejsaren inte i Finland var ett annat statsrättsligt subjekt än i Ryssland kunde han alltså som enväldig furste åberopa *dominium eminens*: monarkens rätt och rent av plikt att t.o.m. återta givna löften när statens väl så fordrade. En sådan "viktig grund" kunde med denna förhistoria väl anses föreligga.

### **Vad var akten i Borgå egentligen?**

Jussila klarlade ytterligare frågan om varför akten i Borgå, trots avsaknaden av författningsmässig relevans, ägde rum i en sådan högtidlig inramning; kejsaren var inte bara personligen närvarande, utan en av det ryska rikets troner fördes också till Borgå. De facto var det en akt av hög dignitet – fogandet av ytterligare ett land till den ryska kronans länder – men uttryckligen i en gammaleuropeisk tradition, som inte anslöt sig till det moderna konstitutionella tänkandet. Innehållet bestod därför ingalunda av tomma ord. Ett land med sin identitet och sina inherent rättigheter i förhållande till härskaren upptogs i den ryska rikshelheten på ett annat sätt än de två tidigare avträdde provinser som bildade "Gamla Finland". Finland ägde redan en framhävd ställning, men inte en statskvalitet som motsvarade moderna unionsförhållanden.

Det var nödvändigt att än en gång föra fram dessa argument med denna utförlighet eftersom det förefaller som om de inte skulle ha blivit allmängods vare sig i den finländska eller den internationella historiska diskussionen.<sup>13</sup> Nu på 1990-talet har man ett intryck att Jussilas resultat – som aldrig har kullkastats i fackdiskussionen – beaktas i mindre utsträckning i de stora översiktsframställningarna än ännu för ett decennium sedan. Det förefaller nästan som om man skulle betrakta dem som en produkt av "VSB-Finland", något som man kunde göra sig av med i och med "av-kekkoniseringen". Jussilas teser var emellertid illa tålda uttryckligen inom sovjetisk vetenskap. Kej-

i övrigt rättelser på flera andra punkter; han utgår t.ex. felaktigt från att generalguvernör Heiden inte tillerkände de ifrågakvarande paragraferna grundlagsstatus (s. 173) och han citerar och uppfattar Jussila fel.

<sup>13</sup> T.ex. Tore Modéens uppsats 'Finland and the Rule of Law', med avsnittet 'The Constitution' på Finlands utrikesministeriums homepage. Matti Klinges till nästan alla världsspråk översatta kortfattade framställning över Finlands historia, t.ex. *Geschichte Finnlands* (4. överarb. Auflage, Helsinki 1995). Fred Singleton, *A Short History of Finland* (2. ed. Cambridge 1998).

sariket var ju ett objekt för segrarnas historieskrivning inte bara i nationalstaterna i östra Centraleuropa, utan också i Sovjetunionen. Fördömandet av "tsarismen" utgjorde en bro av konsensus för den institutionaliserade finländsk-sovjetiska historikerdiskussionen som skyggade inför verkligt besvärliga frågor som den sovjetiska aggressionen i vinterkriget eller den traditionella ryssfientligheten i Finland. Den som företog sig att klä av "tsarismen" dess mantel av "naturligt ont" väckte enbart irritation.

### *Februarimanifestet – ingen vändpunkt?*

Ett problem med tanke på accepterandet av Jussilas resultat ligger emellertid utan tvekan i hans försök att rationalisera bort februarimanifestet som en radikal vändpunkt i den ryska Finlandspolitiken. Även om man inte längre kan lyfta ett moraliskt pekfinger mot författningsbrottet, bildar händelserna 1899 dock ett avbrott. Jussila har visserligen analyserat talrika tidigare fall av "rikslagstiftning" och påvisat att man under hela 1800-talet utfärdade för Ryssland och Finland gemensamma lagar.<sup>14</sup> Det ändrar dock inte på det förhållandet att det ofta handlade om bestämmelser av nästan teknisk art eller åtminstone sådana som hörde till den administrativa lagstiftningens sfär. Majoriteten av fallen härrör dessutom från en tid då man överhuvudtaget inte kunde tänka sig att Finlands ständer deltog i styret av Finland.<sup>15</sup>

Det karakteristiska för dessa förvaltningsåtgärder var uttryckligen att de skedde i det obemärkta. Februarimanifestet var åter i sitt sammanhang redan till det yttre inriktat på demonstrativ effekt. Ännu Nikolaj II själv hade – liksom alla kejsare – tidigare åberopat möjligheten att företa rimlighetsöverväganden från fall till fall som autokratins särskilda styrka i jämförelse med de mekaniska dominansförhållanden som kännetecknade demokratiska majoritetsbeslut. Nu utfärdade han emellertid ändå en regel "en gång för alla". För första gången inkallade man en urtima lantdag och konfronterade den med att den inte hade någon beslutanderätt. Framför allt var det som stod på spel inte alls jämförbart med innehållet i tidigare "rikslagar". Planen att föreskriva att finländska värnpliktiga skulle tjänstgöra i ryska garnisoner, utbildas på ett

<sup>14</sup> Osmo Jussila, 'Die russische Reichsgesetzgebung in Finnland in den Jahren 1809–1898', *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* N.F. 33 (1985), s. 345–365.

<sup>15</sup> Detta medger Jussila fullständigt (s. 364f) med konsekvensen att 1899 egentligen återförs till de "normala" tiderna 1809–1863. Redan för samtiden 1899 och även för senare historieskrivning har lantdagstidens förhållanden dock framstått som "normala" och de föregående åren som undantag ("constitutionalité gelée", "politisk natt").

främmande språk och i värsta fall förblöda för intressen främmande för Finland i t.ex. det inre av Asien framstod som ett hot i varje hem i Finland.

Jussila har med ytterligare en bedömning bestridit att året 1899 utgjorde ett avbrott. Han såg paralleller mellan de två Finlandspolitiska promemorior generalguvernör Heiden utarbetade kort efter sin utnämning och hans efterföljare Bobrikoffs och Seyns förryskningsprogram.<sup>16</sup> Också här är några invändningar på sin plats. Visserligen dyker fyra karakteristiska element upp redan hos Heiden: målsättningen att (åter) närma Finland till Ryssland, främjandet av finska språket som medel att försvaga svenskan och bana väg för ryskan, en målinriktad utnämningsspolitik och en likställighetslag för ryssar i Finland. Det är emellertid inte ägnat att väcka förvåning att en generalguvernör ville stärka Finlands band till Ryssland – av intresse är närmast valet av medel och här förelåg vittgående skillnader. Heiden såg sig ställd inför uppgiften att skapa ett ”regeringsparti” i Finland och såg planen att stöda sig på det finska språkpartiet som oproblematiskt.<sup>17</sup> Hans språkpolitik var en direkt följd av uppfattningen att Finland borde regeras konstitutionellt. Det är klart att han främst väntade sig förståelse för riksenhetens betydelse av finländare med tjänstetid i Ryssland och med ryska språkkunskaper, men också att han höll fast vid kravet på finländsk börd för att inneha höga ämbeten i Finland. Hans plan för en likställighetslag tog förmodligen i högre grad sikte på den obestriddliga diskrimineringen av ryssar i Finland, men var inte en grund – såsom framför allt efter 1913 års likställighetslag – för att öppna statstjänster i Finland för ryssar i allmänhet. Slutligen har man heller inte klarlagt vilken grad av kejsarligt bifall Heidens promemoria någonsin uppnådde.<sup>18</sup>

Jussila avsåg uppenbart att hänvisningen till Heidens promemoria stödde hans huvudtes: lika litet som det fanns en författning och ett författningsbrott, hade det funnits en era av ”goda” generalguvernörer, som följdes av ”skurkar”. Hans slutsats att ”det stora förryskningsprogrammet” från år 1914 sålunda redan förelåg i Heidens promemorior från åren 1882–1883<sup>19</sup> ter sig emellertid överdriven. Den man som för ryssarna framhöll att en fullständig

<sup>16</sup> O s m o J u s s i l a, 'Förfinskning eller förryskning', *HTF* 1980, s. 1–20.

<sup>17</sup> Den förste som påvisade detta var L. V. S u n i, 'Tsarismi ja yhteiskunnallispoliittinen liike 1880–90-luvuilla', *HArk* 69 (1975), s. 47–67.

<sup>18</sup> Enligt Suni hade promemorian förelagts kejsaren, men den befann sig emellertid fram till 1909 i familjen Heidens privata ägo, CGIAL, numera RGIA f. 1276, d. 245, även i samlingen av mikrofilmer ur sovjetiska arkiv i RA (tidigare nr 53, numera nr 50). Jfr S u n i, s. 53.

<sup>19</sup> J u s s i l a, 'Förfinskning och förryskning', s. 8.

överensstämmelse inom stat, förvaltning och samhällsstruktur mellan Ryssland och Finland "visserligen var eftersträvansvärd för den ryska egenkärleken, men inte till nytta för saken"<sup>20</sup> blev under en förgrovande sekvens av citat omstilerad till en "proto-Bobrikoff". Därmed offrades ett stycke historisk sanning på "oundviklighetsteorins" altare och t.o.m. Jussila föreföll därmed att bekräfta den sedvanliga tesen om den ryska partens ständigt föreliggande latent "russificeringssträvan".

### ***Oundviklighetsteori alltfortfarande?***

Man behöver alltså inte förundra sig över att en del av de senare talrika detaljstudierna återigen går tillbaka till "oundviklighetstesen" eller "tvångsmässighetstesen". Samtiden utgick från att det fanns ett slags antifinländsk sammansvärjning bakom kulisserna som skall ha styrts av Konstantin Petrovitj Pobedonovtsev, Alexander III:s inflytelserika informator.<sup>21</sup> Ingen behöver emellertid längre tro på detta sedan Tuomo Polvinen i sin stora monografi om Bobrikoff tydligt visat vem som gjorde vad i varje fas av februarimanifestets förhistoria.<sup>22</sup> Trots allt dyker också här upp en formulering som "också beträffande förryskningspolitiken gäller det likväl att hålla i minnet den för tsarismen så typiska konflikten mellan vilja och förmåga ... längst fick Finland vänta på sin 'tur'"<sup>23</sup> Också Polvinen utgår alltså från en inneboende förryskningssträvan i den ryska politiken. Går man tillbaka till källorna för Polvinens uppfattning stöter man på just de traditionella översiktsverken över rysk historia. Dessa övertog – såsom ovan konstaterats – utan att pröva sanninghalten tesen om en tvångsmässig förryskning av Finland och införde överhuvudtaget konceptionen om en allmän russificeringspolitik som i samma utsträckning drabbade alla nationaliteter. Även om de senaste trettio årens differentierade forskningsresultat alltså borde ha levererat en grundval för att ifrågasätta russificeringsbegreppet överhuvudtaget,<sup>24</sup> inordnas nya de-

<sup>20</sup> Not 18, citatet också hos L. V. S u n i, *Samoderzjavie i obsjtjestvenno-polititjeskoe razvitiie Finljandii 80–90e gg. XIX v.* (Leningrad 1982), s. 30.

<sup>21</sup> T.ex. Jac. A h r e n b e r g, *Människor som jag känt 2* (Helsingfors 1907), s. 158.

<sup>22</sup> Polvinen (s. 82–86) påvisar särskilt att Pobedonostsev som jurist hade viktiga invändningar mot tillvägagångssättet i samband med manifestet.

<sup>23</sup> Polvinen, s. 35, cit. enl. sv. övers. *Riket och gränsmarken* (Helsingfors 1988), s. 33.

<sup>24</sup> Jfr Edward C. T h a d e n (ed.), *Russification in the Baltic Provinces and Finland 1855–1914* (Princeton 1981) med resultat från ett forskningsprojekt med samma namn; resultatet citeras ännu inte hos P o l v i n e n.

taljresultat i det gamla begreppets kontext – man stiger så att säga ”med tvätade fötter i smutsiga strumpor”.

Detta har också upprepat sig i resultaten från det stora projektet om Finlands centralförvaltning. Studierna om autonomitiden har genomgående envar på sitt sätt visat i hur hög grad den finländska författningskulturen har uppstått ur en förvaltningskultur. Man kan rent av konstatera att de krav som en välordnad förvaltning ställde knappast lämnade kejsaren några andra alternativ än en utbyggnad av autonomi. Av resultaten kan man klart dra slutsatsen att löftet att upprätthålla de gamla lagarna (just de i Borgå nämnda ”korennye zakony”!) och slå vakt om befolkningens rättigheter smidigast kunde förverkligas med en kombination av de gamla institutionerna och en (för ändamålet nyskapad) centralförvaltning i form av senaten i spetsen för ett från det ryska ministerialsystemet lösgjort ”generalguvernement”. Tsarerna menade förvisso allvar med sina utfästelser, även om de inte stadfäste någon explicit konstitution.<sup>25</sup> Heikki Ylikangas, som deltog i projektet i en ledande ställning, har utgående från dess resultat formulerat ”en i grunden ny teori om Finlands ställning inom det ryska riket, ... [som] förklarar såväl uppkomsten av Finlands autonomi som ofärdsåren”.<sup>26</sup> Hans slutsats är att Ryssland kunde sluka Finland först då det utvecklat sin egen förvaltningsapparat till en jämbördig nivå. Att Ryssland alltid och från början ville sluka Finland och endast arbetade på att skapa förutsättningar för detta, antas också i detta sammanhang axiomatiskt.

Det enda större vetenskapliga arbetet som utkom med anledning av februarimanifestets hundraårsminne övertar i fråga om helhetssyn likaså dessa synpunkter. Päiviö Tommila behandlar manifestets tillkomst endast som en inledning och som tillräckligt utforskat för att därefter ägna sig åt en detaljundersökning av ”den stora adressen”. Som förklaring till utvecklingen fram till manifestet bjuder han med hänvisning till nyare forskning en hel knippe faktorer. Anmärkningsvärt är att han åberopar Jussila, utan att dra de faktiska konsekvenserna av dennes resonemang. Han förefaller visserligen

<sup>25</sup> I enskildheter, se min recension av en av projektets böcker (Kristiina Kalleinen, *Suomen kenraalikuvernementti*, Hallintohistoriallisia tutkimuksia 12; Helsinki 1994), *HAik* 1995, s. 345–347 samt utförligt Robert Schweitzer, 'Wie die finnische Autonomie funktionierte', Eero Kuparinen (Hrsg.), *Am Rande der Ostsee*, Publikationen des Instituts für Geschichte der Universität Turku 14 (Turku 1998), s. 101–127.

<sup>26</sup> Heikki Ylikangas, 'Finlands administrativa ställning inom det ryska riket', *HTF* 1995, s. 289–308, cit., s. 308.

följa Jussila med uttalandet "Alexander fastställde aldrig skriftligt några vid namn nämnda regeringsformer eller lagar", men skriver ändå att i Borgå "stadfästes Finlands forna *konstitution*",<sup>27</sup> medan Jussila bevisat att just detta inte var fallet. Trots att målsättningen för Jussilas bok – vilket framgår redan av titeln *Maakunnasta valtioksi* – är att visa att och hur läran om "den finska staten" utvecklades från finländsk sida först under 1800-talets gång, åberopar Tommila boken som kronvittne för att Finland redan var en stat 1809.<sup>28</sup>

För det andra är det påfallande att Tommila rätt detaljerat beskriver förändringarna, bl.a. i Finlands självförståelse, under de första decennierna efter 1809, medan han behandlar andra hälften av 1800-talet rätt kortfattat.<sup>29</sup> De finländsk-ryska relationernas inre dynamik fördunklas; värnpliktsfrågan, stötestenen, tolkas i utrikes- och säkerhetspolitiska dimensioner. Som om den finländska och ryska politiken inte skulle ha haft några andra optioner framhävs att det skärpta internationella läget detonerade en sprängladdning som placerats ut redan 1863. Tommila anger motpolerna med Dagbladliberalismen och nationalismen i Katkovs *Moskovskija Vedomosti* i Ryssland och drar slutsatsen: "Ju mera Finland föreföll att få 'separatistiska' kännetecken, desto mera stack dessa i de rysknationella kretsarnas ögon. Den utveckling som ledde fram till februarimanifestet kan sägas ha börjat redan från denna tidpunkt".<sup>30</sup>

Därmed upprepas åter den gamla oundviklighetsteorin. När Finland utnyttjade sin rätt att vidareutvecklas måste landet råka i konflikt med den rys-

<sup>27</sup> Päiviö Tommila, *Suuri adressi* (Helsinki 1999), s. 17 o. 14 (kurs. R.S.).

<sup>28</sup> Jussila visar att i de sammanhang där man i början av 1800-talet ibland för Finland använder beteckningen stat avsågs finansstaten (därför också för det mesta på franska état!), den existerande förvaltningsapparaten, jfr *Maakunnasta valtioksi*, s. 49–53. I detta sammanhang kan det vara värt att nämna att ett av de exempel som Jussila anfört på användningen av ordet stat om Finland – beteckningen statssekreterare (ry. "stats-sekretar") för Speranskij – sedermera har avförts genom hans egen forskning. Speranskij innehade denna värdighet redan innan han anförtröddes föredragningen av finska ärenden, jfr Osmo Jussila, 'Kenraalikuvernööri, valtiosihtööri ja senaatti', *Suomen keskushallinnon historia 1809–1996* (Helsinki 1996), s. 47–279, här 79–80.

<sup>29</sup> Det är karakteristiskt att av de tre kodifikationerna Nordenstams från 1864–1865 inte nämns – överhuvudtaget saknas varje hänvisning till Lolo Krusius-Ahrenbergs viktiga undersökningar! Kodifikationernas misslyckande att – trots sorgfälliga förberedelser och en ömsesidig vilja att äntligen klarlägga frågan om Finlands grundlagar inklusive mutatis mutandis-problemet – visar ju dramatiskt tydligt, att Finland började avlägsna sig från den ännu 1809 för båda parter acceptabla interpretationen av "grundläggande lagar".

<sup>30</sup> Tommila, s. 27.

ka nationalismen; en gynnsam existens för Finland i det ryska riket görs till en logisk omöjlighet.<sup>31</sup> Frågan om huruvida Finlands särställning inte vid en opartisk betraktelse de facto var ofördelaktig för Ryssland, ställs egentligen aldrig.<sup>32</sup> Finland upplevde slutligen under rysk överhöghet den längsta fredsperioden i sin historia och fick första gången rätt att använda alla landets inkomster för egna ändamål. Hade Finland verkligen tvingats offra sin väsensart och inte kunnat realisera sin potential om man inte valt den lösningsvariant som tog minsta möjliga hänsyn till Rysslands intressen?

Utöver Tommilas arbete, som lämnar denna fråga öppen, föreligger endast en annan monografi, en populärvetenskaplig bok av Mårten Ringbom. Författaren har säkert rätt då han i motsats till Jussila och Matti Klinge ser februarimanifestet som ett djupgående brott och en äkta vändpunkt i den ryska Finlandspolitiken, men i övrigt representerar hans tolkning i rättskampstraditionens anda ett passerat stadium i forskningen och används framför allt för ett försenat publicistiskt angrepp på Klinges bok *Kejsartiden*.<sup>33</sup>

Det förblir dock en otvivelaktig förtjänst hos Klinge att han åter en gång – och på en framträdande plats – klargör den faktiska betydelsen av det ryska kejsarriket och dess huvudstad S:t Petersburg, ofta kallad "Österns New York". I total motsättning till den historiebild som talade om "den ryska parentesen" var kontakterna i realiteten av många slag och gynnsamma. Klinge har visserligen också genom uttalat schismogenetiska antiteser gjort sig till måltavla för en delvis berättigad kritik. Man kan väl tvivla på om polissocialismens Ryssland verkligen var ett värn för "reformer uppifrån", som tvärs genom fyrastånds-Finlands förstelnade strukturer räckte ut sin hand till de lägre skikten. Hur ringa massparticipation fyrståndslandtagen än procentu-

<sup>31</sup> Redan Pertti Luntinen, *F.A. Seyn 1862–1918. A Political Biography of a Tsarist Imperialist as Administrator of Finland* (Helsinki 1985), s. 273 argumenterar på samma sätt: "The service of Seyn to the Finnish national cause has been that he demonstrated the impossibility of living together with Russia."

<sup>32</sup> Den framkastades redan av Otto Hoetzsch, en av grundarna av forskningen i östeuropeisk historia i Tyskland som stod en i uttalad motsättning till den "ryskbaltiska" skolan, *Russland* (2. Aufl., Berlin 1917), s. 368–384; sammanfattningsvis, s. 384: "Die finnische Auffassung ... übersah immer das Missverhältnis ... zwischen der Stellung [Finlands] im Reichskörper und seinen Leistungen für ihn."

<sup>33</sup> Ringbom, *Niccolò och Nikolaj. Matti Klinge, Kejsartiden*, Finlands historia 3 (Esbo 1996). Ringbom åberopar för sina centrala argument mot Jussila och Klinge utförligt min doktorsavhandling (t.ex. s. 87 o. 95), varför jag ser det som motiverat att här göra klart att jag endast delar dessa två av de synpunkter han för fram.

ellt innebar för befolkningen – att försvara dess lagstiftningskompetens innebar dock mera än att klamra sig fast vid de där företrädde skiktens politiska exklusivitet.<sup>34</sup>

En riksdels legislativa rättigheter i förhållande till helhetsstatens monark innebar förvisso också en viss garanti för att denna riksdels fördelar beaktades i samband med överläggningar rörande lagar. I en riksdel där staten – såsom Finland i förhållande till Ryssland – dock erbjöd relevanta rätts- och frihetsgarantier för den ojämförligt största delen av befolkningen, var detta en faktor av allmän betydelse. För övrigt håller också Klinge fast vid oundviklighetstesen; han avleder den dock inte längre ur Rysslands speciella karaktär.<sup>35</sup> Han betonar utvecklingstendenser i världsskala som förklaring för den vändning som ledde till februarimanifestet – i likhet med t.ex. Preussen/Tyskland strävade riket till att konsolidera och homogenisera sin statsbyggnad. Argumentet tjänar den "avdiabolisering" av Ryssland som Klinge är angelägen om.

### *Mot nya perspektiv?*

Vid tidigare motsvarande tillfällen har jubileumsår gett upphov till forskningsinsatser, ofta t.o.m. statsfinansierade forskningsprojekt. I Finland odlas historia i det offentliga livet på ett betydligt synligare sätt än t.ex. i Tyskland. Som utomstående får man intrycket att publiken i Finland på bred front tar emot nya forskningsresultat som i andra länder visserligen blir allmängods i forskarkretsar, men ändå inte ersätter det övertygelsevetande som behärskar den allmänna opinionen. Februarimanifestets "jubileum" har inte haft någon motsvarande verkan. Å andra sidan förekom heller ingen allmän erinran i offentligheten och heller inte spridning av ovetenskapliga synpunkter på skendet för hundra år sedan.

Det hade i alla fall varit önskvärt att historiker i en koncentrerad ansträngning hade försökt pröva och komplettera vårt nuvarande vetande i ljuset av föreliggande nya detaljundersökningar från de senaste decennierna rörande de finländsk-ryska relationerna under 1800-talet. En enskild forskare, dessutom en som är verksam utanför Finland, kan göra detta endast i begränsad omfattning. I det följande skall jag lägga fram några utgångspunkter för en sådan prövning.

<sup>34</sup> Så Klinge, *Kejsartiden*, s. 319.

<sup>35</sup> Jfr Klinge, *Kejsartiden*, s. 291, 325–328, 336–341 och kritik hos Ringbom, s. 77–96. Se även Birger Thölix, 'Kejsarmakt och rättskamp', *Hbl* 25.4.1999.



Det sker mot bakgrunden av en uppfattning som jag redan utförligt framförde i min doktorsavhandling, nämligen att man har ägnat för ringa uppmärksamhet åt de finländsk-ryska relationernas "insida" mellan 1863 och 1899. De konflikter som efter 1889 ofta kom i dagen kan tillräckligt väl förklaras utgående från det faktum att den finländska parten i teori och praxis försökte slå fast en författningsuppfattning som Alexander II genom avvisandet av Nordenstam-kodifikationen 1864–1865 hade vägrat ge sitt godkännande. Det är möjligt att punkt för punkt påvisa var detta skedde, eftersom Mechelins *Precis du droit public du Grand-Duché de Finlande* ju är en ensidigt förändrad fortskrivning av en broschyr där en officiös konsensus fixerades 1872. I det ögonblick då denna "författning" anfördes som ett hinder för förverkligande av viktiga mål i den ryska Finlandspolitiken måste en konflikt uppstå. Alldeles tillräckligt explosivt stoff hade hopats genom att man i Finland såg sig berättigad att ordna sina egna förhållanden som om Ryssland var ett utland. Detta är en tillräcklig förklaring, som inte behöver bekymra världshistoriens "dei ex machina" framför och bakom kulisserna.

Jag tar konkret upp några detaljproblem kring frågan om ett möjligt alternativ till "februarimanifestets politik". Till detta ansluter sig historien om hur man handskades med "konstitutionella konflikter"<sup>36</sup> före 1899, frågan om huruvida Finland hade en förmåga att kompromissa i riksviktiga angelägenheter och huruvida Ryssland befann sig i ett läge att genom förtroendeskapande åtgärder säkra acceptans för en "antiseparatistisk" Finlandspolitik.

### *"Mutatis mutandis" eller "non possumus"?*

I autonomitidens historia har ett allmänt känt fall av handläggning av en konstitutionell konflikt fått en klassisk betydelse. År 1827 krävde Nikolaj I ett slut på förhållandet att ortodoxa var utestängda från statstjänst i Finland. Här aktualiserades ett av kärnproblemen i förverkligandet av "principen mutatis mutandis": den svenska helstatens lagar fastslog den evangelisk-lutherska statskyrkans privilegierade och privilegierande ställning och föreskrev t.o.m. att monarken skulle tillhöra denna kyrka. Det var uppenbart att den

<sup>36</sup> Eftersom man i Finland under 1800-talets lopp utvecklade allt fastare rotade föreställningar om att kejsaren stadfäste en konstitution i Borgå och om vad denna innebar samt även omsatte den i praktiken i statslivet, betecknas i det följande den vid olika tider rådande interpretationen av Finlands statsordning som "författning" eller "konstitution". Avsikten med citationstecknen är att göra läsaren uppmärksam på att det alltid enbart handlade om en officiös, inte en officiellt erkänd författningsordning.



Alexander III. Oljemålning av J. Köler-Wiljand 1882. (Museiverket)

sistnämnda stipulationen inte kunde binda härskaren i den helhetsstat som Finland efter 1809 var en del av. Skulle emellertid denna stats statsreligion likaså vara privilegierad i Finland eller måste den obetingat förbli diskriminerad för att inlösa löftet om att bevara den nedärvda rättsordningen?

Frågan var emellertid samtidigt av fundamental betydelse för principen om förvaltning genom inhemska män; bestämmelsen om religion uteslöt ryssar från finländsk "stats" tjänst, utan att diskriminera dem som ryssar. Det fanns emellertid ytterligare ett annat stadgande i de svenska grundlagarna som inskränkte tillträdet till statstjänst (för de högsta ämbetena) till "infödde svenske män". Bestämmelsen var dock ambivalent; den avsåg ju i ingen händelse att skydda Finland för förvaltningstjänstemän från det svenska kärnlandet, utan endast att förhindra att utländska gunstlingar trängde in i Sveriges statsförvaltning. Man kunde i den nya situationen ha tillämpat maximalprincipen – ersätt Stockholm med S:t Petersburg<sup>37</sup> – och alltså endast utesluta per-

<sup>37</sup> Så argumenterade den ryska pressen, sedan O r d i n, t.ex. redan i den andra av hans fiktiva "korrespondens från Helsingfors" 1888, omtryckt i Sergej A. Petrovskij (red.), *Finländska-*

soner som inte var kejsarens undersåtar. Vid denna tid hade det ändå inte utkristalliserat sig, om en utnämning till en tjänst i Finland gjorde en person till kejsarens undersåte i Finland eller om denna status var en förutsättning för en sådan utnämning. Därmed kunde upphävandet av spärren för ortodoxa innebära en bräsch genom vilken ryssar trängde in i den finländska förvaltningen.

I ljuset av dagens forskningsläge måste man konstatera att principen att förvalta Finland genom inhemska män från ryskt håll betraktades som bindande därför att – och i den utsträckning som – man endast med hjälp av inhemska ämbetsmän kunde omsätta försäkran att följa och tillämpa landets nedärvda lagar i praktiken. Man ser hur akribiskt noggrant man i Ryssland tolkade och upprätthöll försäkringen i Borgå – och närmare bestämt uttryckligen i dess allmänna utformning. Kunskap i den svenska rätt som skulle tillämpas i Finland var – ett innehållsligt definierat – kriterium. Enligt rysk uppfattning kunde en man som Kronid Ivanovitj Malysjev, som hade översatt 1734 års lag till ryska, väl ha kunnat utses till statstjänst i Finland, men sådana personer var i alla fall ytterst sällsynta. Först efter att man i åtta decennier använt kunskaper i Finlands rättsordning som enda kriterium, krävde man – med tanke på erfarenheterna t.ex. i samband med strafflagen – ett minimum av insikter i Rysslands rättsordning, så att personer som fyllde båda kriterierna fr.o.m. 1891 skulle ges företräde vid särskilda ämbetsverk inom den finländska förvaltningen.

För lösningen 1827 av den ur rysk synvinkel viktiga delfrågan om att avsluta diskrimineringen av ortodoxa stod två vägar öppna: ändring av grundlagarna genom att sammankalla Finlands ständer eller genom rättskipning från kejsarens sida.<sup>38</sup> Därmed aktualiserades den klassiska frågan hur en lag för Finland skulle komma till stånd om den endast intresserade den ryska

*ja okraina Rossii* (Moska 1891), s. 58. För argumenten i presspolemiken i allmänhet, se Erkkö och Sinikka, *Venäläis-suomalainen lehdistöpolemiikki 1890–1894*, Acta Universitatis Tamperensis A 76 (Tampere 1976).

<sup>38</sup> Den senare utvägen var ingalunda utan vidare "författningsvidrig" – man kunde ha inordnat den som en nödvändig rättsskapande handling för att reglera Finlands nya ställning, alldeles som skapandet av regeringskanseljen. Uppfattningen om Finlands konstitution hade emellertid vid denna tid redan förskjutits så mycket, att man knappast längre kunde se denna interpretationsmöjlighet. År 1819 hade man gjort en ansats att göra alla enligt "principen mutatis mutandis" nödvändiga ändringar i den svenska författningen explicita och förelägga dem för ständerna. Detta lyckades inte, men framstod därmed som en ouppfylld uppgift som härefter kunde bemästras endast genom detta tillvägagångssätt.

parten. Statssekreterare Rehbinder pläderade för att ständerna skulle sammankallas eftersom han räknade med att hans inflytande var tillräckligt för att förmå ständerna att godkänna en lagändring. Det är inte möjligt att rekonstruera om kejsaren inte ville utsätta sig för risken av ett avslag eller om han ett år efter dekabristupproret betraktade ett "konstitutionellt" lagstiftningsförfarande som inopportunt av allmänna skäl. Lösningen blev i alla fall en hybrid: förordningen utfärdades ensidigt, men i preamblen erkändes, att sammankallandet av ständerna, som egentligen hade varit nödvändigt, inte kunde ske på grund av omständigheternas tvång. Detta var sist och slutligen en pyrrusseger för den ryska sidan. Man underlät att självklart kräva rätten att reglera frågor som resulterade av "principen mutatis mutandis", utan erkände en förpliktelse att låta ständerna medverka. Genom att man tolererade ett "författningsbrott" höjdes tröskeln betydligt för att i framtiden åter begå på samma sätt när Ryssland behövde en lag i Finland. Det förfarande som Rehbinder föreslog hade åter gjort klart för finländarna att dessa för ett erkännande av "konstitutionen" när det gällde formen för lagstiftningsförfarandet i gengäld måste svälja ett måttligt pris i fråga om lagens innehåll. 1827 års "syndafall" – vid första anblicken ett exempel på kejsarens förmåga att driva igenom sin vilja – kunde därför aldrig återopas som ett precedensfall från rysk sida. Tvärtom kunde ministerstatssekreterare von Daehn 1893 med framgång argumentera i motsatt riktning: "När en bataljon marscherar på en väg och bredvid vägen några människor vandrar på en grässtig, så vore det märkligt att därav sluta sig till att det överhuvudtaget inte finns någon väg."<sup>39</sup>

Man kan med goda skäl betvivla att de agerande 1827 var medvetna om dessa implikationer, men man kan konstatera att det rysk-finländska ledningssystemet demonstrerade sin förmåga att handskas med författningsrättsligt relevanta konflikter. Det var möjligt att "ge kejsaren vad kejsaren tillhör" utan att Finlands "författning" stod i vägen, men också utan att dess giltighet måste bestridas. I detta sammanhang var det viktigt för den finländska parten att den formella utformningen av sådana lösningar inte utbildades till precedensfall för en uppfattning att de svenska grundlagarna inte var gällande författningsrätt i Finland.

<sup>39</sup> Zjurnaly ... osobago sovesjtjanija ... po delu o kodifikatsii osnovnyh zakonov, s. 74–75, avtryckt i *Materialy po delu o kodifikatsii Finljandskih Osnovnyh Zakonov ... (1891–1898 gg.)*, bl.a. tillgänglig som fjärde aktstycke i konvolutet *Materialy odnosjasjtjesja do proektov osnovnyh zakonov Velikago Knjazjestva Finljandskago ... Spb s.a. [1909/1910]* i HUB:s samling av rysk-språkig Fennica.

Samtidigt inleddes visserligen också traditionen att konfliktreglering av detta slag handhades och löstes uteslutande på högsta nivå. Det är ett uttryck för Rehbinders statsmannavisdom att han försökte involvera det politiska Finland i form av ständerna aktivt i en sådan politik. I stället utformades en "arbetsfördelning" som gjorde det möjligt för den politiska offentligheten att företräda "den rena läran" och distansera sig från de oundvikliga kompromisserna, som framställdes som verk av "hemlig diplomati". Som ett blixtbelyst exempel på denna "non possumus-politik" framstår en incident vid den första lantdagen 1863. De centrala männen i det rysk-finländska ledningssystemet betraktade en lojalitetsyttring för regeringen som opportun med tanke på det polska upproret, men i ständerkretsar avvisades detta med motiveringen: "Petitionsrätt äga vi, men någon rätt att avgiva svars-adresser på trontalet anser jag oss ej tillkomma."<sup>40</sup>

Den rad av exempel på hantering av konstitutionella konflikter som berörs i det följande är inte fullständig. Avsikten är enbart att visa att det ständigt var nödvändigt att undvika kollisioner mellan politikens krav och "författningen" och att detta praktiserades med framgång. Det är fråga om exempel från de mest olikartade nivåer, viktiga och till synes mindre viktiga fall, men i samband med dem utvecklades en kultur för hur man agerade.

### ***Generalguvernören i Finska kommittén: vad betyder protokoll?***

Helt i det fördolda förmådde man reglera en fråga som uppstod efter inrättandet av den "andra" kommittén för finska ärenden 1857. Kommittén representerade ursprungligen en seger för ministerstatssekreterare Alexander Armfelt i kampen om ledningen inom den ryska Finlandspolitiken mellan honom och den reformvänlige, aktive generalguvernören greve Friedrich Wilhelm Rembert Berg. Möjligheten att hos kejsaren utverka att en angelägenhet överfördes till en ytterligare dryftning i kommittén var avsedd att bidra till att undvika konflikter som kunde uppstå genom generalguvernörens rätt att föredra ärenden direkt för kejsaren. Berg använde föredragningsrätten som sina föregångare för att påskynda åtgärder – också i strid med den finländska senatens mening. Ifall kejsaren gett sin alter ego i Finland sitt samtycke till en viss lösning måste försök att rätta till den i efterhand i avsikt att hålla den inom de önskade formella ramarna utvecklas till en prestigefråga.

<sup>40</sup> Jfr Lolo Krusius-Ahrenberg, 'Från grundlagskommitté till lantdagsordning', *HLS* 20, SSLF 298, s. 235.

På detta sätt kom kommittén under Bergs tid uppenbart att utgöra en motvikt till generalguvernören. Kommittén bestod av ministerstatssekreteraren, hans adjoint, två från Helsingfors delegerade senatorer och en omedelbart av kejsaren utsedd ledamot.

Efter 1866 och utnämningen av generalguvernör Nikolaj Adlerberg förändrades kommitténs funktion. I stället för ett konkurrensförhållande mellan generalguvernör och ministerstatssekreterare inträdde ett samförstånd som också omfattade kejsaren. Kompromisser mellan de tre ledande personerna, men också mellan generalguvernören och senaten eller enskilda senatorer avhandlades internt, men promulgerades därefter som beslut fattade i kommittén så att ingen behövde förlora ansiktet. För detta ändamål tog sig generalguvernören rätt att delta i kommitténs sessioner trots att han inte var medlem. Efter en tids vacklande språkbruk maskerades detta faktum i kommitténs protokoll: han nämndes inte i förteckningen över mötesdeltagare och hans ställningstaganden, som ofta accepterades av kommittén, refererades i protokollet som om de härrörde ur akterna trots att han framfört dem personligen. På detta sätt fungerade systemet utan att man därav formellt kunde avläsa ett precedensfall för att generalguvernören hade rätt att vara närvarande vid Finska kommitténs sessioner.

Detta tillvägagångssätt förblev sannolikt totalt okänt för offentligheten. I vilket fall som helst kan man utesluta att det skulle ha varit fråga om en tillfällighet: Finska kommitténs protokoll redigerades sorgfälligt, den utslagsgivande formuleringen avfattades ofta först i samklang med kejsarens avgörande, även om protokollet egentligen skulle vara ett underlag för detta.<sup>41</sup> Här framstår klart med vilken akribi och konsekvens man från finländsk sida arbetade på att utforma de yttre uttrycken för det statliga livet så att de på varje nivå framstod som praktiska konsekvenser av den teoretiskt antagna "författningen". Det var inte förgäves som Armfelt hade insisterat på att en medlem av Finska kommittén måste vara jurist – med Frans Olof af Brunér delegerade senaten en medlem som under de avgörande åren från 1857 till sin död 1874 vakade över författningsutläggningens inre konsistens.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Robert Schweitzer, *The Rise and Fall of the Russo-Finnish Consensus. The History of the "Second" Committee of Finnish Affairs in St. Petersburg (1857–1891)*, Hallintohistoriallisia tutkimuksia 23 (Helsinki 1996), s. 136–145.

<sup>42</sup> Också när en formell fastläggning av Finlands autonomi föreföll att ligga inom räckhåll genom den detaljerade instruktionen för Nordenstam-kodifikationen 1864–1865, betraktade han det som ogynnsamt att ge den ryska regeringen en anledning att yttra sig över hur och i

**Kyrkolagen 1869: får lantdagsbeslut ändras?**

Den nya kyrkolagen 1869 utgör ett exempel på vilken balansgång som krävdes mellan "författningslärans" fordringar och kraven på en fungerande regering. Lagen skulle reglera den lutherska statskyrkans angelägenheter och innehöll moderna bestämmelser bl.a. om skiljande av kyrka och skola samt ansatser till trosfrihet. Å andra sidan hade ortodoxins ställning sedan 1827 varit reglerad förvaltningsvägen, varvid fastslagits att utträde ur denna kyrka till andra konfessioner var helt förbjudet. Kejsaren insisterade på att man i två paragrafer i propositionen skulle hänvisa till att dessa bestämmelser fortfarande var i kraft. Ständerna strök emellertid dessa satsar med motiveringen "att föreskrifter, som beröra en främmande konfessions uppfattning af religionsfriheten, icke höra till en lag för den evangelisk-luterska kyrkan i Finland, utan lämpligare böra blifva föremål för stadgande af en dissenterlag." Också utan denna motivering var ständernas beslut – rent taktiskt – en tillräcklig provokation. Kejsaren var genom ryska rikslagar förpliktigad att uppträda som beskyddare av ortodoxin som statsreligion, men hade på intet sätt exporterat dess dominerande ställning till den autonoma gränsmarken – eftersom detta skulle ha stått i strid med löftet om att upprätthålla den nedärvda rättsordningen. Han hade endast mildrat den oundvikliga diskriminering som följde av att den svenska rätten tillämpades oförändrad. Ständerna såg emellertid ingen anledning att inom ramen för den finländska lagstiftningen beakta de legitima konsekvenserna av det faktum att ortodoxin var statsreligion i den nya helhetsstaten, även om denna tog hänsyn till konsekvenserna av försäkringen i Borgå.

Ständerna föreslog emellertid ytterligare en ingress som räknade upp de äldre bestämmelser som blev ogiltiga genom kyrkolagen. Därvid gjordes genom en generalklausul åtminstone ett försök att hävda att de administrativa skyddsbestämmelserna för ortodoxin i form av konversionsförbudet upphävts genom lagen.<sup>43</sup>

vilken utsträckning Finland var beroende av Ryssland, utan utvecklade en innehållslig omskrivning i formeln att Finland i framtiden måste styras enligt den regeringsform som skulle skapas och enligt sina inhemska lagar. Om Brunérs betydelse, L o l o K r u s i u s - A h r e n b e r g, *Der Durchbruch der Nationalismus und Liberalismus im politischen Leben Finnlands 1856-1863*, *Annales Academiae Scientiarum Fennicae* B 33 (Helsinki 1934), s. 144.

<sup>43</sup> "... ej mindre Kongl. Förordningen den 24 januari 1781 än öfriga stadganden och författningar, såvidt de icke öfverensstämma med den uppfattningen af religionsfriheten, som i kyrkolagsförslaget hyllas, eller för öfrigt stå i strid med detsamma, sådant de kan blifva af begge

Senaten var då den tog ställning till ständerbeslutet lyckligtvis inte skyldig att vidarebefordra ständernas motiveringar, utan ville reparera skadan genom att återinsätta de av ständerna strukna satserna i ingressen. Endast en senator, J.A. von Born, höll fast vid den konstitutionellt korrekta ståndpunkten, att detta ad sensum var jämförbart med en ändring av ett ständerbeslut och inte kunde accepteras; i konsekvensens namn måste senaten förordna att kejsaren förkastade hela lagen. Denna av ett konstitutionellt "non possumus" bestämda lösning skulle i själva verket ha varit den sundaste. Att ett ständerbeslut skulle kunna ändras i samband med monarkens stadfästelse var ju exakt det avgörande elementet av "författningsbrott" i februarimanifestet och måste undvikas, v. Borns inställning var visserligen fair och konsekvent, nu hade alltså den finländska parten fått bära konsekvenserna av sin risktagande hållning och avstå från kyrkolagsreformen som en förutsättning för fortsatta, sedan länge påkallade reformer.

Denna logiska, om också radikala ståndpunkt förblev emellertid totalt isolerad. Också i Petersburg önskade man rädda kyrkolagen. Ministerstatssekreterare Armfelt hade visserligen ofta nog klagat över att ständerna på ett oklokt sätt försökt vidga sin kompetens och diskrediterade kejsarens välvilliga inställning genom småaktigt fasthållande vid ändringar. Även om v. Borns ståndpunkt egentligen borde ha refererats i Finska kommitténs protokoll och därmed kunnat bli bekant för kejsaren som ett alternativ, tog Armfelt inte vara på chansen att göra en markering. I stället följde han af Brunérs förslag att utelämnas v. Borns meningstrytning ur kommittéprotokollets sedvanliga referat av frågans behandling i senaten.<sup>44</sup> En väsentlig grund för detta förfaran-

statsmakterna antaget, måtte för framtiden upphöra att vara gällande." StS 59/1869, jfr E. G. Palmén, *Till hundraårsminnet af Johan Philip Palmén* II:2 (Helsingfors 1916), s. 525-529, II:3 (Helsingfors 1917), s. 886, not 2. Det oklart formulerade slutet i det citerade avsnittet kan t.o.m. tolkas så att ständerna ansåg att med kyrkolagen hade *alla* tidigare på administrativ väg utfärdade bestämmelser som inte överensstämde med lagen och inte entydigt undantagits den finländska lantdagens lagstiftningsfår försatts ur kraft fram till en nyreglering genom en ständerlag. I så fall skulle vi här ha ett typexempel på de ofta förekommande fall där ständerna genom deducerande interpretation försökte slå fast lagändringar för vilka det inte förelåg något slag av viljetrytning från monarkens sida. Införandet av grundlagsstatus för delar av värnpliktslagen har här en klar parallell.

<sup>44</sup> StS 59/1868, f. 91v (af Brunérs utkast) och den ryska, för föredragning avsedda översättningen, f. 94-102; om förandet av kommitténs protokoll, se Schewitzer, *The Rise and Fall*, s. 136-157.



de var säkerligen att generalguvernören ställt sig på senatens pragmatiska majoritets sida.<sup>45</sup>

af Brunér i S:t Petersburg och J.Ph. Palmén, på sin tid ansvarig senator och förmodligen sin tids bäste kännare av den finska statsrätten, hade helst kringseglat detta "konstitutionella" blindskär på en omväg över prokuratorsinstitutionen. Denne vakade över förvaltningens lagenlighet i Finland och kunde framföra invändningar direkt hos kejsaren t.o.m. i fråga om generalguvernörens ämbetsutövning. Ett klargörande brev till kejsaren skulle säkerställa ortodoxins rättigheter, utan att man måste slå in på den betänkliga vägen att i ingressen innehållsligt undertrycka en väsentlig punkt i ett ständerbeslut. I stället stuvade Finska kommittén i en inofficiell session åter om ingressen för att kejsaren skulle kunna återfinna sin vilja i lagen.<sup>46</sup> Man strök ur den ovan (not 43) citerade passagen hänvisningen till "öfriga författningar" och märkte först senare att därmed skulle de genom 1781 års författning till kyrkobyggnande och gudstjänst berättigade katolikerna, reformerta m.fl. förlora sitt skydd. Den salomoniska formeln fick slutligen utformningen "att ifrågavarande författningar skola upphävas endast såvidt de icke öfverensstämmer med hvad uti kyrkolagen stadgas."

Man kan inte bortse från draget av opportunism i detta tillvägagångssätt. Eftersom en ny kyrkolag låg i Finlands intresse, var det av nöden att undanröja de formella författningsrättsliga betänkligheterna. Man använde helt en-

<sup>45</sup> Arbetsfördelningen mellan Armfelt och Adlerberg skulle visserligen idealtypiskt ha fungerat så att generalguvernören som opartisk försvarade Finlands intressen, medan ministerstatssekreteraren genom sina kontakter till Finland säkrade bifall till stadganden som var oundgängliga med tanke på Rysslands intressen. Detta system hade emellertid vid denna tid ännu inte helt funnit sin balans: under de första åren efter Adlerbergs utnämning (ungefär från 1866 till 1870) – tills den förtroendeförlust som uppstod i krisen 1864–1865 hade utjämnats – var generalguvernörens ord nästan lag för Armfelt. Också senare låg systemets förblivande svaghet i att Armfelt sist och slutligen försvarade Rysslands intressen enbart på punkter som generalguvernören eller kejsaren uttryckligen fastslagit – men inte så att säga själv gjorde dessa uppmärksamma på långfristigt skadliga konsekvenser. Armfelts auktoritet i Finland – som han behövde för att genomdriva det nödvändiga mot de allt häftigare patriotiskt-konstitutionella stämningarna – vilade åter till en del på hans rykte att kunna uppnå det omöjliga hos kejsaren om man följde hans råd. I fråga om en för Finland så viktig lag, mot vilken generalguvernören trots de ömtåliga punkterna inte hade något att invända, var det attraktivare för Armfelt att efter en orolig farhåga "måtte nu Herr Grefven lyckas hos Hans Majestät" (Brunér t. Armfelt, cit. hos Palmén, s. 529) åter en gång komma från föredragningen hos kejsaren som segrare och demonstrera sin diplomatiska förmåga i riktning mot Finland.

<sup>46</sup> Schweitzer, *The Rise and Fall*, s. 116.

kelt ett förfarande som trettio år senare mobiliserade hela Finlands folk till protest. Det här utförligt refererade händelseförloppet var inte ens ett enskilt fall!<sup>47</sup> Man får visserligen inte såsom B o r o d k i n föra fram en moralisk nedvärdering av aktörerna på den finländska sidan och hävda att de systematiskt förde kejsaren bakom ljuset. Senatorerna stod ju mellan två eldar: en regering som inte lindrade de problem som tryckte landet drog på sig anklagelser att i Finland väcka antipati mot kejsarens politik. Att låta kyrkolagen falla på formella grunder efter femtio års arbete skulle inte heller ha kunnat framställas övertygande för Alexander II. För det första kunde han inte ha accepterat (vilket man alltid hade försäkrat honom!), att Finlands "författning" kunde hindra honom att i lagstiftningsfrågor säkerställa Rysslands intressen – här i form av reservationer till förmån för ortodoxin. Ännu värre hade det emellertid varit att låta det pinsamma faktum bli allmänt känt i Ryssland, att Finlands ständer inte följde kejsaren i en erkänt viktig fråga. Han hade nonchalerat Katkovs varningar att en riksdel inte kunde regeras på ett annat sätt än de andra – nu måste han bevisa att varningarna inte var berättigade, det fick sedan kosta vad det ville i fråga om medgivanden.

### *1880-talets språkfråga: kan "författningen" bestämma politik?*

Samma nödvändighet att jonglera med ständerbeslut tills man nådde det önskade resultatet borde egentligen också ha fört till en insikt om när en förvaltningsåtgärd eller en lag var oundgänglig ur ryskt perspektiv. Här kom problematiken i fråga om tillämpningen av de svenska grundlagarna på Finland utan mutatis mutandis-principen till synes. Man använde lagbestämmelser, som egentligen reglerade ett lands regerings rättigheter i inrikes ange-

<sup>47</sup> T.ex. godkände ständerna 1872 inom ramen för sin bevillningsstadga uppbörderna av ett treprocentigt påslag från 1873 på en av kejsaren förordnad tillfällig utskyld för inlösen av den danska sundstulls-rätten, trots att denna uppbars endast till mitten av 1872. Därmed hade ständerna de facto ingripit i monarkens ensamrätt att fastställa tullar. Ifall kejsaren ville insistera på sin exklusiva rätt och tillbakavisa ständernas krav, aktualiserades ett förkastande av hela bevillningsstadgan. Åter pläderade J.A. v. Born för denna konstitutionellt sundare lösning, denna gång sekunderad av ingen mindre än ekonomidepartementets viceordförande J.M. Nordenstam. Å andra sidan behövde förvaltningen pengarna. Finska kommittén inkallade denna gång Palmén, som under tiden blivit prokurator och därmed en "författningstolkande instans", till session i Petersburg; han gav v. Born och Nordenstam rätt i princip, men föreslog att man undantagsvis skulle be om kejsarens medgivande. Trots författningsrättsliga betänkligheter accepterades att lagens ingress i efterhand måste förses med en formulering där kejsaren hänvisade till sin exklusiva lagstiftningsrätt i tullfrågor (jfr P a l m é n, s. 933–940).

lägenheter, samtidigt som redskap att avgränsa den autonoma riksdelen Finlands rättigheter i förhållande till den ryska riksregeringen och helhetsstaten. Detta aktualiserade två problem. För det första konstruerade man därmed en monark av Finland som författningssubjekt, något som inte hade beaktats i rysk författningsrätt. För det andra kunde man inte undvika en sammanblandning av de olika nivåerna. Det var frestande att föra fram Finlands rättigheter som autonomt statsväsen för att hindra kejsaren att vidta åtgärder som stred enbart mot ett visst partis intressen i Finland.<sup>48</sup> Detta visade sig i samband med språkbestämmelserna på 1880-talet.

Under sina försök att värva det finska språkpartiet som en konservativ och monarkistisk motvikt till den rådande liberala opinionen i landet hade generalguvernör Heiden strävat att förordningsvägen likställa finskan som förvaltningspråk. Händelseförloppet är känt, men väsentligt i detta sammanhang är att planens motståndare i Finland försökte framställa den som stridande mot "författningen". Prokuratorn – som vi så ofta har påträffat i rollen som förmedlare av "författningskompromisser" – såg sig nu berättigad att uppträda som väktare av "konstitutionen". Det var helt i enlighet med hans uppdrag, men argumentationen representerade dålig brännvinsadvokatyr. R.A. Montgomery stödde sig på den bestämmelse som sade att domar inte fick utfärdas på ett främmande språk, en bestämmelse som under svensk tid avsåg att förhindra att allmogen konfronterades med för den obegripliga (d.v.s. latinska) domslut. Mot en plan som i grunden avsåg att låta den finskspråkiga befolkningen bli delaktig av detta skydd, jämfördes finskan med ett för landet främmande språk. Detta svaga argument kan endast förstås mot bakgrunden att man nu ville förankra språklagstiftningen i ett medgivande från ständerna – även om den hittills i talrika svar på petitioner från de båda finskt dominerade ständerna obestriddligt hade betecknats som något som låg utanför ständernas kompetens. Farhågan var att "språkfrågans ... avgörande på administrativ väg innebure en fara, ... nämligen att ryska språket när som helst på samma väg kunde påbjudas."<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Omvänt gömde sig konservativa motståndare till reformer gärna bakom argumentet att förslag inte kunde genomföras på grund av att Finland var en del av det ryska riket, så t.ex. i fråga om införandet av samskolor, jfr Magnus Ehrnrooth, *Casimir Ehrnrooth, kolmen Aleksanterin – kahden tsaarin ja yhden ruhtinaan – uskollinen palvelija* (Helsinki 1967), s. 402–407.

<sup>49</sup> Formuleringen hos C e d e r h o l m, *Politiska minnen* (Helsingfors 1924), s. 159. T.o.m. en politiker som Johannes Gripenberg, som utgående från sina insikter om stämningen i den

### Protestavgång som "författningsklagan"?

Montgomery gick ytterligare ett steg vidare. När hans invändningar inte hade någon verkan lämnade han in sin avskedsansökan – ett steg som tillförsäkrade honom offentligt bifall. Ett politiskt avsked – historien om dess ursprung och bakgrund vore på basis av *Federley's* lovande ansatser värd en grundlig undersökning<sup>50</sup> – var väl något dittills helt okänt i Finland. De första kraven på att ministerstatssekreterare Bruun skulle träda tillbaka hade inte framförts för att förmå honom att protestera mot kejsarens beslut, utan försökte binda honom vid att föredra senatens hemställningar utan inskränkningar och ändringar.<sup>51</sup> När Montgomery nu lämnade in sin avskedsansökan så borde detta enligt tidens klassiska konstitutionella teori ha bedömts som ett uttryck för ministeransvarighet. Eftersom härskaren inte kan bryta mot lagen övergår ansvaret för att varna honom för ett lagbrott på ministern, vilken som yttersta konsekvens utövar det genom att förvägra sin medverkan.

Fallet Montgomery avvek emellertid från denna teoretiska ram på två punkter. För det första var det inte fråga om att han skulle medverka i en lagstridig handling, utan endast att hans ställningstagande till denna handling ignorerades. Enligt den klassiska teorin kom därför endast inkompabilitet i fråga som motiv – alltså en med en personlig övertygelse oförenlig vidare utövning av ämbetsskyldigheter. Framför allt sprängde konflikten emellertid de sedvanliga ramarna eftersom det i fallet Finland inte var fråga om en konstitutionell monarki. Den "författning" som man åberopade hade inte funktionen att fastställa monarkens rättigheter i förhållande till *folket*, utan i förhållande till *ett bestämt* (annat) folk. Medlemmarna av en regering i en klassisk konstitutionell monarki utsågs av monarken bland dennes partigångare eller den härskande eliten för att förverkliga hans politik så långt författningen medgav. De finländska senatorerna såg sig däremot i första hand som förespråkare för sitt land och väktare av "konstitutionen", först i andra hand som

ryska huvudstaden krävde en "aktiv försoningspolitik" för att så snabbt som möjligt undanröja anledningarna till berättigad motvilja mot Finland i Ryssland, varnade senaten för att besluta att på eget initiativ översätta alla viktiga förhandlingar till ryska – något som egentligen hade legat i linje med det föregående. Gripenberg t. Yrjö-Koskinen 12.3.1886, Yrjö-Koskinens samling, RA.

<sup>50</sup> Federley har undersökt frågan, men sammanblandar den med frågan om ministeransvarighet, som är ett problem som inskränker sig till den inomstatliga nivån, *Berndt Federley, 'Robert Montgomery och frågan om ministeransvarighet och parlamentarism i Finland på 1880- och 1890-talet', HTF 1969, s. 47-76.*

<sup>51</sup> *Schweitzer, The Rise and Fall, s. 209-215.*

kejsarens förtroendemän. När man talade om monarkens rättigheter enligt "författningen" avsåg detta alltid samtidigt Rysslands rättigheter i förhållande till Finland. Den teoretiska luckan att Ryssland enligt sina grundlagar skulle vara en enhetsstat, men de facto fungerade som en sammansatt stat blev allt tydligare. Eftersom Ryssland enligt sin statsuppfattning överhuvudtaget inte förmådde klargöra frågan om riksdelars rättigheter belastades den finländska "konstitutionen" med frågan om inom vilka ramar den ryska härskaren som Finlands härskare kunde föra en politik i den gemensamma statens intresse. Problemet försvårades av att "konstitutionen" aldrig anpassats till de nya förhållandena, överhuvudtaget aldrig explicit stadfäst och egentligen hade gällt för en helstat Sverige inkluderande Finland,

Nu skärptes emellertid läget ytterligare. De ledande kretsarna i Finland gjorde "författningen" till ett redskap för partipolitik. Montgomerys protestavsked förde fram det högt ställda anspråket att göra "konstitutionen" till mått på inte bara *hur* kejsaren fick regera i Finland, utan också på *vilket slag* av politik han fick föra. Också själva "konstitutionen" fick en ny framtoning. På Palméns och af Brunérs tid hade förvaltningen ännu, såsom ovan visats, i interna processer hållit författningstolkningen i sina egna händer och därmed också behållit möjligheten till anpassning enligt den konkreta politikens krav. I mitten av åttiotalet hade "konstitutionen" blivit en sak för offentligheten – det var inte längre förvaltningen, utan den akademiska rättsvetenskapen i Finland som gjorde anspråk på att besitta exklusivt tolkningsföreträde.<sup>52</sup> Kraven på att senaten skulle avgå och hoten om avsked skall alltså inte ses som uttryck för ministeransvarighet, utan som ett slags samarbetsvägran.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Inget visar denna dramatiska utveckling tydligare än historien om de inofficiella beskrivningarna av "konstitutionen". Den enda halvofficiella skrivningen, en anonym broschyr under titeln *Otjerk ustroisiva pravlenija Velikago Knjazjestva Finljandskago*, hade 1872 efter sorgfällig inomadministrativ genomläsning av alla inblandade överlämnats i hela trettio exemplar till de ryska ministrarna som personlig information. En på uppmaning av ministerstatssekreterare Bruun utarbetad version utdelades på 1885 års lantdag utan att den hade förelagts uppdragsgivaren för granskning. Utan att låta sig påverkas av att generalguvernören omedelbart lät dra in skriften offentliggjorde Mechelin, som i avgörande grad bearbetat texten, den först på franska och litet senare på tyska i det internationellt renommerade standardverket Heinrich Marquardsen (Hrsg.), *Handbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 4,2,1 (Freiburg 1889). Jfr Schweitzer, *Autonomie und Autokratie*, s. 76–88, 117–128, 172–183 o. 'Finnland und Russland vor 100 Jahren: Mechelin kündigt den Konsensus', *Deutsch-finnische Rundschau* 18 (1986), H. 51, s. 5–8 samt Jusila, *Maakunnasta valtioksi*, s. 135–144.

<sup>53</sup> Se nedan, not 60.

Ovan konstaterades att detta helt logiskt förde med sig ett ryskt krav på en explicit framställning och motivering av dessa anspråk i form av en kodifikation. Därmed blev en konfrontation med den ryska enhetsstatsdoktrinen oundviklig och utsikterna för en smidig lösning av "konstitutionella" konflikter minimerades. Å andra sidan hade kejsaren ingalunda i grunden ifrågasatt prokuratorns rättsövervakningsfunktion eller de nedärvda lagarnas fortsatta giltighet i Finland. Ännu 1882 var ett besvär av Montgomerys företrädare Cederholm mot en husundersökning hos en finländsk undersåte av rysk nationalitet framgångsrikt. Även om generalguvernör Heiden följt upp misstankar om "nihilistiska stämplingar" erkändes besväret som berättigat – året efter mordet på Alexander II! – och Heiden urskuldades enbart med det oklara rättsläge som rådde i avsaknad av en kodifikation enligt ryskt mönster. Man har velat nedvärdera betydelsen av detta genom att det var förenat med det för Finland slutligen ödesdigra kodifikationspåbudet – alltså slutligen åter med en "konspirationsteori". I verkligheten bevisar detta fall åter att den ryska parten höll fast vid försäkringen i Borgå i dess ursprungliga betydelse. "Habeas corpus"-rättigheterna hörde otvivelaktigt till Finlands nedärvda rättsordning och kunde inte kränkas ens för att tillvarata ryska säkerhetsintressen. Utgående från samma logik kunde prokuratorn inte, helt frånsett att hans argument var svaga, ha någon framgång i språkfrågan emedan kejsarna tog i anspråk också de mest vittfamnande befogenheterna för administrativ lagstiftning enligt § 1 av Förenings- och säkerhetsakten – såsom dessa 1809 hade framställts som en "bro till autokratin".

Konkret gällde det emellertid nu att lösa frågan om hur de som handhade den ryska Finlandspolitiken kunde begå med Montgomerys högt ställda anspråk.<sup>54</sup> Ministerstatssekreterare Bruun kunde inte stöda dem eftersom han tillträtt sitt ämbete med föresatsen att inte medverka till några ytterligare inskränkningar av monarkens prerogativ. Heiden hade orsak att helt konkret frukta nya klander, men hade å andra sidan absolut inget intresse av att hans Finlandspolitiska konception framstod som författningsrättsligt betänkelig. Dessa två kom på lösningen att undanhålla kejsaren motiveringen för avskedsansökningen och ta upp den för avgörande först i samband med en allmän omplacering av ämbetsmän.<sup>55</sup> Därmed omintetgjordes effekten av Montgomerys ansökning – i Finland betvivlade man t.o.m. att han fullföljt

<sup>54</sup> Jfr Cederholm, s. 127–180.

<sup>55</sup> Victor v. Haartman, *Anteckningar rörande de merkligaste händelser i min lefnad*, s. 504 (27.4./11.5.1886), Gripenbergska släktarkivet, nr 191: V. v. Haartman, RA. Jfr Cederholm, s.



*Alexander Nevski-kyrkan på Sveaborg. (Museiverket/Helsingfors stadsmuseum äger originalet)*

sitt modiga steg. Den som direkt övergick från en förtroendepost till en annan kunde inte ses som en "martyr för författningstrohet". Med tanke på kejsaren var emellertid en annan synpunkt viktig för Bruun och Heiden. Man måste undvika att en sådan argumentation överhuvudtaget kom inför hans ögon. Man kunde nämligen frukta att denne kejsare kunde reagera på ett okontrollerat sätt. Alexander III behövde ju inte – i motsats till sin fader – känna sig ansvarig för de förhållanden som framkallade sådana överdrivna finländska anspråk, utan kunde tänkas se dem helt enkelt som en utveckling i fel riktning. I det ögonblick han direkt konfronterades med en sådan "författningsargumentation" från finländsk sida reagerade han just på detta sätt.<sup>56</sup>

162–166, vars med en upprättelse täckta stilla tvivel om att Montgomery överhuvudtaget skrivit en ansökan omkullkastats av den hos v. Haartman återgivna ordalydelsen.

<sup>56</sup> Se nedan s. 423.

sta  
Br  
de

M

I o  
fal  
Kr  
nö  
in  
me  
de  
för  
nin  
till  
rac  
de  
tra  
fra  
dra  
i tu  
han  
Ge  
str  
egg  
F  
nin  
lige  
stär  
ma  
ker

57

men  
ifrån  
samt

58

Detta skedde emellertid först under Casimir Ehrnrooths tid som ministerstatssekreterare; denne hade ofta nog gjort sig lustig över sin föregångare Bruuns försiktighet. Bruun lyckades däremot ännu två gånger förhindra att dessa två tankevärldar kolliderade.

### *Manöverkrisen: februarimanifest i miniatyr?*

I oktober 1885 förmedlade krigsminister Vannovskij till Bruun kejsarens befallning att två finska bataljoner i tur och ordning skulle delta i manövrerna i Krasnoje Selo. Detta stred mot värnpliktslagen som endast gav generalguvernören och senaten befogenhet att inkalla de finska trupperna till manövrer inom Finland. Generalguvernör Heiden hade argumenterat mot beslutet, men inte kunnat göra sig gällande.<sup>57</sup> Nu gjorde han allt för att förhindra att den finländska rättsuppfattningen öppet kom i dagen. Genom sin censurrätt förhindrade han en presspolemik och vidarebefordrade inte senatens ställningstagande med dess – i en omröstning redan mildrade – hänvisning till tillvägagångssättets författningsstridighet. Prokurator Montgomery protesterade mot detta och ministerstatssekreterare Bruun kunde slutligen inte underlåta att lägga fram hans skrivelse för kejsaren. Alexander III reagerade trankilt: prokuratorn hade lagen på sin sida, senatens ställningstagande borde framläggas. När han sedan fick detta i sin hand skrev han oberörd på föredragningsnoten: "Werkställes såsom jag redan befallt, att bataljonerna årligen i tur skola deltaga i lägret vid Krasnoje Selo." och försäkrade "Krigsministern har icke föredragit mig något, jag har sjelf yttrat om denna min önskan åt General Ramsay och alla bataljonskommendörer i lägret vid Willmanstrand."<sup>58</sup> Därmed berövades finländarna illusionen att en rysk minister uppeggat kejsaren mot hans trogna finska folk.

Hösten 1886 återkom kejsaren än en gång till frågan då han vid föredragningen av Montgomerys till förflyttning omtolkade avskedsansökan synbarligen erinrade sig dennes protest i manöverfrågan. Han föreslog att man för ständerna skulle utarbeta ett lagförslag som reglerade praxis för gemensamma manövrer i egentliga Ryssland. Bruun var påfallande illa till mods över tanken och svarade "att en dylik åtgärd numera, sedan H. M:t redan förordnat

<sup>57</sup> Allmänt, Lauri Hyvämäki, *Suomalaiset ja suurpolitiikka. Venäjän diplomatia Suomen sanomalehdistön kuvastimessa 1878–1890 (Porvoo 1964)*, s. 204–209; för en synvinkel inifrån Joh. Gripenberg t. Yrjö-Koskinen 7.10.1885 (n.st.) o. 12/24.12.1885, Yrjö-Koskinens samling, RA.

<sup>58</sup> StS 2/1886, f. 23, RA; översättning i statssekretariatet, understreckning i originalet.



att slika kommanderingar för framtiden kunde ega rum, kunde tolkas såsom ett erkännande att gällande värnpliktslag i själva verket icke tillade kejsaren en dylik befogenhet.<sup>59</sup> Han utverkade tillåtelse att först inhämta Heidens åsikt. Denne delade Bruuns avrådande mening och övertalade kejsaren att låta saken i sin helhet förfalla. Man bör verkligen inte underskatta vad Bruun och Heiden fick till stånd: en lantdagsproposition hade visserligen tillfredsställt de senatorer som fylkade sig kring Mechelin, men att döma av erfarenheterna av själva värnpliktslagen hade den knappast godkänts i lantdagen.<sup>60</sup> Redan 1878 hade ju senaten tillgripit tillvägagångssättet att i sin hemställan uttolka de förändringar i värnpliktslagen som ständerna företagit för att eliminera möjligheten att sätta in trupperna utanför Finland i en helt motsatt riktning för att överhuvudtaget kunna förorda att lagen godkändes.<sup>61</sup> Offentligheten i Finland hade väl aldrig godtagit denna uppfattning och väddade därför att flera ledande senatorer skulle avgå i protest.<sup>62</sup> De politiska följderna av en situation i vilken lantdagen fullt offentligt hävdade att kejsaren förhöll sig på ett sätt som stred mot "konstitutionen" och vägrade rätta till bristen skulle ha varit överskådliga. Bruun omformulerade skickligt vad han egentligen fruktade: att Alexander III då skulle ha sett sig tvungen att formellt förklara att han inte var bunden av värnpliktslagen.<sup>63</sup>

Den situation som inträdde med februarimanifestet hade redan en gång

<sup>59</sup> v. Haartman, *Anteckningar*, s. 522 (19.9./2.10.1886).

<sup>60</sup> Mechelin utarbetade flera utkast för ett motsvarande initiativ, Mechelins dokument-samling 9 (1886–1889), RA. Jfr Hyvämäki, *Suomalaiset*, s. 208, not 2. Heiden uttryckte helt konkret sina farhågor i en förtrolig skrivelse till Bruun 17/29.3.1886, StS 2/1886, f. 25v: "pri obsuzdenii podobnago predlozjenija na sejme ot tlenov onago možno ozjidat' raznyh zaprosov i dazje setovnija neprijatnago svojstva".

<sup>61</sup> StS 1/1878 III, bl. 606ff, RA. Jfr Olavi Seitkari, *Suomen asevelvollisuuslain syntymävaiheet*, Hist. tutk. 36 (Helsinki 1951), s. 378–379.

<sup>62</sup> 'Hvad ställningen kräffer', *Nya Pressen* 15.12.1885. Jfr Hyvämäki, *Suomalaiset*, s. 209.

<sup>63</sup> Hela den konfidentiella skriftväxlingen om detta tillvägagångssätt är ett diplomatiskt mästerverk som hade varit värdigt en Alexander Armfelt. Bruun "beställde" s.a.s. ett brev från Heiden där denne förde fram just ministerstatssekreterarens betänkligheter som sina egna. För att ingen skugga skulle falla på Finland tillbakavisade Bruun t.o.m. i en svarsskrivelse insinuationen att en lantdagsbehandling av frågan skulle få okontrollerbara följder. Han tillfogade emellertid att strykningen av hela passusen om manövrer i den finländska värnpliktslagen också skulle komma att lämna generalguvernörens rättigheter i ett svävande läge och erbjöd sig att också av denna orsak framföra Heidens argument för kejsaren med sikte på att frågan inte skulle tas upp till behandling, StS 2/1886, RA.

inträffat 1885 – och arkitekterna till 1898 års värnpliktslag var medvetna om detta.<sup>64</sup> Ifall anhängarna av oundviklighetstesens skulle ha rätt borde det redan då ha lett till en konfrontation. Förhållandet var emellertid snarare att det fanns tillräckligt ansvariga män i ledningen för att identifiera de ”konstitutionella” konfliktämnen och med framgång eliminera dem.

### **1880-talets språkfråga: dolda anspråk?**

Det andra fallet gällde lösningen av språkfrågan på 1880-talet. Av hela frågekomplexet är endast en aspekt av intresse i detta sammanhang. Ovan visades att försöket att kringsegla det ”konstitutionella” grundet i det stora hela hade misslyckats. Finland hade fått ett påbud om kodifikation utan den minsta antydning om vad som skulle komma att accepteras från rysk sida. Finländarna befann sig i samma situation som en pokerspelare som måste vänta sig att han blir tvungen att visa upp sina ytterst medelmåttiga kort genast i början. Bruun förmådde emellertid fortfarande förhindra det mindre onda. Även om han ständigt från finländsk sida klandrades för att vara en ”kodifikator” förstod han mycket väl Montgomerys betänkligheter. Då man emellertid inte kunde ifrågasätta att den ryska sidan löste frågan förordningsvägen måste hela saken ges en annan inramning. Om Heiden i övermod efter sina första framgångar ännu ville uppnå ett manifest som förklarade finskan som officiellt språk,<sup>65</sup> så bröt Bruun med ett segt arbete ned frågan till en kombination av tekniska bestämmelser om myndigheternas språkanvändning. Därmed undvek han precedensfallet att man med en enkel förordning kunde förklara ett språk som Finlands officiella språk.<sup>66</sup>

### **Raivola-frågan: en gordisk knut?**

De kretsar som med längtan sett fram emot slutet på Bruuns ämbetslid<sup>67</sup> rådde emellertid med hans efterträdare Ehrnrooth ur askan i elden. Medan

<sup>64</sup> Kuropatkin noterade i sin dagbok 2.7.1898 att den unge kejsaren fortfarande kom ihåg hur hans fader vid den första konfrontationen med senatens invändningar 1885 hade hotat att avskaffa den finska armén. Jfr H y v ä m ä k i, *Suomalaiset*, s. 208.

<sup>65</sup> Så ännu överskriften på akten StS 2a/1883, RA, i enlighet med formuleringen i generalguverörens skrivelse till ministerstatssekreteraren 21.6./3.7.1883 (”o darovaniî finskomu jazyku ravnopravnosti so sjvedskim, kak official'nomu jazyku kraja”).

<sup>66</sup> På detta sätt återges Bruuns bedömning av C e d e r h o l m, s. 159.

<sup>67</sup> T.o.m. Johannes Gripenberg, som enligt hela sin läggning delade Bruuns försiktighet, beklagade sig över dennes försvinnande initiativkraft. Alexander III skattade emellertid personligen Bruun högt, Gripenberg t. Yrjö-Koskinen 12/24.12.1885, Yrjö-Koskinens samling, RA.

Bruun kunde försjunka i passiv resignation sökte Ehrnrooth lösningar i överrumpling. En enda gång, i Raivola-frågan, lyckades han med denna taktik hugga av en gordisk knut som inte kunde lösas på något annat sätt.<sup>68</sup> Gamla Finland, de områden som Sverige avträdde till Ryssland 1721 och 1743, förēnades med storfurstendömet från början av år 1812. Föreningen medförde svårigheter som var aktuella under hela 1800-talet. Det gällde att rulla tillbaka nästan ett århundrade av annorlunda utveckling. Raivola järnverk, som grundades 1800 genom kolonisering av livegen arbetskraft, förblev på den finländska sidan gränsen när det med järnverket ekonomiskt intimt sammankopplade gevärsfaktoriet Systerbäck avskildes från Finland genom en gränsreglering 1864. Å andra sidan reglerades de i Raivola boende ryssarnas rättsförhållanden i samband med bondefrigörelsen av de ansvariga myndigheterna så att bönderna bildade en bygemenskap enligt rysk rätt med förpliktelser till volostgemenskapen Systerbäck; däremot skulle området förvaltas av finländska ordningsmyndigheter och domstolar. Denna dubbelhet förde till oändliga meningsskiljaktigheter, dubbelbeskattning och klagomål från invånarna, som emellertid trots allt ville ha den självförvaltning enligt ryskt mönster som de var vana vid.

Senaten ville naturligtvis komma ifrån detta oöversiktliga tillstånd, men fann sig 1888 slutligen tvungen att acceptera det, emedan inrikesminister Tolstoj i en egenmäktig rättstolkning t.o.m. krävde rysk polis- och domstolsöverhöghet över Raivola. Ehrnrooth blev på det klara med att Montgomery, som under tiden blivit medlem av Finska kommittén, avsåg att låta anteckna den radikala "konstitutionella" ståndpunkt som blivit i minoritet i senaten som avvikande åsikt till protokollet. Han använde sig nu av möjligheten att inte officiellt ta upp frågan i kommittén, men gjorde ytterligare exakt det som Montgomery 1885 protesterat emot. Han underlät inte bara att lägga fram senatens hemställan för kejsaren för att därefter i normal ordning på anvisning inhämta den ansvarige ryske ministerns ståndpunkt, utan kom på förhand med inrikesministeriet överens om en lösning som inte berörde grundlagsfrågor och lade denna till grund för sin föredragning. På detta sätt kunde han undvika att den mäktige ministern<sup>69</sup> såg sig föranlåten att tillba-

<sup>68</sup> Utförligt, Evert Laine, 'Raivolans venäläisen kylähallinnon syntyminen', *Hark* 45 (1939), s. 515-551.

<sup>69</sup> Av vissa antydningar kan man sluta sig till att inrikesministern vid denna tid var Finlands farligaste motståndare: hans vägran att effektivt tillämpa censuren på den ryska pressens anti-finländska polemik och vägran tillåta grundandet av en finländsk ryskspråkig tidning i Peters-

kavisa de finländska konstitutionella anspråken i alla former för att på detta sätt göra sin ståndpunkt gällande.<sup>70</sup>

Ehnrooth omintetgjorde emellertid själv till en del denna framgång. I sin övertygelse att de finländska politikerna med sin "överflödiga litteratur"<sup>71</sup> endast komplicerade hans ställning, strök han i sin föredragning de reservationer som Montgomery betraktat som nödvändiga för att arrangemanget skulle fungera i praktiken. Synbarligen för att kunna framställa utgången som en framgång i Helsingfors, saknades i förordningstexten också de hänvisningar med vilka han i motiveringen för sitt förslag hade förskaffat den ryska rättsståndpunkten giltighet. Därmed var saken nog avklarad i Petersburg, men däremot inte i det råa sociala klimatet i Raivola. När byldstarna utövade sitt ämbete med de i Ryssland vanliga befogenheterna blev de tillrättvisade eller avsatta av de finländska myndigheterna. Ingen paragraf i den torftiga förordningen kunde användas för att reda upp situationen. Ovan visades hur man vid tidigare tillfällen också från finländsk sida ansträngde sig att diskret möjliggöra sådana sakligt nödvändiga regleringar.

### ***Post, tull och valuta: politik i krisen***

Handhavandet av den ryska Finlandspolitiken hade härmed nått ett lågvattenmärke. Redan Bruun var upprörd över att man i Helsingfors trodde att allt var möjligt, medan senatorerna kring Mechelin ansåg att besvärligheterna i förhållande till Petersburg enbart berodde på bristande mod och patriotism hos ministerstatssekreteraren. Enligt deras uppfattning hade denne inga som

burg, förlänandet av Makarios-priset utan akademisk bedömning för *O r d i n s Pokorenje Finljandii*-. Jfr *S c h w e i t z e r, Autonomie*, s. 194–196, 207–208, 229 med hänvisningar till specialundersökningar.

<sup>70</sup> Problemet var en följd av att de kommunala förhållandena i Ryssland vid bondeemancipationen inte reglerades territoriellt, utan som personliga sammanslutningar av tidigare livegna enligt deras förra underdånighetsförhållanden. Raivola-statuten hade såsom en intern rysk angelägenhet inte offentliggjorts i Finland och måste därför ur "konstitutionell" synvinkel betraktas som ogiltig. Det var otänkbart att inrikesministern ännu en gång skulle låta legitimeras en redan företagen reglering för de något över 200 invånarna genom en lantdagsproposition i Finland. Omvänt var frågan nu prestigeladdad så att inrikesministern återtog den tidigare visade ryska beredskapen att låta reglera hela frågan enligt finländsk rätt. Trots det var detta inte en åtgärd av en blind ideolog: ordningen bland den ryska befolkningen i en "social brännpunkt" som Raivola kunde säkert upprätthållas endast av ryska äldste inom ramen för den av ryssarna erkända ryska kommunalordningen.

<sup>71</sup> Han använde denna beteckning om Finska kommitténs protokoll, *C e d e r h o l m*, s. 142.

helst förpliktelser i förhållande till kejsaren, än mindre till rikspolitiken, utan skulle enbart tjäna som en agentur för senaten. I sin "ministeriella ärelystnad" skulle många senatorer rent av gärna ha sett att envar av dem själv skulle företräda sina angelägenheter i Petersburg – trots att knappt någon av dem kunde tillräckligt ryska. Senatorerna hade klagat över Bruuns förhållningspolitik, men när Ehrnrooth vägrade att vidarebefordra deras argument, anförtrodde de i en total missbedömning av läget generalguvernören sina promemorior med vilka de i alla för Ryssland viktiga frågor anförde "konstitutionella" argument för att motivera varför de var genomförbara.

För första gången lades de finländska "konstitutionella" anspråken inför kejsarens ögon "ofiltrerade" – och dessutom i frågor, som, i motsats till språkfrågan, väckte stor uppmärksamhet i Ryssland. Kraven på förenhetligandet av mynt och post samt avskaffandet av tullgränsen hade vuxit fram ur den presspolemik som underblåstes av de ryska villaägarna på Näset. Det ter sig naturligtvis svårt för historiker att acceptera tanken att den finländsk-ryska konsensusen stupade på en kverulants klagomål. De ryska fackministrarnas lamma beredskap, som slutligen inte gick ut på mera än en optisk eftergift med ryska frimärken och en "generalguvernör" för postväsendet i Finland, visar att de inte stod bakom kraven. Tullgränsen hade ju alldeles nyligen använts som ekonomiskt-politiskt instrument i form av drastiska tullhöjningar och valutafrågornas dynamik var redan vid denna tid starkare än regeringarna. För Alexander III förhöll det sig emellertid annorlunda och enkelt. Han ville avlägsna eldfångda frågor<sup>72</sup> och finländarna svarade med "non possumus". Då reagerade han med de berömda orden: "Hvad är Ryssland slutligen, tillhör det eller är det en del af Finland, eller hör Storfurstendömet till Ryska Kejsarriket?"<sup>73</sup>

Med ett slag förverkligades för Ehrnrooth alla ministerstatssekreterares onda aning att man en dag inte längre skulle kunna dölja diskrepansen mellan rysk realitet och finländsk fiktion om ländernas inbördes relationer. Med inställningen hos en ertappad och samtidigt utan djupare förståelse för

<sup>72</sup> Kejsarens och Heidens initiativ på denna punkt i april 1889 finns bl.a. belagt genom Robert Montgomerys handskrivna memoarer, 'Berättelse om tullen, post och mynt', Robert Montgomerys efterlemnade papper I, s. 3, RA.

<sup>73</sup> Original i Statsakter V, 115, RA, svensk översättning enligt P a l m é n, II:3, s. 1084 med en rättelse från "Kejsardömet", ty enligt den dåvarande finländska terminologin var det egentliga Ryssland "Imperija/Kejsardömet", rikshelheten "Rossija/Kejsarriket", men kejsaren använde uppenbart "Imperija" som beteckning för hela riket.

att "författningsteorin" med tiden skapat otaliga realiteter som inte kunde skjutas åt sidan med enstaka penndrag, reagerade han med överdriven hörsamhet och bristande omsorg. I den s.k. ingressfrågan insåg han visserligen helt riktigt att man måste ersätta den av senaten 1877/1878 införda prononcerat konstitutionella promulgationsformeln "Med Finlands ständers bifall och samtycke" med en mera diskret formulering eftersom kejsaren inte offentligt önskade bli framställd som konstitutionell.<sup>74</sup> Ehrnroths arrogant-militäriska inställning, ironiskt uttryckt "att i alla kollegier, särskilt sådana bestående av jurister och präster, se en benägenhet, att strida om ting som saknar all praktisk betydelse,"<sup>75</sup> spelade emellertid honom ett spratt. I brådskan valde han också för kungörandet av ständerlagar den formulering som användes som inledning för ensidigt utfärdade konstitutionella åtgärder som tillkommit efter att ständerna hörts eller på basis av en ständerpetition. Mechelins förhoppning att man i efterhand ännu skulle kunna få in medbestämmanderätten i formuleringen, för att åter en gång säkra författningsanspråken också i en formell detalj, var naturligtvis dåraktiga. Försöket att uppnå detta genom översättningstricket att återge "predstavlenie" med det svenska "tillstyrkan" var emellertid ännu dåraktigare.<sup>76</sup> Redan i Raivola-frågan framträdde en tendens att med hjälp av redaktionella åtgärder "tillfredsställa såväl Moskva som Helsingfors".<sup>77</sup> Nästa gång skulle den bli ödesdiger för Ehrnrooth.

I den förtroendekris som utbröt 1889 var ministerstatssekreterarens spelrum sannolikt mindre än någonsin förr eller senare. Det fanns visserligen heller ingen orsak att avundas generalguvernören. Hans bedömning att Finland enkelt kunde regeras med en politik som gynnade fennomanin hade avslöjats som blåögd. Om han inte så kraftigt hade urvattnat sin – på ett utkast av Mechelin baserade – "upprättelse" för Finland i den ryska officiella

<sup>74</sup> Också denna stötesten grävdes fram av Ord i *Moskovskija Vedomosti* 5.117.2.1889, ty ett nummer av tidningen har fogats till Heidens föredragningsnot. Med denna försvarade Heiden, som omedelbart kallats till Petersburg, formuleringen, Statsakter V, 126, RA. Se Berndt Federley, 'Med Finlands ständers bifall och samtycke', *HTF* 1960, s. 126–152. Heiden hade däremot inte – såsom Federley på grund av ett dateringsfel (gla vs nya st.) antar – avtalat med Ord in om publicistiskt stöd.

<sup>75</sup> Ehrnrooths egenhändiga koncept (på ryska) till ett personligt brev till Heiden, Statsakter V, 125, RA.

<sup>76</sup> Federley, 'Med Finlands ständers', s. 160.

<sup>77</sup> Ehrnrooth i brev till Victor v. Haartman, cit. i Ehrnrooth, s. 365.

tidningen skulle han ha varit fullständigt komprometterad.<sup>78</sup> Endast genom en snabb taktisk kursändring hade han distanserat sig från senaten. Nu var det han som stod i spetsen och ministerstatssekreterarna måste söka sin räddning i att i ingen händelse framstå som ett hinder för kejsarens Finlandspolitiska handlingsförmåga. Därför föredrog Ehrnrooths ställföreträdare v. Daehn manifestet om att ställa Finlands postväsen under rysk överhöghet utan att – och det med rätta<sup>79</sup> – lägga någon vikt vid de tvivelsmål om dess ”författningens- enlighet” som hade framförts. Liksom Raivola-frågan togs postmanifestet aldrig upp i Finska kommittén, eftersom detta hade inneburit att man blivit tvungen att förelägga kejsaren dess protokoll med alla invändningar.

### *Postmanifestet: författningsbrott eller politisk framgång?*

Den utförliga analysen i denna uppsats visar dock att ministerstatssekreterarna på denna punkt endast gjorde detsamma som många gånger tidigare, d.v.s. att antingen formellt anpassa de politiskt nödvändiga åtgärderna till det finländska ”författningstänkande” som höll på att utvecklas eller helt enkelt förneka att en ”konstitutionell” konflikt var för handen. Nytt var endast att en åtgärd som låg i ryskt intresse första gången möjliggjordes på detta sätt *och* att det skedde helt i offentlighetens ljus.

Man kan föreställa sig att för en general som v. Daehn framstod postmanifestet som utrymningen av en ställning som inte längre kunde hållas. Framgången berodde framför allt på om man vid reträtten kunde lösgöra sig från de förföljande trupperna och – genom att avstå terräng – rycka in i nya säkra ställningar. Detta var att föredra framom onödiga återtågsfaktningar.

De krav på protestavsked som naturligtvis åter i samband med postmanifestet framfördes av delar av den politiska offentligheten i Finland visar vid närmare påseende likaledes redan de första tecknen på en beredskap att vika undan. Invändningarna mot postmanifestet hade ju förelagts kejsaren, ty prokurator v. Weissenberg hade åter gjort bruk av sin rätt att vända sig direkt till tronen. Alexander III reagerade med likartad formell korrekthet som i manöverfrågan och överförde v. Weissenbergs promemoria till riksrådets kodifikationsavdelning, som ju numera var sysselsatt med att avge ett utlåtande

<sup>78</sup> En utförlig analys av utkastet och den i *Pravitelstvennyj vestnik* 9.5.1889 publicerade ”Vsepoddannejsjaja dokladnaja zapiska General-Gubernatora Finljandii”, i Schweitzer, *Autonomie*, s. 207–212.

<sup>79</sup> Jfr Kerttuli Saarni, ’Kysymys postimanifestin laillisuudesta’, *HAik* 1965, s. 287–305.

om den finländska kodifikationen, samt undertecknade postmanifestet vid samma föredragning (31.5./12.6.1890). Prokuratorn hade emellertid inlämnat sin avskedsansökning redan en vecka tidigare, varför hans åtgärd i Helsingfors visserligen tedde sig som en protest mot kejsarens politik, men formellt var en följd av att hans uppfattning inte överensstämde med generalguvernörens.<sup>80</sup>

Montgomery, som ville protestera mot att Finska kommittén hållits utanför, lade likaså stor vikt vid att han inte genom sin avskedsansökan skulle ställa sig "i spetsen för en demonstration mot Hans Majestäts höga avgörande". Han förhandlade i augusti/september förtroligt med Ehrnrooth om en tidpunkt och en motivering, som inte skulle få honom att framstå som "frondör eller martyr".<sup>81</sup>

Hur mycket det än står i strid med uppfattningen hos många samtida, som i postmanifestet såg det första brottet mot Finlands "författning", måste man säga att manifestet blev en Finlandspolitisk framgång – för båda parter. Kejsaren genomdrev demonstrativt sin vilja i en fråga som berörde Finlands särställning enbart optiskt – hela förvaltningsapparaten och principen att utnämna enbart inhemska män förblev oantastade. Man kunde likaså hysa olika meningar i fråga om huruvida manifestet innebar ett "författningsbrott". Nödvändigheten att en proposition skulle föreläggas ständerna motiverades ju huvudsakligen med att postbanken stod under ständernas garanti. Genom att denna invändning inte beaktades hejdades första gången den utveckling som fört till att enligt finländsk uppfattning varje ständerlag gjorde samtliga däri berörda rättsområden till lantdagsangelägenheter. Därmed befastes ånyo betydelsen av § 1 i FoSA 1789, som fastslog en vittgående förordningsrätt för monarken och därmed en bro från den autokratiske kejsaren till en konstitutionell styrelsepraxis i Finland.

### ***Brytning eller förtroendeskapande åtgärder?***

Efter detta viktiga steg kunde Alexander III ta sig an de andra öppna frågorna utan att vara tvungen att visa upp framgångar. Den känsliga punkten var Finlands strafflag. Den hade utarbetats utan någon koordination med det pågå-

<sup>80</sup> Montgomery t. Mechelin 20.5.1890 (n.st.), Mechelins brevsamling, RA. Generalguvernören t. ministerstatssekreteraren 24.5./5.6.1890, StS 138/1890, RA. Jfr även Palmén, s. 1089.

<sup>81</sup> Härom, se Schweitzer, *The Rise and Fall*, s. 220–221. Ehrnrooth väntade med föredragningen ända till december.



ende arbetet på den ryska strafflagen och försummade ryska säkerhetsintressen genom att paragrafer om högförräderi och brott mot tystnadsplikt saknades.<sup>82</sup> När ryska experter fastställde detta stoppade kejsaren lagens ikraftträdande. Eftersom tidpunkten beslutits av ständerna kunde man också här framföra "författningsrättsliga" invändningar. Kejsaren förelade emellertid de av en rysk-finländsk konferens uppräknade nödvändiga ändringarna för 1891 års lantdag. Inte ens då lantdagen visserligen företog de sakliga ändringarna, men ville rädda den statsrättsliga terminologin, följde Alexander III Heidens och justitieministerns uppmaningar att ignorera dessa ändringar. Tvärtom lyckades ministerstatssekreteraren utverka en förnyad proposition 1894 – inte med återopande av "författningen", utan av den praxis att ingen kejsare sedan 1863 ensidigt ändrat ett ständerbeslut – de ovan behandlade motsatta fallen var ju föga kända och formellt någorlunda säkrade.

År 1894 avstod ständerna från vidare invändningar. Den från strafflagen avskilda lagen om ansvar för yppande av statshemligheter gjorde emellertid ytterligare en runda. Här hade lantdagen trots betydliga påtryckningar fattat beslut om en ändring som justitieministern inte accepterade. Den proposition som sedan godkändes 1897 var rent av en äkta kompromiss mellan senat och justitieminister. Det är spännande att iakttä hur kejsaren och ständerna vid beslutet om en utan tvekan riksviktig lag var inbegripna i en process av "parliamentary bargaining". I fråga om strafflagen kunde kejsaren ännu räkna med att den finländska sidan skulle tröttna och vara angelägen om att reformen slutligen trädde i kraft. Men inte heller i fråga om lagen om ansvar för yppande av statshemligheter, utan vilken Finland väl hade kunnat leva, förlorade han tålmodet. Också i fråga om en räkka andra för Ryssland viktiga frågor accepterade 1897 års ständer propositionerna – bl.a. lagen om hästutskrivning efter en andra och förordningen om verkställighet av ryska domstolsutslag i Finland efter en tredje proposition.

Det är förbluffande att en ny konsensus kunde växa fram efter krisen 1889/1890, trots att man på lantdagarna ständigt på nytt ljudligt förkunnade att ständerna enbart var skyldiga att bevaka Finlands intressen. Kejsaren var

<sup>82</sup> Schweitzer, *Autonomie*, s. 240–257 samt utförligare, Markku Tyynilä, 'Rikoslaki Suomen Venäjän-suhteiden kompastuskivenä', *Rikosoikeudellisia kirjoituksia* 6 (1989), Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 185, s. 461–477. Strafflagen innehöll dessutom ännu ett försök att underbygga Finlands unionsställning med ytterligare ett precedensfall genom införandet av det (apokryfiska) statsrättsliga begreppet "Keijsardömet Ryssland" för det ryska riket utan Finland.

medveten om detta; förargad skrev han "Det tror jag inte!" i marginalen när Ehrnrooth försökte övertyga honom om ständernas pliktmedvetande i förhållande till riksintressena.<sup>83</sup> Alexander III hade systematiskt gått in för att inte från någon sida påtvingas alternativen "ansiktsförlust eller diktatur". Kodifikationsfrågan hade kört fast. Heiden hade tillkallat ryska experter för att yttra sig om Weissenberg-utkastet, men tankesystemet rörande Finlands "konstitution" hade med tiden sammanfogats till en så fast helhet, att man endast kunde angripa den genom att bestrida dess grund, de svenska grundlagarnas giltighet – utan varje "mutatis mutandis". Heiden hade väl i ett skede hoppats finna en linje som var acceptabel för båda sidor. De ryska experterna hade emellertid definierat en ram, inom vilken hans förslag till en "förvaltningsordning för Finland" gick alltför långt för finländarna – redan den i förslaget ingående bestämmelsen att ständerbeslut kunde bli lag i ensidigt ändrad form föregrep ju februarimanifestet. v. Daehn påvisade emellertid för kejsaren att man efter åttio år av omfattande tillämpning av de svenska författningslagarna inte kunde bestrida deras betydelse för Finland. Att tillbakavisa överdrivna interpretationer om Finlands ställning och att sorgfälligt beakta rikets och den högsta maktens intressen i politisk praxis borde emellertid alltid vara en uppgift för de ledande ämbetsmännen; om man på allvar följde denna princip skulle de gamla lagarna aldrig stå i motsättning till dessa intressen.<sup>84</sup>

v. Daehn kunde argumentera på detta sätt eftersom man under tiden hade tagit viktiga steg för att förverkliga detta anspråk. Finska kommittén hade indragits och i dess ställe behandlades frågor som rörde riksintressen av blandade konferenser. Ministerstatssekreteraren var skyldig att stå i nära kontakt med de ryska ministerierna, men förblev herre över tillvägagångssättet; kunskaper i ryska skulle utökas bland tjänstemännen, visserligen utan att generellt bereda ryssar tillgång till finländsk statstjänst.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> StS 80/1892, f. 182r, RA. Den i många sammanhang betonade villkorlösa kejsartroheten i Finland under 1800-talet var ofta samtidigt uttryck för en övertygelse att man inte hade några förpliktelser i förhållande till Ryssland.

<sup>84</sup> Vsepoddannejsjij doklad ministra stats-sekretarja ... po delu o kodifikatsii osnovnyh zakonov 23.3.14.4.1892, tryckt bl.a. i *Materialy* ... 1885 till 1892, avd. G, s. 111–131, i det i not 39 nämnda konvolutet finns ett särtryck t.ex. i Statsakter V, 136, RA.

<sup>85</sup> *Suomen keskuhallinnon historia*, s. 216. Ryssar kunde endast tjänstgöra vid generalguvernörskansliet och statssekretariatet, som ju inte var finska institutioner. Senaten öppnades dock för naturaliserade finländare, Schweitzer, *Autonomie und Autokratie*, s. 345.

Mot denna bakgrund kunde den specialkonferens under den tidigare finansministern Bunge, till vilken Heidens och senatens utkast hänskjutits, lämna grundlagsfrågan åt sidan. Ifall man kunde finna ett förfarande för hur Ryssland med säkerhet kunde genomdriva riksviktiga intressen i Finland, behövde landets särställning i övrigt inte behandlas ytterligare. Därmed föreföll det som om en utväg öppnats – och konferensens finländska medlemmar övervägde t.o.m. om de kunde gå med på detta, ifall man bifogade en uttömmande uppräkningslista av riksviktiga lagar. De ryska ministrarna ställde emellertid anspråk på delaktighet i stiftandet av varje finländsk lag, för att i förekommande fall genom kejsaren låta fastställa en potentiell riksviktighet i riksrådet och därmed en möjlighet att ändra ett lantdagsbeslut i den sista fasen. Alexander III slog fast att detta utkast skulle vara grunden för en ytterligare handläggning i riksrådet, men lät under sina återstående år inte längre lägga fram förslaget.

Det finns goda skäl att anta att detta inte var någon tillfällighet. v. Daehn lät 1894 det sippa ut i Helsingfors att Bunge-projektet kanske ännu kunde stoppas ifall lantdagen gav sitt bifall till de riksviktiga propositionerna. Kejsaren höll alltså denna lösning i reserv som *lex in casu*. För att ständerna skulle ge sitt bifall också till lagar som inte låg i finländskt intresse måste de ha något att förlora.

### **Pacifikationsmanifestet**

Det finns emellertid också en andra motivering: Bunge-projektet inskränkte inte bara autonomin, utan också autokratin. I förhandlingarnas slutskede hade kejsaren, redan av prestigeskäl, knappast kunnat ge den finländska sidan rätt. Under sådant tryck kunde alltid emot honom anföras att skyldigheten att involvera en rysk minister i ett finländskt lagstiftningsföretag förpliktade kejsaren att beakta ryska intressen på det sätt som de ryska ministrarna definierade. Upprörd frågade Ordin i sin artikel om kejsaren kunde ha gått med på en delning av sin makt<sup>86</sup> – som om rätten därtill kunde bestridas honom. År 1894 hade *Moskovskija Vedomosti* framfört kritiken att de ryska ministrarna borde ha hörts före stadfästandet av de finländska privilegierna – Bunge-projektet kunde alltså bestrida autokratens centrala rätt till nådevedermålen. Redan Alexander II hade avvisat generalguvernör Bergs förslag att utse två ryska ämbetsmän med hög rang som medlemmar i Fin-

<sup>86</sup> Så i nionde delen av hans fiktiva korrespondens från Helsingfors, *Moskovskija Vedomosti* 11.5.1889, Petrovskij, *Finländskaja okraina* 1, s. 85.

ska kommittén,<sup>87</sup> synbarligen ville inte heller han ha några Finlandspolitiska övervakare.

Mot denna bakgrund måste i vilket fall som helst det s.k. pacificeringsmanifestet tillmätas full trovärdighet. Manifestet understryker ärligt och konsekvent Alexander III:s hållning sådan den återges i Wittes dagbok: för kejsaren var Finlands autonomi en författningskvarleva, inte älskad, men erkänd.<sup>88</sup> 1891 års lantdag underlät nämligen inte att utnyttja tillfället att flera gånger uttrycka sin oro för autonomins fortbestånd. Kejsaren hade inkallat lantdagen i april 1890 enligt den treårsrytm som hade blivit vanlig under hans regeringstid. Inte ens vid förtroendekrisens höjdpunkt tänkte han på att göra ett undantag för att eventuellt undgå en offentlig diskussion. Vid läsningen av texten till bondeståndets talmans öppningsanförande skrev han: "Jag skulle gärna veta vad som oroar och trycker människorna på detta sätt, eftersom nästan ingenting har förändrats och inte en enda lag har ändrats".<sup>89</sup> När också generalguvernören ansåg att ett officiellt svar var den bästa lösningen, uppstod en faktisk dialog. De fyra ständertalmännen formulerade sina farhågor mera exakt för att föredra dem i Petersburg. Som svar utfärdade Alexander III det s.k. pacificeringsmanifestet 28.2./12.3.1891:

Finland, hvilket sedan detta århundrades början och i några dess delar redan tidigare tillhörde Ryska Kejsardömet under full eganderätt och öfverherrskaap, erhöil på grund af Glorvördigst i åminnelse Kejsar Alexander I:s vilja en särskild ordning för dess inre styrelse, och allernådigste försäkran om bibehållande af dess rättigheter, privilegier, religion och grundlagar. Äfven Hans Höge Efterträdare hafva bekräftat denna försäkran.

Dessa rättigheter och privilegier, landets särskilda kyrkliga organisation och lagar icke blott bibehålla ännu i dag sin giltighet, utan hafva äfven i många delar vidare utvecklat på ett sätt, som motsvarar Finlands innebyggares behof. Sålunda har Storfurstendömet's öde under Ryska spiran bevisat, att dess anslutning till Ryssland icke hindrat en fri utveckling af dess lokala institutioner; det välstånd som Finland uppnått vittnar ojäfaktigt, att denna anslutning motsvarar dess egna fördelar. Icke dess mindre ger bristen på öfverensstämmelse mellan några af Finlands författningar och de allmänna rikslagarne, äfvensom otillräcklig bestämdhet i lagstiftningen rörande Storfurstendömet's förhållanden till Kejsardömet, beklagligtvis anledning till vrång uppfattning af den verkliga betydelsen af de mått och steg, som vidtagas till uppnående af ändamål, gemensamma för Ryska rikets alla delar. Jag hoppas likväl att finska folkets klokhet skall skingra denna villfarelse och att en riktig uppfattning af egna fördelar skall förmå det att sträfva till ett ytterligare stärkande af de band som fästa Finland vid Ryssland.

<sup>87</sup> Schweitzer, *The Rise and Fall*, s. 63–88.

<sup>88</sup> Sergej Witte, *Vospominanija* 3 (Moskva 1960) s. 258. Jfr Polvinen, s. 36.

<sup>89</sup> Statsakter III, 100, RA. Ehrnrooth, s. 370–374. Palmén, s. 1089.

Jag uppdrager åt Eder att i Mitt namn meddela Mina trogna undersåtare i Finland, att Jag är sinnad förhålla Mig till det finska folket med samma välvilja, omsorger och förtroende som förr, i det Jag oförändrat skall bevara de rättigheter och privilegier, som blifvit det förlånade af Ryska Monarker, och att det ej ingår i Mina afsigter att ändra principerna för den i landet gällande ordningen för den inre styrelsen.<sup>90</sup>

Reskriptet lämnar inget övrigt att önska i fråga om klarhet. Det tillbakavisar den ensidigt utvecklade läran om Finlands författning, sådan den kulminerade i Mechelins skrifter och i Weissenberg-kodifikationen, men däremot bekräftades löftena från Borgå *inklusive deras vidareutveckling* – alltså den reellt existerande autonomi. Reskriptets centrala begrepp var det ryska ordet "edinenie" (anslutning) som fördes fram i stället för de i den rysk-finländska diskussionen mot varandra ställda begreppen "prisoedinenie" (inkorporation) och "soedinenie" (union). Detta begrepp som tidigare inte tagits i författningsrättsligt bruk var avsett att avgränsa vad man fordrade från finländsk sida: en politisk förpliktelse att i medvetande om tillhörigheten till det ryska riket beakta och erkänna Rysslands och rikshelhetens intressen. Också den finländske statslärde Hermanson hade erkänt denna förpliktelse som en konsekvens av det faktum att Finland från första början tillhörde det ryska riket som en icke-suverän stat.<sup>91</sup> Ifall kravet uppfylldes stod ingenting i vägen för en vidareutveckling av Finlands lokala institutioner.

Alexander III dryftade detta reskript med ett "Finlandspolitiskt rumpkabinett", till vilket han utöver Ehrnrooth och Heiden samt inrikes- och (tidvis) utrikesministern inbjöd också de två herrar som i sina promemorior till Weissenberg-kodifikationen så fullständigt tillbakavisat den finländska positionen, nämligen justitieministern och chefen för kodifikationsavdelningen. För kejsaren var det alltså uppenbart inte enbart fråga om att påminna finländarna om freden i Fredrikshamn, utan också ryssarna om akten i Borgå. Manifestet innebar alltså en tydlig kursändring, ty de ryska experterna erkände inte akten i Borgå som statsrättsligt bindande.

<sup>90</sup> FFS 13/1891, s. 2–3 (rättade upplagan).

<sup>91</sup> Robert Hermanson, *Finlands statsrättsliga ställning* (Helsingfors 1892), s. 274–278. Redan Heiden hade genomdrivit att Hermanson kallades till medlem av Weissenbergs kodifikationskommitté; där avfattade han också en avvikande mening, men i kommittébetänkandets formaliserade utgångspunkt kunde detta egentligen politiska yttrande inte vidareutvecklas. v. Daehn erkände betydelsen av Hermansons formel och såg till att hans arbete översattes till ryska, jfr P i r k k o R o m m i, *Myöntövyvyssuuntauksen hahmottuminen Yrjö-Koskisen ja suomalaisen puolueen toimintalinjaksi*, Hist. turk. 68 (Helsinki 1964), s. 134–135.

Omvänt krävde emellertid också "Mechelin-skolan" en formell garanti för att de svenska författningslagarna inte kunde ändras. Eftersom reskriptet inte innehöll sådana garantier har man inom den finländska forskningen ansett att det var av ringa betydelse, bedömt det som cyniskt eller rent av som en nedvärdering av Finlands ställning på ett sätt som förebådade februarimanifestet.<sup>92</sup> Denna samtida bedömning bestämdes emellertid för det mesta av ovidkommande egenintressen. Den politiserande svenske professorn Harald Hjärne använde manifestet som ytterligare ett bevis för den ryska fara han ständigt frammanade,<sup>93</sup> finanskretsar i Berlin försökte med dess hjälp trycka ned kursen på det finländska statslånet och tvingade självaste Mechelin att avge en dementi.<sup>94</sup> Finlands senat ansåg däremot att ständernas petition om en klarläggning av postmanifestet var avklarad i och med manifestet.

Den linje som skisserades upp i pacificeringsmanifestet kunde sålunda följas endast genom att avstå från ett formaljuridiskt klargörande – för denna tredje väg fanns det emellertid endast ett fåtal adressater på vardera sidan. Kejsaren ville emellertid stöda sig på dessa odogmatiska personer, t.ex. på v. Daehn, som vid föredragningen av postmanifestet för honom räknade upp några goda grunder för att acceptera existensen av grundlagar för Finland, men samtidigt entydigt räknade manifestet självt till förordningssfären. Detta var egentligen den enda framkomliga vägen. Det var bättre att kejsaren i enskilda fall gjorde sin förordningsrätt gällande, en rätt som finländarna på basis av § 1 i FoSA hade svårt att bestrida, än att man skapade ett precedensfall eller rent av en generell regel för en ensidig ändring av en lag eller ett lantdagsbeslut. Det första alternativet representerade småsaker som måste sväljas, men också kunde smältas ifall förtroendeskapande åtgärder följde. Med det andra alternativet riskerade man i Finland massprotester, i Ryssland åter fortsätta krav på ytterligare offer.

Alexander III var på det klara med att det inte var möjligt att snart igen överskrida en tröskel av samma höjd som postmanifestet utan mycket stora svårigheter. Till all lycka blev han i tull- och myntfrågorna redan av sina egna ministrar upplyst om att de ljudliga kraven på unifieringsåtgärder i stora delar av den ryska pressen inte var särskilt förnuftiga och kunde därmed låta

<sup>92</sup> Berndt Federley, 'Finlands författningar och de allmänna rikslagarna', *HTF* 1969, s. 150–159.

<sup>93</sup> Federley stöder sig t.ex. på väsentliga punkter på Hjärne. Om Rysslandspsykosens i Sverige, se Lauri Hyvämäki, *Ennen routaa* (Helsinki 1960), s. 121–131.

<sup>94</sup> Jfr Hyvämäki, *Suomalaiset ja suurpolitiikka*, s. 318–324.

dem falla i stillhet.<sup>95</sup> Det visade sig emellertid omedelbart hur nyttig och nödvändig en kritisk rysk offentlighet var. Översättaren av pacificeringsmanifestet försökte sig åter på en lek med ord: genom att återge det centrala begreppet "edinenie" med "förening" skulle användningen av den finländska realunionsteoris vokabulär ha inordnat reskriptet bland beläggen för konstitutionella anspråk enligt finländsk tolkning.<sup>96</sup> Felet upptäcktes omedelbart av *Moskovskija Vedomosti* och kostade Ehrnrooth hans ämbete.

Samtiden insåg knappast att de omgestaltningar i det finländsk-ryska ledningssystemet som följde i hälarerna på denna skandal i sin utformning samtidigt utgjorde en fortsättning på de förtroendeskapande åtgärderna. I detta läge kunde den ryska pressens sedan länge framförda önskemål om en rysk ministerstatssekreterare och ryska övervakare i Finska kommittén, eller rent av ryska senatorer i Helsingfors, ha visat sig berättigade och genomförbara. v. Daehn utnämndes emellertid till Ehrnrooths efterträdare, bondeoffret av Finska kommittén förhindrade uppkomsten av ett permanent Finlandspolitiskt övervakningsorgan och den nya instruktionen för ministerstatssekreteraren säkrade den centrala ställning som han sedan 1826 de facto haft.

### *Ingen kris på grund av värnplikten ...*

Det tydligaste tecknet på Alexander III:s intresse av att inte stapla upp ytterligare bränsstoff var det sätt på vilket han handskades med värnpliktslagen. En revision i normal ordning förestod 1891 och sedan manöverkrisen måste

<sup>95</sup> Redan S i n k k o, s. 57–68 gjorde klart att presskraven på inte sätt lineärt omsattes i Finlandspolitiken. Juridiskt var tullfrågan utan vidare klar, i myntfrågan kunde man hänvisa till de talrika administrativa förordningarna – t.ex. införandet av den finska marken. Därmed lades också grunden för en argumentationsbas för en "fredlig nedmontering" av den finländska särställningens alltför högt ställda krav. Även om ständerna fattat beslut om en lag, emedan t.ex. täckningen av valutan enligt svensk lag endast kunde ändras av dem, övergick inte alla de regleringssektorer som lagen omfattade automatiskt till deras exklusiva lagstiftningsrätt. Utförligast och genomgående sakligt om alla dessa unifieringsfrågor i materialsamlingen i tio band, *Materialy Vysotskajse utsjrezjdennoj podgotovitelnoj Komissi po razgranijseniju obsjtjesgosudarstvvennago i mestnago finljandskago zakonodatel'stv, pod predsedatel'stvom senatora Taganceva* (Sanktpeterburg 1905).

<sup>96</sup> Talrika exempel visar att det låg en metod i detta, börjande med återgivandet av de centrala begreppen i regentförsäkran i Borgå till den akrobatik med vilken Weissenberg-kodifikationen likställde ministerstatssekreteraren med den svenska rikssekreteraren eller Mechelin skapade ett "kejsardöme Ryssland" i *Handbuch des Staatsrechts der Gegenwart* som statsrättslig term för "det ryska kejsarriket utan Finland", en term som var helt främmande för ryskt statsrättsligt tänkande.



*"Fareväl till den finska militären" år 1902. Minnestavla. (Museiverket)*

kejsaren och krigsministern ha varit medvetna om problemet. Det hade inte behövts någon speciell motivering för att aktualisera frågan vid den mest olämpliga tidpunkten under förtroendekrisen. Kejsaren och krigsminister Vannovskji, hans förtrogne och stabschef under rysk-turkiska kriget, fördröjde inkallandet av en förkonferens ända till 1893. Vid denna försvarade generalguvernör Heiden den finska armén. Vid konferensen tillsattes Dandeville-kommissionen, som emellertid inledde sitt arbete under helt förändrade förhållanden först 1897. Ifall den utrikespolitiska omorienteringen mot Frankrike efter 1890 verkligen skulle ha krävt en förstärkning av den ryska



armén med några tusen finländska soldater skulle man ha handlat – men även då skulle bataljonerna ha stått till förfogande först efter några år.<sup>97</sup> Ifall Ryssland emellertid hade sett en verklig säkerhetsrisk i Finland hade det militärt sett varit motiverat att utöka de tillförlitliga ryska trupperna i Finland och undvika konflikter, men de nya herrarna i krigsministeriet kände sig att döma av deras tillvägagångssätt uppenbart säkra på att utan fara kunna slå ned också oroligheter.<sup>98</sup>

Efter det ovan sagda borde säkerhetsargumentet inte längre åberopas som förklaring på den rysk-finländska krisen. Så många soldater som ett lojalt Finland frivilligt ställde till Rysslands förfogande och dessutom sparade in, kunde ett tvångsstyrt Finland inte ha ställt upp. Att värnpliktsfrågan under en ny härskare, en ny krigsminister och en av honom favoriserad generalguvernör kunde få en sådan genomslagskraft kan endast förklaras med dess ideologiska laddning. Redan 1878 gällde saken inte soldater; den allmänna värnplikten var sedan franska revolutionen alltid också ett instrument för demokratiskt nationsbyggande. Genom lika belastning verkade den demokratiskt, genom likhet i genomförandet (från att marschera i takt till fiendebilder!) verkade den nationellt. Här möttes paradoxalt Mechelins och Miljutins intressen. Därför hade man på 1870-talet gett sig in på det vågspel en ständerlag<sup>99</sup> innebar och på grund av denna principiella lösning hade Miljutin accepterat lagen trots sitt missnöje. Det gjordes inte på grund av några tusen finländska soldater. Åtminstone ideologiskt hoppades också Kuropat-

<sup>97</sup> Inte heller för införande av värnplikten 1878 vid så ogynnsamma betingelser kan man trots *Immonens* kritik fortfarande anförda något militär- och säkerhetspolitiskt tvång; de finska trupperna skulle ifall kriget på Balkan utvidgades i ingen händelse ha kommit i tid som en förstärkning. Inte ens krigsminister Kuropatkin framförde militärt tvång som argument 1899, *Polvinen*, s. 82.

<sup>98</sup> *Witte*, s. 263. Jfr *Polvinen*, s. 85.

<sup>99</sup> Det hade 1878 varit tillräckligt att ändra grundlagarna i fråga om grundvalen för värnplikten och för allt som rörde det praktiska genomförandet ta i anspråk kejsarens förordningsrätt i egenskap av överbefälhavare. Ifall ständerna inte hade accepterat detta, kunde kejsaren med sin budgetträtt ha förordnat en utjämningsavgift ur statshushållet. Då hade de finländska liberalerna inte haft något prestigeobjekt för likhet och nationalism, adeln inga officersposter inom landet och borgarna skulle ha sört de saknade medlen i statshushållet – av dessa element hade man kunnat smida en koalition för godkännande av en förnyad proposition. För detta hade man emellertid behövt en kejsare av Alexander III:s resning som inte längre behövde pryda den praktiska konstitutionalismen i Finland med illusionen om en predestinerad harmoni mellan den gode kejsaren och det trogna folket.

kin – måhända med det preussiska exemplet för ögonen – på en sådan nationalpedagogisk effekt av en gemensam armé.<sup>100</sup>

Den ingående forskningen kring februarimanifestet visar, att det framför allt var ett profileringsinstrument för opportunister. Åtgärdens dilettantiska karaktär framgår av att instrumentet aldrig användes på nytt. Alexander III arbetade segt och smidigt och med inledande framgångar på en politik av ett begränsat återtagande i fråga om Finlands autonomi. För att acceptera detta behövde emellertid den finländska parten visshet om att kejsaren garanterade att förändringarna förblev begränsade. Nikolaj II saknade förutsättningarna, då han i sin osäkerhet alltid höll med den som insisterade på största hårdhet. Gurko konstaterade träffande: "Alexander III:s politik var ett naturligt utflöde av hans personlighet, med vilken den harmonierade. Att fortsätta denna politik utan att besitta de egenskaper på vilka den vilade, innebar att försöka uppnå det omöjliga."<sup>101</sup>

### ... och ändå!

Det är i alla fall en öppen fråga om inte också de som bar upp politiken på finländsk sida i längden visade sig för korta i rocken. Det är betecknande att Montgomery, som två gånger avgått i protest, medarbetade vid utarbetande av det ställningstagande med vilket v. Daehn väckte det avgörande tvivlet hos Alexander III på att de finländska "konstitutionella" anspråken var helt grundlösa. v. Daehn hade snart efter avskaffandet av Finska kommittén märkt att Montgomery hade förmågan att utträta något mera betydelsefullt än att än en gång förfäktas den i senaten underlägsna konstitutionella riktningen. Han hade t.ex. i Raivola-konflikten genomgående visat på utvägar hur de ryska synpunkterna kunde tillfredsställas, utan att okontrollerat riva sönder den finländska konstitutionens nätverk. Så blev han oväntat v. Daehns juridiska samvete och kontaktman till ständerna.<sup>102</sup> Den nya inriktningen hade alltså också funnit några nya män. Dessa två träffades emellertid nästan i hemlighet, medan V.M. von Borns och R.A. Wredes konstitutionella tongångar be-

<sup>100</sup> Polvinen, s. 77–78 och där anförda källor.

<sup>101</sup> Gurko, *Features and figures of the past*, The Hoover Library on war, revolution and peace, no. 14 (Stanford 1939), s. 19.

<sup>102</sup> Jfr Ahrenberg, *Människor* 1 (Helsingfors 1904), s. 167; i fråga om de nära arbetskontakterna, se v. Daehns brev t. Montgomery, t.ex. ömsesidiga besök i Moskva vid kröningen (20.7.1896), meddelanden om besök (29.8.1896, 4.9.1896), försök att utöva inflytande (11/23.12. o. 17./29.12.1896), Montgomerys efterlämnade paper II, RA.

härskade lantdagsdebatten och pressen. När en senator försiktigt uttalade sig för en proposition brännmärktes detta ljudligt som "rättsvidrigt tvång över ett författningsorgan".<sup>103</sup>

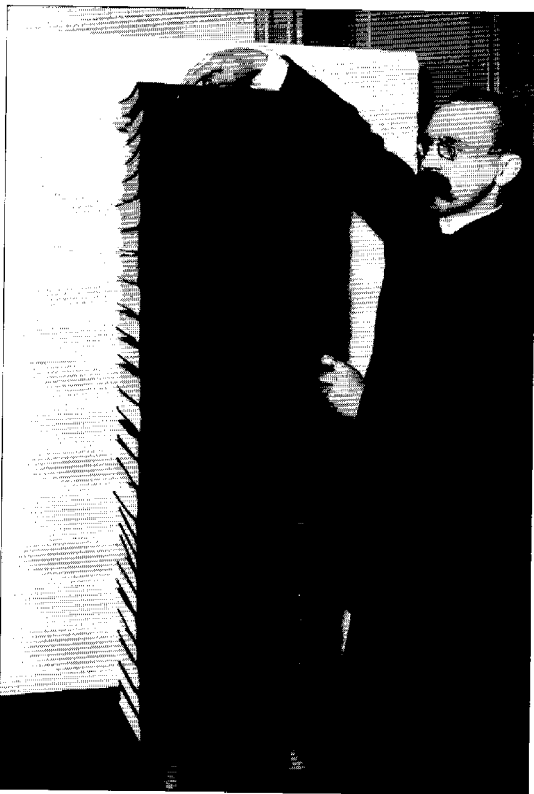
Från det faktum att en "undfallenhetsriktning" utvecklade sig efter chocken från februarimanifestet kan man inte sluta sig till att den kunde ha gjort sig gällande före 1899. Yrjö-Koskinen tillmätte synbarligen Johannes Gripenbergs bönfällande vädjan om en "aktiv försoningspolitik" ringa betydelse, såsom framgår av hans hållning i senaten till frågan om ryska officerares fribiljetter på de finländska statsbanorna.<sup>104</sup> Det skulle krävas en detaljundersökning för att utröna huruvida det sociala trycket i Finland i längden överhuvudtaget hade möjliggjort frivilliga eftergifter. De ryska positionerna var visserligen ofta så villkorligt formulerade, att man kunde se dem endast som förberedelser för godtyckliga åtgärder. Det var också svårt att som garant för en "konstitution" i Finland på ett så traditionellt sätt förlita sig på en kejsare som systematiskt undertryckte alla förhoppningar om en författning i Ryssland. Snellman lärde att Finland hade det bäst under starka, konservativa kejsare, men 1890-talet var inte längre Snellmans tid.

Detta för över till frågan om Finland sedan verkligen kunde ha intresse av en autonomi som också var rättvis mot Ryssland. Det har visats att den oskrivna författningen alltid kunde om- och återtolkas så att den inte inskränkte det autonoma storfurstendömet utveckling till en modern stat och till ett internationellt synligt statsväsen. Om denna utveckling inte löpte vidare enligt önskan låg argumentet om ett "författningsbrott" – såsom i fråga om postmanifestet – nära till hands. Ryssland stod då inför bara två alternativ, antingen att acceptera att Finland drev mot självständighet eller att utsätta sig för skammen att framstå som en orättsstat. Det vore värt att genomföra ett internationellt komparativt projekt för att utröna om inte autonomi bör räknas till de instabila aggregerade tillstånden för statlig samlevnad.

Denna uppsats har den oangenäma uppgiften att visa att ett av världshistoriens mest glänsande exempel på civilt motstånd vilade på falska premisser och att den med fullt mod och övertygelse mot kejsaren riktade anklagelsen att han hade kränkt Finlands författning gällde en "konstitution" som han aldrig bekräftat i denna form. Den svenske historikern T o r k e l J a n s s o n

<sup>103</sup> R.o.A. Prot. 1894 I, s. 376–377, jfr Berndt Federley, *R.A. Wrede*, SSLF 366 (Helsingfors 1958), s. 142.

<sup>104</sup> Hyvämäki, *Ennen routaa*, s. 110–113 o. *Suomalaiset ja suurläpitiikka*, s. 202. En liknande bedömning av K.E.F. Ignatius, Själfbiografi, s. 53–54, K.E.F. Ignatius' samling I, RA.



*Sjora adressen undertecknades enligt insamlarnas uppgift omedelbart efter insamlingen av 522 931 personer. Insamlingslistorna bands in i 26 band. (Museiverket)*

framförde i en recension av Ringboms bok att det är historikerns uppgift "att förstå och förklara varför folk agerade som de gjorde och inte att yttra sig över hur människor borde ha tänkt och gjort".<sup>105</sup> Han tillfogar att "i en vetenskaplig analys kan ju ingen aktör ges 'tolkningsföreträde'", utan att beakta att 1899 års konstitutionella uppfattning genom sin slutliga historiska framgång i stor utsträckning åtnjöt detta tolkningsföreträde och att hans princip gynnar "segrarnas historieskrivning". Den traditionella interpretationen av faller Finland möjliggjorde tesen om en enhetlig, sedan länge planerad förryskningspolitik. Tesen gav upphov till en seg misstro mot den ryska politikens fördragstrohet överhuvudtaget, varmed man åter kunde rättfärdiga en dog-

<sup>105</sup> Hbl 24.4.1999.

matiskt antirysk politik – på samma sätt som några få felaktiga stenar förvanskar en mosaik, även om de inte överhuvudtaget kan urskiljas separat.

Februarimanifestet var inget författningsbrott och det var inte tvångsmässigt inplanerat i den ryska politikens innersta väsen. Om manifestet kan man emellertid anföra Talleyrands klassiska yttrande om avrättningen av hertigen d'Enghien under Napoleon: "C'est pire qu'un crime, c'est une bêtise."

Ka  
ad  
va  
av  
he  
ex  
e s  
ge  
ra  
I  
fal  
rat  
att  
da  
Me  
ho  
tio  
rac  
ran  
M  
ner  
fin  
pol  
gru

# ”Saken är i sig själv enkel”

## P.E. Svinhufvuds och hans anhängares legalistiska politik och politiska legalism

VESA VARES

Kampen om Finlands autonomi vid sekelskiftet, februarimanifestet och stora adressen, konstitutionalismen och undfallenheten förefaller fortsättningsvis vara aktuella och väcka passioner. Aktualiteten är ingalunda enbart en följd av hundraårsminnet av manifestet och adressen, utan det förefaller som om hetsiga bokkrig skulle bryta ut också utan sådana incitament. Det synligaste exemplet har varit *Mårten Ringboms* reaktion på *Matti Klinges* *Kejsartiden* och de reaktioner som sedan kommit Ringbom till del. Nyligen utkom även *Päiviö Tommila*s omfattande undersökning om stora adressens tillkomst och betydelse som social och politisk aktiverare.

Det förefaller som om uppfattningarna om konstitutionalismens och undfallenhetslinjens eftermäle och betydelse även i övrigt ständigt skulle ha varierat i enlighet med den rådande riktningen i Finland. Man kunde t.o.m. säga att uppfattningarna förändrats i enlighet med vilken riktning som varit rådande i *Ryssland*. Det innebär inte att ståndpunkterna slaviskt skulle ha följt Moskva, utan snarare påverkats av finländska uppfattningar om makten och hotet bakom östgränsen. Tiden mellan världskrigen var därför den konstitutionella traditionens guldålder, medan Paasikivi-Kekkonen-linjen rehabiliterade undfallenhetslinjen. Den nuvarande patriotiska västorienteringen poleerar åter konstitutionalismens gloria.

När man ännu på 1980-talet t.o.m. i föraktfulla ordalag talade om personer som inbillade sig att Kreml var en häradsrätt och förundrade sig över att finländarna ”naivt” klamrade sig fast vid legalism i stället för att bedriva realpolitik, var man inte nödvändigtvis ens särdeles intresserad av de andliga grundvalarna för ofärdsårens legalism. Den avvisande inställning till alla ef-

tergifter som P.E. Svinhufvud representerade tedde sig som nästan detsamma som då Eljas Erkkö avvisade eftergifter under förhandlingarna i Moskva 1939, vilket enligt Paasikivi-anhängarnas visdom var det grundläggande felet framom andra. Man såg förvisso också nyanser, ty det fanns också godtagbara skäl att opponera sig mot tsarismen; den representerade ju svart reaktion och Lenins fiender. Likafullt placerades Svinhufvuds, Jonas Castréns, R.A. Wredes, Leo Mechelins och många andras lagtrohet lätt i en kast reserverad för "oförståndiga paragrafryttare" – om inte rent av "konservativa som driver klassintressen med lagparagrafer som svepskäl". Motpolen var Snellmans, Yrjö-Koskinens, Paasikivis och Kekkonens ståndpunkt, som betraktades som uttryck för större realism och perspektivrikt sinne för långa utvecklingslinjer.

När konjunkturen förändrades kring 1990 förändrades också betoningarna. Tolkningen av just den riktning som Svinhufvud representerade bereder emellertid fortfarande svårigheter. Å ena sidan personifierar han patriotism och principfasthet, Davids tapperhet inför Goljat. Han ter sig inte längre som Erkkö, som avvisar förnuftiga eftergifter (i den mån bilden av Erkkö rimligtvis längre kan betraktas som sådan!), utan snarare som en hjältemodig försvarskämpe på vinterkrigets front. Å andra sidan är man medveten om Svinhufvuds högerinriktning och hans oförsonlighet mot den förlorande parten 1918. Det är inte heller enbart fråga om Svinhufvuds person, utan om hela den mentalitet som han stod för från februarimanifestet 1899 framåt.

Vi har lärt känna Svinhufvud som en personifikation av lagen, en man som på tinget opponerade sig mot gendarmer och fångslad fördes till Sibirien och som sedan ståndaktigt arbetade för Finlands självständighet. Han är också känd som mannen som med hänvisning till lagen drog undan grunden för Mäntsälä-upproret. Å andra sidan känner många misstro inför sådana drag i hans verksamhet som hans monarkism 1918 eller det faktum att han 1905 i domstol försvarade Lennart Hohenthal som sköt den finländske prokuratorn Eliel Soisalon-Soisalo (tidigare Johnsson). Hur passar detta eller det omstridda kungavalet med hjälp av 1772 års regeringsform in i bilden av en "lagens man"? Hur kunde en riktning, där man alltid har sett heroiska, om också ofta naiva och dumdristiga, drag, ta en gestalt som framstår som en radikal högerinriktning, riktad mot demokratin och de lägre folkklasserna? Eller skall 1905 och 1918 ses som något slags egendomliga avvikelser från en laglighetslinje som formats mot februarimanifestet 1899 och Mäntsälä-upproret 1932?

Fyr

Terr

efte

kan

Teo

Estl

skul

myc

kom

**Per aspera ad Per Aspirant . .**



Pekka Svinhufvud.



Per Svinhufvud.



Petrus I.

*Svinhufvuds olika roller illustrerat av en skämttecknare. (Museiverket)*

**Fyra linjer**

Termen "svinhufvudianerna", som används i denna uppsats är en förenkling, eftersom riktningen omfattar många av tidens ledande politiker. Bland dem kan man på den ungfinska sidan nämna t.ex. Jonas Castrén, Tekla Hultin, Teodor Homén, Heikki Renvall och Onni Talas, på den svenska sidan Ernst Estlander, R.A. Wrede, V.M. von Born och många andra. För enkelhetens skull används termen emellertid här för att symbolisera en mentalitet som är mycket mera omfattande än en persons tänkesätt. Man måste visserligen komma ihåg att det inte är fråga om en grupp, som medvetet skulle ha letts av



Svinhufvud och som skulle ha haft en strikt organisation. En sådan skulle inte ha passat i en av herremän bedriven ståndspolitikens uppfattningar. "Svinhufvudianismen" var inte ens en samtida term och den betecknar inte en sådan grupp som t.ex. "taistoiterna" senare. För att identifiera och förklara den måste man i alla fall känna partigrupperingarna på den borgerliga sidan i Finland vid sekelskiftet.<sup>1</sup>

Finska partiet hade på ett intellektuellt plan splittrats i gammal- och ungfinnar långt före februarimanifestet, även om den slutliga, formella skilsmässan inträffade först åren 1900–1901. Ungfinska partiet hade offentliggjort sitt program redan 1894, men uppfattade sig fortfarande som en del av Finska partiet, som en "liberal underavdelning" av partiet. I praktiken uppstod emellertid en situation där två helt olika mentaliteter hölls samman enbart av språk- och nationalitetsfrågan. För en del av ungfinnarna började också den te sig sekundär jämfört med de större frågorna rörande fosterlandets och autonomins fortbestånd. Inom Finska partiet fanns efter februarimanifestet i princip fyra olika inriktningar och en av dem företrädde i praktiken samma tillvägagångssätt som det extremt motståndsinriktade Svenska partiet.

Finska partiets traditionella modell, en linje som såg sig som en fortsättning på den tradition som hade skapats av Snellman och "suometarianerna" – gruppen kring tidningen *Suometar* – företrädde av G.Z. Yrjö-Koskinen. Linjen kan i en mening betecknas som ovillkorlig undfallenhet, men då måste man komma ihåg att den inte såg undfallenhet som ett mål i sig och inte tillerkände de ryska kraven rörande Finlands autonomi något etiskt, sedligt berättigande. Enligt denna tolkning borde man dock se krisen mellan Finland och kejsardömet ur en ändamålsenlighetssynvinkel. Det väsentliga var att det nationella livet, inte det politiska systemet eller lagens *bokstav*, överlevde. Enligt Yrjö-Koskinen var krisen en del av en världsomfattande process, där stormakterna skärpte sitt grepp om de små länderna och försökte assimi-

<sup>1</sup> Om tidens partigrupperingar och de politiska tankesätten bakom dem, se t.ex. Yrjö Blomstedt, *K.J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta* (Keuruu 1969). Einar W. Juva, *P.E. Svinhufvud I. 1861–1917* (Porvoo 1957) o. II. 1917–1944 (Porvoo 1961). Pirkko Rommi, *Yrjö Koskisen linja. Myöntövyssuunnan habmottuminen suomalaisen puolueen toimintalinjaksi* (Lahù 1964). Hannu Salokorpi, *Pietarin tie. Suomalainen puolue ja suomettarelainen poliittikka helmikuun manifestista 1899 Tarton rauhaan 1920* (Helsinki 1988). Taimi Torvinen, *J.R. Danielson-Kalmari Suomen autonomian puolustajana* (Porvoo 1965). Vesa Vares, *Konservatiivi ja murrostuodet. Lauri Ingman ja hänen poliittinen toimintansa vuoteen 1922*, Historiallisia tutkimuksia 174 (Helsinki 1993).

lera dem. De små folkens problem var att överleva sådana perioder med bevarande av sin nationella särart, tills en mera frisinnad period åter inträdde i enlighet med historiens gång.

Enligt denna tankemodell var krisen alltså livsfarlig, men övergående. Det gällde att genom att falla undan rädda de för nationen livsviktiga institutionerna så att kontakten till kejsaren inte bröts. I mindre viktiga frågor borde man kunna ge vika för att rädda de större. Riktningen byggde sitt agerande på antagandet att ryssarnas målsättning inte var att krossa Finlands autonomi en gång för alla – ifall finländarna inte själva provocerade Ryssland till detta genom ett ostentativt motstånd.

Eftersom det ryska förtrycket enbart kunde motverkas genom finsk-nationell enighet, innebar det ryska hotet inte heller att man var redo att skjuta "små språkfrågor" åt sidan till förmån för större. Striden mot de svenskspråkiga borde tvärtom föras vidare, eftersom svenskheten splittrade Finlands motståndskraft. I praktisk politik visade sig emellertid särskilt denna inriktning som alltför principiell. Den nya generationen var i högre grad inriktad på praktisk politik än på nationell idealism. Den dominerande ståndpunkten inom Finska partiet var särskilt efter Yrjö-Koskinens död J.R. Danielsons (från 1906 Danielson-Kalmaris) s.k. relativa undfallenhet.

Danielson-Kalmaris, J.K. Paasikivis, Lauri Ingmans och mången annans tolkning var visserligen i grunden inne på samma spår som Yrjö-Koskinens linje. Den var emellertid inte lika filosofiskt-deterministisk. Man betonade att man borde anpassa sig till förhållandena och anlade inte ett lika långt tidsperspektiv. Tolkningen betonade att undfallenhet inte fick vara ett självändamål; ifall den inte gav resultat borde man överge den som en misslyckad strategi och gå in för motstånd. Det gällde att inte skärpa motsättningarna till andra partier. Finska partiet var sist och slutligen ett parti bland andra och inte en sådan ideologisk nationell förtrupp som man tidigare tänkt sig. Partiet förmådde alltså inte besegra vare sig Ryssland eller sina inrikespolitiska motståndare enbart med tyngden av att ha rätt. Man kunde symboliskt säga att undfallenhetsmännen inte fann någon glädje i utsikten att det enda sammanhang där man kunde läsa texten "de hade rätt" vore på nationens gravsten.

Också på den ungfinska sidan förekom minst två infallsvinklar. Den dominerande var det s.k. relativa motståndet som leddes av K.J. Ståhlberg. Riktningen anlade ett legalistiskt perspektiv som utgick från att Alexander I vid Borgå lantdag hade stadfäst vissa grundrättigheter för Finland och att landets

separata utveckling sedan dess hade byggt på dessa rättigheter. Ifall man gav upp dem riskerade man också den nationella utvecklingen. Som motståndformer rekommenderade riktningen vägran att tillämpa lagar som betraktades som olagliga, passivt motstånd, medborgarolydnad, avsked bland tjänstemännen. Riktningen satte sin tilltro till moralisk offervilja och exemplets makt.

Med tiden blev man emellertid i någon mån redo att diskutera också eventuella eftergifter. Som politiska ledstjärnor stod lagliga former och demokrati visserligen minst lika mycket i förgrunden som nationalitet, men man borde inte stirra sig blind på dem. Den riktning som Ståhlberg företrädde var pragmatisk och intresserade sig för landets framtid också i det korta perspektivet samt ansåg att även en obestridligt riktig sak kunde förloras ifall den drevs med alltför ogenomtänkta medel.

De inriktningar som personifierades i Danielson-Kalmari och Ståhlberg stod i många avseenden mycket nära varandra. I praktiken hade de ofta mera gemensamt med varandra än med den ideologiskt radikala minoriteten i det egna partiet. Alla överväganden om hur partisplittringen på den finska sidan kunde överbyggas utgick också före 1918 från att ifall en återförening och omgruppering ägde rum, skulle den ske utgående från Danielson-Kalmaris och Lauri Ingmans falang å ena sidan och Ståhlbergs gruppering å andra sidan. Denna inriktning på samarbete går historiskt tillbaka på att företrädare för båda riktningarna hade haft ett nära samarbete inom den intellektuella traditionen från tidskriften *Valvoja*.

Den ungfinska minoritetens ledstjärna var den princip om absolut motstånd som företräddes av Svinhufvud och Jonas Castrén. Riktningen stod på samma ideella grund som Ståhlbergs anhängare, men tolkningen var mycket mera kategorisk. Ståhlbergs riktning var redo att acceptera vissa kompromisser ifall de fördes fram i "lagliga former", men för Svinhufvud och Castrén var alla slag av dagtingande i fråga om Finlands rätt en omöjlighet, efter det samtidigt innebar att man underminerade den sedliga grund man stod på. Därför kunde man inte annat än anse att undfallenhetsmännen svikit den rätta saken, t.o.m. beteckna dem som landsförrädare, som ingen hederlig människa heller senare kunde ha något att göra med. Också Svenska partiet intog en extremt strikt laglighetsposition; Svinhufvud-Castrén-riktningen drog också i mycket likartade konklusioner som R.A. Wrede och Leo Mechelin. Riktigare vore kanske att säga att den stod närmast V.M. von Born och Ernst Estlander, vilka företrädde den radikalaste tolkningen inom Svenska folkpartiet.

Vid en analys av Svinhufvuds, Castréns och de svenskspråkigas legalistiska mentalitet är det också skäl att betona den syn på lag och rätt som de representerade som jurister och inte enbart i egenskap av politiker och patrioter. I sitt juridiska tänkande var de barn av den lagpositivistiska perioden. Rättsvetenskapen granskades i första hand utgående från rättssystemets egna interna regelverk. Enligt detta utgjorde lagen ett autonomt system, som inte förklarades med hjälp av det omgivande samhällets externa strukturer. Det var därmed mycket svårt att finna plats för ändamålsenlighetsprövning av något som helst slag. Detta innebar inte – åtminstone inte enligt tolkningens egna representanter – att man slaviskt klamrade sig fast vid paragrafer eller slöt ögonen för samhället, än mindre att man skulle ha förhållit sig till lagen som till en religion i den meningen att den aldrig fick ändras. Den kunde nog ändras, men endast i stöd av dess egna villkor och regler, inte som ett resultat av externa påtryckningar. Lagen stod för högre sedliga värden och därför var det inte tillåtet att göra den till föremål för köpslagan.

När detta tänkesätt ingick en förening med individcentrerad liberalism och social konservatism mot krafter för förändring såsom socialismen var slutresultatet enligt de berörda en tolkning som företrädde det enda riktiga sättet att tänka, enligt motståndarna åter konservativ envishet. Till exempel Estlander förnekade, att det fanns något som helst berättigande eller ens någon motivering för de ryska kraven och ifrågasatte, om finländarna var berättigade – för att inte tala om skyldiga – att göra det minsta avkall på sin "rätt". På ett karakteristiskt sätt skrev han 1909 till von Born om lantdagsgruppens inställning: "som naturl. ej kan vara *afgörande* för min hållning, men i visst afseende av betydelse".<sup>2</sup>

Likaså tog tidningen *Suomalainen Kansa*, som var ett språkrör för Svinhufvuds och Castréns ungfinskhet, direkt och öppet ställning mot parlamentarismen,<sup>3</sup> trots att ett viktigt inslag i den form av ungfinskhet som Ståhlberg företrädde uttryckligen var att tillämpa det västerländska systemets former på Finland. Svinhufvuds och Castréns inriktning förefaller däremot åtminstone implicit ha utgått från att "riktig kunskap" och främjande av fosterlandets sak "på rätt sätt" var ett större värde i sig än majoritetsvalde som sådant. Också

<sup>2</sup> Estlander t. v. Born 28.9.1909, Estlander 1, ÅAB. Estlanders anteckningar 1.5.1910, Estlander 1, RA.

<sup>3</sup> Se Perri Helin, *Suomalainen kansa 1907–1911. Nuorsuomalaisen puolueen erimiellydet*, laudaturavhandling i Finlands historia 1981, historiska institutionen, Turun yliopisto.

partidemokrati kunde i händerna på demagoger och oförståndiga slå in på fel väg.

Till skillnad från lagpositivismen accepterade den så kallade rättspositivismen en större grad av ändamålsenlighetsöverbäganden. Den betonade att en levande rättspraxis formades också av andra omständigheter än enbart paragrafer. Ifall samhällsförändringar eventuellt avspeglades i lagparagrafer och rättspraxis var detta alltså inte så monstruöst, som det tedde sig i Svinhufvuds och de svenskspråkiga intellektuella ledarnas tankevärld. Samhället borde tvärtom förändras – i västerländsk riktning.

Trots den interna splittringen hölls Finska partiet formellt samman ännu ett par år efter februarimanifestet, ty Yrjö-Koskinens radikala undfallenhet åtnjöt inte odelat stöd ens bland gammalfinnarna. Speciellt Danielson, E. G. Palmén och Agathon Meurman drev ett slags förmedlande linje, som också motståndsmännen delvis kunde acceptera – visserligen till stor del därför att den var så oklar och gav stort utrymme för tolkningar. I själva verket pekade också de flesta gamlas "instinkt" och "hjärtereaktion" till en början i riktning mot motstånd i någon form. Först konstitutionalismens radikalisering och de skarpa angreppen på undfallenhetsmännens moral samlade större skaror bakom Yrjö-Koskinen.

Den konstitutionella riktningen valde att primärt förlita sig på passivt motstånd. Tecken på en organisering var grundandet av den s.k. kagalen och uppståndsstrejkerna mot de av Ryssland organiserade värnpliktsuppstånden, som betecknades som olagliga. Aktivismen utvecklade emellertid snart mera radikala former och för laglighetsanhängarna var det mera problematiskt att förhålla sig till dem.

### *Hohenthal och Johnsson – "mord i självförsvar"?*

Den ytterst kategoriska inställningen till undfallenhetsmännen ledde snart till bojkotter, demonstrationer, visselkonserter och proskriptionslistor. Läget tillspetsades i extremfall som mordet på generalguvernör Bobrikov och prokurator Soisalon-Soininen (tidigare Johnsson). De som stod bakom mordet representerade visserligen den aktiva motståndslinjen, men för de konstitutionella var Schauman en hjälte och det fanns många, också bland det passiva motståndets anhängare, som hyste förståelse även för Soisalon-Soininens mördare, Lennart Hohenthal. Deras logik utgick från att mordet trots allt i grunden var insatser för lagen mot dem som *ursprungligen* hade brutit mot den.

Svinhufvud verkade som Hohenthals försvarsadvokat och han hade tidigare godkänt mordet på Bobrikov. Han antog ännu långt senare att ifall Bobrikov hade blivit skjuten redan år 1899 skulle förtrycksåtgärderna ha kommit av sig. Ståhlberg erkände värdet av Schaumans personliga offer, men höll fast vid laglighetsaspekten och ansåg att Schauman berövade Finland ett trumfkort. Landet kunde inte längre hävda att det försvarade sig enbart med lagliga medel och utan våld. Schaumans eventuella efterföljare skulle kanske inte längre vara redo till samma personliga offer, utan begå simpla politiska attentat.<sup>4</sup>

Vid rättegången höll Hohenthal ett försvarstal, vars logik i rätt stor utsträckning torde ha svarat också mot den legalistiska tolkningen. Samtidigt redogjorde han för sin besvikelse över den undfallenhetslinje som följts av vissa samhällskretsar, särskilt kyrkan – "prästernas fullkomliga inkompetens som landtdagsmän". Han uttryckte också sitt stöd för att skilja kyrkan från staten, eftersom kyrkan som statens tjänare hade blivit tvungen att främja laglöshet:

Dessutom insåg jag det onaturliga i statens och kyrkans förening, hvilken nedtryckte prästerskapet till världsliga tjänstemän, som underkastades straff, om de följande sitt eget samvete, vägrade att verkställa regeringens lagstridiga påbud. Jag är viss om att ingen präst i hela landet skulle gjort sig skyldig till de brottsliga handlingar, för hvilka de en dag skola stå till svarts inför historiens dom, så framt de icke hotats med förlust af lön och tjänst. – Ty kyrkan med prästerskapet i sitt nuvarande skick utgör en skamfläck för samhället. Endast en fri kyrka med ett fritt prästerskap kan drifva Guds sak i världen.

Hohenthal såg sig själv som en främjare av sanning, lag och rätt och prokuratorn uttryckligen som en lagbrytare. Även om det i hans situation förvisso var naturligt att argumentera på detta sätt, andas både hans och Svinhufvuds försvarstal en övertygelse om det riktiga i denna uppfattning, inte taktiska synpunkter. Prokuratorns verksamhet var dessutom fläckad av landsförräderiets stigma:

Om sanningen har makt så var det den, som oemotståndligt dref mig till dess kämpe och stridsman. [-] Ännu triumferade samma fräcka missdådare, denne lagarnas högsta bespottare, som med sin mantel betäckte tjänstemännens godtryckliga lagbrott. Lik förrädaren vid Termopyle ledde han fienden på bakvägar för att falla i ryggen på den lilla kämpande skara, hvars enda värn var lagens helgd. [-] en nedrighet som endast var möjlig för en fullständig karaktärs- och samvetslös skurk. Då jag granskade antalet och storleken af hans brott, var det för mig ofatligt, att en sådan brottsling kunde tillåtas att lefva. Det blef klart för mig

<sup>4</sup> Juva, s. 259, 296–303. Blomstedt, s. 168.



*Den unge P.E. Svinhufvud var år 1905 försvarsadvokat för prokurator Soisalo-Soininens mördare Lennart Hohenthal. (Museiverket)*

att denna niding måste aflägnas framom alla andra, att hans frånfälle var nödvändigt för att en annan mera värdig man skulle övertaga prokuratorns maktpåliggande kall. Jag antog, att efter Johnssons fall ingen finsk man af dennes kvalitét någonsin mera kunde eller vågade intaga platsen som lagarnas högsta beskyddare i landet.

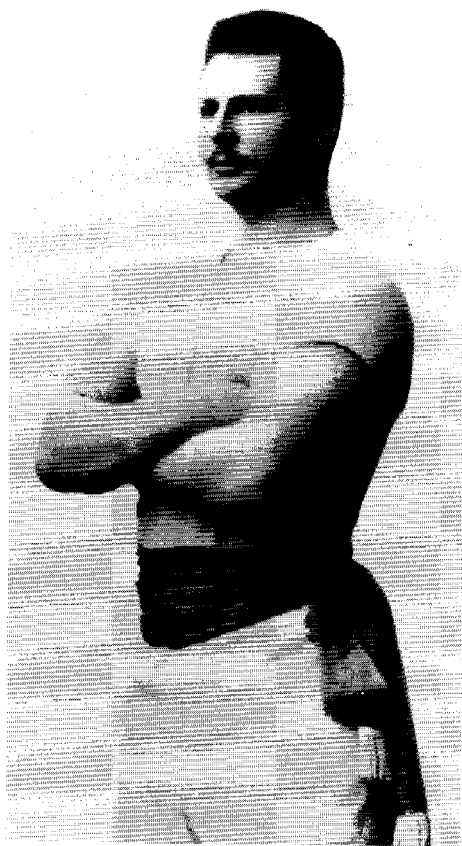
Hohenthal såg sig själv, inte prokuratorn, som offer. Han kände visserligen empati för prokuratorns familj, men – "jag insåg att en enda familjs lycka ej borde få väga mera än hela landets lycka":

... då jag ser okunnigheten och den där af alstrade lögnen och orättvisan rasa omkring mig, tvingas jag oemotståndligt att kasta mig in i striden för sanning och rättvisa, ty jag är en ärlig själ, som icke fruktar för någon fara. ... härefter skall hela mitt lif vara helgadt åt sanningens och rättvisans seger, som finnes endast hos ett frigjordt folk, och därför tillhör mitt lif folket. Folkets lycka är min lycka, dess olycka är min olycka, dess sorg är min sorg, dess seger är min seger. ... Jag har icke mördat, lika litet som frihetskämpen säges mördra, då han med vapen i hand försvarar sitt land mot inkräktande fiender. ... Endast fegheten kan förneka det goda i tyrannernas fall och kampen mot tyrannerna bör föras med kraft och systematiskt, det vill säga, närhålst en tyrann stiger upp, bör ock en hämnare stiga fram, och att

*Len  
mör  
ges  
sva  
der*

*Ho  
ten*

*5*



*Lennart Hohenthal ansåg sig inte vara en mördare, "lika lite som frihetskämpen säges mördra, då han med vapen i hand försvarar sitt land mot inkräktande fiender". (Museiverket)*

så äfven skall ske, därom är jag viss, ty den satsen är bevisad att det blott behöfves ett exempel, en hjältes lärdomar, för att andra hjältar skola uppstå bland den stora hopen.

Johnsson däremot svek sin plikt mot sitt eget land, mot sitt eget folk. Ett sådant förfarande måste städse – så är åtminstone min åsikt – stämplas som ett *förräderi*. ... Jag anser mig därför ha handlat rätt och jag har frid i mitt inre, sedan jag följt mitt samvetes bud, min rättskänsla.<sup>5</sup>

Hohenthal besvarade sig i hovrätten över de motiveringar som rådstuvurätten återopat i sin dom. Enligt dem hade han "skridit till ifrågavarande hand-

<sup>5</sup> Åbo hovrätt akt UD:69, Ebd:645, ÅLA.



ling 'till följd af Johnssons tjänsteverksamhet i egenskap af landets prokurator'", men enligt honom själv kunde detta inte tillämpas på hans fall, eftersom det hade uppstått en situation som lagstiftaren inte kunnat förutskicka – nämligen att en ämbetsman medvetet kränkt lagen. Då kunde lagen inte heller skydda ämbetsmannen:

Motivet för *min* handling var såsom jag redan tidigare framhållit, främst önskan att undanröjda den person, som jag ansåg utgöra ett af de största hindren för laglighetens återställande i landet. Vidare bör beaktas att jag fattade ock utförde mitt beslut om Johnssons undanskaffande icke till följd af en eller flere utaf Johnsson vidtagna enskilda åtgärder, utan på grund af hans verksamhet i dess helhet, främst hans uraktlåtenhet i ofvannämndt afseende.<sup>6</sup>

Också Svinhufvud opponerade sig ur juridisk synvinkel mot att strafflagen skulle kunna tillämpas på Hohenthals fall. Den bakomliggande tankegången var att eftersom den ena parten grovt hade brutit mot lagen hade man nått ett läge där normala stadganden inte kunde tillämpas: "Och om en gång den strid, vårt folk nu kämpar för sin rätt, bringas till ett lyckligt slut, om vi få lagligheten återställd i landet, då skall ock frågan om en sådan rättelse i den sak, hvarom dom nu skall gifvas, tagas upp."<sup>7</sup>

Svinhufvud ansåg alltså, att när de politiska förhållandena ändrades kunde också en juridisk dom revideras. Till det yttre kan detta te sig som att han var redo att underordna rättskipningen under politiska konjunkturen, men själv skulle han säkert ha sett en sådan tolkning av sin ståndpunkt som omöjlig. Det var inte fråga om vilken kursförändring som helst, utan om återställande av laglighet, om en återgång från abnormitet till normalitet. En "rättelse" avsåg alltså inte en ändring av rättskipningens resultat, utan att man strök ett streck över ett allvarligt legalt fel i och med att man återgick till ett tidigare lagligt tillstånd.

Svinhufvud var knappast ens medveten om en skiljelinje i fråga om huruvida det som primärt skulle försvaras i processen var "lagen" eller "folket", ty i hans psykologi var lagen en oskiljaktig del av den identitet som formade folket. Patriotism förutsatte utan vidare trohet också mot lagen och inte en prövning av vad som var ändamålsenligt, av huruvida smidighet i något läge vore en för fosterlandet fördelaktigare taktik. "Jag har aldrig taktikerat, och se var jag befinner mig nu", sade Svinhufvud som president på 1930-talet.

<sup>6</sup> Hohenthal 28.8.05. Åbo hovrätt akt UD:69, Ebd:645, ÅLA.

<sup>7</sup> Åbo hovrätt akt UD:69, Ebd:945, ÅLA.

I rättskampstänkandet fortlevde tron på att ett extremt, uppoffrande dåd för fosterlandets och rättens försvar skulle tvinga också motparten att retirera till ett slags "fair play". När det onda hade avlägsnats, skulle prokuratorsposten inte längre besättas med en annan av regeringens handgångna män, utan "denna ärofulla post intagas af en värdig och ärlig finsk man", såsom Hohenthal sade.

Svinhufvuds försvarstal följde även i övrigt samma logik som Hohenthals eget tal – eller vice versa. I och för sig är det rimligt att anta, att Svinhufvuds argumentering redan på förhand hade inverkat på vad Hohenthal sade i rätten. Också Svinhufvud hänvisade till de onormala förhållandena och till att det ursprungliga lagbrottet hade begåtts genom förtryckssystemet, av Bobrikov och prokuratorn. Han utgick också i sin juridiska argumentering självklart från läran om den finska statens existens och lagligt giltiga autonomi. Från rysk sida konfronterades dessa inte bara med annorlunda juridiska, utan också politiska synsätt och strävanden. För detta ställde Svinhufvud hela förryskningssystemet till svars: "Då Lennart Hohenthals handling främst är en protest mot det rådande styrelsesystemet, är det nödvändigt att kasta en blick på den regim, som från och med år 1899 anordnats här i landet."

Enligt Svinhufvud bestod Finlands förhållande till Ryssland, sådant det hade fastslagits och stadfästs genom särskilda statsakter, i att Finland var en stat med egen konstitution, förenad med kejsardömet Ryssland till ett rike. Finlands folk var därför ett folk i statsrätlig mening, och kejsaren kunde, enligt regeringsformen och landtdagsordningen, stifta lag endast med Finlands ständers samtycke. Nu hade den ryska byråkratin insett "att Finlands konstitutionella statsskick, dess jämförelsevis fria institutioner, dess lugna och lyckliga samhällslif, utgjorde ett väckande exempel för den frisinnade delen af Rysslands folk i dess strävan till reformer". Denna stora fara ville man avlägsna.

Enligt Svinhufvuds uppfattning framträdde de politiska motiven, strävan att förintra Finlands autonomi och nationella tillvaro, särskilt tydligt i samband med värnpliktsuppbåden. Hans motiveringar pekade sålunda på alla eftergifters principiella och moraliska fördärvlighet:

Då därjämte förordningens grundlagsvidrighet var uppenbar för enhver, är det klart att om det lyckades de styrande att få värnpliktsförordningen genomförd och normalt tillämpad, hade de därmed vunnit en afgörande seger för sina sträfvan; folket och embetsmännen hade böjt sig för en lagstiftningsakt, som enhver, så hög som låg, visste och erkände hafva tillkommit i strid med landets konstitution. Därefter hade det varit lätt att indraga allt flere

ämnen inom rikslagstiftningens krets. Ty det folk, som en gång fogat sig i illegal lagstiftning uti ett ämne, som så berörde dess lifsintressen och som var af sådan betydelse för hela dess framtid som värnpliktspåbudet, det folket skulle sedermera icke våga eller kunna motsätta sig en annan illegal lagstiftning; och de embetsmän, som en gång ansett det öfverensstämma med embetsplikt att efterkomma och tillämpa grundlagsvidriga förordningar, de skulle icke därefter kunna åberopa sig å tjänsteed eller grundlag för att neka sin medvärkan till hvilka som helst lagstridiga påbud. ... Ett mera raffineradt försök att muta folkets rättskänsla, ett mera ovärdigt tillvägagående för att förleda folket att gå in på den s. k. reformen kan man knappt tänka sig. Själffallet var att styrelsen härvid officiellt förnekade påbudens illegalitet och försäkrade att Finland finge oförändradt bibehålla sin 'inre lokala självstyrelse'. Pressen, som kunnat upplysa folket, bragtes genom hänsynslös förföljelse till tystnad. ... faktiskt pågick här en kamp på lif och död; den gälde Finlands ställning som stat, finska folkets tillvaro som nation. Det var en kamp mellan friheten och tyranniet. Och denna kamp pågår ännu i denna dag som är. – Denna regim afsåg, såsom redan antydts, Finlands förstöring såväl *statligt* som *nationelt*.<sup>8</sup>

Denna del av Svinhufvuds försvarstal ger särskilt klart uttryck för uppfattningen att läget var fullständigt svart-vitt, antingen-eller. Därmed var taktik och ändamålsenlighetsöverbäganden i Yrjö-Koskinens anda helt enkelt omoraliska. Också de frågor, som kanske inte i sig var ödesdigra, blev det i alla fall just därför att de var en del av en helhet, av kampen mellan gott och ont.

Keijo Korhonen har påpekat hur det för finländarna under tiden mellan världskrigen var otänkbart att "i någon mån" ge efter i förhållande till Sovjetunionen, lika otänkbart som tanken att en kvinna kunde vara "i någon mån" havande.<sup>9</sup> Man kunde på sätt och vis applicera samma uttryck på det legalistiska tänkandet, där det inte längre enbart var en rättighet att följa lagen, utan även en sedlig förpliktelse gentemot den allmänna moraliska världsordningen. Därför var det inte heller väsentligt i vilket slag av olaglighet och hur långt man fogade sig, utan huruvida man överhuvudtaget accepterade olaglighet.

Det var karakteristiskt att när Svinhufvud nämnde Bobrikovs och von Plehves död, använde han naturligtvis inte ordet "mord", men inte heller något neutralt uttryck. För att betona situationens karaktär av kamp mellan gott och ont använde han termen "stupat". Enligt hans mening var det fråga om självförsvar mot all den laglöshet och det förtryck som dessa personer representerade. I en sådan självförsvarskamp hade motparten förverkat rätten att

<sup>8</sup> Åbo hovrätt akt UD:69, Ebd:945, ÅLA.

<sup>9</sup> Keijo Korhonen, *Turvallisuuden pettäessä. Suomi neuvostodiplomatiassa Tartosta talvisotaan II. 1933–1939* (Helsinki 1971), s. 216.

klaga över de medel som rättens förkämpar tillgrep. Det avgörande var att det uttryckligen var moståndarna som först tagit steget över lagens Rubicon:

Genomförandet af en dylik regim utgör en revolution, en revolution så att säga uppifrån, från de ledande kretsarna i Ryssland; en statskupp. Och emot denna revolution, denna statskupp är Finlands folk, därom råder här ingen meningskilljaktighet, berättigadt att värja sig; ja, än mer, det är skyldigt att göra det, om det vill vidhålla tillvaron af Finland som stat och finska folket som folk.

Likaså är det uppenbart att Finland vid försvaret af sin rätt är berättigadt att använda *alla* de medel, hvarmed en stat försvarar sin existens och ett folk sin nationalitet. Riktigheten häraf kan ej med fog ifrågasättas. En sådan rätt är själffallen; våra grundlagar liksom vår lagstiftning är öfrigt förutsätta ock tydligt statens rätt till själf försvar. ... Hvarje stats och hvarje folks rätt till själf försvar erkännes ock av folkträten. ... Det framstod därför som en oafvislig skyldighet för enhver såväl tjänsteman som medborgare, som ville värna samhällsskicket, att icke lyda maktbuden.<sup>10</sup>

Einar W. J u v a refererar relativt utförligt Svinhufvuds försvarstal, men går inte speciellt penetrerande in på en analys av talet eller på en helhetsanalys av Svinhufvuds legalism och mentalitet.<sup>11</sup> Det är naturligtvis sant att Svinhufvuds försvarstal bör läsas också som vad det egentligen var, ett tal där försvarsadvokaten i ett mordmål försökte föra fram alla tänkbara förmildrande omständigheter som kunde tala för hans klient. När man känner Svinhufvuds mentalitet och då man ställer försvarstalet i relation till hans, Jonas Castréns, Tekla Hultins och många andras tidigare och senare verksamhet gör talet dock på intet sätt ett intryck av att det hållits mot talarens egen övertygelse. Till en del var det fråga om ett försvarstal för huvudmannen, till en del använde talaren tillfället för att förkunna sin egen rättsuppfattning och sina politiska synsätt. Försvarstalet var allt detta och samtidigt ett genuint uttryck för talarens övertygelse.

Man bör ytterligare beakta, att när Svinhufvud accepterade uppdraget som Hohenthals försvarsadvokat innebar redan detta ett mycket starkt ställningstagande. I systemets ögon var det ju fråga om ett synnerligen graverande brott, mord på en hög ämbetsman. Oberoende av gärningsmannens motiv kunde det inte vara en självklarhet för någon att försvara ett sådant brott. Dådet möttes uppenbart av en bred passiv sympati, men indignationen var också stark. Också för de flesta av dem som kände en viss sympati var "mord trots allt mord".

<sup>10</sup> Åbo hovrätt akt UD:69, Ebd:945, ÅLA.

<sup>11</sup> J u v a, I, s. 299–303.

I Svinhufvuds filosofi, som tangerade aktivismen, var det emellertid i högre grad prokuratorn än Hohenthal som satt på de anklagades bänk. Prokuratorn hade med sitt ämbete påtagit sig uppdraget som lagarnas högste väktare, men han hade inte reagerat mot statskuppssystemet eller hävdad folkets rättsuppfattning: "Johnsson fogade sig således i likhet med senaten fullständigt i statskuppen, accepterade den med dess konsekvenser. ... Men ej nog med att prokurator Johnsson fogat sig i våldregementet och förhöll sig passiv gentemot rättskränkningarna, han accepterade systemet i dess helhet." Han hade direkt arbetat för systemets genomförande och rotfästade och de facto verkat som vägvisare för Finlands vedersakare och undervisat dem om hur de under sken av berättigande bäst skulle använda finsk lag mot sina motståndare. På grund av prokuratorns handlande hade rättsmedvetandet hos en stor del av folket grumlats och rättsståndpunkten förvanskats.

Svinhufvud drog ytterligare fram Eugen Schauman som ett parallellfall till Hohenthals. Han målade upp en konstellation där Schaumans dåd hade varit hjältemodigt och uppoffrande samt viktigt i praktiken och i fråga om sina konsekvenser:

Och redan tror Bobrikoff att han skall lyckas. Hans befallningar åtyldas och folket står tyst. En stum förtvivlan håller på att utbreda sig.

Då stiger Eugen Schauman fram. Han har sett sitt folks nöd; han har djupt känt dess betryck. Hans beslut är fattadt – tyrannen faller för hans hand.

Då är det som en förtrollning skulle brutits. Folket vågar åter andas, vågar tro på sin framtid. En susning af frihet går genom hela landet.

Huru bedömes Eugen Schaumans handling?

Finlands folk har redan gifvit sitt svar därpå. Det välsignar hans minne. Det erkänner att han genom att uppoffra sig själf befriat sitt land från en förtryckare.

Det kan ej heller vara annorlunda. Då man besinnar hvilken orättfärdighet mot landet utöfvats; då man erinrar sig att om folket kunnat samla sig till en gemensam kraftansträngning, om dess makt varit lika stor, som dess rätt är klar, det varit berättigadt att fördriva all orätt och återställa laglighet i landet, då är det ock förklarligt att äfven enskilda handlingar, riktade mot det fördärbringande systemet, uppfattas såsom ett försvar af folkets rätt, ett värnande af dess lifsintressen. ... känslan af landets kränkning, af dess förnedring kan hos några enskilda blifva så stark, att de ej uthärda den längre. De drifvas oemotståndligt att slå våldsvärkarene till marken, för att hämnas oförrätten mot sitt land och, om möjligt, bereda sitt folk lindring. Det är dessa två driffjärdar, syftet att värna sitt land och nedslå dess förtryckare, som drifvit några unga till handling. Det är af kärlek till sitt folk, det är af trängtan efter frihet, som de handla, ty de veta att själve gå de sin undergång till mötes.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Åbo hovrätt akt UD:69, Ebd:945, ÅLA.

Det är också viktigt att varken Svinhufvud eller Hohenthal i sina försvarstal enligt egen mening talade om kränkning av enskilda lagparagrafer, utan om legaliteten som totalsystem och om prokuratorns verksamhet i dess helhet. Nyckelordet var inte "paragraf", utan "helhet". Ett heligt lagligt tillstånd hade kränkts och därmed var motparten uttryckligen en fiende och en brottsling, inte någon som misstagit sig eller tänkte annorlunda.

För Svinhufvud var detta ett synsätt som sträckte sig också till politisk praxis. Den sista ständslantdagen diskuterade i helt annorlunda förhållanden år 1906 huruvida de tjänstemän som avskedats under ofärdsåren skulle återinsättas på sina poster, vilket innebar att de som kommit i deras ställe avlägsnades. I debatten konstaterade Svinhufvud, att utnämningarna hade varit olagliga. Han motiverade inte detta enbart med att utnämningarna saknade stöd i lagen, utan med situationen i dess helhet. De hade varit olagliga

i synnerhet därför att såväl avskedandena som utnämningarna har skett i samband med en statskupp och som ett medel för att främja och upprätthålla den. Under dessa omständigheter måste man givetvis med skärpa hålla fast vid kravet på att lagligheten åter och i sin helhet återställs i landet.<sup>13</sup>

Under den andra förtrycksperioden ändrade Svinhufvud inte det minsta på sin inställning. Han motsatte sig i början av 1910-talet en utvidgning av ryssars näringsrättigheter i Finland, och inte endast av sakskäl, utan speciellt och primärt på grund av att propositionens motiveringar var betänkliga. Enligt dem var avsikten nämligen att minska antalet konflikter mellan Finland och Ryssland. Huvudfrågan var dock om likställighetslagen skulle erkännas som gällande lag och i detta avseende innebar en sådan motivering en finländsk reträtt.

Svinhufvud gav åter ett prov på sina ideella argument då han opponerade sig mot att Finland skulle erlægga de s.k. militärmiljonerna: "Man får dock inte frukta konsekvenserna, ifall man anser att tillvägagångssättet är riktigt. Man måste våga. Det är vår plikt. Saken är i sig själv enkel." Han höll åter på att närma sig sin inställning åren 1904–1905, d.v.s. att förorda en lantdagsstrejk. Det bästa vore om lantdagen vägrade arbeta tills lagliga förhållanden återställts. Konstitutionell oböjlighet förenades med meritokratiskt-idealiskt patos när han i ett brev till von Born beklagade sig över hur socialdemokraterna och agrarförbundarna, kanske också ståhlbergianerna, saknade mod

<sup>13</sup> Ld 1905–06, RoA, prot., s. 71, övers.

och inte insåg, att tron på en riktig sak krävde offer. Partisynpunkter utövade ett alltför stort inflytande och de s.k. ledarna var ömkligt obildade. Ännu i fångenskapen i Sibirien skrev Svinhufvud till sina meningsfränder att man överskattade Rysslands makt och att "underkastelser, eftergifter och 'förlikningserbjudanden' från vår sida alltid har varit skadliga" – de visade brist på moralisk resning.<sup>14</sup>

På samma sätt som Svinhufvud och hans anhängare i det ungfinska partiet – den s.k. "svalfalangen" – tänkte också Svenska folkpartiet, egentligen med ännu större intensitet. Dessutom representerade ju både Schauman och Hohenhal den svenskspråkiga delen av folket. Under andra förtrycksperioden rekommenderade Estlander åter en linje som gick ut på ovillkorligt motstånd och samarbetsvägran – liksom Svinhufvud förespråkade han lantdagsstrejk och bevillningsvägran enligt tidigare modell, d.v.s. planerna från 1904–1905. Samtidigt vägrade han medvetet och uttryckligen att tillmäta de svåra praktiska påföljder som vidhållandet av hans principiella ståndpunkt skulle medföra, någon avgörande betydelse.<sup>15</sup> Han ansåg utan vidare, att lantdagen hade rätt att upphöra med sitt arbete, frågan var bara om det också var dess skyldighet. Han ansåg det inte ens möjligt att föra vidare tidigare förslag, ifall de innebar samröre med en regering, som ville åsidosätta den lagliga samhällsordningen. Detta skulle bara bidra till att bibehålla rådande förhållanden. Därmed stod det klart att en lantdagsstrejk också var en skyldighet, i annat fall skulle lantdagen sänka sig till den nivå, som man utifrån hade åsyftat. De politiska konsekvenserna skulle troligen bli en upplösning av lantdagen och en rysk våldsregim, men vore detta inte bättre än att bevara lantdagen ytterligare någon tid "som *skal utan kärna*". Mechelin ansåg däremot att det var fråga om en kamp, som bara lantdagen kunde föra vidare: "Att LD. Fortverkar gör intryck på motståndarn och håller nationen upprätt."<sup>16</sup>

Det väsentliga var alltså att legaliteten och med den försvaret av Finlands autonomi inte enbart var juridik, inte enbart en samling paragrafer, utan en totalitet. Det var fråga om något vitt, som inte kunde bereda plats för en enda

<sup>14</sup> Svinhufvud t. Hultin 29.10.1915 o. 31.7.1916 (VA Y 2098), Jonas Castrén t. Hultin 8.1.1914 (VA Y 2018), Hultins samling, RA. Ungfinska lantdagsgruppens prot. 11.3.1910 (VA Y 4131), 10.5. o. 14.5.1911 (VA Y 4132), RA. J u v a I, s. 437, 442–444. T e k l a H u l t i n, *Päiväkirjani kertoo 1899–1914*. I (Helsinki 1935), s. 475–477.

<sup>15</sup> SFP:s förstärkta centralstyrelsens protokoll 16.10.10, SCA.

<sup>16</sup> Ernst Estlanders anteckningar 4.2.11 jämte bilaga, 16.5.11, Estlander 1, RA. Ursprung-  
et till benämningen "svala" är rätt oklar, men den användes om högerorienterade ungfinnar.

grå nyans utan att därmed offra sin vita färg. Det var likgiltigt hur ljusgrått eller svart slutresultatet blev – det avgörande var att det inte längre var vitt.

Med sådana attityder blev naturligtvis också neutralitet något dubiöst, det gällde uttryckligen att ta ställning för rätten. Tekla Hultin, som hörde till samma gruppering som Svinhufvud, skildrar i memoardelen av sin publicerade dagbok hur "svart dräkt under de två följande åren blev så vanlig bland kvinnor i Helsingfors, att om man vid en konsert i universitetets solennitets-sal såg någon i en brokig dräkt eller hatt kunde vara säker på att hon var utlänning".<sup>17</sup> Man måste ta ställning till allt och reagera omedelbart för rätten; neutralitet i förhållande till gott och ont kunde inte vara moraliskt tillåtet.

### *Tillåtna självförsvarsmedel*

Totalitetsuppfattningen ger en nyckel till den logik som accepterade att lagen kunde försvaras också med olagliga medel – t.o.m. extrema medel, såsom mord. Attentatet mot prokuratorn hörde kanske till de mest extrema eftersom offret inte var en utländsk, "främmande satrap", utan en inhemsk man.

Mycket få accepterade eller uttryckte öppet sitt stöd för mordet på prokuratorn, men många kände sympati. Mordhot hade riktats också mot andra än prokuratorn, bl.a. mot *Uusi Suometars* chefredaktör Vihtori Lounasmaa. Många accepterade uttryckligen uppfattningen att Hohenthal hade uppoffrat sig då han eliminerade en person som uppfattades som en landsförrädare.

Tex. i Tekla Hultins dagbok, som är en utmärkt spegel för "svinhufvudianernas" uppfattningar, söker man förgäves efter en moralisk dom över Hohenthal. Texten andas ett slags inlevelsefull sympati gentemot denne samt en attityd att prokuratorn mer eller mindre förtjänade sitt öde. Hultin noterar om människorna på gatan då de fått veta om mordet: "Människornas ansikten var förvisso allvarsamma, såsom anständigheten kräver, men man såg inga spår av vrede. Envar måste ju förstå, att saken inte kunde sluta på något annat sätt, så som prokuratorn hade utmanat den allmänna opinionen." Rättegången mot Hohenthal rörde rent av vid känsliga strängar hos Hultin:

En person som satt i publikens främsta led yttrade att det sällan torde ha inträffat vid en rättegång att den anklagade – till råga på allt en mordanklagad – gjort ett ädlare intryck än hela församlingen, inkluderande domarna och åhörarna. Några kvinnor hade kastat rosor till Hohenthal då han gick förbi. Också vår kvinnokagal försökte i en släktings namn skicka blommor till hans fängelsecell, men försöket gick om intet.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Hultin, s. 14–15.

<sup>18</sup> Hultin, s. 104–106, 141, 192–193, övers.



Om försöket att mörda den ryske guvernören Mjasojedov kommenterar Hultin bl.a. att berättelsen om den tilltänkte mördarens planer och äventyr kunde jämföras med de djärvaste produkterna av Conan Doyles fantasi. När senaten under storstrejken avgick och trädde inför demonstranterna fruktade Hultin att blodsdåd kunde inträffa, men enligt dagboken inte därför att hon i högre grad skulle ha oroat sig för senatorernas fysiska trygghet. Hon fruktade våldsdåd mot senatorerna därför att sådana skulle ha befläckt den nyss vunna segern.<sup>19</sup>

*Hufvudstadsbladet* fördömde inte mordet på prokuratorn och framförde inga kondoleanser. I slutet av år 1905, då förhållandena redan blivit friare, räknade tidningen in Hohenthal bland dem som sökt "rätt", om också med våld.<sup>20</sup> Accepterande av eller underlåtenhet att fördöma mord var förvisso ett problem, men det kunde skjutas åt sidan genom "offer"-temat. Tolkningens logik innebar att på samma sätt som en antikens hjälte stupat för fosterlandet genom att mörda en tyrann, hade i synnerhet Schauman själv sonat sitt brott med sin egen död.

Tankegången framträder tydligt t.ex. i filmen *Februarimanifestet*, som i många avseenden kan ses som en ikon för första republikens fosterländskhet. I filmen framställs Schauman som en uppoffrande, sublim hjälte, vars död först väcker fasa hos modern i familjen Kotka, filmens kollektiva huvudperson. Tauno Palo, som spelar sonen i familjen, sveper emellertid modern i sin famn och förklarar: "Nej, mor, han gav sitt eget liv. Med blod avlägsnade han brottets skam från sitt namn".

Hohenthal sköt inte sig själv, utan flydde slutligen ur fängelset. Delvis av denna orsak – och givetvis också därför att offret var finländare och inte ryss – blev han inte en likadan nationell kulthjälte som Schauman, som offrade sig själv.

Inom den konstitutionella riktningen var detta "svinhufvudianska" perspektiv för starkt för Ståhlbergs falang. *Helsingin Sanomat* opponerade sig offentligt mot Aktiva motståndspartiets upprop och tog avstånd från alla olagligheter: "Bort från oss det okonstitutionella kryperiet, men bort också den ostentativa olagligheten! ... 'Inte högerut, inte vänsterut!'"<sup>21</sup>

Det hade givetvis inte heller varit möjligt att offentligt förorda aktivt motstånd och detta ställningstagande offentliggjordes mycket snart efter proku-

<sup>19</sup> Hultin, s. 253–254.

<sup>20</sup> Ledare, *Hbl* 8.2. o. 31.12.1905.

<sup>21</sup> Ledare, *Helsingin Sanomat* 17.2.1905.

ratorsmordet. Det är därför naturligt att tidningen deciderat tog avstånd från våld, men det fanns inget direkt tvång att radikalt fördöma aktivisterna; man kunde också ha slagit in på samma väg som *Hufvudstadsbladet*. Ståhlberg tillhörde visserligen själv motståndorganisationen Kagalen, men förhöll sig också senare negativt till aktivt motstånd. Han var ytterst missnöjd också med Kagalen, såsom en anteckning i Hultins dagbok i juni 1905 visar:

Han klandrade i hårda ordalag kagalen, som nu kantänka i blind tilltro till de oerfarna ryska revolutionärernas löften är redo att offra Finlands fullständiga självbestämmanderätt i egna angelägenheter. Ståhlberg ansåg att Finlands fördel krävde, att landet inte hade något annat gemensamt med Ryssland än monarken. ... Jag nämnde för honom min tanke att Finland borde göras till en självständig buffertstat. – "Jaså, är avsikten att göra Finland till en svensk provins?", avbröt han mig ironiskt, innan jag ens hade hunnit tala till slut.<sup>22</sup>

Inom ungfinskheten fanns alltså två helt olika mentaliteter. Ståhlberg-falangens syn på Svinhufvud och hans meningsfränder kommer också till synes i den illvilliga skildring Eino Leino ger i *Tuomas Vitikka* av en konstitutionell protokollssekreterares lagkloshet. Leino hänvisar först till protokollssekreterarens suometarianska fars politiska logik:

Enligt protokollssekreterarens mening var hans fars praktiska, om också i den kristliga metafysikens djupaste hålror grundade ståndpunkt, rentav en styggelse. För honom var den i sedligt avseende ett uppenbart gift för nationalandan, vartill kom att den i juridiskt avseende gjorde folket delaktigt i högförräderi och samtidigt i det tukthusstraff som förr eller senare oundgängligt följde av ett sådant förskräckligt brott. Enbart på grund av att lagens svärd tillfälligt var kraftlöst, hade detta straff ännu inte verkställts. I väntan på att lagliga förhållanden skulle återinföras svävade svärdet redan hotande över Finlands folks huvud i väntan på att skipa rätt och ljunga. Lagligheten skulle enligt protokollssekreteraren åter aldrig vara helt återinförd innan samtliga brottslingar, eller med andra ord hälften av Finlands folk befann sig bakom fängelsets järngaller. ... Fiat justitia, pereat mundus, återupptepeade han sitt orubbliga motto.<sup>23</sup>

Bilden är givetvis en karikatyr och svarar som sådan inte mot någon konkret verklighet, men just genom sin tillspetsning visar den i alla fall väl hur andra – med rätta eller ej – såg på lagtroheten inom Svinhufvuds och de svensk-språkigas läger. Det väsentliga är i alla fall att i enlighet med detta tänkande var det med lagen mycket, mycket annat som stod på spel än att följa några paragrafer i sig.

<sup>22</sup> Hultin, s. 211–212, övers.

<sup>23</sup> Eino Leino, *Tuomas Vitikka*, i *Routavuositriilogia. Tuomas Vitikka, Jaana Rönty, Olli Suurpää* (Picksämäki 1998), s. 20–21, övers.



När Svinhufvud fyllde 60 år 1931 slog man en medalj i hans ära med devisen "För Finlands självständighet och lagens helgd". Medaljen graverades av E. Wikström. (Museiverket).

Konsul Eugen Wolff gav uttryck för samma anda i sitt berömda tal till ministerstatssekreteraren då den stora deputationen förvägrats rätt att överräcka den Stora adressen till kejsaren. Han varnade för hur det begynnande laglösa tillståndet förstörde folkets uppfattningar om sedlighet:

Med ett penndrag har där sköflats det dyrbarast vi egt och som vi hoppats lämna oförminskadt om ej förökadt till våra barn. ... Våra barn, åt hvilka vi önskat lämna i arf ett sedligt ideal, högre, bättre än vårt, skola kanske, när de se de fastaste grundvalar för vår politiska tillvaro vackla, blifva en skara hycklare med falskhet i hjärtat. Det finska folkets rykte om trohet och ärlighet är måhända en försvunnen saga.<sup>24</sup>

Wolff hade av naturliga skäl gett sitt tal en markerat idealistisk utformning, men grundtanken var helt autentisk. Den kan nämligen återfinnas också i konstitutionella icke-offentliga källor, i sådana som inte präglas av motsvarande propagandistiska avsikter.

När situationen började te sig ännu hopplösare än tidigare började t.o.m. självständighetsdrömmar gro bland Svinhufvuds och Castréns anhängare, såsom framgår av Hultins ovan citerade kommentar. Någon väpnad kamp

<sup>24</sup> Wolffs tal trycktes i ett flertal upplagor, här cit. enligt *Konsul Wolffs tal, Öfvertryck från tidningen "Åland" n:o 27, onsdagen den 5 april 1899.*

tänkte man emellertid inte på, utan på bildningens kraft och internationella kongresser – i den bästa legalistiskt-pacifistiska traditionen. Frihetskrigsandan och dess militarism låg ännu långt fram i tiden, legalismen vilade på pacifism och bildning.

### *Driften mot konservatism*

Eftersom den svinhufvudianska uppfattningen om "att ha rätt" och de rättigheter och skyldigheter detta medförde var en del av en mentalitet kom den givetvis också senare till synes i de ifrågavarande personernas agerande. Den förklarar deras reaktioner på senare historiska tilldragelser t.o.m. bättre än analyser som koncentrerar sig enbart på politiska linjer och dagspolitiska avgöranden. Dessutom ansåg Svinhufvuds gruppering fortfarande att det, liksom i rättskampen, också vid senare politiska avgöranden var fråga om en plikt gentemot lagen och den sedliga världsordningen – inte om en medveten förtrupps rätt eller privilegier. Det var fråga om något större än personen själv.

Mika Waltari skapade senare en ungfinskt-konstitutionell, rent av "svinhufvudiansk" bild av ofärdsären som manuskriptförfattare för filmen *Februari-manifestet*. Dessa kretsars uppfattning om individens självklara plikt att offra sig illustrerades ännu bättre i hans bok *Isästä poikaan*. En släkting vid namn Armas Aarni kommer för att värva huvudpersonen Toivo Kustaala till underjordisk verksamhet under den första ofärdsperioden. Waltari beskriver hur denne frågar om Toivo har tid, inte om han är redo att riskera sin framtid – en sådan fråga hade varit en förolämpning.<sup>25</sup>

En talande illustration till uppfattningarna om kampen mellan gott och ont, om martyrskap och rättens oundvikliga seger finns också i ett brev från Juhani Aho till Eero Erkko i april 1900 sedan denne utsatts för ryska åtgärder. Aho lyckönskade Erkko eftersom åtgärderna visade att motståndaren nu gått så långt i att förtrampa folkets urgamla rättigheter och heligaste känslor att man inte kunde gå längre. När gendarmerna berövade också Erkko frukterna av hans hederliga arbete kunde detsamma drabba vem som helst, men nu hade godtyckets på gungfly uppförda byggnad börjat vackla. Måttet började bli fullt och Aho ville därför lyckönska Erkko till att han haft lyckan att bestraffas som oskyldig och därmed bidragit till att det flödade över.<sup>26</sup> När

<sup>25</sup> Mika Waltari, *Isästä poikaan* (Juva 1986), s. 337.

<sup>26</sup> Aho t. Erkko 26.4.1900, cit. i Juhani Niemi (toim.), *Juhani Ahon kirjeitä*, SKS:n toimiuksia 441 (Helsinki 1986), s. 242–243.

t.o.m. Aho, som för det mesta stod på Ståhlbergs linje, reagerade på detta sätt är det lätt att inse vilket ideellt patos som präglade Svinhufvuds anhängare.

När de politiska förhållandena och samhället förändrades drev denna idealistiska radikalism, som uppstått i slutet av 1800-talet och som kände att den ytterligare stålsatts under de hårda prövningarna i den tunga rättskampen i början av 1900-talet, på sätt och vis in i en "högerorientering", utan att själv uppfatta det på detta sätt. Den försvarade fortfarande sina gamla värden på basis av en historisk hjältetradition. Den överförde med andra ord sin konservativa skyddsreaktion i förhållande till rätten och rättskampen till senare skeden i Finlands historia eftersom den i dem såg en likartad kamp mellan "rätt" och "orätt", även om fienden var en annan än under ofärdsåren.

Fienden växlade ofta. I Svinhufvuds, Castréns och Hultins ögon var fienden 1917 Ryssland i alla former. Till fienderna hörde ytterligare de borgare som ville bromsa självständighetsplanerna. År 1918 bestod fienderna av den röda upproriskheten och därefter den oförstående borgerliga republikanismen som inte insåg monarkins betydelse för att stabilisera samhället och trygga den tyska orienteringen, utan gjorde författningsfrågan till demagogi och till en vrångbild av demokrati. År 1919 var fienderna åter socialisterna, inkompetenta agrarförbundare och de Ståhlberg-anhängare som trängde Mannerheim åt sidan. År 1920 bestod fienderna av de kretsar som i samband med freden i Dorpat övergav frändefolkssaken, i synnerhet de som godtog återlämnandet av de österkarelska socknarna Repola och Porajärvi till bolsjevikerna. Den sistnämnda gruppen av fiender omfattade än en gång socialdemokraterna – men även undfallenhetslinjens arvingar, samlingspartiets gammalfinnar av Ingmans och Paasikivis snitt.

Som fiender framstod i Svinhufvud-falangens ögon ständigt alla som sänkte politiken från den stora patriotiska idealismens och offerviljans plan till klasspolitik eller vänslades med upprorsfaran eller Ryssland i någon form. För Svinhufvuds anhängare var det emellertid ett stort problem att en betydande del av dessa kretsar numera fanns inom deras eget parti – i Nationella Samlingspartiet, som bildats i den gemensamma monarkismens tecken.

Samma reaktion medförde också en alienering från "folket" och att ordet "demokrati" fick pejorativa nyanser. Många av "svinhufvudianerna" hade på basis av sin idealistiska uppfattning om folket under ofärdsåren varit övertygade om att folket förstod och accepterade frågornas prioritetsordning. I sin stora offervilja var folket alltså redo att vänta på sociala reformer vid en senare, mera läglig tidpunkt. Folket avvisade med avsky lockbeten framlagda av

de irländska – såsom den jordreform Bobrikov utlovade – även då det var fråga om åtgärder som skulle ha medfört stora materiella fördelar. "Svinhufvudianernas" svaghet – liksom stora idealisters i allmänhet – var att de instinktivt antog att också andra "hederliga människor" tänkte på samma sätt och hade samma prioriteringar som de själva – annars var dessa andra ju inte "hederliga människor". När Konstitutionella klubben, som omfattade både ungfinnar och svensksinnade liberala element, grundades kort före storstrejken betonades sociala frågor och man föreslog namnet Reformklubben. Tanken var emellertid åter att det var fråga om en beredning som kunde sättas i verket först när den konstitutionella politiska kampen hade förts till slut.<sup>27</sup>

Eftersom det ständigt fanns fiender också på den borgerliga, vita sidan, förhöll sig Svinhufvud-falangen mycket kritiskt till koalitioner – också mellan borgerliga grupperingar. Eftersom utgångspunkten var "att ha rätt", innebar varje koalition en kompromiss och varje kompromiss dagtingan med "den rätta saken". Varje kompromiss mellan vitt och svart innebar att det vitas renhet gick förlorad.

Den ungfinska riktning som representerades av Svinhufvud-Castrén-Hultin stödde alltså monarki år 1918 och motsatte sig nästan alla de stora steg på statsplanet som enligt den dominerande politiska kulturen förde i riktning mot moderation och normalisering. För dessa ungfinnar innebar samma företeelser att man förslösade rättskampens och frihetskrigets arv. I deras ögon kunde man se också rojalismen som en återgång till en sekelgammal monarkistisk tradition och samtidigt till ett lagligt tillstånd, från vilket republikanismen åtminstone i praktiken hade varit en anarkistisk avvikelse.

Detta argument framfördes visserligen inte med lika stort eftertryck som inom SFP där Estlander omfattade monarkismen med större hetta än Svinhufvud, för att inte tala om politiker som Ingman och Paasikivi. R.A. Wrede ifrågasatte t.o.m. om det överhuvudtaget var möjligt för lantdagen att övergå till republik ifall den önskade stå kvar på den gamla statsordningens grund och bygga på dess hörnstenar. De senare bestod av Finlands historiska utveckling, kulturens germanska ursprung, den evangeliska religionen, ett fritt bondestånd, monarki och folkrepresentation.<sup>28</sup>

Användningen av paragrafen om kungaval i 1772 års regeringsform stötte

<sup>27</sup> Hultin, s. 239.

<sup>28</sup> Se Vesa Vares, 'Rigorist och legalist. Ernst Estlanders politiska rättskamper', *HTF* 1992, s. 226–229 o. "Grand Old Man". R.A. Wredens perustuslaillisuuden ja maltillisen kieli-politiikan perillisensä', *THA* 47 (1992), s. 49 och i dessa uppsatser angivna källor.

inte legalisternas juridiska samvete, särskilt inte sedan författningsauktoriteten Robert Hermanson framfört tolkningen att lantdagen egentligen var skyldig, inte bara hade rätt att tillgripa paragrafen. Monarkisterna förhöll sig till en början skeptiskt, dock snarare med hänsyn till ändamålsenlighet än legalitet. Tekla Hultins dagbok ger en god bild av dessa mentala initialsvårigheter och hur de förvandlades till en övertygelse om det berättigade i tillvägagångssättet:

Hur skeptiskt jag än förhöll mig till detta tillvägagångssätt då jag första gången hörde om det, föreföll det nu rent av som om landet genom det skulle räddas från en allmän försumpning, där allt hotade att drunkna. Efter lantd:s nyss timade oföretagsamhet var detta ett uttryck för energi och beslutsamhet som har varit synnerligen ovanligt inom lantdagslivet.<sup>29</sup>

Förkastandet av republik och tillämpningen av kungavalsparagrafen gjordes enligt upphovsmännen åtminstone inte i strid med lagens bestämmelser eller mot bättre vetande, såsom republikanerna hävdade. Eventuella dubier skingrades också av att den författningsjuridiska expertisen var svagt företrädd inom republikanernas kärntrupp, agrarförbundet, en grupp som enligt monarkisterna präglades av rabulistiskt folkvälde, klassegoism och obildning. Alla ledande jurister betraktade tillämpningen av kungavalsparagrafen som laglig. Det enda betydande undantaget var Ståhlberg, vars ståndpunkt med lätthet kunde stämpas som politiskt motiverad – och även han representerade förvaltnings- och inte författningsrätt.

År 1919 ställde sig denna ungfinska falang starkast bakom Mannerheim och motsatte sig häftigast valet av en annan ungfinne – Ståhlberg – till president. Tekla Hultin och Juho Snellman avlägsnade sig demonstrativt till riksdagens kafé när valresultatet kungjordes.<sup>30</sup>

Tidigare samma år hade falangen motsatt sig den republikanska regeringsformen, men orsaken var inte längre monarkistiska drömmar, utan att förslaget betraktades som alltför radikaldemokratiskt; det skulle åter föra in landet på 1917 års sluttande plan. Gammalfinnarna hade däremot slutligen fogat sig och i den avgörande omröstningen röstade endast fyra samlingspartister, alla tidigare "svinhufvudianer" eller andra självständighetsmän, mot regeringsformen. I riksdagsgruppen konstaterade Teodor Homén att han inte ens i enhällighetens namn kunde avstå från sin övertygelse och Hultin anteckna-

<sup>29</sup> Hultins dagbok 10.8.1918, Hultins samling, VA Y 2230, RA, övers.

<sup>30</sup> Hultins dagbok 25.7.1919, Hultins samling, VA Y 2234, RA.

de i sin dagbok att hon kommit till samma slutsats: "En helomvändning i sista stund vore alltför motbjudande för mig". I sin opposition mot regeringsformen fick gruppen åter sällskap av nästan hela SFP:s riksdagsgrupp.<sup>31</sup>

År 1920 opponerade sig samma "svinhufvudianska" krets häftigt mot freden i Dorpat på grund av frändefolkssaken. Den röstade in i det sista mot fredsfördraget, medan gammalfinnarna Lauri Ingman och J.K. Paasikivi lika ivrigt drev fredens sak – och enligt ungfinnarna svek frändefolken. Svinhufvuds optimistiska inställning till frändefolkssaken under resningen i Östkarelen i slutet av år 1921 är också belysande: ett krig var nästan önskvärt, eftersom man med dess hjälp kunde få till stånd ett Fritt Karelen.<sup>32</sup>

Samlingspartiets gammalfinska majoritet var däremot redo att acceptera kompromisser, fränsett presidentvalet. Enligt dess åsikt var det meningslöst att isolera sig i sin egen ofelbarhet, ifall det samtidigt innebar att man helt ställdes på sidan om politiskt inflytande. Den "svinhufvudianska" tankemodellen hade däremot aldrig tvekat att ställa idén och "den rätta saken" fram om samarbetsberedskap och partidisciplin, eftersom ingen enligt dess mening hade rätt att gå tillväga på något annat sätt i stora ideella frågor som rörde nationen. Eftersom det var dubiöst och förkastligt att köpslå i livsviktiga frågor, följde därav att de som var beredda att göra det var suspekta. Det var svårt att rymmas under samma tak med sådana, taket må sedan ha varit samlingspartiets eller allmänt borgerligt.

På grund av allt detta var samlingspartiets ungfinnar i allmänhet inte entusiastiska ens för borgerliga koalitioner, även om sådana i princip kunde ha betraktats som en vit samling mot ett rött upprorshot. Svinhufvuds falang hade också opponerat sig mot ofärdsårens enda koalitionsstat, Edvard Hjelts borgerliga senat 1908–1909. På samma sätt förhöll sig gruppen mycket kritiskt till regeringsplanerna 1920 då Rafael Erich bildade det självständiga Finlands första allmänborgerliga koalitionsregering. Åter en gång förundrade gruppen sig över gammalfinnarnas principlöshet: såsom Gustaf Arokallio uttryckte saken i ett privatbrev fanns det i samlingspartiet många som var mycket "svaga i anden"; gammalfinnarnas starke man Lauri Ingman skulle aldrig kunna lösgöra sig "riitingistään" [från sin ritning], han representerade "den gamla surdegen".<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Hultins dagbok 20.6. o. 21.6.1919, Hultins samling, VA Y 2234, RA.

<sup>32</sup> Svinhufvud t. Gustaf Ignatius 30.11.1921, Ignatius 29, HUB.

<sup>33</sup> Gustaf Arokallio t. Hultin 16.6.1919, 11.2.1920, 17.8.1922, Hultins samling, VA Y 2015, RA.



Också Hultin anförtrodde sin dagbok att regeringsfrågor inte tilltalade henne, ty "där inträffar alltid alltför många kompromisser". En koalitionsregering kunde vara motiverad i problematiska lägen, "men i allmänhet blir en sådan en svag bastard". Centern hade ringaktat högern och ännu inte "kommit till syndamedvetande". "Men de gamla suometarianerna är något annat, opportunister och redo till eftergifter. Jag börjar trivas allt sämre i detta sällskap." Samlingsklubben i Viborg, som starkt dominerades av ungfinnar, varnade partiledningen för att gå med i regeringen.<sup>34</sup>

Inställningen överensstämde åter en gång med Estlanders argument i samband med kampen om författningen 1918: kompromisspolitiken "blandar bort linjerna". Slutresultatet blev emellertid också i praktiken detsamma: svinhufvudianerna fick inom partiet ge vika för gammalfinnarna och Erich bildade regering.

Misstron mot borgerliga koalitioner innebar ingalunda att riktningen skulle ha varit mindre vit eller visat större förståelse för socialisterna än partiets gammalfinska majoritet, utan tvärtom: man tolkade den riktiga vita inställningen och legaliteten ännu striktare och snävare. Detta innebar inte en krigsförklaring mot de övriga borgarna, men nog en inställning som gick ut på att centern borde inse att den felat och falla till föga; före det kunde den inte anses samarbetsduglig.

Också på denna punkt var inställningen densamma som under ofärdsåren. Vid ungfinnarnas partikongress i april 1906, i segerstämningarna efter storstrejken, slog Juho Snellman fast, att man "borde hålla linjerna klara i förhållande till det parti som har varit med om att undertrycka lagligheten och velat hålla sig vid makten till vilket pris som helst. Gränslinjerna skall hållas klara så länge det andra partiet inte erkänner sin villfarelse."<sup>35</sup> År 1909 sammanfattade en av "svinhufvudianerna" sina negativa erfarenheter av koalitioner: "Det är väl uppenbart, att en dylik samlingsfundering sänker folkets sedliga ståndpunkt". Den suometarianska riktningen hade ju inte erkänt, att rätten på alla punkter måste vara avgörande. Han formulerade sin ståndpunkt på ett logiskt något märkligt sätt, men åtminstone så kategoriskt som möjligt: "Också i allmänhet anser jag, att så länge det finns suometarianer kan vi inte hålla ihop med suometarianerna."<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Hultins dagbok 3.2. o. 14.2.1920, Hultins samling, VA Y 2236, RA.

<sup>35</sup> Ungfinska partiets allmänna partikongress, prot. 6-7.4.1906, VA Y 4113-15, RA.

<sup>36</sup> Ungfinska partistyrelsens prot. 7.4.1909, VA Y 4125-4127, RA.

Till ungfinnarnas idealism hörde likaså att man borde driva "den rätta saken" också från helt hopplösa positioner och i strid med politisk moderikthet. I monarkistiska kretsar hade man 1918 hyst planer på att komplettera parlamentet med riksdagsmän valda enligt intresserepresentation, antingen genom att bilda en andra kammare eller genom att utöka den gamla riksdagen med intresserepresentanter. Planen torpederades av Ingman och Paasikivi såsom alltför högerinriktad redan under 1918 års monarkistiska konjunktur. År 1919 hade den i de nya förhållandena en ännu mera reaktionär, för att inte säga direkt provocerande prägel. Trots det lämnade Teodor Homén, som hörde till de gamla "svinhufvudianerna", tillsammans med Estlander in en motion om intresserepresentation till den nya riksdagen även om t.o.m. en så ideell person som Hultin hade avrått. Motionen kunde ändå inte gå igenom och den erbjöd motståndarna ett ypperligt agitationsvapen.<sup>37</sup>

Hultin hade rätt, t.ex. Väinö Tanner betecknade i sina memoarer motionen som ett försteg till Mussolinis fascistiska korporationssystem,<sup>38</sup> vilket i alla fall är en alltför långtgående tolkning. Det var mera fråga om en sista konvulsion av ståndsmonarkism av 1800-talssnitt än om ett embryo till 1920-talets fascism.

Det var emellertid envars plikt att föra fram ett initiativ eller ett angrepp som byggde på den rätta saken eller rättens makt, också då det inte fanns några utsikter till framgång, t.o.m. då man redan på förhand visste att resultatet skulle bli ett heroiskt självmord. Estlanders ordval är belysande och typiska:

Ibland kan det gälla att spränga i luften fästningsverk, så att de ej falla i händerna på fienden – ibland t.o.m. sig själv med! ... Politiskt: Hellre ta stryk ordentligt med ens än att årl. få sin portion afstraffning och gå under oket.<sup>39</sup>

Svinhufvuds idealism framgår även av ett samtal med Hultin om hans egen ekonomiska ställning efter 1918. Vid denna tid hade han inga andra säkra inkomster än sin pension från prokuratorsämbetet. Hultin skriver:

Jag kunde inte låta bli att antyda att han inte bort vara så anspråkslös. Sv. slog bort saken med anmärkningen att det inte går an att ställa större fordringar på en stat med så klena

<sup>37</sup> Hultins dagbok 28.3. o. 24.4.1919, VA Y 2233, RA.

<sup>38</sup> Väinö Tanner, *Kuinka se oikein tapahtui. Vuosi 1918 esivaibeineen ja jälkiselvityksineen* (Helsinki 1948), s. 491.

<sup>39</sup> Estlanders anteckningar 4.2.11 med bilaga o. 16.5.1911, Estlander 1, RA.

finanser som vår. Det lät som om han talat om sin gamla fattiga mor – så tänka och handla minsann inte många nu för tiden. Nej, den allmänna lösen lyder nog: roffa åt dig så mycket du bara kan, ty så göra också andra.

Hultin konstaterade, att Svinhufvud ansåg att han inte längre hade råd att köpa ens en päls – samtidigt som gulaschparvenyerna levde brett.<sup>40</sup> En annan inställning skulle emellertid enligt Svinhufvuds och Hultins mening inte ha varit oförvitlig. Det värsta tänkbara var socialt gagnlösa streubar som fikade efter materiella fördelar.

### *De gamla herremännen får stryka på foten*

Svinhufvud-falangen drev alltså in i en konservativ nisch, såväl inom den dominerande politiska kulturen som i fråga om maktförhållandena inom samlingspartiet. De bekände sig också till högern betydligt ivrigare än gammalfinnarna. Trots det skulle de ha betraktat påståendet att de hade blivit politiska reaktionärer som obegripligt. Enligt dem var det inte alls fråga om en politisk ståndpunkt, utan om den enda möjliga linjen, där individen offrade sig för värden som var större än han själv, för fosterlandets, laglighetens och meritokratins krav. Felet med den nya tiden var uttryckligen att dess representanter inte förmådde leva upp till detta ideal.

Svinhufvud, Hultin, Castrén, Estlander och många andra representanter för den äldre generationen drabbades av ödet att tvingas stryka på foten för en ny politisk kultur, vars mentalitet var helt annorlunda. Lika litet som "svinhufvudianerna" förmådde fatta de nya krafternas inriktning och krav på omedelbara radikaldemokratiska och sociala reformer, lika svårt hade dessa att i de äldres konservatism se något annat än en strävan att klamra sig fast vid gamla privilegier.

I ett bredare perspektiv framstår Svinhufvud och hans anhängare som i många avseenden likartade som konservativa grupper i resten av Europa efter världskriget. I hela Europa hade massorna och klasspartierna brutit fram och den gamla ståndspersonsklassen förlorat sina positioner; en av krigets sidoprodukter var en stor demokratisering eller åtminstone aktivering av massorna. I många europeiska länder resulterade detta i att den gamla bildade klassen och ståndspersonerna radikaliserades högerut och moderniserades i form av olika slag av autoritär konservatism respektive pseudo- eller helfascism. Målsättningen för sådana rörelser var inte att förvandlas till massrörelser i de-

<sup>40</sup> Hultins dagbok 31.1.1920, Hultins samling, VA Y 2236, RA.

mokratisk eller fascistisk mening, men nog att modernisera och popularisera sin framtoning för att bredda sitt stöd i kampen mot revolutionshotet från vänster.

Detta resulterade i olikartade tillämpningar: i Tyskland det tysk-nationella partiet, som slutligen svaldes av Hitler, i Österrike den s.k. Ständestaat och austrofascismen, i Ungern Horthys riksföreståndarperiod, som innebar en återgång till 1800-talets värden. I Spanien framträdde Francos, i Portugal Salazars och i Grekland Metaxas' diktaturer, vilka byggde på gamla konservativa eliter i kombination med pseudofascistiska fasader. Rumänien och Bulgarien styrdes genom kungliga diktaturer o.s.v.

I princip kunde Svinhufvud – eller Mannerheim – ha varit en potentiell Horthy, Dollfuss, Hindenburg eller Franco. Det var emellertid just Svinhufvud som 1921 på uppdrag av en centerregering och en centerpresident höll tillbaka de mest hetlevrade skyddskåreerna och som 1932 tillrättavisade och skickade hem de upproriska i Mäntsälä. Mannerheim förkunnade åter 1933 – efter mycket högerinriktade skeden – att man inte längre borde fråga var envar hade stått femton år tidigare. I förhållande till Rödmylle-Finlands framväxt utgjorde båda utan tvekan konservativa krafter, men ingendera utmanade slutligen demokratin. Hur skall man förklara skillnaden jämfört med resten av Europa?

Den viktigaste förklaringen står kanske att finna just i Svinhufvuds och många andras till ytterlighet utvecklade legalism och lagtrohet. Tröskeln för att med våld kullkasta ens en motbjudande demokrati var hög. Även om man var övertygad om att "ha rätt" och t.o.m. kapslade in sig i en radikal opposition skulle en ideologisk revoltberedskap ha stått i alltför stark konflikt med den traditionella lagtroheten – rent av dyrkan av lagen. Det var en sak att försvara Hohenthal då motståndaren var ett system som upplevdes som öppet brottsligt och som förtryckande, en annan att kullkasta en demokratisk republik och dess demokratiskt valda president och regering. Även om de kunde upplevas som främmande, hade de kommit till i enlighet med lagens alla former. En revolt mot en sådan överhet skulle ha riskerat just den moral- och sedlighetsuppfattning och den grund på vilken man ansåg att man byggde sin egen politik – och hela sin världsbild. För Svinhufvuds generation var detta en andlig överlevnadsfråga i mycket högre grad än för frihetskrigs- samt AKS- och IKL-generationerna.

För t.ex. Ernst Eslander blev det nästan övermäktigt att ens 1930 rösta för kommunistlagarna, eftersom Lapporörelsen enligt hans mening innebar ett

angrepp på lagligheten. Enligt hans mening ändrades saken inte av att gärningsmännen nu var vita, ty företeelsen var densamma: ett angrepp mot lagen, liksom från tsarismens sida 1899–1917 och från den röda revolutionens sida 1917–1918.

Under Lappo-åren plågades arvingarna till Svinhufvuds ungfinskhet inte av alldeles lika svåra samvetskval, men i princip var också deras reaktion likartad. Den radikalaste högerinriktningen måste stoppas när den överskred laglighetens gränser. Dessa ungfinnar framträdde sista gången som en kraft att räkna med inom samlingspartiet åren 1930–1931 när det gällde att hålla tillbaka mera radikala högermän. När radikalerna tog kontrollen över partiet 1932–1934 var det uttryckligen de gamla ungfinnarna Pekka Pennanen, Kaapro Moilanen och Erkki Paavolainen som drev en moderat linje i partiets riksdagsgrupp. De moderatas språkrör var den tidigare ungfinska tidningen *Karjala* och deras bakgrundskraft var den förkroppsligade ungfinska legalismen – Svinhufvud, som nu valts till president. Inom partimaskineriet hade ungfinnarna inga viktiga positioner, men där bekämpades radikalerna åter av den gamla generationens suometarianer såsom Ingman, Paasikivi, Kyösti Haataja, K.N. Rantakari, till en början också Paavo Virkkunen. Gamla motståndare fann denna gång varandra och rensade slutligen samlingspartiet från IKL-elementen.<sup>41</sup>

En annan förklaring till att olika varianter av fascism avväjdes i Finland är kanske att dess potentiella bärare representerade "lägre stånd" jämfört med de europeiska aristokrater som stod i spetsen för den autoritära konservatismen. Svinhufvud och Mannerheim var förvisso adelsmän, men politiskt hade de aldrig beklätt sådana ledande positioner och privilegierade ställningar som deras ståndsbröder i Centraleuropa. De senare var sedan gammalt vana att trygga sin oligarkis rättigheter, varför tröskeln att göra det också i de nya förhållandena var låg. Vilken respekt kunde dessa aristokrater hysa för socialistiska och andra uppkomlingselement, för dessas system och deras laglighet? Svinhufvud och samlingspartiets ledare representerade trots allt betydligt lägre sociala skikt. Deras grundinställning var att demokratin skulle utvidgas, inte inskränkas. Autoritarismen hade stått i deras egen väg, i synnerhet i form av Nikolaj II och gendarmväldet.

Svinhufvuds riktning representerade på ett mentalt plan egentligen samma

<sup>41</sup> *Vesa Vares, Vanhasuomalainen. Lauri Ingman ja hänen poliittinen toimintansa* (Juva 1996), passim, särsk. s. 497–512.

slags företeelse som dess diametrala motsats, de radikalaste suometarianerna på 1910-talet. Inom den gammalfinska riktningen fanns en gammaldags oppositionsrörelse, som grupperade sig kring tidningen *Wiipuri* och Yrjö-Koskinens söner. Också den var övertygad om att det avgörande inte var att räkna platser i parlamentet, utan att inse vem som hade rätt och vad som var ett genuint nationellt parti. En riktning som fyllde dessa kriterier skulle till slut segra med tyngden av sin egen kraft. Denna opposition förblev emellertid en klar minoritet och rensades ut ur gammalfinnarnas krets, när dess existens blev ett hinder för politisk salongsfärdighet. På alldeles samma sätt hade Svinhufvuds grupp haft sina svårigheter som minoritet i det av Ståhlberg styrda ungfinska partiet.

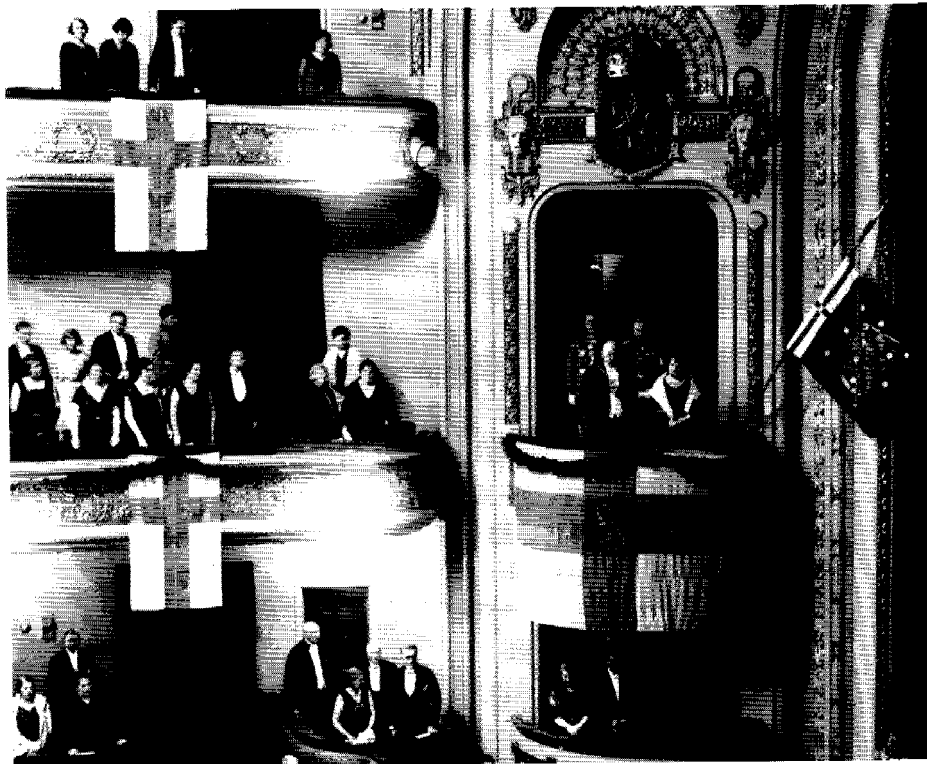
För Svinhufvuds falang var undfallenhet i *Wiipuri*-gruppens tappning givetvis en styggelse, ifall man ser till politikens innehåll. Extremerna närmar sig emellertid nästan alltid varandra. Ifall man ersätter undfallenhetsgruppens begrepp "nationalitet" med "lag" kommer man rätt nära Svinhufvud, eftersom det grundläggande sättet att gestalta världen och politiken präglas av en djupgående idealism av samma typ. I båda fallen var det viktigare att förfoga över "riktiga insikter" än över nationens kvantitativa majoritet.

Svinhufvud kunde uppskatta t.ex. Eino Sakari Yrjö-Koskinen som person. Efter dennes död skrev han till Hultin 1916, att Eino Sakari hade varit "en politisk antipod", men "en hederlig själ i all sin suometarianism"; "må den gamle hederlige motståndaren vila i frid!"<sup>42</sup>

Allt som allt skärpte förryskningsåren den mentalitetsskillnad som även i övrigt fanns bland ungfinnarna. Samma skillnad kan i ett bredare perspektiv iaktas mellan en gammaldags idealistisk och en mera pragmatisk generation. Splittringen blev verkligt akut först under den andra förtrycksperioden, men den kunde utan svårighet urskiljas redan under den första – det var fråga om två olika mentaliteter.

Den inställning som Svinhufvud och Castrén representerade var framför allt en fortsättning på KPT-riktningen på 1870-talet, som företrädades av en studentgruppering som skapades av den legendariske och ultranationalistiske Lauri Kivekäs. I synnerhet Castrén var till sin karaktär en mycket hetsig "kampens man", som väckte lika häftiga känslor hos andra, för eller emot. Man talade om honom med uttryck som "basunröst", "rytande lejon" o.dyl. Det är karakteristiskt för hans och många, många andra personers av Svin-

<sup>42</sup> Svinhufvud t. Hultin 2.2.1916, Hultins samling, VA Y 2098, RA.



*En ålderstigen Svinhuvud som president i den självständiga republiken Finland. (Museiverket)*

hufvuds och Estlanders typ att de i och för sig var absolut uppriktiga, heder-samma, idealistiska, osjälviska och energiska. De kämpade med hela sin kraft och utan att spara sig för allt det som enligt dem var moraliskt riktigt samt överensstämde med folkets och mänsklighetens fördel.

Till avigsidan hörde dock att människor av detta slag såg "gott" och "ont" som i det närmaste oförenliga motsatser. För dem var det svårt att se nyanser mellan extremerna och att förstå dem som gick med på kompromisser, något som ofta likställdes med en köpslagan på rättens och sanningens bekostnad. Såsom konstaterades i fråga om Castréns person kände han inte andra kamp-former än "öppen attack" och "grovt artilleri". I ett privat brev till en vän betecknade han rättframt Bobrikov som "en lus".

När man begrundar dessa svart-vita attityder måste man i alla fall minnas, att denna idealism på sätt och vis var ett uttryck för tidens anda och började te sig anakronistisk först i det skede då miljön förändrades. Tiden var ytterst idealistisk. Man trodde fast och uppriktigt på sina egna ideologiers styrka, seger och världshistoriska frammarsch, det må sedan ha varit fråga om nationalitetstanken, språkfrågan, social jämlikhet eller den riktiga Rysslandspolitiska linjen. Agathon Meurmans åsikt, att den riktiga ståndpunkten alltid skulle segra även om den så stöddes bara av en enda person, är belysande. Å andra sidan måste man minnas att också dessa idealister många gånger blev tvungna att leva med kompromisser i det praktiska livet.

Jämfört med Svinhufvud, Castrén, Hultin och Estlander var Ståhlberg eller Lauri Ingman helt annorlunda. De beredde och förhandlade, var reserverade utskottsarbetsmyror; deras politiska och mentala anlag gjorde dem till utmärkta kommittémedlemmar och kompromissvarvare. Det är betecknande att Ståhlberg inte hade sina rötter enbart i KPT, utan snarare i tankemodeller som var vanliga inom kretsen kring *Valvoja*, och att han hade haft kontakter med gammalfinskheten. Paasikivi stod politiskt nära samma modell, även om han var mera emotionellt lagt och rent av hade en benägenhet för raseriutbrott.

Å andra sidan var det ändå Svinhufvud som blev första republikens ikon snarare än Ståhlberg, ty det var lättare att knyta känslor till honom och minnas hans insatser som hjältedåd. Samtidigt var han en person hos vilken inte ens den hårdaste motståndare, åtminstone inte på den borgerliga sidan, egentligen någonsin såg svekfulla eller personligen egoistiska strävanden. Ofta nog såg man häftighet, naivitet t.o.m. enfaldig hederlighet, men personen Svinhufvud i sig väckte inte sådana negativa känslor som nästan alla andra politiker.

I första republiken intog Svinhufvuds riktning en ställning som ett slags opinionsledare, trots att makten under största delen av tiden stadigt låg i händerna på Ståhlbergs anhängare, agrarförbundet, Ingmans anhängare och slutligen rödmyllan. Svinhufvudianernas ideella värderingar avtecknar sig t.ex. klart bakom 1930-talets fosterländska filmer såsom *Februarimanifestet*, *Jägarens brud* och *Aktivisterna*. Särskilt domaren Kotka i *Februarimanifestet* är som ett porträtt av Svinhufvud fränsett att Kotka dör under sin förvisning i Sibirien.

Som politiska maktfaktorer hade Svinhufvuds anhängare för det mesta stegvis skjutits åt sidan och de betraktades ofta som alltför hetsiga. De hade



dock ovedersägliga argument och meriter som stora kämpar såväl under ofärdsåren och självständighetskampen som mot kommunismen. Även om lagtrohet av Svinhufvuds modell på 1940- och 1950-talen fick sin dom i Paasikivis anda och på 1960- och 1970-talen fördömdes av vänstern som radikal högerorientering, kan man se tecken på att traditionen åter har vaknat till liv.

I  
so  
st  
o  
id  
la  
de

ra  
up  
pu  
po  
ria  
be  
bl  
til  
et

frå

nå

—  
Hi

# Grundlag och statspraxis

## Spänningen mellan presidentmakt och parlamentarism i Finlands statssystem

JAAKKO NOUSIAINEN

I en modern stat bildar författningen en grundläggande uppsättning normer som ger stadga åt den offentliga maktutövningens former och medborgarnas ställning; i demokratiska förhållanden betraktas normerna som ett neutralt och relativt bestående samhällsavtal. Alla konstitutioner är emellertid också ideologiska dokument och som sådana unika: de uppstår i specifika nationella förhållanden och bär med sig en prägel av den situation som var rådande då de godkändes.

Ett författningsdokument kan knappast någonsin planeras och utarbetas rationellt utgående från en klar referensram. Statsbyggarnas konstitutionsuppfattning består av element på olika nivåer, som tagit form vid olika tidpunkter. Beroende på situationen innefattar uppfattningen i varierande proportioner den dominerande kulturkretsens allmänna historiska idé- och teoriarv, sekellånga erfarenheter av den egna politiska historien, maktpolitiska beräkningar utgående från samhällsliga motsättningar, en förkärlek för etablerade institutioner, intryck från utländska förebilder samt reaktioner på tillfälliga händelser i samtiden. De olika elementen är invävda i varandra på ett oupplösligt sätt.<sup>1</sup>

Konstitutioner är sålunda en del av den samhällsliga verkligheten, de utgår från intresse- och maktpositioner samt bestämmer statlig praxis i växelverkan

<sup>1</sup> Se Jaakko Nousiainen, 'Suomen hallitusmuodon toimivuus: valtiosieteilijän näkökulma', *Politiikka* 1995, s. 21.

med andra reella faktorer. Också i bästa fall är deras förmåga att styra endast begränsad och när den politiska miljön förändras uppstår spänningar som måste monteras ned på ett eller annat sätt. Ett tillvägagångssätt är att anpassa författningen till utvecklingen genom att ändra dess bokstav. Extremfall av fredliga ändringar är å ena sidan totalrevisioner inför hotande legitimitetskriser och å andra sidan "periodservice" av begränsad omfattning och betydelse.

Som sådana ger författningar emellertid rikligt spelrum för variationer i den praktiska verksamheten. Normerna inom den offentliga rätten och särskilt i en författning är – i motsats till privaträttens normer – vida och smidiga eftersom de reglerar stora helheter och är ideologiskt laddade. Ifall de betraktas som starkt bindande, krävs en tolkningsdoktrin som stöd – ett extremt exempel är grundlagens stadgande om egendomsskydd. Tolkningar kan dock ändras med "en lätt böjning". Ifall normen är svagt bindande uppstår inget problem, utan praxis har ett visst fritt spelrum.

Praktiska förändringar i det system av växelverkan som de statliga aktörerna bildar kan ske i flera alternativa eller kombinerade former.<sup>2</sup> Den mest konkreta är en ändring av arbetsfördelningen då uppgifter "glider över" från en institution till en annan, t.ex. om en ny president gestaltar sin roll i en mera parlamentarisk anda än tidigare eller om riksdagen passivt accepterar de inkomstpolutiska förhandlarnas förhandslösningar. Beslutsfattandets tyngdpunkt kan förskjutas också genom att de inbördes sanktionerna mellan institutionerna förändras. Republikens president förfogar sålunda över officiella och inofficiella påverkningssjälvigheter i flera riktningar: han kan rikta sanktioner mot riksdagen, statsrådet, partiledarna, den högsta byråkratin o.s.v. För det tredje kan det rådande systemet av interaktion och balans rubbas ifall fördelningen av aktörernas resurser förändras. Betydelsefulla är såväl organisatoriska och ekonomiska resurser som stöd från inflytelserikt håll som legitimerar respektive aktörs aktivitet.

Vilka förändringstryck som riktas mot den skrivna konstitutionen – hur effektivt den kan bromsa förändringar och hur stort spelrum de styrande eliterna är redo att ge den – avgörs av författningsnormernas struktur, uppkomstsituation och ålder, omfattningen av ekonomisk-social förändring under författningens giltighetstid samt den samhälleliga konfliktens natur. Spelrummet för politisk praxis är störst i fredliga utvecklingskedan då kon-

<sup>2</sup> Ilkka Heiskanen, 'Valtioneuvooston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä', *Valtioneuvooston historia* III (Helsinki 1975), s. 108–109.

fliktnivån är låg och inga samhälleliga hot föreligger. Då det rådande samhälls- och styrningssystemet upplevs som hotat brukar de styrande eliterna sträva efter att frysa ned en författning som gynnar dem, att minimera formella förändringar och nya tolkningar samt att förhindra praxis som ändrar författningens karaktär. I nationella kriser får författningens procedurnormer slutligen stryka på foten – rent av krossas – under stor konsensus eller under tryck från massaktioner, eftersom sådana normer då anses ha relativt ringa betydelse i förhållande till beteendenormer som rör politikens innehåll.<sup>3</sup>

### *Författningsideologierna åren 1917–1919*

Regeringsformen 1919 utformades och godkändes i ett läge som präglades av en våldsam ideologisk och intressepolitisk korssjö inom nationen. Under det föregående seklet – under en statsbildnings- och nationsbyggnadsprocess – hade ett monarkcentrerat maktsystem konsoliderats under former som i ett internationellt jämförande perspektiv ter sig ovanligt fredliga. En betydande del av samhällets överskikt hade anammat detta system som en integrerad del av sin politiska kultur. Från Europa strömmade konkurrerande demokratiska tankeriktningar, vilka institutionellt konkretiserades i ett parlamentariskt styrelsesätt grundat på regeringens ansvarighet inför folkrepresentationen. I en av inbördeskriget skärpt atmosfär balanserade de borgerliga liberalerna mellan dessa uppfattningar, medan man på den yttersta vänsterkanten rent av gick in för ett sovjetsystem.

I diskussionen om regeringsformen byggde argumenten för monarki respektive parlamentarisk republik, såsom I i s a R ä s ä n e n har påvisat, på två olika operationella maktuppfattningar.<sup>4</sup> Efter det röda upproret argumenterade såväl monarkister som republikaner för en stark regeringsmakt och den ordning en sådan förväntades medföra. Medan det för monarkisterna var viktigt att trygga en suverän och stark regeringsmakt i förening med en från partisträvanden fri konsensuell demokrati, utgick republikanerna från folkligt självstyre, som i form av ett verkligt folkvalde också skulle garantera ordnade förhållanden. I monarkisternas konception utövades makten av en utifrån kommande, fjärran auktoritet, som ”styr ärendena i en regelbunden, reglerad och önskad fåra i motsats till en i olika riktningar slitande och tvistig kamp

<sup>3</sup> Jaakko Nousiainen, 'Poliittisen valtiosäännön kehittäminen', *Politiikka* 1983, s. 416–424.

<sup>4</sup> Iisa Räsänen, 'Järjestystä vai itsehallintoa? Vallan käsite Suomen hallitusmuotokeskustelussa 1918', *Politiikka* 1998, s. 263–272.

mellan partier". En stark makt utgör en egen odelad helhet. Enligt republikanerna kunde däremot enbart folkets genom val säkrade stöd och förtroende garantera demokrati och en stark regeringsmakt. Den senare kunde utövas av republikens president som statens ledare.

I processens första skede, före inbördeskriget, styrdes författningsfädernas verksamhet av den republikanskt-parlamentariska uppfattningen. Grunden för K.J. Ståhlbergs författningstänkande var en genuin tillit till den parlamentariska demokratins grundvärden, allmän rösträtt, riksdagen som tolk för folkviljan och regeringens ansvarighet. Till denna inställning anslöt sig emellertid å ena sidan en på den borgerliga sidan allmän misstro mot en regerande riksdag och å andra sidan en betoning av en stark regeringsmakt, som utgick från ett för en förvaltningsman typiskt effektivitetstänkande. I en programskrift som Ståhlberg publicerade genast efter kriget ansåg han att det författningsförslag som uppgjorts av den av honom ledda kommittén tillfredsställde dessa dualistiska förväntningar:

Eftersom enligt detta förslag man på nytt skulle garantera allmänna medborgerliga rättigheter och republiken Finland skulle få en av folket vald president med rätt omfattande befogenheter, men denne skulle verka i samråd med inför riksdagen ansvariga ministrar, med statsrådet, och hans beslut i allmänhet alltid måste vara kontrasignerade av en minister, har vi alltså här garantier för en såväl verkligt effektiv som demokratisk regeringsutövning.<sup>5</sup>

Författningsdramat styrdes sedan i det sista skedet in på denna medelväg och båda extremfalangerna blev tvungna att svälja en obekväv kompromiss. Precisionen i den juridiska regleringen och prognoserna om delsystemens funktionsförmåga svarade emellertid inte mot varandra. Som grund för statsöverhuvudets ställning lämpade sig en traditionell nordisk kungamakt anpassad till presidentens ställning; ett starkt komplement tillkom från det nyaste liberalistiska maktfördelningstänkandet. I regeringsformen uppräknas separat presidentens samtliga maktbefogenheter och de sätt på vilka de utövas och de framhävs med pondus. Beträffande parlamentarismen uttrycker regeringsformen däremot endast ett grundstadgande och den uppställer flera begränsningar för riksdagens makt. Utifrån utländska erfarenheter kunde man i alla fall förutskicka vilken utformning småpartiparlamentarismen skulle få också i Finland. Däremot var det en gåta hur stark motkraft presidenten skulle för-  
må utveckla.

<sup>5</sup> K. J. Ståhlberg, *Puheita 1919–1925* (Helsinki 1925), s. 169–170.

Under behandlingen av regeringsformen talade man knappast alls om den tredje parten i den institutionella maktriangeln, om statsrådet. Den bipolära statsuppfattning som dominerade diskussionen (statsöverhuvud vs riksdag) tonade helt ned regeringen och statsministern. Landets allmänna styrelse hade under ett sekel handhåfts av den kollektiva senaten och dess ställning betonades ytterligare i självständighetsprocessens brytningsskede. Den existerade emellertid synbarligen i en så konsoliderad och konventionell form, att man inte ens förmådde tänka sig den eller dess förman i en annorlunda roll. I de dåtida förhållandena kunde de flesta knappast ens föreställa sig en aktiv stat, långsiktiga politiska linjedragningar eller ett behov av operativt ledarskap. Ministären uppfattades som ett administrativt kollektiv utan topp.

Det är i alla fall anmärkningsvärt att man inte alls dryftade den nyinförda parlamentarismens inverkan på förhållandet mellan statsöverhuvudet och ministären. Åsidosättandet av statsrådet i diskussionen föll sig naturligt också därför att detaljerade normer för dess verksamhet utfärdades först senare, vid 1921 års riksdag. I självständighetsskedet ombildades senaten ju till statsråd nästan enbart genom ändringar av benämningar. Senare dryftade man inte längre regeringens ställning; parlamentariskernas ställningstaganden präglades av en vilja att förenkla administrationen och skära ned statens utgifter. Man kunde egentligen ha väntat sig att vänstern i detta sammanhang hade försökt uppnå ett effektiviserat parlamentariskt ledarskap, men i enlighet med socialisternas tidigare linje framfördes på detta håll att målsättningen inte var en "regerande statsmakt", utan en verkställande regering som byggde på de enskilda ministrarnas ansvarighet. Ingen part försökte föra fram statsministern som en verklig politisk ledare. Tvärtom, man ansåg t.o.m. att statsministerns roll väl kunde förenas med uppgifter som ålåg någon minister med portfölj. Även på denna punkt måste man beakta 1920-talets och inte 1990-talets förhållanden. I t.ex. Nederländerna kom man till rätta utan en egentlig statsminister ända fram till andra världskriget.

### *Två styrelsemodeller*

1919 års regeringsform fastslog inte ett politiskt system som kunde tillämpas mekaniskt som sådant. Såsom i äldre konstitutioner stadfästes i kortfattade och koncentrerade ordalag relativt vida ramar, till vilka envar av beslutsfattarna knöt sina egna strävanden, förhoppningar och farhågor. Med ett visst våld på konstitutionslogiken förenades i författningen två element: stelhet och

smidighet, auktoritet och folkvälde, centralisering och decentralisering. I den moderna politologiska diskussionen har framförts olika åsikter om huruvida elementen är kommensurabla och funktionella.

Argumenten för presidentmakten bygger i denna kombinerade modell å ena sidan på en uppfattning om att partivälde är labilt, å andra sidan på ett renodlat kristänkande. Statsöverhuvudet korrigerar som en stabiliserande faktor det smidiga delsystemets – den partibaserade parlamentarismens – dysfunktionella drag och han utgör en resurs som tas i bruk då inre och yttre kriser hotar nationens och statens trygga liv. Sålunda försvarar den italienske forskaren Giovanni Sartori blandssystem och ser ett dualistiskt styre som funktionsdugligare än någondera av de renodlade typerna. Han för även fram en kraftigt moderniserad version av den gamla "reservmaktsteorin". När det parlamentariska maskineriet fungerar tillfredsställande befinner sig presidentinstitutionen i ett vilotillstånd, men vid störningar stiger presidenten fram som en ledande kraft till följande parlamentsval.<sup>6</sup>

Försvaret för parlamentarismen bygger på en betoning av regeringssystemets smidighet. I ett parlamentariskt styre åstadkommer många aktörer – partier, deras ledare, riksdagsmän o.s.v. – under valperioden regelbundet förändrade konstellationer och bringar regeringen att vackla, men i systemet ingår korrigerande mekanismer, som återställer balansen och legitimiteten innan stora skador hinner uppstå. Byte också av statsminister är något som hör till livets normala gång. I ett parlamentariskt system är kriser sålunda regeringsskriser, inte regimkriser. Kriser av det senare slaget uppstår lättare i presidentiella system då oväntade händelser rubbar en enskild aktörs ställning eller ger upphov till konflikter mellan aktörer. Förutsägbarheten är därmed svagare i ett presidentiellt system än i ett parlamentariskt.<sup>7</sup>

En annan observation gäller problemet med konkurrerande legitimiteter. När såväl folkrepresentationen som statsöverhuvudet har valts genom direkta val, kan båda göra anspråk på att ha folkets primära fullmakt. Enligt detta synsätt är ministären och statsministern ombud för parlamentet. Företeelsen tillspeas om valprocessen gynnar valet av en "outsider" till posten som statsöverhuvud. En president med ringa politisk erfarenhet saknar anknytningar

<sup>6</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (London 1994), kap. 7 o. 9. För den aktuella diskussionen i Finland, se Max Jakobson, 'Presidentti ja parlamentarismi', *Helsingin Sanomat* 17.8.1994 o. 'Tarvitaanko vahvaa presidenttiä', *ibid.* 15.1.1999.

<sup>7</sup> Tex. Juan Linz, 'The Perils of Presidentialism', *Journal of Democracy* 1990, s. 51–69.

till partierna och parlamentet och är benägen att betona sin ställning som en separat institutionell enklav.<sup>8</sup>

### *Mot vardaglig parlamentarism*

Kärnfrågan då det gällde att utforma en tillämpningspraxis för författningen blev alltså att finna en fungerande balans mellan ett presidentiellt och ett parlamentariskt maktcentrum samt att jämka samman konkurrerande legitimitetskrav och att undvika konflikter. Den nya regeringsformen innehöll en paradox: som ett resultat av den under ofärdsåren skärpta legalismen var den transparent och konturskarp i detaljer och man ville läsa den ordagrant. Som helhetskonception erbjöd den emellertid två alternativa modeller; statspraxis kunde vackla mellan dem, ifall båda var legitima och ingenderas stöd var strikt knutet till samhällsklass eller politisk riktning.

Till all lycka blev detta inte fallet. Det förefaller som om ingen i högre grad hade blivit alarmerad när det politiska livet från början av 1920-talet, och mera genomgående under den andra presidenten Lauri Relander, sökte sig in i den europeiska mångpartiparlamentarismens konventionella fåror. I decenniets starkt centerdominerade klimat fick den primärt parlamentariska tolkningen av konstitutionen övertaget över den primärt presidentcenterade. Det är anmärkningsvärt hur snabbt och på hur bred front denna republikansk-liberala uppfattning accepterades som grund för de politiska processerna. Den tidigare gammalfinnen Lauri Ingman är ett utmärkt exempel på hur författningskampens ledande monarkister anpassade sig till parlamentariska förhållanden.<sup>9</sup> Juristen Rafael Erich talade 1917 ironiskt om "den berömda negerrepubliken Haitis parlamentarism", men under den nya republikens första år – sedan han själv varit statsminister – varnade han presidenten för att ett "personligt" styre stred mot parlamentarismen. För presidenten reserverade han närmast rollen som en stark medlare.<sup>10</sup>

För högern var presidentinstitutionen, i statsöverhuvudets "paraddräkt", värdefull och värd att försvara – den framställdes på offentliga arenor som okränkbar. Ämbetets innehavare fick emellertid inte njuta av verklig upp-

<sup>8</sup> Se Matthew Soberg Shugart & John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge, Mass. 1992), s. 32–36, 51–52.

<sup>9</sup> Vesa Vares, *Konservatiivi ja murrosvuodet. Lauri Ingman ja hänen poliittinen toimintansa vuoteen 1922* (Helsinki 1993).

<sup>10</sup> Se Jaakko Nousiainen, *Tasavallan presidentit valtiollisina johtajina K.J. Ståhlbergista Mauno Koivistoon* (Juva 1985), s. 50, 97–98.



skattning och aktning, vilket fallet Relander tydligt visade. I den operativa politiska processen lästes de flesta av presidentens befogenheter som beslutsfattare s.a.s. genom parlamentarismens matta glas. Den inflytelserika högerns parlamentariska sinnelag stärktes av att ingendera av de två första presidenterna var populära i dess krets. Man ville alltså inte att de skulle framstå som starka politiska linjedragare.

Ståhlbergs politiska ställning var svag och han förfogade inte över resurser att utveckla ett extensivt styre – ifall han överhuvudtaget hade velat göra det. Han valde en ytterst formell roll, vars kärnområde var valet av ny statsminister och utrikesminister. I denna presidentroll ingick en påverkan bakom kulisserna i växelverkan med hans fåtaliga politikervänner. Såväl partikonstellationen som den monarkistiska traditionen, som begränsade presidentens aktivitetsfält, förhindrade i första skedet och har fram till våra dagar förhindrat ett från femte republiken i Frankrike känt *majoritært styre*, som uppstår då den presidentiella och parlamentariska maktpolen smälter samman och statsöverhuvudet höjer sig till en ställning där han samtidigt också är operativ regeringschef.

Presidentinstitutionen hade en stark traditionell och konstitutionell legitimitet, medan parlamentarismens legitimitet byggde på en demokratisk fullmakt. Dessa två maktutövningssystem placerade sig i allt väsentligt på olika plan i den politiska processen och en legitimitetskonflikt behövde inte uppstå. Statsrådet var en vardaglig verkställare som stöddes eller tolererades av riksdagens majoritet, medan presidenten var en symbol för nationen och en högsta auktoritet, som trots allt sist och slutligen agerade inom rätt snäva ramar.

Finlands regeringssystem kom alltså att representera en klar dyarki, ett dubbelledarskap, där gränsen mellan de centrala aktörernas – presidentens och statsministerns – aktivitetsfält utgjorde ett slags ”grå zon”. Arbetsfördelningen och skillnaden mellan aktivitetsnivåerna var dock så klara, att konstellationen kunde svaja från en sida till en annan, men förbli relativt stabil och inte driva in i konflikter. De smalbasiga och ofta växlande regeringarna hade en svag bindning vid den politik de förde. I dessa förhållanden uppstod inga konstitutionella kriser, ifall presidenten stod på sig i det avgörande ögonblicket eller dirigerade regeringen i beredningsskedet. Det parlamentariska maktcentret var åter för sin del redo att ge efter och anpassa sig till statsöverhuvudets interventioner.

Inom den vardagliga politiska verksamheten låg politikens tyngdpunkt i varje fall på axeln riksdag-regering och det föreföll före vinterkriget som om



*Republiken Finlands förste president K.J. Ståhlberg tillträdde år 1919. Medalj graverad av E. Filén, slagen till presidentens 60-årsdag. (Museiverket)*

den definitivt skulle konsolideras där. Under Relanders presidentperiod 1925–1931 fanns det redan en elit bestående av ett tjugotal partiledare och topparlamentariker, som beskar presidentens rörelsefrihet i synnerhet i regeringsbildningsprocessen och som inte tog hans beskäftiga aktivitet på fullt allvar. När Svinhufvud tillträdde presidentämbetet buren av en högervåg framträdde strävanden att läsa regeringsformen i en presidentiell anda och att kringskära det parlamentariska styret också lagstiftningsvägen, men förvirringen i partiförhållandena förhindrade även i detta skede uppkomsten av ett majoritärt styre. När förhållandena lugnade sig blev presidenten i allt högre grad en "övervakare" av ministrarna och en symbol för den klassbaserade klyftan i samhället. Hans sista viktiga ställningstagande var hans vägran att acceptera socialdemokrater i regeringen, men det ledde sedan också till att 1937 års presidentval innebar ett medvetet val mot en personlig presidentmakt och för ett parlamentariskt regeringssätt.

Under sin långa lantdags- och riksdagsmannabana hade Kyösti Kallio kommit att omfatta det parlamentariska regeringssättet och han utnyttjade inte sina formella befogenheter för att framställa maktanspråk. Han bad vederligen, t.o.m. vid ett par tillfällen, att få delta i ministärens inofficiella rådslagningar, regeringens s.k. aftonskola, men statsminister Cajander vägrade

gå med på detta.<sup>11</sup> En partibaserad parlamentarism som byggde på samarbete mellan två stora grupper tålde inte en sådan intervenerande påverkare. När Max Jakobson forskade i handlingar från slutet av 1930-talet blev han förvånad över vilken obetydlig roll republikens president spelade också i det utrikespolitiska beslutsfattandet. Endast sällan besvärade man sig med att diskutera viktiga utrikespolitiska avgöranden med Kallio.<sup>12</sup> Redan under självständighetstidens första decennium hade utrikespolitiken i främsta rummet varit utrikesministerns politik, nu utformades politiken av regeringens utrikesutskott och inre krets. Det är symptomatiskt att Tuttu Tarkiainen inte i sin doktorsavhandling om presidentens ställning (1938) överhuvudtaget tog upp statsöverhuvudets utrikespolitiska makt. Periodens atmosfär avspeglas också i att Paavo Kastari i sin avhandling om riksdagsupplösning (1940) hävdade att presidenten inte kunde fatta ett beslut som stod i strid med en av regeringen med eftertryck framförd rekommendation.<sup>13</sup>

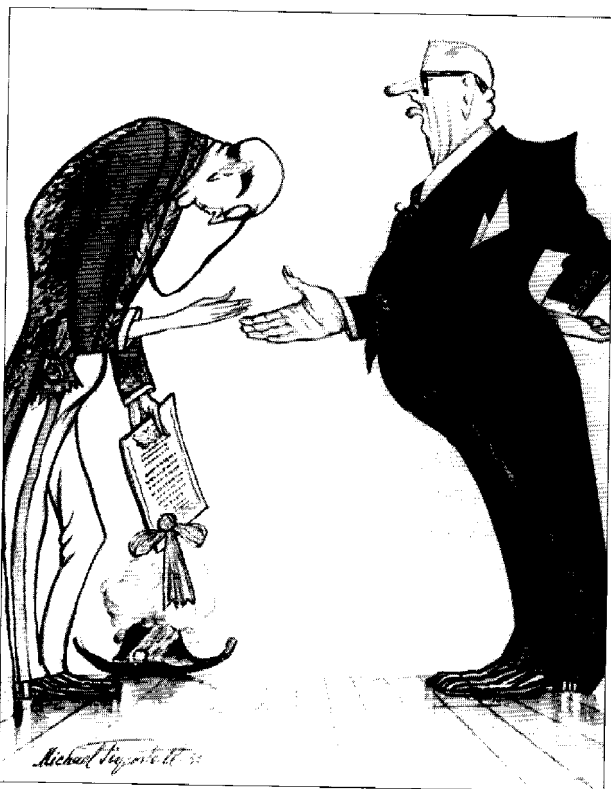
### *Stärkningen av presidentinstitutionen*

Det är omöjligt och överflödigt att dryfta om någon del av presidentmakten redan hade höljts i damm och ifall en aktivering hade kunnat äga rum utan krig och kris. Som en följd av dylika förhållanden regerades Finland i vilket fall som helst i femtio år inom ramen för ett semipresidentiellt system. Nyckeln var det utrikespolitiska ledarskapet. I en kris där nationens existens står på spel frågar man inte efter konstitutionella befogenheter. De starka ledarna Risto Ryti och J.K. Paasikivi tog sig befogenheter och tog dem med sig då de flyttade från statsministerns tjänsterum till presidentens slott. I mars 1946 tog Paasikivi närmast med sig enbart utrikespolitiken. Med tanke på tillämpningen av författningen är det intressant hur radikalt tolkningen av regeringsformens § 33 ("Om Finlands förhållande till utländska makter bestämmer presidenten") förändrades under ett decennium. Det presidentiella – och mycket personliga – ledarskapet inom utrikespolitiken accepterades inte bara som praxis inom det spelrum regeringsformen medgav, utan som en rättfärdigad och förpliktande tolkning av den skrivna författningen. Grunden var

<sup>11</sup> Nousiainen, *Tasavallan presidentit*, s. 123.

<sup>12</sup> Max Jakobson, *Paasikivi Tukholmassa* (Helsinki 1978), s. 101–103.

<sup>13</sup> Tuttu Tarkiainen, *Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisisessa hallitusjärjestelmässä* (Jyväskylä 1938). Paavo Kastari, *Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan* (Vammala 1940).



En underdånig Urho Kekkonen mottar statsministers fullmakt av president Paasikivi. Karikatyr av Michael Tigerstedt 1953. (Museiverket)

detta till synes entydiga stadgande i författningens "paraddräkt", men nu lösgjordes det ur författningsdokumentets totalitet och gavs en särskild, från andra stadganden avvikande, betydelse som verklighetsbeskrivning. En sådan ställning hade stadgandet enligt Sven Lindmans undersökning inte alls intagit i den ursprungliga författningskonceptionen.<sup>14</sup>

Vi saknar specialundersökningar av hur denna förändring gick till på argumentationsnivån, men den praktiska bakgrunden var de utrikespolitiska relationerna till den autokratiskt styrda Sovjetunionen; detta har utretts t.ex. i en

<sup>14</sup> Sven Lindman, 'Presidentens ställning', *Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi forskningsinstitut* 45 (Åbo 1979), s. 50.

systematiserande undersökning av Ora Meres-Wuori.<sup>15</sup> I vilket fall som helst betonade Paasikivi redan i sitt tal då han tillträdde sin andra ämbetsperiod år 1950 att utrikespolitiken enligt regeringsformen hörde till presidentens ansvarsområde och att han avsåg att "orubbligt hålla fast vid" de målsättningar han uppställt. Normen blev alltså starkt bindande, men i ett läge där landets utrikespolitiska spelrum var begränsat medförde dess vida utformning inga tolkningsproblem, utan presidentens fullmakt kom att vara rätt så öppen. Tolkningsproblemet blev aktuellt först i de helt förändrade förhållandena på 1990-talet då skillnaden mellan inrikes- och utrikespolitik fördunklades under Europa-politikens tryck och dyarkins bas hade vittrat sönder som en följd av den interna utvecklingen.

Urho Kekkonen tvingades då han blev president att inlösa sitt ledarskap i kamp mot motståndare såväl inom inrikes- som utrikespolitiken. Efter den s.k. notkrisen, fr.o.m. år 1962 ifrågasattes presidentens ställning inte längre och han började utvidga sitt inflytande till ständigt expanderande sektorer av det offentliga livet. Presidenten var den centrala politiska beslutsfattaren, reglerade de politiska relationerna, övervakade samhällsmoralen och styrde den allmänna opinionen. Man har överdrivit omfattningen av hans makt, men han hade åtminstone rätt att bli informerad om viktiga ärenden, att ta initiativ och att inlägga sitt veto. Han bröt sig ut ur statsöverhuvudets konstitutionella isolering genom att bygga upp ett omfattande kontaktnät till samhället. Kontakterna fördelade sig på olika sektorer och rörde sig på flera olika plan, som hölls separata.<sup>16</sup> Presidenten stod stadigt på sin institutionella piedestal och den nedärva monarkiska auktoriteten förhindrade öppen kritik.

Jag har i ett tidigare sammanhang bedömt Kekkonens ställning på följande sätt:

Kekkonens presidentperiod inföll under ett brytningskede inom ledarskapsklimatet i Finland och i hans styre förekommer parallellt tre slag av ledarskapsrelationer: ett traditionellt, på fjärran auktoritet baserat formellt ledarskap i den form som det hade fått under autonomins tid – det byggde på förströmansfull undersåtlighet, strävan efter gunst och vertikala personrelationer. De två andra slagen av ledarskapsrelationer var en pluralistisk elitism och mobilisationsdemokrati inom ett liberalt konkurrenssystem samt en på direkt kontakt byggd modern karismatisk bonapartism.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Ora Meres-Wuori, *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päävöksentekojärjestelmä* (Jyväskylä 1998).

<sup>16</sup> Set.ex. Esko Rekola, *Viran puolesta* (Jyväskylä 1998), s. 282–283.

<sup>17</sup> Nousiainen, *Tasavallan presidentit*, s. 225–226.

Balansen inom det bipolära systemet rubbades kraftigt; tack vare sin smidighet höll emellertid författningens ramar i stort sett. En utländsk iakttagare ansåg dock att Finland glidit in bland de presidentiella systemen, representerade av Frankrike.<sup>18</sup>

Efter andra världskriget konsoliderades den partibaserade parlamentarismen ytterligare i tecknet av samarbetet mellan de stora partierna. Om den föregående periodens statsministrar hade varit gruppleddare som endast svagt skilde sig från sina ministerkolleger, blev de nu sammanhållare av på regeringsavtal grundade koalitioner. Deras ställning byggde mera på jämknings- och manipuleringsförmåga än på personlig ledarförmåga.

Under välfärdsstatens uppbyggnadsperiod på 1960-talet växte regeringens resurser i alla fall betydligt, medan riksdagen, makttriangelns tredje pol, inte förändrades, utan befann sig i en aktivitetsmässig vågdal ända in på 1980-talet. Vid plena kunde riksdagsledamöterna inte väcka debatt om aktuella frågor och deras handlingsfrihet fjättrades av ytterst snäva tolkningar av rätten att framlägga motioner och ändringsförslag. Antalet timmar i plena rörde sig på 1960-talet mellan 200 och 250 per år, medan man t.ex. på 1990-talet har kommit upp till 500–600 timmar. Under 1970-talet var det helt exceptionellt att statsministern yttrade sig vid plena. Utrikespolitiken var tabu och riksdagen kunde inte ställa ministrarna till svars för presidentens åtgärder. När man 1972 krävde en förklaring av regeringen på varför riksdagens utrikesutskott inte fick en redogörelse för de s.k. Zavidovo-diskussionerna, vägrade statsministern att svara, eftersom presidentens resa till Sovjetunionen hade varit privat och inte ett statsbesök. Presidentens resor utomlands utan någon minister i sitt följe försvarades med motiveringen att de diskussioner som fördes var inofficiella, ”och naturligtvis inte hade någon bindande verkan i förhållande till staten”.<sup>19</sup>

Mauno Koivistos presidentperiod 1982–1994 innebar en övergångstid. Presidentämbetets institutionella bas förblev stark, arbetsfördelningens gränser klarlades ytterligare och det parlamentariska maskineriet stärktes såväl för riksdagens som för regeringens del. Koivisto meddelade genast i början, att han inte ansåg att presidenten på något speciellt sätt bar ansvar för rikets inrikespolitik. Han koncentrerade sig på utrikespolitiken och i själva verket träffade han i och med de grundläggande förändringarna på världsscenen

<sup>18</sup> Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in twenty-one Countries* (New Haven 1984), s. 70.

<sup>19</sup> Nousiainen, *Tasavallan presidentit*, s. 243–244.



*President Mauno Koivistos installation 27.1.1982. Foto Jussi Tiainen. (Museiverket)*

personligen toppledare i både öst och väst oftare än någonsin hans föregångare. Den autoritära ledningen av utrikespolitiken innebar att makt och ansvar på den högsta politiska nivån knappast alls spreds horisontellt. På ett lägre plan utövade utrikesministeriets ämbetsmaskineri den ur regeringsformens § 33 härledda delegerade presidentmakten. Endast presidenten övervakade systemet.<sup>20</sup>

Koivisto hade som statsminister upplevt avigsidorna av Kekkonens enväldiga styre och han eftersträvade genast efter sitt ämbetsstillträde en delegering av makten och en återgång till institutionella former. Det har dock sagts att systemet i verkligheten började förändras först när Koivisto efter riksdagsvalet och regeringsavgörandet 1987 hade säkrat sig en absolut auktoritet.<sup>21</sup> Då kunde man iakttä att parlamentarismen fått ett nytt anlete – en stabil kon-

<sup>20</sup> Se Jaakko Kalela, 'Demokratia ja ulkopoliittikka', *Ulkopoliittikka* 3/1996, s. 42–43.

<sup>21</sup> Kalela, s. 42.

sensuell regering, vars statsminister förmådde ta ansvar för såväl inrikes- som utrikespolitiken. I det "testamente" presidenten lade fram vid riksdagens öppnande i februari 1994 konstaterade han med tillfredsställelse att de senaste statsministrarna "för ett mycket nödvändigt behov haft goda förutsättningar att representera och föra fram Finlands syn ute i världen". I samma tal efterlyste Koivisto allmänt en skärpning av regeringens övervakande roll och ansvar i utrikesärenden: "formerna för presidentens utrikespolitiska beslutsfattande borde utvecklas i den riktningen att presidenten skulle leda utrikespolitiken genom regeringen". Den autoritära traditionens styrka framgår av att Koivisto uppgav att han inte funnit ett naturligt sätt att minska presidentens insatser i det löpande utrikespolitiska beslutsfattande och att åstadkomma en ändring så att utrikesministeriet fick sina befogenheter av statsrådet.

### *Dyarkins bas upplöses*

Författningens kombination av stela och smidiga element förblev synnerligen stabil under sju decennier. Den förmådde klara nationella kriser och erbjöd en tillräcklig kontinuitet i de politiska funktionerna. Totalkonstellationen förblev emellertid funktionsduglig endast så länge som den presidentiella och den parlamentariska maktpolen stod kvar på olika plan och inte kom i kontakt med varandra. I detta avseende förändrades situationen radikalt under 1990-talet och det föreföll som om presidentens mission i finländsk politik skulle ha kommit till sin vägs ände.

Båda maktpolernas verksamhetsförutsättningar förändrades. Majoritetsregeringar med ett starkt stöd i riksdagen och partierna stabiliserades inom ramen för ett slags trepartisystem (konservativa-agrarer-socialdemokrater) och statsministern tillskansade sig en tidigare okänd effektiv ledarroll. Ministärerna band sig mycket striktare än tidigare vid sina program och hade ringa tolerans för att en utomstående aktör blandade sig i regeringsangelägenheterna. Avspänningen inom den internationella politiken sänkte allmänt taget presidentens profil och det europeiska integrationssystemet rörde om gränsen mellan utrikespolitik och inrikespolitik. Allt som allt, ifall den parlamentariska sektorn tidigare karakteriserades av smidighet och instabilitet, kombinerades nu smidighet och stabilitet. Ministärerna satt vid makten under en hel valperiod, men utsikterna för ett maktskifte har vuxit både genom väljarkårens ökade rörlighet och det faktum att ovanpå den traditionella högervänster-dimensionen har bildats en ny centrum-periferi-dimension, som positionsbestäms både nationellt och internationellt. Riksdagen har åter med



reformerade verksamhetsformer fått ett helt nytt livfullt anlete som regeringens medaktör och som övervakare av dess politik.

Införandet av direkt folkval år 1994 stärkte å ena sidan presidentmaktens legitimitet genom att säkra presidenten folkets omedelbara fullmakt, utan partiledarnas förmedling. Redan vid det första presidentvalet försköts presidentinstitutionens stödpunkt på det politiska fältet klart; den fjärmade sig från organisationerna och eliterna, men närmade sig valmanskåren. Valkampanjen fick uppenbara populistiska drag och därmed tappade presidentämbetet med en gång en betydande del av sin traditionella mystik och monarkiska dignitet. Ur de politiska eliternas synvinkel föll presidenten ned från sin piedestal och landade på samma plan som medaktörerna. Det patriarkaliska ledarskapet, som stödde sig på den monarkiska traditionen, gav vika för ett folkledarskap. Ett institutionellt ledarskap ersattes av ett ledarskap bestämt av personrelationer. Presidenten kom att konkurrera om makten på samma arena som partiledarna och han måste säkra sitt mandat genom kontinuerlig aktivitet.

Det problem med konkurrerande legitimiteter som hemsöker bipolära system infann sig omedelbart. Martti Ahtisaari baserade sin verksamhetsmodell på direkt kontakt med medborgarna och betonade sin fullmakt av folket. I augusti 1994 jämförde han sig med partiledarna: "Jag vet inte om jag är alldeles ensam, vi har ju också Finlands folk. De politiska partierna representerar i själva verket bara tio procent av de människor som använder sin rösträtt".<sup>22</sup>

Den politiska eliten testade omedelbart den nye presidenten. Ahtisaari ådagalade sitt parlamentariska sinnelag genom att uttryckligen betona samarbetet mellan riksdag, statsråd och president i det utrikespolitiska beslutsfattandet, i vilket presidenten emellertid deltog till fullo inom ramen för sina konstitutionella befogenheter. En pluralistisk modell för ledningen av utrikespolitiken konsoliderades också mycket snabbt, men detta var inte tillräckligt. Såsom Max Jakobson har påpekat var det i grunden fråga om Gustav III:s arv i dess helhet, parlamentarismen och härskarmakten.<sup>23</sup> Reaktionen mot den svenske konungens statskupp kom i Finland drygt tvåhundra år senare!

När den nye presidenten tillträdde sitt ämbete utsåg han inte en "egen" regering, utan Esko Aho's borgerliga majoritetskoalition, som hade uppstått ef-

<sup>22</sup> *Helsingin Sanomat* 13.8.1994.

<sup>23</sup> Jakobson, 'Presidentti ja parlamentarismi'.

reformerade verksamhetsformer fått ett helt nytt livfullt anlete som regeringens medaktör och som övervakare av dess politik.

Införandet av direkt folkval år 1994 stärkte å ena sidan presidentmaktens legitimitet genom att säkra presidenten folkets omedelbara fullmakt, utan partiledarnas förmedling. Redan vid det första presidentvalet försköts presidentinstitutionens stödpunkt på det politiska fältet klart; den fjärmade sig från organisationerna och eliterna, men närmade sig valmanskåren. Valkampanjen fick uppenbara populistiska drag och därmed tappade presidentämbetet med en gång en betydande del av sin traditionella mystik och monarkiska dignitet. Ur de politiska eliternas synvinkel föll presidenten ned från sin piedestal och landade på samma plan som medaktörerna. Det patriarkaliska ledarskapet, som stödde sig på den monarkiska traditionen, gav vika för ett folkledarskap. Ett institutionellt ledarskap ersattes av ett ledarskap bestämt av personrelationer. Presidenten kom att konkurrera om makten på samma arena som partiledarna och han måste säkra sitt mandat genom kontinuerlig aktivitet.

Det problem med konkurrerande legitimiteter som hemsöker bipolära system infann sig omedelbart. Martti Ahtisaari baserade sin verksamhetsmodell på direkt kontakt med medborgarna och betonade sin fullmakt av folket. I augusti 1994 jämförde han sig med partiledarna: "Jag vet inte om jag är alldeles ensam, vi har ju också Finlands folk. De politiska partierna representerar i själva verket bara tio procent av de människor som använder sin rösträtt".<sup>22</sup>

Den politiska eliten testade omedelbart den nye presidenten. Ahtisaari ådagalade sitt parlamentariska sinnelag genom att uttryckligen betona samarbetet mellan riksdag, statsråd och president i det utrikespolitiska beslutsfattandet, i vilket presidenten emellertid deltog till fullo inom ramen för sina konstitutionella befogenheter. En pluralistisk modell för ledningen av utrikespolitiken konsoliderades också mycket snabbt, men detta var inte tillräckligt. Såsom Max Jakobson har påpekat var det i grunden fråga om Gustav III:s arv i dess helhet, parlamentarismen och härskarmakten.<sup>23</sup> Reaktionen mot den svenske konungens statskupp kom i Finland drygt tvåhundra år senare!

När den nye presidenten tillträdde sitt ämbete utsåg han inte en "egen" regering, utan Esko Aho's borgerliga majoritetskoalition, som hade uppstått ef-

<sup>22</sup> *Helsingin Sanomat* 13.8.1994.

<sup>23</sup> Jakobson, 'Presidentti ja parlamentarismi'.

ter det föregående riksdagsvalet, fortsatte. Relationerna mellan regeringen och presidenten var svala och små meningsskiljaktigheter uppstod i vissa utnämningsfrågor. Den verkliga kraftmätningen uppstod dock när det gällde att ordna beslutsfattandet i Europa-ärenden i det nya EU-landet. I det sammanhanget måste man i vilket fall som helst öppna författningen. Det uppstod en offentlig konflikt mellan riksdagen och presidenten om hur man skulle tolka grundlagens oklara och komplicerade stadganden.<sup>24</sup> Under denna incident försvarade Ahtisaari presidentmaktens sista fäste och uppnådde en temporär seger, men han sammansvetsade samtidigt motståndarnas led inför följande företag, en totalreform av författningen.

### *Den nya maktfördelningen stadfästs*

Från och med 1980-talet hade man företagit delreformer av grundlagarna, men samtidigt ökade trycket, i synnerhet i riksdagen, att få till stånd ett grundligare "nyskifte" inom maktutövningen. Orsakerna var att en ny, mera självmedveten riksdagsmannageneration hade framträtt, en allmän konsolidering av det parlamentariska systemet och inte minst en misstro mot presidentmakt. Riksdagens många opinionsyttringar var inte knutna till konstellationen regering-opposition, men erfarenheterna av socialdemokratiska presidenter skärpte nog den borgerliga majoritetens ställningstaganden.

År 1990 krävde riksdagen att "regeringen fortsätter beredningen av statsförfattningsreformen för att avbalansera riksdagens, republikens presidents och statsrådets maktbefogenheter och sålunda stärka riksdagens ställning". I ett yttre följande år preciserade riksdagen med vilka medel den avsåg att sträva till förändringar. År 1992 förutsatte riksdagen direkt att regeringen skulle föra författningsreformen vidare "i syfte att parlamentariserar presidentens maktbefogenheter". År 1994 förpliktades regeringen slutligen att igångsätta arbetet för att helt skriva om grundlagen; i detta sammanhang skulle också de öppna frågorna rörande maktbefogenheterna lösas.

Regeringens tillvägagångssätt bestämdes av vad som sågs som det primära målet, ett förenhetligande och en modernisering av grundlagarna. Man gav sig inte in på företaget utgående från substansen, utan från formen, inte från

<sup>24</sup> Om denna process, se Jaakkola N o u s i a i n e n, 'Kuka määrää Suomen yhteistyösuhteista ja muista ulkosuhteista?', *Politiikan moninaisuus. Juhlakirja Heikki Paloheimolle hänen 50-vuotispäivänään 7.3.1996* (Turku 1996), s. 169–185. Antero Jyränki, 'Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö', *Oikeustiede-Jurisprudentia, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXIX* (1996), s. 5–83.

en precisering av de politiska målsättningarna utan från att skissera upp den nya grundlagens struktur. Detta arbete anförtroddes åt en expertgrupp av forskare och tjänstemän; gruppen framhöll nog också för en i början av 1996 tillsatt parlamentarisk kommitté vilka centrala frågor som krävde en politisk lösning.<sup>25</sup> Den av partirepresentanter sammansatta kommittén fick alltså på sitt bord en stomme till författning, vars paragrafer den nu skulle ge ett innehåll.

Arbetet utfördes under 17 månader och formellt var slutresultatet enhälligt.<sup>26</sup> Den djupgående förändringen i den politiska kulturen framgår av att det under denna process inte längre var motstridiga partiideologier som drabbade samman. I den mån meningsskiljaktigheter uppstod, förorsakades de av medlemmarnas personliga divergerande åsikter och av partiernas taktiska uträkningar: vem utövar presidentens befogenheter från och med år 2000.

Riksdagen har godkänt och presidenten stadfäst en enhetlig grundlag för Finland. I detta sammanhang är det inte motiverat eller möjligt att fördjupa sig i dess innehåll. Men kommer den att ändra den finländska statsordningens profil, något som riksdagen uppenbart eftersträfvade genom de krav som refererades ovan?

En reform av grundlagen är i Finland i högre grad ett precisionsarbete än i många andra västeuropeiska länder. I början av uppsatsen hänvisades till författningsnormernas speciella karaktär. I synnerhet i gamla monarkier har man kunnat bevara en tidigare konstitutionell regims former, även om parlamentarisk praxis har avancerat förbi dem. Detta gäller uttryckligen statsöverhuvudets ställning. Såväl ärftliga monarker som valda presidenter är ofta "överutrustade" i konstitutionellt avseende, de har befogenheter som de i ingen händelse utövar självständigt. Finlands konstitution är tydlig och har skarpa konturer; man är vidare van att läsa den som den är skriven. När man formulerar stadganden måste man beakta, att grundlagens styrande kraft är mycket stor.

Förändringens omfattning varierar i olika delar av författningen. På några punkter gick man mycket långt i parlamentariserande riktning. Det gäller framför allt regeringsbildningen, lagstiftningsproceduren och utnämning-befogenheterna. I andra fall stannade reformen på halva vägen. Det gäller

<sup>25</sup> *Perustuslaki 2000. Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat*, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995.

<sup>26</sup> *Grundlag 2000*, Kommittébetänkande 1997:13.

regleringen av de allmänna formerna för presidentens beslutsfattande samt normeringen av makten i utrikesärenden.

Erfarenheten visar att fredliga konstitutionsändringar lyckas endast om de rör sig medströms i den politiska utvecklingen. Under processens gång sades lugnande att också i detta fall har man närmast anpassat författningen till redan konsoliderad praxis. I verkligheten är det emellertid fråga om en djupare omorientering inom statslivet. Verkningarna kommer till synes småningom och på längre sikt.

Den nya grundlagen verkar som en buffert och förhindrar en aktivering av presidentmakten på samma sätt som på 1960- och 1970-talen. Ifall partiförhållandena förblir stabila kommer den även i fortsättningen att styra utvecklingen i parlamentarisk riktning. När presidenten utnämnt ministrar och högre tjänstemän har han skapat ett osynligt nätverk av beroenden och lojalitet, som statsöverhuvudets omfattande befogenheter har aktiverat till kontakter bakom kulisserna samt till myndighetsverksamhet som föregripit och anpassat sig till presidentens reaktioner. Presidenterna har mest effektivt styrt regeringarnas verksamhet utanför de formella beslutssituationerna.

I framtiden bryts statsrådets grundläggande beroendeförhållande till presidenten, medan kopplingen till riksdagen intensifieras. Befästandet av axeln riksdag-regering och inskränkningarna av presidentens befogenheter fjärrar honom från samhällspolitiken och betonar hans ställning som bakgrundstöd för den sittande regeringen, som samhällelig medlare och konfliktlösare.

I detta avseende utgör stadgandet om ledningen av utrikespolitiken, "läst i presidentiell anda", en knöl som avtecknar sig mot grundlagens övriga profil. Efter andra världskriget var presidentens ledande ställning inom utrikespolitiken nyckeln till en allmän utvidgning av presidentmakten. Kunde detsamma åter ske? I den nya grundlagen har presidenten knappast förutsättningar att leda utrikespolitiken på ett exklusivt personligt sätt. Han är strikt bunden vid statsrådet. Regeringen, snarare än presidenten, ter sig som den kraft som anhängiggör aktiviteter och man kunde vänta sig att presidentens roll också inom denna sektor förändras i riktning mot en makt som utövas i form av övervakning, stöd och förhållning. I sista hand betonas det ifrågasvarande stadgandets symbolbetydelse på ett sätt som svarar mot förhållandena i många parlamentariska länder. Statsöverhuvudet agerar formellt för rikets räkning i förhållande till omvärlden, men den parlamentariska regeringen bär det operativa verksamhetsansvaret.

Man har fört fram olika uppfattningar om i vilken utsträckning Europeiska

unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik i framtiden kommer att utgöra grunden för all finländsk utrikespolitik och i vilken utsträckning detta bestämmer relationerna mellan aktörerna.<sup>27</sup> Alternativen torde vara ett sammanflätat dubbelledarskap eller en dominerande ställning för regeringen inom ramen för integrationssystemet.

I en undersökning från 1978 rangordnade Maurice Duverger västeuropeiska länder med en relativt stark presidentmakt enligt hur stark presidentens ställning var.<sup>28</sup> Ordningen varierade beroende på om man granskade statsöverhuvudets formella, i grundlagen stadgade makt eller hans ställning i praktiken. I det förra fallet placerade Finland sig på första plats, i det senare på andra plats efter Frankrike. I och med den nya grundlagen skiljer sig Finland knappast längre från Europas parlamentariska demokratier. Det är också uppenbart att inte heller politisk praxis kommer att motivera benämningen semipresidentiell.

<sup>27</sup> Se Teija Tiilikainen & Jaakko Blomberg, 'Kaventuuko presidentin ulkopoliittinen valta?', *Ulkopolitiikka* 2/1998, s. 35–39.

<sup>28</sup> Maurice Duverger, *Echec au roi* (Paris 1978), s. 33–34.

# Semipresidentialism

## En taxonomisk betraktelse

DAG ANCKAR

Jaakko Nousiainen avslutar sitt stora arbete om presidentmakten i Finland, utgivet år 1985, med att peka på tre faktorer som är ägnade att fortsättningsvis vidmakthålla ett starkt presidentskap i Finland. För det första är presidentens handhavande av utrikespolitikens skötsel ägnat att tillförsäkra honom prestige och en plats i det politiska systemets centrum. För det andra förutsätter ett framgångsrikt handhavande av utrikespolitiken att presidenten behåller en legitim rätt att ingripa i inrikespolitiken och därmed i vissa av utrikespolitikens centrala premisser. För det tredje finns i bilden även en spill-over effekt av annat slag – om presidenten i sitt utrikespolitiska fögderi har rätt att frigöra sig från parlamentariska bindningar, vem kan då, undrar Nousiainen, egentligen övervaka hans beteende i inrikespolitiska frågor? Faktorerna underbygger en slutsats: "Niin kauan kuin presidentti johtaa ulkopolitiikkaa, presidenttiys ei voi olla vanhan parlamentaarikon ansaitsema tunnustuspalkinto – niin kuin se oli Kalliolle – vaan vaativa tehtävä, johon tulevaisuudessakin pannaan ehdolle kokeneita julkisuuden henkilöitä ja vahvoja persoonallisuuksia".<sup>1</sup>

Under vidpass ett årtionde var Nousiainen sannspådd. Den senare utvecklingen har emellertid löpt i andra banor, och kan egentligen fångas rätt bra i

<sup>1</sup> Jaakko Nousiainen, *Suomen tasavallan presidentin valtiollisina johtajina* (Juva 1985), s. 282. Övers: "Så länge som presidenten leder utrikespolitiken, kan presidentposten inte vara ett hederspris för en gammal parlamentariker – så som den var för Kallio – utan ett krävande uppdrag, för vilket man också i fortsättningen ställer upp kandidater som är erfarna offentliga personer och starka personligheter."

titeln på en färsk debattbok i ämnet: *Välj bort presidenten*.<sup>2</sup> Läget har ändrats genom justeringar i grundlagen under 1990-talets första år och genom en total grundlagsrevision som år 1999 antagits i riksdagsbehandling. Presidenten förlorar i och med dessa justeringar och ändringar de flesta och i varje fall de viktigaste av sina inrikespolitiska befogenheter – sålunda blir hans medverkan i regeringsbildningar i fortsättningen gummistämpeln, och han kan ej längre göra ändringar i regeringens propositioner eller besluta om deras avgivande till riksdagen. Emellertid behåller han fortfarande ett visst grepp om utrikespolitiken, i det han i kraft av ett olyckligt och otydligt stadgande i Finlands nya grundlag handhar denna politiksektor tillsammans med regeringen; stadgandet inbjuder till oklarhet i avseenden som gäller arbetsfördelning, viljekonflikt och ansvarsutkrävning.<sup>3</sup> Den mekanism som Nousiainen beskriver, där presidenten får inrikespolitisk makt därför att han har utrikespolitisk makt, har härmed försatts ur spel på ett litet egendomligt sätt. Den inrikespolitiska makt han borde ha därför att han har utrikespolitisk makt har man frantagit honom och den utrikespolitiska makt man fortfarande vill tillerkänna honom har man undergrävt genom att undanrycka hans inrikespolitiska fotfäste.

Alltnog, Finland genomgår ett regimskifte. Därmed försvinner, på sätt och vis, en tidigare nog så svårlöst ekvation ur bilden. *Sven Lindman* har i sina många arbeten om presidentmakt och parlamentarism i Finland noterat att vår författningsdualism representerar en både ovanlig och till synes motsägelsefull uppläggning av ett parlamentariskt styrelsesätt. Även om det dualistiska inslaget i Finlands statsförfattning inte enligt Lindmans mening har hindrat parlamentarismen att vara den dominerande principen i landets statsliv,<sup>4</sup> har dualismen nog gett denna princip en särskild färg, samtidigt som den rest särskilda krav och villkor. Lindman har sålunda menat att dualismen i praktiken kan fungera någorlunda smärtfritt endast under förutsättning att presidenten uppfattas som en neutral, modererande kraft som utövar i första hand regulativa funktioner.<sup>5</sup> Denna i vårt system inbyggda spänning har som sagt nu till stor del försvunnit, och frågan blir vad

<sup>2</sup> Torbjörn Kevin, *Välj bort presidenten* (Helsingfors 1998).

<sup>3</sup> För diskussion och kritik, se *Dag Anckar*, 'I skuggan av Sovjets sönderfall', *Statsvetenskaplig Tidskrift* 101 (1998), s. 32–35.

<sup>4</sup> *Sven Lindman*, *Från storfurstendörne till republik* (Ekenäs 1969), s. 149.

<sup>5</sup> Se t.ex. *Sven Lindman*, *Presidentens ställning* (Åbo 1979), särskilt s. 13–14 och 43–44.



som egentligen träder i dess ställe. Denna uppsats försöker antyda ett svar. Svaret har formen av en taxonomisk betraktelse, som tar en startpunkt i begreppet semipresidentialism.

### *Semipresidentialism som kategori: första ronden*

Demokratiska system kan naturligtvis ordnas och kategoriseras på väldigt många olika sätt. En grundläggande distinktion skiljer i varje fall mellan parlamentariska och presidentiella demokratier – distinktionen har i själva verket sagts träffa den viktigaste institutionella olikheten mellan demokratier.<sup>6</sup> Termerna parlamentarism och presidentialism beskriver på ett ungefär varom fråga är: parlamentariska system är sådana där den lagstiftande och den verkställande makten smälter samman och makten är koncentrerad till parlamentet, presidentiella system är sådana där den verkställande makten är förbehållen en statschef som i sin ämbetsutövning står utanför riksdagens kontroll. Parlamentarism heter enhet och maktkoncentration, presidentialism heter delning och maktfördelning. Presidentiella system, skriver Giovanni Sartori, kännetecknas av att (1) presidenten är folkvald, varvid valet är direkt eller direktliknande ("direct or direct-like popular election"); (2) exekutiven är ett presidentiellt prerogativ, ministären eller ministrar varken utnämns eller avskedas av riksdagen; och (3) presidenten leder exekutivens arbete; exekutiven har m.a.o. inte en dualistisk auktoritetsstruktur.<sup>7</sup>

Parlamentarism och presidentialism förekommer på många ställen i renodlad form. Redan en hastig blick på författningar och författningspraxis i olika länder fångar emellertid in en gråzon mellan presidentialism och parlamentarism – det finns mellanformer och ett behov att begreppsligt och typologiskt fånga in dem. För ett försök i denna riktning har den kände franske statsvetaren Maurice Duverger svarat, i det han introducerat den semipresidentiella kategorin. I ett franskspråkigt arbete, tillägnat en analys av femte republiken, och senare i en mycket läst och citerad engelskspråkig uppsats, har han specificerat de kännetecken som utmärker en semipresidentiell regim: (1) presidenten är folkvald; (2) han har stora befogenheter ("quite considerable powers"), men han (3) konfronterar en statsminister och en regering som likaså besitter verkställande makt och är underställda riksdagens för-

<sup>6</sup> Arend Lijphart, 'Introduction', Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government* (Oxford 1992), s. 1.

<sup>7</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (London 1994), s. 83–84.

troende.<sup>8</sup> Duverger identifierade sju sådana semipresidentiella regimer i Europa, bl.a. Frankrike och Finland, och underkastade dem en jämförande analys. Trots att Duvergers lansering av detta nya regimbegrepp var inspirerad av förhållandena i hans hemland, Frankrike, väckte den där, märkligt nog, föga entusiasm.<sup>9</sup> I andra statsvetarkulturer har begreppet vunnit burskap och blivit allmänt använt. Fråga är för övrigt inte bara om statsvetare utan jämväl om politiker – regimer med ett semipresidentiellt utseende har under senare tid införts på många håll, bl.a. i östeuropeiska och mellanasiatiska länder som genomgått en utveckling i riktning mot demokrati.<sup>10</sup>

Duvergers ovan anförda karaktäristik av en semipresidentiell regim är kanske litet otydlig, och den har senare utarbetats och nyanserats. Jag tar här avstamp i formuleringar av Sartori, som i sin tidigare nämnda framställning definierar inte bara presidentialism, utan jämväl semipresidentialism. En regim är, menar Sartori, semipresidentiell när följande villkor är uppfyllda: (a) presidenten är folkvald, varvid valet är direkt eller indirekt; och (b) presidenten delar den exekutiva makten med en statsminister och dennes regering, varvid exekutiven får en dualistisk auktoritetsstruktur. Beträffande denna gäller: (b1) att presidenten är oberoende av riksdagen, men inte kan styra direkt eller ensam, utan måste arbeta med och via regeringen; (b2) att statsministern och dennes regering bör åtnjuta riksdagens förtroende; samt (b3) att exekutivens dualistiska auktoritetsstruktur möjliggör olika balanslägen och även maktförskjutningar, där presidenten ibland kan dominera över regeringen och vice versa.<sup>11</sup>

Vid en bedömning av frågan om Sartoris definition är rimlig eller inte, skall ett första konstaterande då vara att definitionen innehåller fem komponenter. Ur detta konstaterande skall följa frågan om alla komponenter faktiskt skall vara definierande – bör de alla vara för handen för att ett system skall kunna klassificeras som semipresidentiellt? Det svar jag här i fortsätt-

<sup>8</sup> Maurice Duverger, *La monarchie républicaine* (Paris 1974) o. 'A New Political System Model: Semi-Presidential Government', *European Journal of Political Research* 8 (1980), s. 165–187.

<sup>9</sup> Horst Bahro, Bernhard H. Bayerlein & Ernst Veser, 'Duverger's Concept: Semi-Presidential Government Revisited', *European Journal of Political Research* 34 (1998), s. 203–205.

<sup>10</sup> Bahro, Bayerlein & Veser, s. 214–216. Se även t.ex. Rod Hague, Martin Harrop & Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics* (London 1998), s. 212.

<sup>11</sup> Sartori, *Constitutional Engineering*, s. 131–135.

ningen arbetar med är nekande. Den ledande motiveringen för ett sådant nekande svar kan man faktiskt finna hos Sartori själv, som på ett ställe skriver att han i sin definition av semipresidentialism uppehåller sig vid den dualistiska auktoritetsstrukturen "on the assumption that it is *the* distinctive feature of the specimen".<sup>12</sup> I en annan framställning skriver han att en definition "must embrace the whole of what it defines, but no more". Och han fortsätter: "Thus, to define is, first of all, to assign limits, to delimit".<sup>13</sup> Med dessa formuleringar synes han sluta upp kring en god metodologisk regel, som hans ovan anförda definition nog bryter mot, en regel som säger att definitioner gärna skall vara snåla, på det att de måtte överlämna så många frågor som möjligt till den empiriska forskningen att besvara. Detta innebär att definitioner skall ta fasta på kärnpunkter men inte mera: de skall, för att ånyo använda Sartoris ovan anförda ordval, ta fasta på "*the* distinctive feature of the specimen". Det finns, enligt min mening, två sådana distinkta drag hos en semipresidentiell regim, i den mening Sartori ger termen. Det ena är att exekutiven är dualistisk, presidenten delar makten med en statsminister och dennes regering. Det andra är att ministären, men inte presidenten, är underställd riksdagens förtroende. Närhelst dessa drag är för handen, är det fråga om en semipresidentiell regim i den mening Sartori ger termen; närhelst dessa drag inte är för handen, är det fråga om något annat än en semipresidentiell regim. Vad övrigt är, är ovidkommande. Det är dessa två drag som skapar en äkta syntes mellan presidentialism och parlamentarism. I denna syntes finns presidentialism men jämväl parlamentarism.

Fråga blir emellertid om denna syntes verkligen skall heta "semipresidentialism". I det följande skall jag, i nu sagd ordning, göra tre saker. För det första skall jag en gång för alla avföra frågan om valsätt från dagordningen – den saknar, vill jag hävda, relevans för denna typ av regimklassificering. Uppsatsens följande avsnitt ägnas denna uppgift. Därefter skall jag införa en metodisk fotnot, ägnad frågan vad man egentligen kan och bör ta fasta på när man arbetar med regimklassificeringar. Slutligen, i uppsatsens sista avsnitt, skall jag återkomma till begreppet semipresidentialism, placera det i en taxonomi, och härvid ge det en annan innebörd än den Duverger och Sartori avser. Syftet med detta sista avsnitt, som är uppsatsens kärna, är att rensa en begreppsflora och föreslå förtydligande förbättringar.

<sup>12</sup> Sartori, *Constitutional Engineering*, s. 135.

<sup>13</sup> Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited. Part One* (New Jersey 1987), s. 182.

**Valsätt som kriterium**

En utgångspunkt för en diskussion av valsättets betydelse kan vi ta i Sartoris hantering av valfrågan. Vi noterar att han i sin definition av semipresidentialism inskriver ett direkt eller indirekt folkval, medan han i presidentiella system förutsätter ett direkt eller direktliknande folkval. Skillnaden mellan ett indirekt och ett direktliknande folkval ligger däri, att folkets representanter i det förra fallet förrättar ett verkligt val (som i den tidigare finska elektorsförsamlingen) medan de i det senare fallet endast bekräftar ett val som folket träffat (som i USA). Intressant nog hänvisar Sartori, när han skall förklara sig på denna punkt, just till Finland och det elektorsförfarande vi tidigare tillämpade. Han hävdar att direkta val, i vår tids era av vad han kallar "video politics", riskerar plocka fram vinnare som han karaktäriserar som "improvised dilettants and/or poll-monitored robots";<sup>14</sup> varför, frågar han, skulle inte ett valsätt som garanterar en mer kompetent, övertänkt och rationell procedur kunna tillerkännas lika legitimitet? Finland har ju, påstår Sartori, kunnat välja skickliga presidenter som varit i stånd att handha de ömtåliga relationerna till Sovjetunionen och också kunnat manövrera i det klimat av polariserad pluralism som det finska partisystemet har uttryckt.<sup>15</sup> Vad man emellertid med fog kan undra över är varför detta argument är giltigt i ett semipresidentiellt sammanhang men inte i ett presidentiellt – om kompetens och rationalitet är värdefulla valingredienser i ett semipresidentiellt system, varför är de inte det i ett presidentiellt?

Om Sartori är otydlig på denna punkt, är han dock tydlig på en annan: det är ett minimikrav i ett semipresidentiellt system att presidenten inte väljs av riksdagen.<sup>16</sup> Många andra författare verkar dela denna inställning, som är närapå axiomatisk.<sup>17</sup> Varför, kan man ändå fråga, är detta krav oeftergivligt? Varför kan och får riksdagen inte vara valförsamling? Uppenbarligen står här två argument i förgrunden – det ena är närmast ett utslag för en "statsrättslig

<sup>14</sup> Sartori, *Constitutional Engineering*, s. 134.

<sup>15</sup> Sartori, *Constitutional Engineering*, s. 134.

<sup>16</sup> Sartori, *Constitutional Engineering*, s. 133.

<sup>17</sup> Att Duverger ställer upp bakom detta krav har redan framgått i det tidigare. Se vidare t.ex. Lijphart, s. 8–9. Hague, Harrop & Breslin, s. 212. Fred W. Riggs, 'Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field', Mattei Dogan & Ali Kazancigil (eds.) *Comparing Nations* (Oxford 1994), s. 77–78. Andrew Heywood, *Politics* (London 1997), s. 323. Juan J. Linz, 'Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?', Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (London 1994), s. 48.

esteticism",<sup>18</sup> det andra är empiriskt. Det förstnämnda argumentet går, på ett ungefär, ut på att ett val genom riksdagen är logiskt och principiellt oförenligt med den i viss och icke obetydlig mån självständiga position statschefen bör inneha i en semipresidentiell regim – väljs han av riksdagen, är ett sådant arrangemang i dålig samklang med den balansdoktrin som gäller för semipresidentiella system. Det andra argumentet tar resonemanget ett steg vidare, och hävdar att det faktiskt, empiriskt, förhåller sig så att ett val genom riksdagen skapar ett beroendeförhållande som gör det svårt för presidenten att självständigt utöva den makt han skall ha i ett blandsystem.

Argumenten törnar dock mot den ovan nämnda regel, som säger att definitioner bör vara minimala. Frågan om valsätt och deras inverkan är ett mycket tydligt exempel på en problematik som till sin natur är empirisk och som därför inte bör inskrivas i en definition. Den handlar inte om "the distinctive feature". Den kan vara, men är inte med logikens nödvändighet knuten till ett sådant distinkt drag. Antagligen är det så, att de som ser valsätt vara en definierande komponent har förfarit induktivt snarare än deduktivt – de har betraktat regimer som de uppfattar vara semipresidentiella i termer av distinkta drag, och de har gjort observationen att presidenten i sådana regimer i allmänhet är folkvald. Härifrån har då steget varit kort att inskriva jämväl denna omständighet i en definition. Förfarandet är dock logiskt och metodiskt felaktigt. De författare, kan man hävda, som stipulerar att en viss valmetod skall vara ett regimdefinierande kriterium, gör sig skyldiga till en sammanblandning. De blandar helt enkelt ihop regim och regimförutsättning. En belysande parallell kan dras till definitioner av demokrati, i vilka tendensen att inkludera såväl demokratins förutsättningar som demokratins effekter är märkbar.<sup>19</sup> Sålunda är det inte ovanligt att definitioner av demokrati innesluter en jämlikhetskomponent, varvid de som väljer att definiera demokrati på detta sätt fränhänder sig möjligheten att empiriskt undersöka om det faktiskt förhåller sig så att demokrati alltid i alla avseenden främjar jämlikhet.

Härtill kommer att det nog inte alls är klart hur valmetoder egentligen är empiriskt relaterade till presidentens allmänna ställning. För tron att ett val genom riksdagen framtar (alltför) svaga presidenter är två slags empiriska iakttagelser besvärliga. Tron skall försvagas när och om man kan peka på di-

<sup>18</sup> Jag lånar termen ur Sven Lindmans fatabur. Se hans uppsats 'Presidentens ställning än en gång', *Finsk Tidskrift* 1980, s. 241.

<sup>19</sup> Mycket klagörande är det resonemang som förs härom i J. D. May, 'Defining Democracy: A Bid for Coherence and Consensus', *Political Studies*, 1 (1978), s. 1–14.

rekt eller indirekt folkvalda presidenter som varit svaga och osjälvständiga, och om och när man kan peka på presidenter som är starka trots att de är riksdagsvalda. Ett bestridande av denna senare art försvåras förvisso därav, att de flesta regimer som klassificerats som semipresidentiella inte tillhandahåller empiriskt bränsle. Presidenten väljes i regel inte av riksdagen i dessa regimer. Ser man sig dock ordentligt om i världen, skall man finna att inte ens en presidentiell regim är oförenlig med en riksdagsvald president. Federationen Mikronesien må här tjäna som exempel.<sup>20</sup> Presidenten innehar där den exekutiva makten och utser sina av riksdagen oberoende ministrar; i sin maktutövning är han oberoende av riksdagen. Han väljes emellertid av riksdagen (kongressen) och utses härvid bland de av kongressens medlemmar som representerar federationens delstater.<sup>21</sup> Olika omständigheter bidrog i tiden därtill att Mikronesien inte ville gå in för en folkvald president: landet har inte politiska partier, den geografiska, språkliga och kulturella heterogeniteten är stor. I ett folkval förstoras risken att en person väljs helt enkelt därför att den stat han kommer från har det största antalet väljare.<sup>22</sup> Riksdagen väljer alltså presidenten och gör det ur sina led – bandet mellan riksdag och president kunde därmed knappast vara starkare. Ändå, hävdar bedömare, är presidentmakten en stark realitet.<sup>23</sup> Konsulterar man auktoritativa hand- och uppslagsböcker om politiska system i Oceanien, är inte tu tal om annat än att de klassificerar Mikronesien som en presidentiell regim.<sup>24</sup>

Emellertid behöver blicken inte vandra så långt som till Mikronesiens presidentiella regim. Finlands semipresidentiella regim, som på denna punkt är

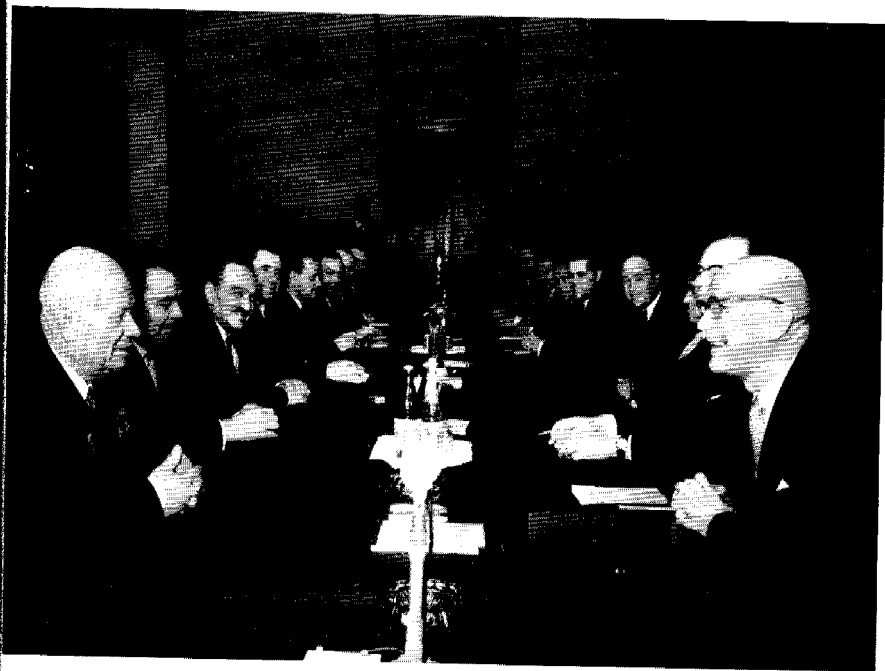
<sup>20</sup> Jag illustrerar på flera punkter min framställning med hänvisningar till politiska system som kan synas avlägsna och exotiska. Syftet är att visa att världen är större än de tror, som bollar fram och tillbaka med några utvalda semipresidentiella fall, såsom Frankrike, Finland, Island och Irland, och därtill lägger någon referens till forna kommunistregimer i Östeuropa, som i sitt famlande efter demokrati gått in för semipresidentialism.

<sup>21</sup> Fråga är inte om ett överhus i egentlig mening. Kongressen i Mikronesien är en enkammarförsamling som hyser två slags medlemmar: de som väljes av folket att representera nationen för en tvåårsperiod, och de som väljes av delstatsfolket att representera delstaten för en fyraårsperiod. Se t.ex. Alan B. Burdick, 'The Constitution of the Federated States of Micronesia', Yash H. Ghai (ed.) *Law, Politics and Government in the Pacific Island States* (Suva 1988).

<sup>22</sup> Burdick, s. 266–267.

<sup>23</sup> Se t.ex. David L. Hanlon & William Eperiam, 'The Federal States of Micronesia: Unifying the Remnants', *Micronesian Politics* (Suva 1988), s. 96–99, 104–105.

<sup>24</sup> T.ex. Yash Ghai & Jill Cottrell, *Heads of State in the Pacific* (Suva 1990), s. 6.



*President Kekkonen i Kreml under sitt officiella besök i Sovjetunionen 1960. (Museiverket)*

liter annorlunda än många andra semipresidentiella regimer, duger väl som exempel. Jag skall upprepa vad jag för ett antal år sedan skrev i ett debattinlägg om hithörande ting. Den som vill öka presidentens beroende av riksdagen och därför menar att riksdagen borde välja president kan, menade jag, fundera över om namnräckan Ståhlberg (1919), Mannerheim (1944), Paasikivi (1946) och Kekkonen (1973) står för särskilt svaga och osjälvständiga presidenter – i de nämnda fallen var ju riksdagen i undantagsordning valförsamling. Å andra sidan var Relander och Kallio indirekt folkvalda; samtidigt, i t.ex. Nousiainens bedömning, förhållandevis svaga presidenter.<sup>25</sup> Förvisso är det så att presidentens allmänna ställning har varierat mycket under vår självständighetstid, men fluktuationerna skall nog förklaras med politiska och sociala händelser och utvecklingsförlopp och med till presidentens per-

<sup>25</sup> Dag Anckar, 'Till frågan om presidentvalsmetod', *Finsk Tidskrift* 1985, s. 544. Nousiainen, s. 272.

son knutna psykologiska faktorer.<sup>26</sup> Valmetoden har blott ringa förklaringsvärde. Den har varierat ganska mycket i Finland – presidenten har valts av elektorer, av elektorer med förlängda mandat, av riksdagen, genom undantagslagstiftning, genom en runoff-metod och direkt av folket. Till denna variation kan dock inte knytas en systematisk variation i termer av presidentens ställning.

Det skall ännu tilläggas att valkriteriet har en uppenbar nackdel. Det sorterar bort regimer som i övrigt är semipresidentiella och som ter sig intressanta ur synvinklar som belyser semipresidentialismens allmänna fungerande. Ett exempel härpå är Fidji. Landet har en president som innehar verkställande makt och utövar denna i samråd med en inför riksdagen ansvarig ministär; arrangemanget är därmed semipresidentiellt. Presidenten utses emellertid inte av folket, ej heller av riksdagen. Han utses av ett hövdingaråd, *Bose Levu Vakaturaga* (Great Council of Chiefs), ursprungligen tillkommet som en komponent av den inhemska koloniförvaltning som engelsmännen inrättade på Fidji.<sup>27</sup> Rådets rätt att utse president är konfirmerad i Fidjis nya författning av år 1997, som markerar en återgång till demokrati efter statskupperna år 1987. Arrangemanget syftar, som tidigare, till att symbolisera den fidjianska ursprungsbefolkningens överhöghet.<sup>28</sup> Det förtjänar i sammanhanget nämnas att brödraparet *Dennis och Ian Derbyshire* i sin kända och auktoritativa handbok om världens politiska system klassificerar Marocko, egentligen en konstitutionell monarki, som en semipresidentiell regim,<sup>29</sup> enär kungen delar exekutivmakten med en statsminister. Något avseende fäster de nyssnämnda författarna alltså inte därvid, hur den komponent egentligen tillkommer, som delar exekutivmakten med regeringen. Synsättet är i full samklang med den tolkning jag här har hävdad.

### *En fotnot om metod*

I sin här tidigare nämnda analys av semipresidentiella regimer i Europa kunde Duverger visa att politikens praktik varierade mycket inom den semipresi-

<sup>26</sup> Antero Jyränki lämnar en belysande framställning härom i sitt arbete *Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976* (Juva 1981), s. 341–361.

<sup>27</sup> Stephanie Lawson, *The Failure of Democratic Politics in Fiji* (Oxford 1991), s. 69.

<sup>28</sup> Ghai & Cottrell, s. 226.

<sup>29</sup> Författarna använder termen "states with dual executives" och hänför bl.a. Frankrike och Finland till samma kategori som Marocko. Se *Dennis Derbyshire & Ian Derbyshire, World Political Systems* (Edinburgh 1993), s. 64–65.



dentiella ramen: analysen utvisade "similarity of rules, diversity of games"<sup>30</sup>. Iakttagelsen är knappast enastående – även om regler i sig är likadana, kan de i olika länder, av olika orsaker, tillämpas på olika sätt. Regimer kan m.a.o. vara lika till form men olika till innehåll. Samma diskrepans kan givetvis förekomma även inom ett och samma land; detta är fallet när en särskild bestämmelse, i sig oförändrad, vid olika tidpunkter ges olika tolkningar. Författningar har, kan man säga, ett "inre liv";<sup>31</sup> de rör sig åt olika håll och blir därmed olika trots sin likhet.

För regimforskningen skapar detta givetvis ett metodiskt problem. Ett sätt att fånga detta problem är att säga att regimer kan klassificeras med tillhjälp av *rigida* och *flexibla* kriterier. De förstnämnda är då sådana som utgår från de regler som ges i den skrivna författningen – om de ger vid handen att landet X har en semipresidentiell regim, då är fallet X ett fall av semipresidentialism. De sistnämnda utgår i stället från den faktiska situation som gäller i landet X – om den ger vid handen att presidentens befogenheter i praktiken långt har parlamentariserats, då är fallet X ett fall av parlamentarism. Resultat blir m.a.o. lätt motsägelsefulla, och situationen förbättras inte därav, att många författare synes parallellt applicera rigida och flexibla kriterier, varvid de fäster varierande vikt vid de olika kriterierna och varierar i sina bedömningar av hur de flexibla kriterierna egentligen skall tolkas. Till motsägelsefullheten kommer grötighet: Finland har, noterar en författare, i litteraturen klassificerats som en semipresidentiell regim, en presidentiell regim, en parlamentarisk regim, en statsminister-presidentiell regim, en regim med en dualistisk exekutiv och ett presidentiellt korrektiv, och som en blandregim som inte hör till någon av de nyssnämnda kategorierna.<sup>32</sup>

Ett sådant kunskapsläge är naturligtvis inte acceptabelt. Den metod som här tillämpas innebär att endast rigida kriterier kommer till bruk – en regim är vad författningen säger att den är. Metoden används därför att andra metoder är sämre. De alternativa tillvägagångssätten är två. Antingen väljer man det flexibla kriteriet eller den nyssnämnda kombinationen av rigida och flexibla kriterier. Det förra alternativet är klart orimligt – det skulle innebära att

<sup>30</sup> Duverger, 'A New Political System Model', s. 167

<sup>31</sup> Även denna term lånar jag ur Sven Lindmans fatatur. Se t.ex. hans uppsats 'Pouvoir neutre' i *Festskrift till Georg Andrén på sjuttioårsdagen 10 december 1960*, Kungl. Vetenskapssamhällets i Uppsala Handlingar 8, (Uppsala 1960).

<sup>32</sup> Robert Elgie, 'The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions', *European Journal of Political Research* 33 (1998), s. 223.

man klassificerade regimer utan hänsyn till vad som säges i författningen. Det senare alternativet är klart olämpligt – det för till den brokighet och det godtycke varom just var tal. Den rigida metoden är dock inte invändningsfri. Man kan sålunda mena att beskrivningar av enskilda länder lätt blir haltande och t.o.m. felaktiga om enbart det rigida kriteriet skall gälla. Ett närliggande exempel härpå är utrikespolitikens handhavande i Finland – utrikespolitiken tillkom enligt regeringsformen 1919 presidenten, men variationerna i detta avseende har ändå varit avsevärda under vår självständighetstid.<sup>33</sup> Baserar man en beskrivning härav enbart på författningens stadgande, producerar man, kan det hävdas, i bästa fall en halvsanning.

Ett bra förhållningssätt är därför måhända att mena att såväl det rigida som det flexibla kriteriet har sitt berättigande – avgörande för vilket som väljs blir det aktuella sammanhanget och syftet. I föreliggande fall, när syftet är att åstadkomma en taxonomi, blir det rigida kriteriet ett naturligt val. Ett bra förhållningssätt är även att låta svaghet bli styrka, att låta empiriska frågeställningar träda i de begreppsligas ställe. Ett parallellt opererande med två kriterier kan sålunda göras insiktsbringande – författningars "inre liv" kan bli forskningsobjekt, inte en klassificeringsgrund. Klassificerar man ett antal länder med tillgripande av såväl rigida som flexibla kriterier, skall man antagligen finna att de uppvisar variation i den grad av diskrepans som föreligger mellan rigida och flexibla klassificeringar. En sådan empiriskt konstaterbar varians är i och för sig intressant, och pockar på förklaringar. Sådana kan man söka på olika håll – sålunda kan man t.ex. inrikta analysen därpå, om diskrepansen är mindre när och om författningens stadganden är mer detaljerade eller redan ålderstigna.<sup>34</sup> I extrema fall är det uppenbart att diskrepansen måste vara stor – i en framställning om Sveriges regeringsform av år 1974 sägs om dess föregångare, RF 1809, att den på de avgörande punkterna om maktens delning och fördelning återspeglade ett sedan länge svunnet statsskick, att den inte fyllde sin informativa uppgift och att den skapade ett oklart rättsläge.<sup>35</sup>

Ett klarläggande måste ännu göras. Ett synsätt, företrätt av Robert El-

<sup>33</sup> Se härom Dag Anckar, *Folket och presidenten* (Helsingfors 1984), s. 117–120 och jämväl 190–200.

<sup>34</sup> En hänvisning kan här göras till framställningen i Dag Anckar, 'Reflections on Law, Inertia and Legitimacy', Dag Anckar, Hannu Nurmi & Matti Wiberg (eds.), *Rationality and Legitimacy* (Helsingfors 1988).

<sup>35</sup> Erik Holmberg & Nils Stjernquist, *Vår författning* (11:e uppl., Stockholm 1998), s. 28.

gi e, instämmer däri att regimer skall bestämmas utgående från författningens stadganden, men anser inte alla stadganden likvärda. Enligt detta synsätt skall klassificeringar utgå från *dispositionella* egenskaper, inte från *relationella*. Den förra termen avser bestämmelser som beskriver institutioners och aktörers i författningen angivna egenskaper (presidentens mandatperiod är fyra år); den senare termen avser bestämmelser om maktförhållanden mellan institutioner och aktörer (presidenten kan upplösa riksdagen). Klassificeringar som utgår från såväl dispositionella som relationella kriterier, hävdar Elgie, leder lätt till begreppslig oklarhet, medan klassificeringar som bygger enbart på relationella kriterier blir osäkra därför att de möjliggör divergerande tolkningar.<sup>36</sup> I sistnämnda hänseende styrker Elgie sin argumentering med exempel ur framställningar i vilka författare på ett uppenbart sätt parallellt tillgriper rigida och flexibla kriterier – Elgie vänder sig alltså mot relationella kriterier därför att de på ett särskilt sätt frammanar det metodiska problem om vilket här varit tal. Elgies argumentering kan dock inte godtas. För det första gäller, och Elgie levererar, antagligen omedvetet, empiriska bevis härför,<sup>37</sup> att ett nyttjande av enbart dispositionella kriterier avlägsnar en myckenhet relevant variation och gör klassificeringar sterila och ointressanta. Och för det andra gäller att en benägenhet hos författare att handskas slarvigt med relationella kriterier inte kan vara ett argument mot relationella kriterier i sig – metoder är inte felaktiga därför att de används på fel sätt.

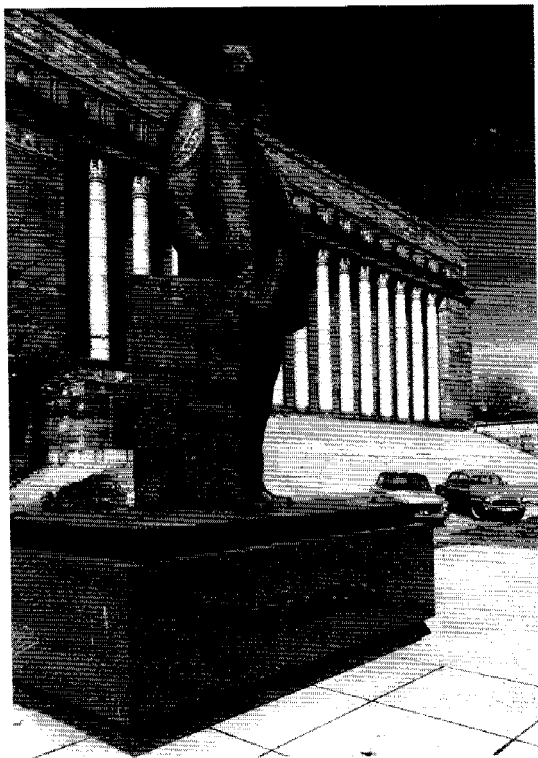
### *Semipresidentialism som kategori: andra rondan*

Sartori förutsätter, som här tidigare nämnts, att maktbalansen mellan president och regering inte bara kan, utan bör variera inom en semipresidentiell exekutiv. Sartori inför detta krav för att mota bort ett förslag av författarteamet M. S. Shugart och J. M. Carey, som kort sagt går ut på ett slopande av den semipresidentiella kategorin och dess ersättande med två andra, nämligen en parlamentarisk-presidentiell kategori och en presidentiell-parlamentarisk kategori. Distinktionen tar uttryckligen fasta därpå att en dualistisk struktur kan luta åt olika håll, varvid lutningen borde infångas av klassificeringar: ett system där presidenten dominerar över regeringen är annorlunda än ett system där regeringen dominerar över presidenten.<sup>38</sup> Sartori är som

<sup>36</sup> Elgie, s. 228–235.

<sup>37</sup> Elgie, s. 227.

<sup>38</sup> M. S. Shugart & J. M. Carey, *Presidents and Assemblies* (Cambridge 1992), s. 18–27.



*Parlamentarism eller presidentialisism? P.E. Svinhufvuds staty utanför riksdagshuset i Helsingfors. Foto: Gustaf Welin. (Museiverket)*

sagt missnöjd med detta sätt att tänka. Han hänvisar till Frankrike, semipresidentialismens prototyp, och menar att detta system blir omöjligt att klassificera, eftersom de två lutningarna bägge förekommer där – vi noterar att Sartori här opererar med ett flexibelt kriterium, och genast, därför, hamnar i svårighet.<sup>39</sup> Sartori hänvisar också därtill, att den presidentiellt-parlamentariska kategorin har väldigt få, om några representanter – den är, skriver han, “an almost empty class, a container in desperate want of a content”.<sup>40</sup> Han menar därför att den semipresidentiella kategorin bör kunna härbärgera de bägge lutningarna – semipresidentialismen har ibland en presidentiell och ibland en parlamentarisk färg, men det handlar fortfarande om semipresi-

<sup>39</sup> Sartori, *Constitutional Engineering*, s. 132.

<sup>40</sup> Sartori, *Constitutional Engineering*, s. 133.

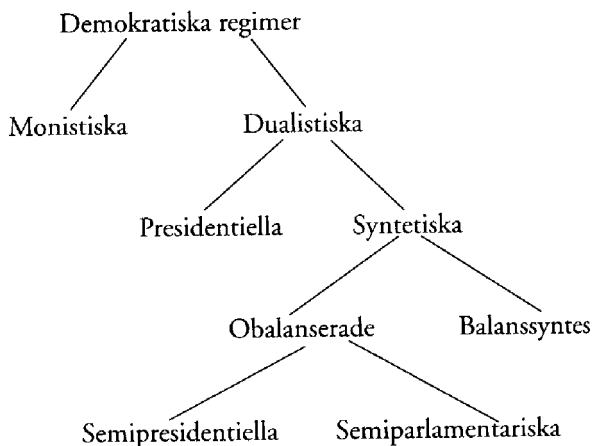
dentialism. Synsättet delas av andra, och semipresidentialismens flexibilitet i nyssagda avseende framhålles ibland som en särskild dygd och förtjänst.<sup>41</sup>

Ingen invändning skall här resas mot tanken att semipresidentialism kan uppträda i olika skepnader – ett syfte med denna uppsats är uttryckligen att precisera sådana skepnader. Ändå måste man stanna upp i begrundan. Denna skall gälla själva termen "semipresidentialism". Termen implicerar att systemet är presidentiellt, om än inte fullt ut – implikationen synes i dålig samklang med föreställningen om en regim som befinner sig mellan presidentialism och parlamentarism och har drag av bägge. Semipresidentiella system kallas ibland "hybrid systems";<sup>42</sup> varför, detta blir frågan, är inte "semiparlamentarism" en lika gångbar term för sådana hybridsystem? Om, nämligen, maktförhållanden inom exekutiven kan och t.o.m. bör variera, så att presidenten ibland dominerar över regeringen och regeringen ibland dominerar över presidenten, skall denna variation då inte begreppsligt och därmed terminologiskt tillvaratas? För egen del vill jag besvara denna fråga jakande, och detta för mig tillbaka till ruta ett, till ett annat sätt att hantera frågan om regimklassificering. Indelningen av demokratier i parlamentariska och presidentiella regimer är naturligtvis, förutom allmänt accepterad, såväl vettig som rimlig. Ändå skall jag här föreslå att den ersättes med en mer övergripande indelning i *monistiska* och *dualistiska* regimer, och att denna indelning därpå brytes ned på ett i delar nytt sätt och med anlåtande av i delar nya termer. Förslaget bottenar i uppfattningen att de nya termerna är mer beskrivande och, framför allt, mer tydliga i ett klassificerande perspektiv. Resonemang-  
et illustreras i Figur 1, och återstoden av denna uppsats är egentligen en lång kommentar till denna figur.

De monistiska regimerna kan i det följande lämnas därhän. De representerar inte en fördelning av makt; de uttrycker parlamentets envælde. En president eller en monark kan i och för sig vara en komponent i sådana system. Komponentens funktioner är i så fall entydigt symboliska. De monistiska regimernas motpol utgörs av dualistiska regimer. Dessa är antingen *presidentiella* eller *syntetiska*. I de senare är exekutivmakten delad mellan president och regering, och den är, då regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende, till denna del länkad till den lagstiftande makten. När sådana regimer här kallas

<sup>41</sup> Se t.ex. Lijphart, s. 8-9. Jean Blondel, 'Dual Leadership in the Contemporary World', Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government* (Oxford 1992), s. 163.

<sup>42</sup> Heywood, s. 323.

*Figur 1.* Demokratiska regimer: en typologi.

syntetiska, avser termen markera att regimen har en synteskaraktär, i det den förenar drag av presidentialism med drag av parlamentarism. Definitionen av en syntesregim sammanfaller alltså med vad jag hittills i denna uppsats kallat semipresidentialism. Den sistnämnda termen skall jag emellertid i fortsättningen reservera för en särskild form eller typ av syntes.

Vi har härmed nått fram till frågan om maktbalansen mellan exekutivens två komponenter. Två huvudalternativ föreligger: den syntetiska regimen kan uppvisa balans eller obalans. Föreligger obalans, kan denna ha två lutningar: presidenten dominerar över regeringen, varvid den syntetiska regimen blir semipresidentiell; regeringen dominerar över presidenten, varvid den syntetiska regimen blir semiparlamentarisk. En semipresidentiell syntesregim har m.a.o. drag av presidentialism, medan en semiparlamentarisk syntesregim har drag av parlamentarism. Distinktionen mellan en semipresidentiell och en semiparlamentarisk syntesregim svarar, på det hela taget, mot den indelning av regimer i president-parlamentariska och parlament-presidentiella som föreslås av Shugart och Carey och den indelning i semipresidentiella och semiparlamentariska regimer som t.ex. *Fred Riggs* tillhandahåller.<sup>43</sup> Den distinktion som här görs är alltså i sig på intet sätt ny. Vad som är

<sup>43</sup> Shugart & Carey, s. 18–27. Riggs, s. 77.

nytt är det explicita utpekandet av en mellanform, en form i vilken balansen är, på det hela taget jämn. Meningarna därom, huruvida en sådan typ kan finnas är förvisso delade. Sålunda har Duverger och även Raymond Aron på basis av erfarenheter från Frankrike menat att syntesen mellan ett presidentiellt och parlamentariskt system egentligen inte är en äkta syntes utan snarast kommer till uttryck i en växling mellan presidentiella och parlamentariska faser.<sup>44</sup> Lijphart, för sin del, menar att det kan vara möjligt att konstitutionellt designa ett "true half-presidential and half-parliamentary system", men han kan inte finna att sådana existerar i verkligheten<sup>45</sup> – det som kan finnas i termer av rigiditet finns inte i termer av flexibilitet. Den komparativt mycket vidsynte Juan Linz skiljer däremot i en artikel mellan "Semipresidential or Semiparliamentary Systems or Bipolar Executive", och pekar på Finland som ett exempel på ett land med en i praktiken stabil exekutiv arbetsfördelning som inte växlar mellan ett presidentiellt och ett parlamentariskt mönster.<sup>46</sup> Hur som helst, är det naturligtvis teoretiskt motiverat och korrekt att utpeka och försöka avskärma en sådan balanskategori – den representerar ju en idealtyp, en fullständig sammansmältning av den presidentiella och den parlamentariska kategorin.

Frågan hur en förekomst av balans eller obalans empiriskt skall konstateras är naturligtvis i olika avseenden svårbesvarad. En svårighet hänger samman därmed, att konstitutioner språkligt och formellt är utformade på olika sätt. Vissa författningar är relativt fåordiga och obestämda – de nämner att exekutivmakten är delad, men överlåter åt politikens praktik att ge författningens bestämmelser ett konkret innehåll. Andra författningar är mer utförliga. Problemet går inte att åtgärda, och är i själva verket nog mer principiellt än praktiskt – de flesta författningar behandlar, det är ju deras funktion, kompetens- och relationsfrågor på ett tillräckligt tydligt sätt. Ibland är tydligheten kanske överstor. Ett exempel är författningen i Sao Tome och Principe, som uppräknar (art. 76) nitton presidentiella prerogativ; ett annat är författningen i Cape Verde, som uppräknar (art. 147) trettio presidentiella befogenheter.

<sup>44</sup> Duverger, 'A New Political System Model', s. 186. Raymond Aron, 'Alternation in Government in the Industrialized Countries', *Government and Opposition*, 1981, Vol. 17, Nr 1.

<sup>45</sup> Arend Lijphart, 'Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations', Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (London 1994), s. 95.

<sup>46</sup> Linz, 'Presidential or Parliamentary Democracy', s. 48 och 83.

ter, små likväl som stora. En annan allmän svårighet har att göra med valet av kriterier – vad konkret bör en författning stipulera för att man skall vara berättigad att säga att maktbalansen inom exekutiven lutar över åt det ena eller det andra hållet?

I det följande bedöms graden av balans med en uppsättning kriterier som beskriver presidentens, det presidentiellas, grepp om regering och riksdag, d.v.s. de två komponenter som, låt vara på olika sätt, företräder det parlamentariska. Presidentens relation till regeringen infångas via två kriterier, varvid det ena gäller presidentens rätt att inverka på regeringsbildningen, och det andra gäller presidentens rätt att fatta sina beslut på ett av regeringen obundet sätt. Presidentens relation till riksdagen infångas jämväl med två kriterier, varvid det ena gäller presidentens rätt att upplösa riksdagen, och det andra gäller presidentens vetorätt gentemot riksdagens beslut. Dessa fyra rättigheter finner jag centrala i en regimkaraktäristik – ju mer de är tillstädes, desto längre och mörkare blir den presidentiella skugga som faller över parlamentarismens komponenter; ju mer de saknas, desto mer krymper och vråförvisas skuggan. Uttrycken "är tillstädes" och "saknas" är härvid medvetet valda – de anspelar på en dikotomi, och det tillvägagångssätt jag skall välja är uttryckligen dikotomt. Antingen finns rättigheterna, eller så finns de inte. Metoden gör i viss mån våld på verkligheten, eftersom rättigheterna där nog förefinnes i termer av grad snarare än i termer av art. Behandlas de ändå dikotomt går, kan man anta, en del information förlorad samtidigt som godtycke, enär naturliga snittpunkter inte alltid lätt kan uppbringas, kan krypa in i analysen.<sup>47</sup> Till detta bör emellertid sägas: a) att det taxonomiska syftet uttryckligen förutsätter en viss renodling – om alla nyanser skulle beaktas, bleve kategorierna så många och gränserna mellan dem så låga att själva syftet skulle förfelas; och b) att ett godtycke kan hållas i schack när och om tröskelvärdena systematiskt är höga – det skall finnas "mycket" av en rättighet för att den skall anses vara för handen.

Beträffande regeringsbildningen kan ett flertal variationer förekomma även i syntetiska regimer med deras krav därpå att regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende. Ett extremfall är när presidenten under åtnjutande av presumtionsrätt utser och utnämner statsministern och de övriga ministrarna utan riksdagens formella medverkan – detta system är i kraft på Island, låt

<sup>47</sup> Se härom t.ex. B. Guy Peters, *Comparative Politics. Theory and Methods* (London 1998), s. 169–170.



vara att skillnaden mellan författningens bokstav och författningens praktik är ganska uppenbar på denna punkt,<sup>48</sup> och var, som bekant, tidigare i kraft i Finland. Modellen innebär (härom kan tvekan knappast råda) att en syntesregim får en semipresidentiell lutning. En mindre presidentiell variant finner man i system där presidenten utnämner statsministern och de övriga ministerrarna, men är, beträffande de senare, bunden till statsministerns förslag – ibland är särskilda villkor dessutom knutna till presidentens rätt att välja statsminister. Ett exempel utgör arrangemangen i Cape Verde, där presidenten utser statsministern, varvid han, jämlikt författningen, äger konsultera de politiska partier som är representerade i riksdagen och beakta valresultat, förekomst eller icke-förekomst av ett majoritetsparti och eventualiteten av koalitioner och allianser (art. 206). Övriga ministrar utses och entledigas av presidenten på förslag av statsministern (art. 147). Tydligt parlamentariskt färgade är slutligen sådana modeller, som förutsätter att presidenten är bunden jämväl vid val av statsminister eller överhuvudtaget inte ger presidenten en utnämningsrätt. Det sistnämnda skall, som här tidigare nämnts, i fortsättningen gälla i Finland. En lämplig snittpunkt kan gå vid presidentens rätt att självständigt och utan framställning utse statsminister – finns ej en sådan rätt, saknas utnämningsrätt.

Variationer i presidentens allmänna beslutsrätt kan fångas med två huvudsakliga dimensioner. Den ena har att göra med beslutsrättens spännvidd – presidenten kan vara bemyndigad att besluta i många och i olika typer av frågor, eller hans rätt kan innesluta blott få och speciella frågor. Den andra dimensionen fångar den grad av frihet presidenten härvid har vis-à-vis regeringens viljebildning. En parlamentariserad version kan man finna i det enligt gängse kriterier semipresidentiella Trinidad och Tobago, där huvudregeln, enligt författningen (art. 80), är att presidenten utövar sina funktioner i enlighet med regeringens direktiv. Andra varianter går mer i riktning mot presidentdominans. De två dimensionerna kan givetvis korsas, varvid ett helt sortiment av alternativ uppkommer. En sträng operationalisering skall rimligen förutsätta en stark position för presidenten i vartdera avseendet – hans beslutsrätt skall vara extensiv och den skall vara självständig. Så var, låt vara att författningstexten på denna punkt nog var rätt grumlig,<sup>49</sup> tidigare

<sup>48</sup> Se Voitto Helander, *Pohjoismaiden poliittiset järjestelmät*, Turun Yliopisto, Valtio-opillisia tutkimuksia 44 (1988), s. 260–261.

<sup>49</sup> Se närmare t.ex. Jyränki, s. 150–153. Anckar, *Folket och presidenten*, s. 144–145.

fallet i Finland. Presidenten fattade visserligen sina beslut i statsrådet, men han hade härvid rätt att självständigt besluta mot regeringens vilja och regeringen kunde inte vägra att medverka till att presidentens beslut blev gällande. Arrangemanget är en god approximation av vad jag här vill innesluta i ett konstaterande därom, att presidenten har beslutsrätt.

Variationer är tänkbara och förefinns även beträffande de två rättigheter som beskriver presidentens grepp om riksdagen. Upplösningsrätten är frekvent förekommande. En kalkyl ger vid handen att exekutiven i vidpass hälften av världens länder har rätt att upplösa åtminstone en del av legislaturen. I bortåt en tredjedel av länderna är rätten kopplad till ett krav därpå, att regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende.<sup>50</sup> Upplösningsrätten kan vara relativt oinskränkt, såsom fallet var tidigare i Finland, eller den kan vara på olika sätt inskränkt, innebärande, som fallet numera är i Finland, att presidenten kan besluta om riksdagsupplösning endast om statsministern tar initiativ därtill. En sträng diktom bedömning skall uppenbarligen föreskriva att presidenten kan anses ha upplösningsrätt om denna är oinskränkt och självständig. Beträffande vetorätten gäller att den ofta är inskränkt på ett sätt som närmast reducerar den till en rätt till återremiss; en sådan vetorätt är inte tillräckligt tydlig för att noteras här. Ett strängt och dikotomiserande perspektiv måste implicera att presidentens vetorätt i betydande mån innebär ett avbräck för legislatures möjligheter att driva igenom en lagstiftning. Vad man skall inlägga i uttrycket "betydande mån" kan givetvis alltid diskuteras. Goda kriterier är: (a) huruvida vetorättens nyttjande innebär en lång tidsutdräkt för legislaturen; och (b) huruvida vetorättens nyttjande innebär att beslutsrätten flyttas utanför legislaturen. En variant härav är den isländska, där en lag som inte vinner presidentens samtycke nog träder i kraft men skall underkastas referendum, varvid den förlorar sin giltighet om den förkastas i detta referendum.<sup>51</sup>

Ett sammandrag kan nu göras. Då fråga är om fyra klassificeringar, alla dikotoma, kan de kombineras på sexton olika sätt och därmed forma sexton olika modeller, såsom framgår ur Tabell 1. Tabellen anger även vilka regimtyper som framspringer ur dessa kombinationer; på denna punkt är resultaten givetvis avhängiga de viktningar och bedömningar man vill göra. De är i vissa fall klarare än i vissa andra. Sålunda är det odiskutabelt att regimen är semi-

<sup>50</sup> Markku Suksi, *Bringing in the People* (Dordrecht 1993), s. 133–134.

<sup>51</sup> Olof Petersson, *Nordisk politik* (Fjärde upplagan; Stockholm 1998), s. 75.



*Är detta maktens korridor? Interiör från Riksdagen. (Museiverket)*

presidentiell, om presidenten har alla de fyra rättigheter som ligger till grund för klassificeringarna (modell 1). Likaså är det odiskutabelt att regimen är semiparlamentarisk om presidenten saknar alla fyra rättigheter (modell 16). Det är vidare rimligt att mena att regimen förblir semipresidentiell om presidenten saknar bara en av de fyra rättigheterna (modellerna 2,3,5 och 9), och det är likaså rimligt att mena att regimen förblir semiparlamentarisk om presidenten har blott en rättighet (modellerna 8,12,14 och 15). Lutningarna mot presidentialism respektive parlamentarism är här ännu tillräckligt starka. Läget är mer oklart beträffande de återstående sex alternativen.

I tabell 1 hänförs alla de regimer som framkommer ur dessa alternativ till kategorin "balanssyntes". Lösningen är inte orimlig – den baserar sig på föreställningen att det som inte med någorlunda tydlighet låter sig kategoriseras som semipresidentialism eller semiparlamentarism hör hemma inom en gråzon, där inslagen från presidentialism och parlamentarism är lika starka (eller svaga) och där balans i denna mening då råder. Balansen har dock olika utseende inom olika modeller, och två huvudsakliga profiler framkommer. Den

Tabell 1. En typologi över syntesregimer.

	Presidenten versus regeringen: Presidenten har		Presidenten versus riksdagen: Presidenten har		Regim
	Utnämningsrätt?	Beslutsrätt?	Upplösningsrätt?	Vetorätt?	
1.	Ja	Ja	Ja	Ja	<i>Semipresidentialism</i>
2.	Ja	Ja	Ja	Nej	<i>Semipresidentialism</i>
3.	Ja	Ja	Nej	Ja	<i>Semipresidentialism</i>
4.	Ja	Ja	Nej	Nej	<i>Balanssyntes</i>
5.	Ja	Nej	Ja	Ja	<i>Semipresidentialism</i>
6.	Ja	Nej	Ja	Nej	<i>Balanssyntes</i>
7.	Ja	Nej	Nej	Ja	<i>Balanssyntes</i>
8.	Ja	Nej	Nej	Nej	<i>Semiparlamentarism</i>
9.	Nej	Ja	Ja	Ja	<i>Semipresidentialism</i>
10.	Nej	Ja	Ja	Nej	<i>Balanssyntes</i>
11.	Nej	Ja	Nej	Ja	<i>Balanssyntes</i>
12.	Nej	Ja	Nej	Nej	<i>Semiparlamentarism</i>
13.	Nej	Nej	Ja	Ja	<i>Balanssyntes</i>
14.	Nej	Nej	Ja	Nej	<i>Semiparlamentarism</i>
15.	Nej	Nej	Nej	Ja	<i>Semiparlamentarism</i>
16.	Nej	Nej	Nej	Nej	<i>Semiparlamentarism</i>

ena går igen i fyra modeller, nämligen 6, 7, 10 och 11 – den utmärks därav att presidenten har ett visst om än inte fullgott grepp om såväl regering som riksdag. Dualismen framträder m.a.o. i dessa modeller i en såväl renodlad som utjämnad form; alla komponenter griper in i varandra och dominansmönstren är oklara. Den andra profilen syns i modellerna 4 och 13 – den förra anger att presidenten har ett starkt grepp om regeringen men ej om riksdagen; den senare anger att presidenten har ett starkt grepp om riksdagen men ej om regeringen. Den här aktuella balansen har alltså mer av lutning. Så stark är denna dock inte att den tillintetgör balanskomponenten.

Vill man beskriva Finlands konstitutionella utveckling i de termer och modeller som finns i Tabell 1, skall man peka på en marsch från en ren semipresidentialism, uttryckt i modell 1, via en balanssyntes, uttryckt närmast i modell 4, till en så gott som ren semiparlamentarism, uttryckt i modellerna 12 och 16 – modell 12 bör nämnas, eftersom presidenten ännu behåller ett visst grepp om utrikespolitikens ledning. Ordet "marsch" är kanske inte riktigt välvalt, då det implicerar en jämn rörelse – om en sådan har, som redan

framgått av introduktionen till denna uppsats, inte varit tal. Den semipresidentiella fasen sträckte sig över årtionden, balanssyntesen över några år, den semiparlamentariska fasen tar nu sin början. Alldeles abrupt har övergången dock inte varit. Det har även tidigare funnits en benägenhet, låt vara inte stark nog, att låta det politiska livet i Finland parlamentariseras – Jan-Magnus Jansson har formulerat saken så att presidentinstitutionen hos oss sedan 1960-talet befunnit sig i ett slags kris.<sup>52</sup> När en större författningsreform initierades i början av 1970-talet, visade man sålunda inom olika läger förståelse för tanken att presidentmakten borde neddämpas. Oenigheten på denna punkt och andra gjorde att reformen förföll,<sup>53</sup> men den beredde onekligen mark för ett genomgripande nytänkande som har påskyndats av en räkka i och för sig olikartade faktorer som har gått in i varandra och har förstärkt varandra. De har att göra med ett i grunden förändrat internationellt läge, med en demokratisk mognadsprocess, med ådagalagda politiska och andra oegentligheter i presidentämbetets utövande under Kekkonens tid samt med de senare presidenternas programmatiska och personliga framtoningar.

En särskild synpunkt må avsluta denna uppsats. Regimskiftet i Finland har varit vida mer omvälvande än aktuell debatt egentligen har gett vid handen. Den enighet som vuxit fram är i själva verket anmärkningsvärd och i dag långt outmanad – någon egentlig författningsstrid har inte utkämpats under senare år, vissa partistategiska piruetter oräknade.<sup>54</sup> Den proposition till författningsrevision som riksdagen under förloppet av år 1998 avgav till riksdagen präglade sålunda inte alls debatten och kampanjerna inför riksdagsvalet i mars månad år 1999. Det är förmodligen blott en tidsfråga när de sista resterna av verklig presidentiell makt avlägsnas, varvid Finland övergår från semiparlamentarism till parlamentarism, och presidentämbetet antar en enbart symbolisk karaktär. I en diskussion av presidentämbetets framtid har Jansson framhållit att det direkta folkvalet av president egentligen förutsätter att pre-

<sup>52</sup> Jan-Magnus Jansson, *Från splittring till samverkan* (Borgå 1992), s. 289.

<sup>53</sup> *Statsförfattningskommitténs delbetänkande 1974*, Kommittébetänkande 1974:27 (Helsingfors 1975) innehåller sammanställningar av bl.a. partiernas, olika grupperingars samt även enskilda personers utlåtanden och argumenteringar. För analyser av utvalda delar och aspekter av detta material, se Krister Ståhlberg & Dag Anckar, *Partimakt och presidentstyr* (Ekenäs 1982), s. 83–99. Taru Vanhanen, 'Mitkä ovat 1980-luvun tavoitteet?', *Politiikka* 25 (1983).

<sup>54</sup> En livfull beskrivning härav lämnas i Kevin, s. 57–68.

sidenten behåller vissa befogenheter, eftersom det knappast är värt att mobilisera folket för att välja enbart en representativ figur.<sup>55</sup> Jansson har naturligtvis rätt i att arrangemanget uttrycker en disproportion. Denna blir uppenbar redan i det presidentval som förrättas år 2000: folket kallas då till urnorna för att välja innehavare av en numera försumbar institution.

<sup>55</sup> Jansson, s. 289.

U  
n  
P  
s  
se  
va  
fu

re  
m  
de  
m  
fi

ku  
sk  
år  
ni  
de  
ni

Ar

19

His

# Regeringsbildningens anatomi

## Finland i ett europeiskt perspektiv

GUY-ERIK ISAKSSON

Utgående från Verneys klassiska teser om vad som kännetecknar parlamentariska respektive presidentiella system kan det mest kännetecknande för parlamentariska system sammanfattas i tre punkter:<sup>1</sup> 1) regeringens sammansättning och politik är beroende av den partipolitiska ställningen i folkrepresentationen, 2) väljarna har ett indirekt inflytande över regeringsmakten via valen till folkrepresentationen samt 3) statschef och regeringschef är separata funktioner. Statschefen har inte möjlighet till självständig maktutövning.

Den första punkten uttrycker parlamentarismens kärna som innebär att regeringen skall åtnjuta parlamentets förtroende. Såvida en majoritet i parlamentet inte har förtroende för regeringen kan den tvingas avgå. I ett presidentiellt system har den legislativa församlingen inte denna möjlighet; parlamentarismens explicita beroendemekanism mellan parlament och regering finns inte.<sup>2</sup>

En central egenskap i det parlamentariska systemet är att väljarna skall kunna påverka regeringens sammansättning och därmed dess politik. Detta sker dock indirekt via parlamentsvalen. Regeringens sammansättning skall återspegla parlamentets sammansättning och de förändringar i sammansättningen som äger rum vid ett parlamentsval. Hur, och i vilken utsträckning, denna påverkan från väljarnas sida skall, eller kan, beaktas vid regeringsbildningen är emellertid en komplicerad fråga.

<sup>1</sup> Douglas V. Verney, 'Parliamentary Government and Presidential Government', Arend Lijphart (ed.) *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford 1992), s. 31–47.

<sup>2</sup> Se t.ex. Nils Stjernquist, *Tvåkammartiden. Sveriges riksdag 1867–1970* (Lund 1996), s. 229–233.

Den tredje punkten uttrycker exekutivens tudelning i ett parlamentariskt system i vilket statschefen skall ha en undanskymd roll. Endast regeringen är politiskt ansvarig inför parlamentet, presidenten är ansvarig inför konstitutionen. Ju starkare position författningen tillskriver en statschef, desto mindre parlamentariskt är systemet.<sup>3</sup>

I likhet med Michael Laver och Norman Schofield skall vi i detta sammanhang ställa frågan: "Who Gets In?" Frågan syftar på vilka partier som lyckas ta sig in i regeringshögborgen, och vilka som blir utestängda eller frivilligt stannar utanför. Laver & Schofield konstaterar att regeringsbildningen är en av de fundamentala processerna i europeiska parlamentariska system. Denna process börjar med ett bestämt valresultat, som lämnar flera koalitionsalternativ öppna, och slutar med att en regering involverande vissa partier utnämns. Att förstå hur ett bestämt valresultat leder till en bestämd regering utgör enligt författarna en verklig utmaning för statskunskapen. Frågan är, kort uttryckt, vilka faktorer som påverkar regeringsbildningen som allmänt kan karakteriseras som en komplex och komplicerad beslutsprocess. Regeringsförhandlingar äger inte rum i sterila laborationsförhållanden. Eller, som Laver & Schofield uttrycker det; "it takes place in the dirt of a real political world in which all things are never equal".<sup>4</sup>

Frågan hur en regering kommer till är i ett jämförande perspektiv lika intressant som svårbesvarad. Den är intressant och viktig därför att den berör en fundamental institution i ett parlamentariskt system. Den är svårbesvarad därför att antalet tänkbara faktorer som kan påverka regeringsförhandlingarna, och deras utfall, är stort och varierande till sin natur. Det finns alltså en viss politisk rörelsefrihet mellan ett parlamentsval och tillkomsten av en ny regering. Frågan är då vilka aktörer som i regeringsförhandlingarna fyller ut detta politiska tomrum, med vilken styrka och i en hurudan politisk miljö. Aktörerna är i första hand de politiska partier som erhållit mandat i parlamentsvalet och deras förhandlingsstyrka utgår från antalet mandat som respektive parti erövrade i valet. Men framför allt omgärdas regeringsförhandlingar av ett antal institutionella och andra restriktioner som har betydelse för utfallet, d.v.s. den nya regeringens sammansättning.

<sup>3</sup> För en allmän diskussion kring begreppet parlamentarism se t.ex Björn von Sydow, 'Parlamentarismen i Sverige', Nils Stjernquist (red.) *Parlamentarismen i de nordiska länderna. En egen modell?* (Stockholm 1995), s. 84-93.

<sup>4</sup> Michael Laver & Norman Schofield, *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe* (Oxford 1990), s. 89-90.



### En värld av restriktioner

Någon fullständig förteckning över alla tänkbara restriktioner som kan påverka en regeringsbildning låter sig inte göras. Det har dock gjorts försök att kategorisera dylika restriktioner.<sup>5</sup> För det första, kan ett lands författning innehålla en hel del stadganden som påverkar regeringsbildningen. T.ex. förekomsten och utformningen av en förtroendeomröstning (investitur) i parlamentet innan den nya regeringen tillträder kan påverka regeringens sammansättning. En dylik konstitutionell mekanism kan t.ex. göra det svårare att bilda minoritetsregeringar.<sup>6</sup> Statschefens roll i regeringsbildningen regleras vanligen i författningen. Såvida statschefen i konstitutionen tilldelas rollen som formell utnämnnare av regeringen förblir inflytandet marginellt eller obefintligt. Det är dock inte alls ovanligt att statschefen har också reellt inflytande på denna punkt. Enligt en undersökning har ungefär hälften av de västeuropeiska länderna ett statsöverhuvud som har måttligt eller starkt inflytande över regeringsbildningen.<sup>7</sup> En annan undersökning anför att ungefär en tredjedel av länderna i Västeuropa har ett system i vilket statschefen spelar en aktiv roll. Främst rör det sig om republiker – Finland, Frankrike, Italien och Portugal – men även monarkier som Spanien och Nederländerna.<sup>8</sup> Sverige utgör ett extremfall; kungen har inte ens en ceremoniell roll i sammanhanget. För Finlands del sker en väsentlig förändring just på denna punkt när den nya grundlagen träder i kraft år 2000.

När statschefen är direkt integrerad i beslutsprocessen – inte enbart som formell utnämnnare av regeringen – väljer denne regeringssonderare eller regeringsbildare. Dessutom kan statschefen uttrycka mer eller mindre kategoriska krav gällande regeringens sammansättning. Statschefen har initiativet och kan styra regeringsbildningen i en bestämd riktning, mot ett bestämt mål. Genom statschefens aktiviteter begränsas regeringsoptionerna och skapas en förhandlingsmiljö som klart avviker från en miljö i vilken regeringsbildningen uteslutande handhas av parlamentet.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Se Kaare Strom, Ian Budge & Michael J. Laver, 'Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies', *American Journal of Political Science* 2 (1994), s. 303–335.

<sup>6</sup> Laver & Schofield, s. 207.

<sup>7</sup> Lieven De Winter, 'The Role of Parliament in Government Formation and Resignation', Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Frankfurt 1995), s. 118.

<sup>8</sup> Laver & Schofield, s. 64.

<sup>9</sup> Strom, Budge & Laver, s. 312–313.

Legislativa regler av olika slag utgör en annan typ av restriktioner. T.ex. beslutsregler om kvalificerad majoritet för vissa typer av beslut kan öka trycket att bilda överbreda majoritetsregeringar. Samma effekt har det i Finland tills nyligen tillämpade systemet enligt vilket en tredjedel av riksdagsledamöterna kan rösta en lag vilande över nyval. Just dylika regler har varit en central orsak till att Finland under efterkrigstiden har dominerats av majoritetsregeringar, tidvis av breda sådana.

Valsystemet påverkar i hög grad regeringsbildningen. Denna påverkan sker indirekt via partisystemet. Primärt är det fråga om i vilken utsträckning väljarnas preferenser direkt återspeglar sig i partisystemet. Valsystemet och dess utformning kommer här in som en förmedlande länk mellan väljarna och partisystemet. Det kan också sägas handla om graden av proportionalitet och det faktum att olika valsystem innebär olika grader av proportionalitet. Mindre proportionella valprocesser minskar partisystemets storlek, antingen genom att göra stora partier ännu större eller genom att göra små partier ännu mindre, eller t.o.m. helt eliminera dem.<sup>10</sup> Faktum är att ytterst få politiska partier i Europa någonsin erhåller en majoritet av mandat i folkförsamlingen. Enpartiregeringar med egen majoritet är nästan alltid en skapelse av ett valsystem som ger mandatmajoriteten till partier som *inte* vunnit en majoritet av rösterna. I praktiken kan även många enpartiregeringar betraktas som koalitioner; d.v.s. koalitioner av fraktioner inom det styrande partiet. Koalitionspolitik blir en affär inom partiet istället för en affär mellan olika partier.<sup>11</sup>

Utöver dylika institutionella restriktioner gällande regeringsbildningen kan enskilda partier, av taktiska eller ideologiska orsaker, på förhand meddela att de ämnar ingå, eller inte ingå, bestämda koalitioner. Ett parti kan t.ex. i form av ett partidagsbeslut begränsa sin egen rörelsefrihet genom att binda sig vid vissa eventuella koalitioner. I många länder har vi därför en koalitionskultur som placerar, eller borde placera, tyngdpunkten i koalitionsförhandlingarna till perioden före ett val.<sup>12</sup> För den enskilde väljaren är detta givervis positivt, emedan det bidrar till att klargöra potentiella regeringsalternativ *före* valet.

En sista restriktion som skall nämnas i detta sammanhang kan kallas externa vetospelare. Härmed avses restriktioner som befinner sig utanför den par-

<sup>10</sup> Laver & Schofield, s. 204.

<sup>11</sup> Michael Gallagher, Michael Laver & Peter Mair, *Representative Government in Western Europe* (New York 1992), s. 173–174.

<sup>12</sup> Strom, Budge & Laver, s. 317–318.

lamentariska arenan. Det rör sig om institutioner och organisationer i det omgivande samhället, som t.ex. intresseorganisationer av olika slag, armén, kyrkan och universitet. Också ett annat land kan utgöra en extern vetospelare. För kommunisterna hölls regeringsdörren stängd i många europeiska länder i slutet av 1940- och början av 1950-talet som följd av förmodat ogillande från USA:s sida av att kommunister involveras i regeringar.<sup>13</sup> I ett finskt perspektiv finns i närhistorien ytterst illustrativa exempel på just detta fenomen. Sovjets inflytande över regeringsbildningen i Finland var tidvis betydande, vilket innebar att kommunisternas förhandlingsposition därmed avsevärt förstärktes samtidigt som partier som inte explicit svor utrikespolitisk trohet utestängdes från maktens korridorer. I Finland har alltså denna typ av restriktion i fråga om regeringsbildningen varit av större betydelse än i de flesta andra europeiska länder.

Regeringar bildas alltså inte i kliniskt neutrala miljöer. En mängd begränsningar av olika slag omgärdar de politiska aktörerna. Inslaget och betydelsen av enskilda restriktioner varierar självfallet från ett land till ett annat. Varje land har sin egen 'restriktionsprofil'. Effekterna av förekomsten av restriktioner är dock densamma för alla. Genom att uppsättningen av tänkbara koalitioner begränsas, omfördelas styrkepositionerna mellan de involverade parterna i regeringsbildningen. Detta är en följd av att förhandlingsstyrkan baserar sig på förmågan att hota rivalerna med alternativa koalitioner. När förändringar sker i räckvidden av dylika hot, då förändras även styrkepositionerna mellan aktörerna.<sup>14</sup>

### *En parlamentarisk regeringsbildning*

I samband med regeringsbildningar i parlamentariska system brukar man tala om parlamentarismens doktrinkriterier. Dessa kan ses som normativa härledningar av parlamentarismens kärnkrav om att regeringen skall åtnjuta parlamentets – och i sista hand – även folkets förtroende. De är ämnade att slå vakt om att folkets i val uttryckta preferenser blir beaktade vid regeringsbildningen och därmed i regeringspolitiken. Ett beaktande av principerna antas, underförstått, underlätta upprätthållandet av ett dylikt förtroendeförhållande. I ju högre grad dessa principer beaktas, desto bättre antas det parlamentariska systemet fungera. Eller, ju mera dessa principer blir beaktade i

<sup>13</sup> Strom, Budge & Laver, s. 319.

<sup>14</sup> Strom, Budge & Laver, s. 323.

praktiken, desto närmare ett tillstånd av optimal parlamentarism befinner sig ett politiskt system, speciellt vad regeringsbildningen beträffar. Vi skall här begränsa oss till tre dylika principer, d.v.s. majoritets-, pluralitets- samt plebiscitprincipen.<sup>15</sup>

Gemensamt för dessa principer är att de alla ställer bestämda krav, eller önskemål, på regeringens sammansättning. De betonar dock olika aspekter i denna sammansättning. Enligt *majoritetsprincipen* skall en regering helst vara en majoritetsregering som stöds av en majoritet i parlamentet. De två övriga principerna ställer krav på *vem*, eller *vilka*, som borde bilda regering. Såvida ett enda parti inte har majoritetsposition borde, enligt *pluralitetsprincipen*, det största partiet eller grupperingen bilda, eller ingå i, regeringen. *Plebiscitprincipen* förespråkar för sin del att de största valsegrarna borde bilda regering efter ett parlamentsval.<sup>16</sup>

Det säger sig självt att en mekanisk tillämpning av dylika principer inte är möjligt i det politiska livets komplexa värld. Framför allt kan det i praktiken ofta vara svårt att *samtidigt* beakta alla principerna. Det är inte svårt att föreställa sig sådana konstellationer. Hur skall regeringsbildningen utformas om t.ex. de partier som segrade i valet inte tillsammans kan uppbringa en majoritet i parlamentet? Och även om så vore fallet är frågan om de av ideologiska eller andra orsaker faktiskt kan enas om ett regeringsprogram? Om dessutom det största partiet hör till valets förlorare, blir det komplicerat att beakta flera än ett av kriterierna.<sup>17</sup>

Det specifika med plebiscitprincipen är att den explicit betonar valresultatet som grund för regeringsbildningen. Därför brukar den även kallas principen för "förverkligandet av folkviljan". Väljarnas i valet uttryckta preferenser skall alltså indirekt, via förändringarna i parlamentets sammansättning, påverka även regeringens sammansättning. I ett mångpartisystem är det rätt osannolikt att en funktionsduglig majoritetsregering skall kunna bildas en-

<sup>15</sup> Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (München 1973), s. 501–521, Seppo Laakso, *Hallituksen muodostaminen Suomessa* (Vammala 1975), s. 35–37, Harto Hakovirta, 'Suomalaisen parlamentarismmin kriisi: Oireita-analyysi-ongelmia-taustatekijöitä', Harto Hakovirta & Tapio Koskiahho, *Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945–1973* (Tampere 1973), s. 89–92.

<sup>16</sup> Guy-Erik Isaksson, 'Regeringslösningar och väljarresponsivitet i Norden', Guy-Erik Isaksson (red.), *Inblickar i nordisk parlamentarism* (Åbo 1997), s. 23–25.

<sup>17</sup> Se t.ex. Jan-Magnus Jansson, *Från splittring till samverkan* (Borgå 1992), s. 187–198.

bart med hjälp av de partier som segrar i valet. Alternativet är att segrarna, eller en del av dem, bildar en minoritetsregering, eller att de bildar en majoritetsregering som även inkluderar ett eller flera partier som har förlorat i valet. I ett utpräglat mångpartisystem torde det sistnämnda alternativet ofta vara en realitet.<sup>18</sup>

Det bör framhåvas att i beslutsprocessen involverade parter knappast resonerar i termer av ovan diskuterade kriterier. Det vore naivt att föreställa sig att dessa kriterier som sådana spelar en viktig roll vid en regeringsbildning i ett mångpartisystem. Den som får i uppdrag att bilda regering planerar inte i första hand den nya regeringen explicit på basen av doktrinkriterierna. Det är de realpolitiska konstellationerna efter valet som utgör startrutan för beslutsprocessen. Men det utesluter inte att det kan finnas en viss allmän acceptans bland aktörerna att t.ex. en majoritetsregering eftersträvas i första hand. I ett system där statschefen initierar processen kan dennes uppdrag uttryckligen förutsätta bildandet av en majoritetsregering. Å andra sidan är minoritetsregeringar ingen ovanlighet i Västeuropa. Under efterkrigstiden har ungefär en tredjedel av regeringarna varit minoritetsregeringar.<sup>19</sup> Ytterligare, positionen som största parti torde ofta innebära både förväntningar och förpliktelser inom och utanför partiet. En stor valsegrare, speciellt om det rör sig om ett stort eller medelstort parti, torde i allmänhet ha ett bättre utgångsläge än de andra partierna. Omvänt kan en brakförlust för ett parti visa sig vara ett besvärligt handikapp i regeringsförhandlingarna o.s.v.

Doktrinkriterierna saknar alltså inte praktisk betydelse. Denna betydelse är dock snarare indirekt i och med att de fångar upp centrala synsätt och mekanismer i ett parlamentariskt system. Det skall dessutom betonas att en regeringsbildning, och därvid även en implementering av doktrinkriterierna, konstant äger rum i en värld av politiska restriktioner av varierande slag. De ovan diskuterade restriktionerna anger alltså den verklighet inom ramen för vilken doktrinkriterierna kan beaktas eller inte beaktas. Som följd av att restriktionernas omfattning och natur varierar från ett system till ett annat, varierar därmed även den miljö i vilken kriterierna kan komma att beaktas från ett politiskt system till ett annat.

I vilken utsträckning blir då parlamentarismens doktrinkriterier beaktade?

<sup>18</sup> Isaksson, s. 23–29.

<sup>19</sup> Se Laver & Schofield, s. 70–72 och Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge 1990).

*Figur 1.* Alternativa utfall för tre doktrinkriterier

	<i>Majoritet</i>	<i>Pluralitet</i>	<i>Plebiscit</i>
1)	x	x	x
2)	x	x	—
3)	x	—	x
4)	—	x	x
5)	x	—	—
6)	—	x	—
7)	—	—	x
8)	—	—	—

Dels kan man fråga sig i vilken utsträckning de enskilda kriterierna beaktas, dels kan man fråga sig i vilken utsträckning som dessa beaktas i bestämda kombinationer. En systematisk granskning av de tre ovan presenterade doktrinkriterierna möjliggör åtta alternativa utfall (fig. 1).

Alternativ ett representerar en regeringsbildning som uppfyller alla tre kriterierna. Den aktuella regeringen är alltså en majoritetsregering som inkluderar såväl det största partiet som den största valsegraren. Alternativ åtta utgör det andra extremfallet i vilket inget av de tre kriterierna är för handen. Alla övriga alternativa utfall representerar olika mellanformer i vilka en eller två av kriterierna uppträder i bestämda kombinationer.

De tre kriterierna operationaliseras enligt följande: 1) majoritetsprincipen förverkligas om den utnämnda regeringen har minst hälften av mandatet i det nya parlamentet bakom sig, 2) pluralitetsprincipen förverkligas om det största partiet ingår i regeringen och 3) plebiscitprincipen anses beaktad såvida den största valsegraren ingår i den nya regeringen. Största valsegrare är det parti som i valet mest ökar sin procentuella andel av mandatet i parlamentet.

### *Den parlamentariska verkligheten*

Undersökningspopulationen består av alla regeringsbildningar i direkt anslutning till ett parlamentsval i arton västeuropeiska länder. Regeringar som utnämns under en mandatperiod, liksom ommöbleringar i en regering under en mandatperiod, ingår inte i populationen. Tidsmässigt avgränsas undersökningen till efterkrigstiden, från slutet av 1940-talet till mitten av 1990-talet. Valrytmiken, delvis som följd av förtida val, varierar något mellan länderna. För det mesta rör det sig om tio till femton parlamentsval per land.

Tabell 1. Implementering av tre doktrinkriterier i västeuropa under efterkrigstiden

Kriterium	Finland		Övriga	
	%	(n)	%	(n)
Majoritet	86	(12)	70	(156)
Pluralitet	86	(12)	83	(186)
Plebiscit	57	(8)	53	(118)

Totalt blir det 239 parlamentsval och, i enlighet med undersökningens logiska uppläggning, lika många regeringsbildningar som granskas.

I det följande är avsikten att i ovan diskuterade termer dels teckna en generell bild av regeringsbildningar i Västeuropa, dels att relatera fallet Finland till denna allmänna europeiska bild (tab. 1). Med andra ord, hur ser den europeiska regeringsbilden ut och i vilken utsträckning, och i vilka avseenden, avviker eventuellt Finland från det allmänna mönstret?

Generellt sett kan noteras att det föreligger klara skillnader i fråga om i vilken utsträckning doktrinkriterierna implementerats. Pluralitetskriteriet har realiserats betydligt oftare (83%) än plebiscitkriteriet (53%) medan majoritetskriteriet ligger mellan dessa. Annorlunda uttryckt, vid åtta regeringsbildningar av tio har det största partiet bildat, eller ingått i, den nya regeringen. Däremot har det parti som är att beteckna som den största valsegraren inkluderats i endast varannan regering. Det största politiska partiet har nått regeringsposition i sju fall av tio.

I Finland har, intressant nog, alla tre kriterierna realiserats i något högre grad än i de övriga sjutton västeuropeiska länderna. Framför allt har Finland praktiserat majoritetsregeringar betydligt oftare än i Europa i genomsnitt, men även de två övriga kriterierna har realiserats i något högre grad än i de övriga länderna. Finland kan visserligen, åtminstone i en nordisk kontext, sedan länge betecknas som majoritetsregeringarnas förlovade land. Det starka inslaget av majoritetsregeringar är därför på intet sätt överraskande. I avsaknad av ett dominerande parti, i likhet med de övriga nordiska länderna, är det smått överraskande att det största partiet trots det ingått i 86% av de undersökta regeringarna. En allmän uppfattning är att regeringsbildningar i Finland, i synnerhet tidigare, inte har varit speciellt lyhörda för opinionsförskjutningar bland väljarna. Regeringsbildningen har föga påverkats av förskjutningar i partiernas väljarstöd. I ljuset av informationen ovan har den största valsegraren ändå involverats i regeringen minst lika ofta som i det övriga Europa.

Tabell 2. Utfallet av tre doktrinkriterier enligt åtta möjliga alternativ (%)

<i>Alternativa utfall</i>	<i>Finland (n=14)</i>	<i>Övriga (n=225)</i>
1) Majoritet + Pluralitet + Plebiscit	50	36
2) Majoritet + Pluralitet	29	25
3) Majoritet + Plebiscit	—	4
4) Pluralitet + Plebiscit	7	9
5) Majoritet	7	4
6) Pluralitet	—	13
7) Plebiscit	—	4
8) Inget kriterium	7	5

För Finlands del baserar sig observationerna visserligen endast på fjorton regeringsbildningar. De grundläggande drag i regeringsbildningen som doktrinkriterierna fångar upp kan ändå utan tvekan anses signifikanta för regeringarna överlag i Finland efter krigen. Detta omdöme gäller speciellt för de senaste decennierna under vilka det blivit kutym att regeringarna sitter hela valperioden. Under mellankrigstiden var omsättningen en helt annan. Mera sällan lyckades en regering hålla sig vid makten mer än ett år. Under de första decennierna efter krigen stabiliserades de parlamentariska förhållandena och regeringarnas livstid ökade successivt.

På ett generellt plan förefaller alltså Finland inte dramatiskt avvika från den europeiska linjen. Vad kan då en mera nyanserad analys avslöja i detta avseende? En närmare granskning kan naturligt föreras utgående från de ovan nämnda åtta möjliga utfallsalternativen.

På det hela taget finns betydande likheter mellan Finland och de övriga länderna (tab. 2). För två alternativ är skillnaden dock markant. Det klart mest frekventa alternativet både i Finland och de övriga länderna är alternativ ett som innebär att alla tre kriterierna förverkligas samtidigt. Detta är emellertid klart vanligare i Finland där exakt hälften av regeringsbildningarna uppfyller detta krav. I klartext innebär detta att sju av de fjorton undersökta regeringarna har varit majoritetsregeringar inkluderande både det största partiet och den största valsegraren. För de övriga ländernas del var detta fallet endast vid ungefär var tredje regeringsbildning. Det näst vanligaste alternativet både i Finland och de övriga länderna är att det rör sig om en majoritets-



regering i vilken det största partiet, men inte den största valsegraren, är involverad. Tillsammans täcker alternativ ett och två nästan 80% av regeringarna i Finland, men endast 61% i de övriga länderna.

En annan markant skillnad gäller för alternativ sex enligt vilket enbart pluralitetskravet blir uppfyllt, d.v.s. en minoritetsregering baserat på det största partiet, utan den största valsegraren. Dylka egenskaper kännetecknade 13% av regeringarna ute i Europa. Ingen av de undersökta finska regeringarna faller i denna kategori. Detta är närmast en följd av att Finland har saknat ett tillräckligt dominerande parti som ensamt, eller i koalition, förmått bilda regering. I Sverige och Italien har denna typ av regering däremot varit vanlig. Även i övrigt är det uppenbart att man inte kan tala om ett nordiskt mönster i detta sammanhang. Varje nordiskt land har sin egen profil. Endast Nordens två republiker, Finland och Island, uppvisar ett liknande mönster med tyngdpunkten förlagd på de två första alternativen. Av alla undersökta länder har Norge den jämnaste fördelningen över olika alternativ. Danmark uppvisar en starkt tudelad profil. Den ena sidan innebär ett starkt inslag av regeringar som enbart består av det största partiet, men som inte uppfyller de två övriga kriterierna. Trettio procent (sex av tjugo) av de danska regeringarna faller i denna kategori. En lika stor andel av regeringarna uppfyller *inget* av de tre kriterierna, den andra sidan i profilen. Det rör sig alltså om minoritetsregeringar som inte involverar vare sig det största partiet eller den största valsegraren.

I ett tidsperspektiv uppvisar Danmark, Norge och Sverige en intressant och liknande trend. Denna innebär en förskjutning mot regeringar som i allt mindre utsträckning beaktat doktrinkriterierna. För Danmarks del är denna utveckling mycket entydig. Efter parlamentsvalet 1977 har högst ett kriterium blivit realiserat. Och i tre tätt på varandra följande val – 1987, 1988 och 1990 – blev inget kriterium beaktat. Bilden kan kompletteras med att notera att i dessa tre länder har *alla* kriterier realiserats samtidigt mycket få gånger, och för länge sedan. I Norge har detta ägt rum endast en gång (1949), i Danmark likaså endast en gång (1957) samt två gånger i Sverige (1960 och 1968). För Finlands och Islands del är bilden spegelvänd. En betydande del av regeringarna uppfyller alla tre kriterierna samtidigt som vartdera landet endast haft en regering som inte uppfyllt ett enda kriterium.

Observationerna gällande Finland baserar sig på fjorton parlamentsval (1948–95) och till dessa val omedelbart anknutna regeringar. För hälften av dessa regeringar har alla tre kriterierna blivit realiserade. Denna notering

överträffas endast av Storbritannien (naturligt), Luxemburg, Tyskland och Holland. Denna trend har förstärkts i Finland sedan 1980-talet som följd av att det politiska systemet parlamentariserats i flera avseenden. Från och med utnämningen av regeringen Sorsa IV år 1983 erhåller alla regeringar optimala poäng. Ytterligare, sedan 1962 har minst två kriterier blivit implementerade vid respektive regeringsbildning.

Endast två regeringar avviker från det allmänna mönstret i Finland. Den ena är regeringen Fagerholm I (1948–50) som är den enda finska regeringen i denna population som inte realiserade ett enda kriterium. De dåvarande tre stora partierna – SDP, DFFF och Agrarförbundet – hade alla samregerat sedan krigsslutet. Av både inrikes- och utrikespolitiska orsaker var spänningarna mellan partierna stora inför valet 1948. Folkdemokraterna förlorade elva mandat, agrarerna vann sju och SDP fyra tilläggsmandat. Fagerholm (SDP) fick i uppdrag att bilda ny regering på den gamla trepartibasen. Detta lyckades dock inte och regeringen Fagerholms första regering kom att bli en socialdemokratisk minoritetsregering som inte involverade vare sig det största partiet eller den största valsegaren. Båda positionerna innehades efter valet av agrarerna. Bildandet av regeringen Fagerholm I blev en vändpunkt i Finlands historia emedan det innebar slutet på trepartialliansen och början på en artonårs period i opposition för kommunisterna. Trots sin parlamentariska skörhet lyckades regeringen avskaffa den förhatliga statspolisen och motstå utrikespolitiska attacker från Sovjethåll. Regeringen avgick i samband med presidentvalet i mars 1950.<sup>20</sup>

Regeringen Fagerholm III (1958–59) utgör det andra undantaget i den finska kontexten. Det är alltså fråga om den s.k. ”nattfrostregeringen”, ett sorglustigt kapitel i Finlands regeringshistoria. Riksdagsvalet 1958 innebar stora förskjutningar i väljarstödet. Folkdemokraterna vann sju tilläggsmandat och blev med sina 50 mandat det största partiet i den nya riksdagen. En polarisering ägde rum i och med att också samlingspartiet segrade i form av fem tilläggsmandat. Socialdemokraterna var för sin del djupt internt splittrade. Under dessa omständigheter lyckades Fagerholm bilda en bred majoritetsregering bestående av fem partier. För första gången efter kriget axlade samlingspartiet regeringsansvar. Kommunisterna, det största partiet och valets största segrare, lämnades emellertid i opposition. Regeringens vandring blev stenig och kortvarig. President Kekkonen hade från början sina dubier

<sup>20</sup> Se Jansson, s. 125–127.

rörande dess utrikespolitiska trovärdighet, bl.a. som följd av regeringens personsammansättning (Leskinen, Tanner m.fl.). Efter sovjetiska signaler, som uttryckte missnöje med regeringen, avgick Fagerholm III i januari 1959.<sup>21</sup> Enligt Sven Lindman ställde denna regering hela parlamentarismens problematik i det efterkrigstida Finland i en blixtbelysning. Orsakerna till dess tidiga fall var "utrikespolitiskt tryck, motsättningar inom partiunderlaget, personliga ambitioner och i bakgrunden statschefen som en självständig faktor."<sup>22</sup>

Parlamentarismens mörka decennium i Finland – 1970-talet – kännetecknades av extrem presidentiell maktutövning, förtida riksdagsval, undantagslag för val av president, nödlägesregering, tjänstemannaregeringar, täta regeringsbyten m.m. Detta ägde rum i ett s.k. konsensusklimat, som bl.a. ledde till att valdeltagandet sjönk emedan det politiska systemet föreföll att vara fullständigt immunt mot förskjutningar i väljaropinionen. Oberoende av valresultat fortsatte i stort sett samma regeringskoalition val efter val.<sup>23</sup> I de fyra riksdagsvalen under 70-talet – av vilka två var förtida (1972 och 1975) – fanns det föga intresse eller förståelse för att den största valsegraren skulle beredas plats i regeringen. I valet 1970 erövrade samlingspartiet elva tilläggsmandat och landsbygdspartiet gjorde sensation genom att gå från ett mandat till arton. Detta inverkade dock inte nämnvärt på regeringskonstellationerna. De facto kom centerpartiet, som förlorade tretton mandat, att profitera på de segerrika oppositionspartiernas bekostnad. I valet 1979 vann samlingspartiet tolv tilläggsmandat och blev det näst största partiet efter SDP. Regeringsporten förblev emellertid även denna gång stängd för samlingspartiet. Vänstern, som hade förlorat sju mandat, var fortfarande ovillig att samregera med högerpartiet. Man hänvisade till s.k. "allmänna skäl" varmed avsågs att samlingspartiet fortfarande ansågs utrikespolitiskt otillförlitligt. Med presidentens välvilliga bistånd fortsatte den inkörda folkfrontsmodellen med regeringen Koivisto II. Först 1987 lyckades samlingspartiet bryta sin oppositionsperiod som slutligen blev tjuugoett år lång. De reella koalitionsalternativen ökade därmed markant och det parlamentariska systemet började återhämta sig från 1970-talets smärtsamma djupdykning.

I en sammanfattande bedömning måste konklusionen bli att Finland klarat sig bra i ett europeiskt perspektiv (tab. 3). För inget av de tre doktrinkri-

<sup>21</sup> Se Jansson, s. 137–139.

<sup>22</sup> Sven Lindman, *Parlamentarismen i Finland* (Helsingfors 1962), s. 3.

<sup>23</sup> Jansson, s. 147–161.

Tabell 3. Extremfallen i implementeringen av tre doktrinkriterier

<i>Involverar</i>	<i>Mest</i>	<i>(%)</i>		<i>Minst</i>	<i>(%)</i>
<i>Majoritet</i>	Holland	(100)	FINLAND (86)	Danmark	(10)
	Luxemburg	(100)		Norge	(33)
	Schweiz	(100)		Italien	(42)
	Tyskland	(100)		Sverige	(44)
<i>Pluralitet</i>	Irland	(100)	FINLAND (86)	Danmark	(52)
	Italien	(100)		Norge	(67)
	Spanien	(100)		Tyskland	(67)
	Storbr.	(100)		Frankrike	(71)
	Österrike	(100)		Island	(75)
<i>Plebiscitet</i>	Storbr.	(77)	FINLAND (57)	Spanien	(0)
	Irland	(67)		Italien	(33)
	Frankrike	(64)		Schweiz	(38)
	Holland	(64)		Sverige	(38)
	Luxenburg	(63)		Danmark	(38)

terierna uppvisar Finland något extremt värde, vare sig i positiv eller negativ bemärkelse. Finland placerar sig tryggt i mitten bland de arton länderna och kan i idrottstermer sägas nå en hedersam poängplats. En liknande konklusion kan göras för Island. För de övriga nordiska länderna blir konklusionen mera dyster. Danmark, Norge och Sverige, i nämnd ordning, utgör de länder vilkas regeringsbildningar varit minst parlamentariska ifråga om de egenskaper som här fångas upp.

Generellt sett är det intressant att notera att inget land når maximalt värde (100%) för mer än *ett* doktrinkriterium. Detta gäller även Storbritannien – parlamentarismens hemland – med sitt tvåpartisystem. Landet får optimal utdelning ifråga om pluralitetsdoktrinen. Det största partiet har m.a.o. alltid bildat regering i Storbritannien. Däremot har en kortlivad regering inte haft majoritetsstatus, och vid tre regeringsbildningar har den största valsegraren inte nått regeringsställning. Den förstnämnda situationen inföll vid parlamentsvalet i februari 1974 då Labour de facto inte erhöll en majoritet av mandaten, men ändå lyckades överta regeringsmakten trots att partiet – i enlighet med landets politiska traditioner – inte kunde tänka sig att bilda en majoritetsregering genom att ingå en koalition med något (eller några) av de

sex mindre partier som fick säte i parlamentet. Vid ett nytt parlamentsval redan i oktober 1974 erhöll Labour en egen majoritet av mandaten. I de senare nämnda situationerna handlar det om att oppositionspartiet blir den största valsegraren, men det regerande partiet lyckas behålla en majoritet av mandaten i det nya parlamentet (1950, 1987 och 1992).

Doktrinkriterierna realiseras i något större utsträckning i semipresidentiella system än i mera parlamentariska sådana.<sup>24</sup> I de semipresidentiella länderna implementerades minst två kriterier i 83% av fallen, men endast i 71% för de övriga länderna. Dessutom kan noteras att plebiscitprincipen realiseras i högre grad i semipresidentiella länder. I parlamentariska länder involverades den största valsegraren i 49% av regeringarna, i de semipresidentiella länderna i 60%. Huruvida denna skillnad sammanhänger just med regimtyp, eller andra bakomliggande faktorer, må vara osagt.

Att partisystemets utformning har betydelse för i vilken utsträckning, och på vilket sätt, doktrinkriterierna realiseras kan tas för givet. En klassificering av de undersökta länderna enligt antal effektiva partier 1945–80 stöder ett dylikt antagande.<sup>25</sup> I länder med färre än tre effektiva partier har doktrinkriterierna i genomsnitt realiserats i 81% av regeringarna. I länder med tre till fyra effektiva partier är motsvarande värde 65%, i länder med mer än fyra effektiva partier är det 64%. En kritisk gräns förefaller att gå mellan två och tre effektiva partier. Såvida det effektiva antalet partier är högst två är förutsättningarna för att implementera doktrinkriterierna klart bättre än om partisystemet är mera fragmenterat.

### **Väljaren i regeringsbildningen**

Det tomrum mellan valresultat och en ny regering som regeringsbildningen skall fylla påverkas av partisystemets grundläggande egenskaper. Valsystemet påverkar partisystemet som i sin tur påverkar behovet av koalitionsregeringar. Länder som tillämpar ett system med majoritetsval tenderar att få ett mer eller mindre utpräglat tvåpartisystem likt det brittiska. Hindren för nya och

<sup>24</sup> Finland, Frankrike, Irland, Island, Portugal och Österrike klassificeras som semipresidentiella regimer. Se Maurice Duverger, 'A New Political System Model: Semi-Presidential Government', Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford 1992), s. 142–149.

<sup>25</sup> Klassificeringen (i vilken Grekland, Portugal och Spanien inte ingår) baserar sig på Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven 1984), s. 124–126.

små partier att vinna (betydande) representation i parlamentet är många och stora. Ett dylikt politiskt system kännetecknas av att det finns två stora, jämnstarka partier som sammantagna starkt dominerar partifältet och i valen konkurrerar om regeringsmakten. En koalition mellan dessa är i regel otänkbar. Ett parlamentsval blir därmed per definition även ett regeringsval. Den engelske väljaren har därför ett mycket större och mera direkt inflytande på regeringsbildningen än väljaren i ett mångpartisystem.<sup>26</sup>

Detta betyder inte att parlamentarismens principer inte skulle kunna tillämpas även i mångpartisystem. Redan på 1930-talet konstaterade Sven Lindman att "tron på tvåpartisystemets absoluta företräde i demokratiskt styrda stater synes emellertid efter hand märkbart ha rubbats".<sup>27</sup> Han ansåg vidare att man i viss mån hade överskattat de hinder mångpartisystemet förde med sig. Han menade att parlamentarismens smidighet och tänjbarhet hade möjliggjort dess tillämpning i många länder med ett utpräglat mångpartisystem, antingen i form av koalitionsparlamentarism eller minoritetsparlamentarism eller dessa i förening.<sup>28</sup> Betydligt senare bedömare har varit inne på samma linje. En bedömning är att opinionerna gentemot mångpartisystem blev mera positiva under 1960-talet när man hade insett att koalitionsparlamentarism inte resulterar i instabilitet. Tvärtom kan koalitioner i mångpartisystem stå för större kontinuitet än ett tvåpartisystem i vilket maktskiftet sker abrupt och med en omläggning av föregångarens politik.<sup>29</sup>

Hur som helst, i ett utpräglat mångpartisystem finns det i regel flera koalitionsalternativ. För den enskilde väljaren är detta givetvis ett dilemma. Som följd av att många koalitionsalternativ är möjliga, minskar sannolikheten för att just det parti som jag röstar på kommer i regeringsställning. Ändå vill väljarna i allt högre grad påverka regeringsbasen och röstar på ett parti med förhoppning om att partiets ledare får i uppdrag att bilda regering. Samtidigt röstar de mot det parti vars ledare de inte vill att skall leda den nya regeringen.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Alan Ware, *Political Parties and Party Systems* (Oxford 1996), s. 335–337. Se Strom, s. 24.

<sup>27</sup> Sven Lindman, *Parlamentarismens tillämpning i Finland 1919–1926* (Åbo 1937), s. 16.

<sup>28</sup> Lindman, *Parlamentarismens tillämpning...*, s. 17–18.

<sup>29</sup> Rod Hague, Martin Harrop & Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics. An Introduction* (London 1998), s. 142–143.

<sup>30</sup> Juan J. Linz, 'Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?', Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives* 1 (London 1994), s. 39–42.

För Finlands del kan noteras att den nya grundlag som träder i kraft i mars år 2000 explicit avser att förstärka de parlamentariska dragen i landets konstitution. Parlamentarismens princip har skrivits in i en av de inledande paragraferna. Det parlamentariska inslaget förstärks framför allt genom att presidenten nästan helt bortkopplas från regeringsbildningen. Den här reformen är lika viktig som välkommen.<sup>31</sup> I regeringspropositionen till den nya grundlagen konstateras bl.a. att statsrådets sammansättning direkt skall bestämmas utgående från riksdagsvalets resultat och riksdagens sammansättning. På ett annat ställe sägs att målet är att "den genom riksdagsvalen uttryckta folkviljan så direkt som möjligt skall avspeglas i statsrådets sammansättning." Det konstateras också att man i första hand eftersträvar parlamentariska majoritetsregeringar för vilka riksdagens förtroende har säkrats redan på förhand.<sup>32</sup> Frågan blir då vilken den i valet uttryckta folkviljan är och framför allt hur den skall bedömas med tanke på regeringsbildningen. I regeringspropositionen ges ett exempel på detta. Såvida partierna i en majoritetsregering fortfarande är villiga att samarbeta kan de bilda en ny regering om de behåller en majoritet i riksdagen. Detta exempel är illustrativt i den meningen att det helt negligerar eventuella förskjutningar i regeringspartiernas väljarstöd. Man kan ju tänka sig att alla regeringspartier förlorar i valet, men att de ändå lyckas behålla en knapp majoritet av mandat. Då kan regeringspartierna – i princip – fortsätta att regera oberoende av hur mycket de enskilda regeringspartierna förlorar, så länge man tillsammans behåller en majoritet av mandat.

En matematisk formel för beaktandet av förskjutningar i väljarstödet finns inte, och kan inte heller finnas. Det är alltid de rådande politiska konstellationerna som i kombination med existerande restriktioner avgör vilka partier som inträder i regeringen. Valresultatet i termer av mandatförskjutningar mellan partierna är endast en ingrediens i det sammanhanget. Man kan alltid hävda att det primära i ett parlamentariskt system är att regeringen har parlamentets förtroende och att det är av underordnat intresse vilka partier som bildar regering, eller hur dessa partier klarade sig i valet.<sup>33</sup> Konstaterandet är i och för sig korrekt, men dess cynism kan vara bedräglig. Skall man alltså enbart beakta storlek, inte förändringar i storlek?

<sup>31</sup> För att övertygas härom läs Torbjörn Kevin, *Välj bort presidenten* (Helsingfors 1998).

<sup>32</sup> Reg.prop. 1/1998 rd, s. 41–43.

<sup>33</sup> Pertti Suhonen, 'Suomalainen parlamentarismi ja sen demokraattinen kontrolli', *Politiikka* (3/1974).

I Finland har väljarnas *förväntningar* beträffande sina påverkningsmöjligheter vid regeringsbildningen ökat under senare tid. Det finns två orsaker till detta. Den ena är att politiken i det massmediala samhället har personifierats i hög grad. Enskilda partier förknippas allt mer med partiledaren. En röst för ett parti betraktas oftare än förr som en röst för det partiets ordförande som statsminister. Den andra orsaken är det exceptionella faktum att Finland numera har tre jämnstarka partier som i val kämpar om positionen som största parti. Denna konstellation är ägnad att öka väljarnas intresse för att påverka ställningen som största parti samtidigt som denna omständighet ytterligare förstärker fokuseringen på potentiella statsministrar.

För den enskilde väljaren i ett mångpartisystem är det givetvis positivt att kunna påverka även regeringsbildningen. För Finlands del finns på denna punkt emellertid ett principiellt hinder av stora mått. Härmed avses de överbredda majoritetsregeringar som Lipponen I och II representerar. Både i antal partier och parlamentarisk bredd är dessa regeringar säregna fenomen i ett europeiskt perspektiv. Härtill bidrar icke minst det märkliga faktum att ytterpartierna både till höger och vänster sitter i samma regering. För den enskilde väljaren är detta ett dilemma. Om de flesta partierna sitter i regeringen, finns det inte många alternativ vare sig i politiken, i allmänhet eller i regeringsbildningen. Till en levande parlamentarism hör även en aktiv växelverkan mellan regering och opposition. Varav denna extremkonsensus på regeringsplanet? Detta fenomen står i bjärt kontrast till den allmänna utvecklingen i parlamentarisk riktning som ägt rum sedan 1980-talet. De konstitutionella motiven för överbredda koalitioner har undanröjts. Stadgandena om kvalificerade majoriteter och minoritetsskydd, liksom presidentens inflytande vid regeringsbildningen, har slopats i akt och mening att öka inslaget av normalparlamentarism. Trots detta påminner den överdrivna regeringsbasen i Lipponens regeringar närmast om en återgång till 1970-talets föga parlamentariska värld.

Hur kan fenomenet med överbredda regeringar i dagens parlamentariska Finland förstås? Uppenbart är att alla partier nuförtiden lider av en regeringsträngtan som övervinner alla eventuella ideologiska och andra hinder. Både för stor och liten gäller det att till vilket pris som helst nå över regeringströskeln. De mindre partierna motiverar sin iver med att de har större påverkningsmöjligheter i regeringen än i opposition. Inflytandet i regeringen är knappast stort, men det är antagligen större än i opposition. Den intressanta frågan är varför de största regeringspartierna är beredda att dela med sig av



makten och härligheten mer än vad som vore nödvändigt för en fungerande majoritet. En sannolik tolkning är att de dominerande partierna vill omge sig med så många små, harmlösa partier att inget av dem enskilt kan bedriva "utpressningspolitik" gentemot de stora regeringspartierna. Om så skulle ske kan det partiet enkelt och smärtfritt förpassas till oppositionen.<sup>34</sup> Fenomenet kan förliknas vid ett frivilligt gisslandrama. De små partierna går in i regeringen som frivilliga gisslan emedan de upplever att de har större inflytande i regeringen. De dominerande regeringspartierna håller dem under uppsikt och kontroll och garanterar därmed att dessa partier inte har möjlighet att profilera sig vid nästa val. Därmed minskar de även risken för att de själva drabbas av en stor valförlust. Även om dylika kopplingar eventuellt kan förstås är det uppenbart att legitimiteten och trovärdigheten i det parlamentariska systemet på sikt tar skada härav.

<sup>34</sup> Se Gallagher, Laver & Mair, s. 196–197, Ware, s. 339–342 samt Laver & Schofield, s. 81–87.

# Från Regeringsformen till Grundlagen

JAN-MAGNUS JANSSON

När riksförståndaren general Mannerheim den 17 juli 1919 slutligen undertecknade republiken Finlands regeringsform, inledde det en period av konstitutionell stabilitet, som var ovanlig i de stater som nyligen uppnått suveränitet. Inte så, att det nya statsskicket hade varit populärt i alla kretsar. Speciellt parlamentarismen, om vilken regeringsformen innehöll ett uttryckligt omnämmande, kritiserades och häcklades. År 1931, i Lapporörelsens skugga, gjorde regeringen ett försök att inskränka den parlamentariska principens tillämpning, men det avvisades av riksdagen. Tidens melodi var ju en förstärkt exekutivmakt, men grundlagsfäderna från 1917–1919 hade föregripit den genom att uppbalansera riksdagen med en stark president.

Regeringsformen nådde sin största popularitet under tiden efter andra världskriget. Med tillfredsställelse visade man på att Finland var det enda land, som utan avbrott, hade kunnat bibehålla sin författning från åren efter första världskriget.<sup>1</sup> En andel i det hade säkert det unika finländska systemet med undantagslagar, stiftade i grundlagsordning, som gjorde att landet kunde klara av kriget och efterkrigstiden utan att tillgripa nödrätt eller på annat sätt åsidosätta konstitutionen. Regeringsformen genomgick under sina första 60 år ytterst få formella ändringar. Vår andra stora grundlag, riksdagsordningen från 1928, hade utsatts för något flera ändringar, men dess principer som härstammade från representationsreformen 1906, hade hävdats sig.

I slutet på 1960-talet skedde en opinionskantring. I samband med regeringsformens femtioårsjubileum väckte professor Veli Merikoski frå-

<sup>1</sup> Tex. Jan-Magnus Jansson, 'Ett frihetens instrument', *Nya Argus* 1949, s. 161–164.

gan, om inte vår främsta grundlag var mogen för en revision.<sup>2</sup> Samtidigt gjorde sig en ny kritik av statsskicket gällande från vänsterhåll. För en ny generation av vänstersinnade intellektuella var den borgerliga demokratin en mask för andlig hegemoni och ekonomiskt fåvälde. I det sammanhanget var regeringsformen bara en detalj, men i sin konservativa försiktighet var den ett tacksamt objekt för kritik. Som motvikt ville man återuppväcka de socialistiska idéerna från 1917 om en monistisk, riksdagscenterad demokrati utan "spärrar och motvikter". Socialdemokratiska partiet antog ett uttalande till förmån för en författningsreform.<sup>3</sup>

### *Den första vågen*

År 1970 tillsatte regeringen Karjalainen en kommitté för att undersöka behovet av en justering av grundlagarna. I kommitténs uppdrag nämndes ett brett spektrum av objekt, t.ex. stärkandet av riksdagens ställning och parlamentarismen, medborgarnas grundrättigheter och möjligheter att delta i det politiska livet, betydelsen av samhällsplanering och miljö, övervakningen av grundlagarnas iakttagande och inverkan av det ökade internationella samarbetet.<sup>4</sup>

Kommittén, som tog namnet Statsförfattningskommittén, hade som ordförande HFD-presidenten Aarne Nuorvala, men dess mest inflytelserika och aktiva medlem var viceordföranden Antero Jyränki, talesman för vänsterns författningsidéer. Kommitténs sammansättning återspeglade de politiska styrkeförhållandena i riksdagen. Arbetet fick sin prägel av att det i uppdraget förutsattes att den skulle framkomma med olika alternativa förslag. Kommittéarbetet fick därför inte den politiska tyngd som präglar kommittéer som framför entydiga förslag; den blev något av en tummelplats eller kanske sandlåda för deltagarna. De flesta förslag var föremål för omröstningar och betänkandet förtecknade noga majoritet och minoritet. Ofta gick gränsen mellan borgerlighet och vänster, men också andra konstellationer förekom.

Kommittén förutsatte att det delbetänkande som gavs i mars 1974 skulle följas av ett slutligt betänkande med mera definitiva ställningstaganden. Detta kom aldrig till stånd; regeringen upplöste nämligen kommittén ännu samma

<sup>2</sup> Veli Merikoski, *Muuttumaton, muuttuva valtiosääntöemme* (1969), s. 119 ff.

<sup>3</sup> Härom hos Antero Jyränki, *Kolme vuotta linnassa* (Porvoo 1990), s. 228.

<sup>4</sup> Statsförfattningskommitténs delbetänkande 1974 (sv. version), Kom.bet. 1974:27. Se även Antero Jyränki, 'Vuosien 1970-74 valtiosääntökomitea: mitkä tavoitteet ovat toteutuneet?', publiceras i tidskriften *Lakimies* denna höst.

år. Till det bidrog det missnöje, som på olika håll visats angående kommitténs arbete. President Kekkonen uttalade sig sarkastiskt om kommittén: den hade "stått stadigt med båda fötterna i luften".<sup>5</sup>

I stället tillsattes den s.k. andra statsförfattningskommittén, vars digra betänkande huvudsakligen bestod av remissutlåtanden av olika instanser om föregångarens delbetänkande och jämförande översikter av dem.<sup>6</sup> Det stort upplagda projektet, som kanske inte ens från början haft helhjärtat stöd av regeringarna, rann så ut i sanden. Regeringen vidtog inga åtgärder för att förverkliga de gjorda förslagen. Utan betydelse var arbetet i kommittén dock inte. Det var ett inventarium av författningssidéer och praktiskt taget alla förslag som senare verkställdes ventilerades i någon form i kommittén.

Det dröjde över presidentskiftet 1982 innan reformarbetet på nytt satte i gång. Då en totalreform av författningen visat sig svår att förverkliga, slog man in på delreformernas väg. År 1983 tillsatte regeringen en kommitté med dåvarande förvaltningsrådet Pekka Hallberg som ordförande. Kommittén hade i uppdrag att å ena sidan framlägga förslag till en reform av presidentvalet så att väljarnas direkta inflytande på valet ökade och å andra sidan att revidera presidentens befogenheter utan att väsentligt rubba maktförhållandena mellan de högsta statsorganen. Kommittén borde sträva till enhälliga ståndpunkter.<sup>7</sup>

I enlighet med det procederade kommittén ytterst försiktigt. Den kom med en serie kompromissbetonade förslag, som sedan blev lag 1987. Bl.a. genomfördes i den alltid heta frågan om sättet för val av president en förening av folk- och elektorsval. Som man säkert minns gick den ut på att varje väljare fick två röster; den ena gavs åt en president- och den andra åt en elektorskandidat. Om någon presidentkandidat fick mer än hälften av rösterna i folkvalet, förklarades han vald. I annat fall sammanträdde elektorerna och slutförde valet på traditionellt sätt. Valmetoden fungerade en enda gång, 1988. Trots att den gav väljarna stora möjligheter att uttrycka sin åsikt (t.ex. genom att rösta på presidentkandidat A och på en elektor från parti B) blev den aldrig populär. Väljarnas reaktion tog sig uttryck i ett stort antal kasserade röster.

Också presidentens makt rördes bara med lätt hand. Vetorätten mjukades upp och regeringsbildningen reglerades första gången mera i detalj. Det sti-

<sup>5</sup> Om Kekkonens hållning se Jyränski, *Kolme vuotta linnassa*, s. 317–319.

<sup>6</sup> *Toisen valtiosääntökomitean mietintö* 1975, Kom.miet. 1975:58.

<sup>7</sup> *Valtiosäännön tarkistamiskomitean mietintö – Betänkande avgivet av revisionskommittén för statsförfattningen*, Kom.bet. 1983:49. Se *FörFS* 26.6.1987/575.

pulerades nu att om "en betydande ändring sker i statsrådets sammansättning" måste riksdagen vara samlad och presidenten måste höra riksdagens talman och "riksdagens olika grupper" (grundlagen kände inte benämningen riksdagsgrupp). Detta var ju endast praxis satt till paper, men historien kände några avvikande fall som väckt kritik – senast 1957, då Kekkonen utnämnde socialdemokratiska "adoptivöner" medan riksdagen var på semester.

Samtidigt infördes, på beredning av en annan kommitté, rådgivande folkomröstning i regeringsformen. I Finland har man förhållit sig snävt till folkomröstningsinstitutionen, och framför allt avvisat den i dess decisiva form, som kunde rubba riksdagens ställning som folkets företrädare. Förbudsomröstningen 1931 hölls på grund av en speciallag. När den rådgivande folkomröstningen sattes på prov 1994 i EU-frågan, visade den sig vara förbunden med komplikationer. Genom att folket uttalade sin åsikt med enkel majoritet, men riksdagen därefter beslöt med kvalificerad (2/3) majoritet, fanns en klar risk för konflikt, om de båda kom till olika resultat. En sådan konflikt hotade ett tag att bli en realitet. Detta borde förorsaka ett grundligt övervägande av formen för folkomröstning, men diskussionen har helt avsmnat.

I samband med 1987 års reform uttalades det från auktoritativt håll att "Ståhlbergs författning" efter ansiktslyftningen kanske kunde bli i kraft ännu in på nästa årtusende.<sup>8</sup> Så gick det dock inte. Tvärtom kom 1990-talet att bli de täta konstitutionella reformernas årtionde. Följande framstöt kom från regeringen Holkeri; uppenbarligen var statsministern själv engagerad för en reform. Regeringen avstod denna gång från att bilda en kommitté och nöjde sig med sedvanlig ministerieberedning.

Kärnan var nu en övergång till direkt val av president. Marken var beredd: socialdemokraterna hade försonat sig med folkvalet, och flera av efterkrigstidens presidentval hade de facto avgjorts redan av primärväljarna. Missnöjet med hybridformen av 1987 har redan nämnts.

Regeringen gick in för ett direkt val i två omgångar, trots avrådande från en samlad expertis. Det nya systemet trädde i kraft 1991.<sup>9</sup> Ändringen, som tillämpades vid valet 1994, har haft stor betydelse för det politiska systemet. De

<sup>8</sup> Uttalande av justitieminister Christoffer Taxell; se 'Författningsreformen sjösatt', ledare i *Hbl* 15.12.1984.

<sup>9</sup> 1991 års reform: *FörFS* 27.7.1991/1074.

parlamentariska krafterna, som dominerade elektorsförsamlingen, miste greppet om väljarna åtminstone 1994.

Samtidigt har presidentens makt med olika medel reducerats, delvis med hänvisning till den makttillväxt man väntade av övergången till folkval. Vid samma tillfälle då det nya valsystemet introducerades reducerades presidentmakten genom ett förbud mot att välja samma person till president mer än två gånger i följd.

Politiskt betydelsefull blev den författningsändring från 1991, som berövade presidenten möjligheten att exklusivt besluta om att upplösa riksdagen och utskriwa nyval. Så har bestämmelsen om riksdagsupplösning tolkats, åtminstone sedan Ståhlbergs bekanta upplösningsbeslut 1924. Enligt den nya bestämmelsen kan presidenten besluta om upplösning och nyval endast "på motiverat initiativ av statsministern". Det står honom visserligen fortfarande fritt att vägra upplösning. Men upplösning och hot om upplösning som politiskt vapen står inte längre till hans förfogande.

Regeringsformen hade tidigare innehållit bestämmelser om regeringens tillsättande men inte om dess avgång. Vid 1991 års reform reglerades regeringens avsked i detalj. Huvudsyftet var att hindra presidenten att avskeda en regering som har riksdagens förtroende. Något sådant fall har inte inträffat, men enligt vissa tolkningar var en sådan möjlighet nära år 1981. President Koivistos uppenbara intresse för reformen förklaras härav.

Huvudlinjen i reformpolitiken gick ut på att ändra den existerande kompetensfördelningen mellan de högsta statsorganen. Under 1990-talets första hälft genomfördes emellertid ett par genomgripande författningsändringar av fristående karaktär. Två kapitel i regeringsformen förnyades helt, det 6:e kapitlet om statshushållningen och det 2:a kapitlet om grundrättigheterna.

Förnyelsen av kapitlet om statshushållningen var huvudsakligen av teknisk och terminologisk art. Förändringarna gällde bl.a. möjligheterna att över-skrida budgetanslag, flerårig budgetering, statens affärsverksamhet och riksdagsmännens budgeträtt. För första gången stadgades nu: "Finlands myntenhet är en mark." Övergången till den för EU gemensamma valutan genomfördes dock, trots kritik, utan att explicit ändra stadgandet.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Se RP (Regeringens proposition) 262/1990 rd. *FörFS* 22.7.1991/1077. – Regeringens syn på övergången till den gemensamma valutan föregrips redan av den s.k. Tiitinen-kommitténs betänkande (Betänkande avgivet av statsförfattningskommittén 1992, sv. version s. 273: "Marken skulle också efter en övergång till den tredje etappen kvarstå som betalningsmedel till dess att rådet enhälligt besluter införa en gemensam valuta. I det fall att den finska marken inte

Av långt större betydelse var den reform av grundrättigheterna, eller med den exakta rubriken "grundläggande fri- och rättigheter", som slutligen kom till stånd 1995.<sup>11</sup> 1919 års regeringform innehöll ett rätt kortfattat och lakoniskt formulerat kapitel om "finska medborgares allmänna rättigheter och rättsskydd", med tonvikten lagd på de klassiska "frihetsrättigheterna". Dess största betydelse låg i att avvikelser från de grundlagsfästa rättigheterna kunde företas endast i den försvårade ordning, som gäller för stiftande av grundlag.

Statsförfattningskommittén hade i sitt delbetänkande 1974 enhälligt talat för en revision och modernisering av rättighetskapitlet. Trots upprepade försök kunde under den följande tiden tillräcklig enighet inte nås om en ny text. Samtidigt var det uppenbart att frågan om mänskliga rättigheter hade en långt större betydelse än före andra världskriget. Finland hade ratificerat ett stort antal internationella rättighetskonventioner, bland dem den av Europarådet uppgjorda Europeiska människorättskonventionen och de båda av Förenta Nationerna antagna grundläggande avtalen om medborgerliga och politiska rättigheter och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter). Därigenom hade dessa blivit gällande rätt i Finland oberoende av den nationella lagstiftningen.

Tiden hade alltså mognat för en reform när regeringen 1989 utnämnde en ny grundrättighetskommitté med K.J.Lång som ordförande. Till kommitténs uppdrag hörde att beakta inverkan av de internationella rättighetsavtalen och att uppgöra förslag också om de viktigaste ESK-rättigheterna. Dessutom borde de grundläggande fri- och rättigheterna i huvudsak omfatta alla personer under finländsk jurisdiktion, alltså inte enbart finska medborgare. Kommittén lyckades också slutföra sitt uppdrag i ett omfattande betänkande ledsagat av flera reservationer (1992).

Långs förslag granskades och reviderades av en arbetsgrupp i justitieministeriet ledd av förvaltningsrådet Hallberg.<sup>12</sup> Den förutsattes beakta den kritik som yttrats mot förslaget särskilt beträffande ESK-rättigheterna. Hall-

längre skall vara ett betalningsmedel blir det motiverat att ändra 72 § regeringsformen i överensstämmelse med den nya situationen."

<sup>11</sup> *Perusoikeuskomitean mietintö – Betänkande av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter*, kom.bet. 1992:3.

<sup>12</sup> *Perusoikeustyöryhmä 1992. Mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julk. 2/1993. FörfS 17.7.1995/969.* – En grundläggande juridisk kommentar till rättighetskapitlet har nyss utkommit: *Pekka Hallberg m.fl., Perusoikeudet* (Helsinki 1999)

bergs version kan allmänt betecknas som "åtstramad" i förhållande till kommitténs, men trots det kan det sägas att grundrättighetskommitténs tankegångar i allt väsentligt återkom i regeringens proposition och i de nya grundlagsbestämmelserna, som stadfästes 1995. De har också i sak oförändrade intagits i Finlands nya grundlag.

Det principiellt viktigaste avsteget från kommittéförslaget gjorde Hallbergs arbetsgrupp genom att rekommendera bibehållandet av den traditionella möjligheten att i grundlagsstiftningsordning göra undantag från rättighetsbestämmelserna. Långs kommitté hade för sin del föreslagit, att undantagslagar inte längre skulle användas i det sammanhanget. Om någon lag befanns strida mot en grundrättighet och det inte gick att lösa konflikten med en justering av lagtexten, skulle man vara tvungen att ändra den grundlagsparagraf som berördes. Detta vore uppenbarligen ett mycket delikat och tidskrävande förfarande. Regering och riksdag följde arbetsgruppens linje.

Det nya kapitlet i regeringsformen betydde en stor förändring. Först och främst tillkommer – såsom kommitténs uppdrag förutsatte – de nya rättigheterna "var och en", icke blott medborgare. De främsta undantagen gäller röst-rätten i statliga val och den ovillkorliga rätten att vistas i landet, som är förbehållen medborgare. För det andra förpliktar lagen inte bara staten utan "det allmänna" (fi, julkinen valta), d.v.s. utom staten främst kommunen. För det tredje ingår i rättighetskatalogen också ett antal sociala och kulturella rättigheter. Den sobra formuleringen klagör att lagstiftaren har velat undvika s.k. programmatiska deklamationer utan reell täckning. Några av de viktigaste rättigheterna är iögonfallande försiktigt formulerade. Sålunda sägs att det allmänna "skall främja" sysselsättningen, och likaså "skall främja" envars rätt till bostad.

Det återstår att beröra den följetong, som gällt minoritetens rätt att fördröja antagandet av lagar i riksdagen. Den ändring av riksdagsordningen som vidtogs är till sina verkningar mera omfattande än någon annan grundlagsreform på 1990-talet. Stadgandet härstammade från den stora representationsreformen 1906, då ståndslandtdagen i ett slag byttes mot en enkammare, baserad på allmän rösträtt. Lagstiftarna införde då i lantdagsskicket en rad s.k. konservativa garantier, klausuler som var avsedda som en spärr mot majoritetens förmodade radikalism. En var "tredjedelsvetor", möjligheten för en tredjedel av riksdagen (67 riksdagsmän) att lägga en av riksdagen antagen lag att vila över nyval.

Stadgandet har sedan dess levt sitt eget liv och haft bestående politisk bety-



delse. De ursprungliga tankarna om att skydda de tidigare härskande samhällsskiktens intressen och att underställa de omstridda lagarna väljarnas dom miste sin betydelse under självständighetstiden. I stället blev stadgandet ett vapen i oppositionens hand. Genom att hota begagna "vetot" påverkade oppositionen lagstiftningen; det ledde i många fall till en kompromiss mellan regering och opposition och till att också oppositionen fick ta ett visst ansvar för ärendenas skötsel. Det har ofta sagts att stadgandet medverkade till den berömda konsensuspolitiken och till de breda regeringskoalitionerna. Tillkomsten av Lipponens båda regnbågsregeringar efter det "vetot" slopats gör dock det senare påståendet ifrågasatt.

Attacken under 1990-talet mot stadgandet leddes av finansministeriet, som påtalade dess försvårande verkningar för statens sparpolitik, då oppositionen hade möjlighet att stoppa s.k. sparlagar i anslutning till budgeten. Rätten att lämna lagförslag vilande behandlades i tre statskommittéer; först i den sista genomdrevs ett enhälligt förslag om stadgandets slopande.<sup>13</sup> Som en kompromiss genomfördes först en ändring, som generellt avlägsnade tredjedelsvetot, men bibehöll det för lagförslag "som försvagar det grundläggande utkomstskyddet". Stadgandet förvandlades således mot slutet av sin långa existens till en social skyddsklausul. Till slut kom man överens om dess definitiva upphävande. Det motiverades med att det nya kapitlet om grundrättigheter innehöll en explicit garanti för utkomstskyddet, varför den reservation som gjorts blev onödig. År 1995, samtidigt med att de nya rättigheterna stadfästes, försvann således resterna av den märkliga bestämmelsen från 1906.

En klausul av detta slag kunde tänkas effektivt sabotera lagstiftningen. Siffror visar dock att möjligheten att lämna lagar vilande har använts sparsamt. Under åren 1917–1986 gjordes 418 förslag att lämna en antagen lag att vila; det var fråga om 4% av alla lagar som behandlades i riksdagen. I de omröstningar som hölls godkändes förslaget att lägga lagen vilande i endast 110 fall.<sup>14</sup> I hur många fall förfarandet ledde till en kompromiss och omröstningen uteblev finns inte statistiskt belagt. Det förefaller alltså som om farorna i sammanhanget överdrivits.

Däremot har avlägsnandet av tredjedelsvetot märkbart påverkat oppositio-

<sup>13</sup> *Lakiehdotusten lepäämäärjättäminen ja verolakien säätämisjärjestys – Stadgandena om hur lagförslag lämnas vilande samt om lagstiftningsordningen för skattelagar*, Kom.bet. 1991:35 I betänkandet redogörs också för tidigare kommittéers verksamhet. Se *FörS* 28.8.1992/818.

<sup>14</sup> Siffrorna från det nyssnämnda betänkandet s. 68 f. Siffran för lagar som godkänts att vila täcker åren 1917–90.

nens ställning. Dess möjligheter att påverka lagstiftningen under en majoritetsregering har starkt beskurits. I stället måste hela uppmärksamheten koncentreras på att åstadkomma regeringsskifte i nästa val. De parlamentariska medlen har ersatts av åtgärder som uppmärksammas av media. Förändringen har karakteriserats som en övergång till "normalparlamentarism"; samtidigt har ett särdrag i finländsk parlamentarism försvunnit.

Samtidigt avlägsnades bestämmelsen i riksdagsordningen att ny eller ökad skatt, avsedd att uppbäras i mer än ett år, kräver kvalificerad majoritet. Båda ändringarna hade uppenbart som ett syfte att ge finansministeriet friare händer inför integrationen.

### *EU dominerar*

I övrigt behärskades politiken under första delen av 1990-talet helt av integrationen och Finlands anslutning först till EES, sedan – efter bara ett års paus – till EU. Anslutningen blev inte bara politiskt och ekonomiskt omvälvande, utan det är också fråga om den största statsrättsliga förändringen i Finland i modern tid. Regeringsformens bestämmelser miste till en del sin betydelse. Genom anslutningen till EU överfördes en stor del av de legislativa befogenheterna på unionens organ. Riksdagen led därmed en kännbar maktförlust. Likaså förändrades domstolarnas ställning; i vissa fall måste domstolarna i Finland begära ett bindande förhandsavgörande av EG-domstol, när det gäller att tolka EU:s normer. I konfliktfall har EU-rätten företräd framom nationell rätt. Den verkställande makten drabbades minst av förändringarna. EU har ytterst sparsamma förvaltningsbefogenheter på nationell nivå; det blir i allmänhet medlemsstaternas förvaltningsapparat som verkställer också EU-beslut. Regeringens ställning stärktes genom inträdet i EU; då Finland sägs ha stärkt sin position genom att dagligen delta i beslut och överläggningar på europeisk nivå betyder det att regeringen och det högre tjänstemannaskiktet har vidgat sin inflytelsesfär.

Överföringen av betydande statliga befogenheter på övernationella organ betydde alltså att grundlagarna till den delen sattes ur kraft.<sup>15</sup> Avtalet om Finlands anslutning till unionen krävde sålunda undantagslagstiftning. Enligt den dätida 69 § i riksdagsordningen skall en lag om godkännande av bestämmelser i ett internationellt fördrag som berör grundlag utan att läggas att vila

<sup>15</sup> Se *Betänkande avgivet av statsförfattningskommittén* 1992, "Europeiska unionens verkningar på Finlands statsförfatning", s. 35–395.

över nyval godkännas i riksdagen med 2/3 majoritet. Förfarandet, som kallas inskränkt grundlagsstiftningsordning, är alltså lindrigare än den normala grundlagsstiftningsordningen; enligt den senare läggs ju ett lagförslag som gäller grundlag automatiskt att vila, om inte 5/6 av de röstande besluter förklara det brådskande.

Regeringen och flertalet i riksdagens grundlagsutskott ansåg att proceduren i 69 § var tillämplig på avtalet med EU. Den begagnades också, efter en rådgivande folkomröstning där 57% av väljarna röstade för en EU-anslutning, medan 43% röstade mot. Det förtjänar dock nämnas, att begagnandet av den "inskränkta" grundlagsstiftningsordningen inte förblev obestritt. En minoritet i grundlagsutskottet hävdade, att den "formella legaliteten" visserligen medgav tillämpandet av denna ordning men att "legitimiteten" krävde att normal grundlagsstiftningsordning användes. Ingreppet i rättsordningen var, betonade man, exceptionellt stort och paragrafen om hur fördrag bringas i kraft hade aldrig förutsett en situation av dethär slaget.<sup>16</sup> Saken hade utomordentlig praktisk betydelse. En användning av det normala förfarandet skulle troligen ha medfört att frågan lagts att vila över nyval, med de svårberäknade politiska konsekvenser det kunde ha haft. Man kan säga att den avgörande EU-striden i Finland fördes i form av en strid om lagstiftningsordningen.

EU-anslutningen hade betydelse också för den inre finländska statsrätten. Redan vid anslutningen till Europeiska ekonomiska sfären EES strävade man att ge riksdagen ett slags kompensation för maktförlusten. Genom EES "internationaliserades" ju många främst ekonomiska angelägenheter, som tidigare hört under riksdagens beslutanderätt. Vägen som valdes var att ge riksdagen en roll redan vid beredningen av EES-normer.

I det syftet fogades till riksdagsordningen ett nytt kapitel 4 a.<sup>17</sup> Enligt det skall EES-ärenden koncentreras till riksdagens stora utskott. Detta hade som bekant inrättats 1906, vid representationsreformen. Utskottet, som politiskt är en miniatyr av riksdagen, skulle representera eftertanken och korrigera fel som eventuellt begåtts i plenum; ett kvasi-tvåkammerssystem efter norskt

<sup>16</sup> Grundlagsutskottets utlåtande 14/1994 rd till utrikesutskottet, reservation av rdm Johannes Leppänen m.fl.

<sup>17</sup> Delbetänkande avgivet av statsförfattningskommittén 1992. Årgärder föranledda av EES-avtalet, Kom.bet. 1992.23. *FörFS* 10.12.1993/1116 (EES) och 31.12.1994/1551 (EU). Vid stadfästandet av den senare lagen gjorde presidenten sitt yttrande till statsrådsprotokollet. – Tolkingen av 33 a §: Jyränki, *Hallitusmuodon 33 a § ja ratio constitutionis*, Suomal. Lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXX, 1997.

mönster eftersträvades. På senare år har utskottet genom ändringar i riksdagens arbetssätt mist det mesta av sin position i lagstiftningen. Nu gavs det en ny uppgift som "Europautskott". Riksdagens förfarande visar den pietet som parlamentarikerna ofta ådagalägger när det gäller deras egna arbetsformer.

Det nya 4 a-kapitlet omarbetades kort därpå för att lämpa sig för EU-förhållanden. I den nya grundlagen ingår kapitlets bestämmelser komprimerade i 96-97 §§. Riksdagen har, enligt dessa stadganden, dels en rätt att delta i behandlingen av EU-ärenden, dels en rätt att snabbt bli informerad om dem. Forum för behandlingen är främst stora utskottet, i ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitik dock riksdagens utrikesutskott. Riksdagen deltar i behandlingen av frågor som avgörs inom EU, men "annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet". Meningen är att riksdagen skall få ta del av ett sådant ärende genast när det aktualiseras inom unionen. Rätten att hållas informerad gäller alla EU-ärenden, också sådana som normalt inte faller under riksdagens kompetens. Omdömena om hur arrangemanget fungerar varierar, men ett intryck blir att Finland relativt väl har kunnat skydda riksdagen mot det åsidosättande, som drabbat flera parlament inom EU.

Samtidigt som riksdagsordningen reviderades regeringsformen genom tillägg av en 33 a §. Den bestämde (i kryptiska formuleringar) att EES-, senare EU-ärenden, tillhör statsrådets kompetensfår. Därmed bildade den ett uttryckligt undantag från 33 §, som reserverar utrikesfrågornas skötsel för presidenten. De problem som denna dualism gav upphov till fortlever i den nya grundlagen och skall behandlas i samband med den. Här skall bara noteras, att kring 33 a § uppstod en ovanlig konstitutionell konflikt, där parterna var president Ahtisaari och riksdagens grundlagsutskott.

Så länge Finland tillhörde EES var problemen små, eftersom EES-normerna främst gällde ekonomiska ärenden. Vid övergången till EU kom unionsärendena emellertid att omfatta vitala utrikespolitiska frågor. Situationen skärptes genom att riksdagens grundlagsutskott i sitt betänkande (10/1994 rd) gav en tolkning av situationen som starkt underströk regeringens roll på presidentmaktens bekostnad. Bl.a. framhöll utskottet att statsrådets befogenhet omfattar alla slag av EU-ärenden oberoende av innehåll, att Finlands ståndpunkt fastslås av statsrådet och att detta också bestämmer vem som representerar Finland vid Europeiska rådets (d.ä. EU:s "toppmötes") sammanträden. Till yttermera visso inskärpte utskottet att det vore "konsekvent" om statsministern då företrädde Finland. Det bör observeras, att utskottet har en erkänd roll som grundlagstolkare.

Ahtisaari, som – knappast överraskande – uppfattade detta som ett attentat mot sin ställning, vidtog den ovanliga åtgärden att göra ett uttalande till statsrådets protokoll på nyårsaftonsdagen 1994, dagen innan Finlands EU-medlemskap trädde i kraft. Presidenten bestred utskottets rätt att exklusivt tolka grundlagen och framhöll, att utskottets tolkning medför ”en grundläggande förändring” av relationerna mellan de högsta statsorganen inom utrikespolitiken. Presidenten hävdade vidare att han inte genom blott tolkning kan berövas sin författingsenliga rätt att leda utrikespolitiken. Han klargjorde också sin avsikt att vid behov delta i EU:s toppmöten, där frågor som faller under hans kompetens behandlas.<sup>18</sup>

Den konstitutionella krisungen var pinsam för regeringen och inte minst för statsminister Lipponen. Statsministern utarbetade i samförstånd med presidenten en kompromiss, enligt vilken statsministern alltid deltar i mötena, medan presidenten deltar efter eget övervägande när utrikes- och säkerhetspolitiska ämnen behandlas.<sup>19</sup> Så har Finlands representation också fungerat. Det bör dock betonas att det är fråga om en politisk överenskommelse.

### **Kurs mot år 2000**

Slutrakan i den utveckling som ledde till den nya grundlagen började i november 1994 med regeringspropositionen 285/1994 rd. Den hade föregåtts av många framstötter från riksdagen och grundlagsutskottet med syfte att överföra makt från presidenten till riksdag och regering. Skarpast formulerad var en kläm, som 1992 godkändes av riksdagen på förslag av riksdagsman Helle (vf) där det sades att regeringen borde avlåta en proposition om parlamentarisering av presidentens maktbefogenheter. I den riktningen hade ju också tidigare delreformer verkat.

Man konstaterar att reformaktiviteten hade sitt säte i riksdagen och att regeringen spelade en underordnad roll i jämförelse härmed. Vilka var då de politiska orsakerna till riksdagens engagemang? Man kan peka på långtidsverkan av maktkoncentrationen under Kekkonen och att riksdagen då känt sig mest tillbakasatt. Likaså blev riksdagen mest lidande av maktöverföringen till EU. Inget av de stora partierna uppträdde till försvar för det maktodelningsideal som ledde Ståhlbergs handlande. Centern var förgrymmad över händelserna 1987, då Koivisto målmedvetet styrte regeringsbildningen utan

<sup>18</sup> 'Ahtisaari hävdar sin makt', notis i *Hbl* 2.1.1995.

<sup>19</sup> 'Presidenten deltar när han själv vill', notis i *Hbl* 1.6.1995.

att bekymra sig om planerna på en borgerlig regering. Samlingspartiet hade drivit på folkval av presidenten, men i övrigt avlägsnat sig från tankarna på en stark presidentmakt. Socialdemokraterna ansåg sig böra ta hänsyn till Ahtisaari, men var sedan gammalt bundna till en monistisk, riksdagsdominerad modell. Hela det politiska etablissemanget samverkade alltså för att reducera presidentmakten, medan en opinionsundersökning visade att en kraftig president fortfarande hade stöd bland folket.

Regeringspropositionen 285/1994 rd gavs av Ahos regering kort före riksdagsvalet. Den innehöll kännbara minskningar i presidentens befogenheter och svarade i den meningen mot den s.k. Helle-klämman. Den viktigaste nyheten var förslaget att statsministern skulle utses genom val av riksdagen. Presidenten var tvungen att utnämna den valde; bara om riksdagen tre gånger misslyckades att utse en kandidat hade presidenten rätt att utse statsminister. För övrigt innehöll propositionen inskränkningar i presidentens utnämningssrätt, han fräntogs den generella befogenheten att ge förordningar m.m.

Att propositionen inte blev lag berodde framför allt på socialdemokraterna, som påverkats av den nyvalda presidentens kritik mot förslaget. Partierna överenskom att låta propositionen falla i detta skede. Grundlagsutskottet, som långt accepterade förslagens tankegångar, förutsatte samtidigt i sitt betänkande att de öppna frågorna skulle finna sin lösning genom en totalrevision av författningen med sikte på en ny grundlag år 2000.

Det sista skedet i den nya grundlagens tillkomst började med att en arbetsgrupp i justitieministeriet 1995 tillsattes för att kartlägga frågan om en ny regeringsform. Arbetsgruppen ansåg, att statsförfattningen inte längre kunde utvecklas genom delreformer. Alla stadganden av grundlagsnatur borde inrymmas i en enda lag. Gruppen utpekade vidare de centrala problem som borde lösas utan att stanna för några definitiva lösningar.

Följande steg var tillsättandet i januari 1996 av en kommitté på bred politisk bas under ordförandeskap av riksdagsmannen, sedermera justitiekanslern Paavo Nikula (grön, tidigare liberal).<sup>20</sup> Kommittén tog namnet "Grundlag 2000" och avgav i juni 1997 ett enhälligt betänkande.<sup>21</sup> En stor uppgift hade därmed lösts inom en rekordkort tid. Då bör man emellertid betänka att författningsrevisionen i själva verket hade pågått sedan 1983, ja om man så vill sedan 1970. Problemen var kartlagda och lösningsmodellerna kända,

<sup>20</sup> Nikula hade tidigare aktivt arbetat för författningsreformen. Se Kom.bet.1992:2 och 1993:20, som dock inte ledde till omedelbara resultat.

<sup>21</sup> *Perustuslaki 2000 Grundlag*, Kom.bet. 1997:13.

vad det gällde var att välja mellan dem och att sammanskriva en koherent text, brukbar för sitt krävande ändamål.

Efter en remissrond och genomgång i justitieministeriet avgav regeringen Lipponen I den 6 februari 1998 en proposition (1/1998) till riksdagen som innehöll förslag om en ny enhetlig grundlag, kallad Regeringsform för Finland. Grundlagsutskottet gav den 21 januari 1999 sitt betänkande, där bl.a. lagens namn föreslogs ändrat. Riksdagen godkände definitivt förslaget efter nyval våren 1999. President Ahtisaari, vars kritiska hållning till några punkter var känd, men som inte hade återkommit till saken under riksdagsbehandlingen, stadfäste lagen den 11 juni 1999.<sup>22</sup> Han begagnade inte tillfället att kommentera innehållet.

Slutomgången i grundlagsfrågan var alltså synnerligen odramatisk och den offentliga diskussionens volym var ringa. Texten följde i de flesta punkter kommitténs förslag och avvikelserna från det var begränsade. Jag kan därför lämna den kronologiska framställningen och systematiskt gå igenom den nya grundlagens viktigaste drag. Där regeringen eller riksdagen slagit in på en ny väg i en viktig fråga, nämner jag det särskilt.

*Kontinuitet och förändring.* I sin proposition betonar regeringen att avsikten inte är att omstörta författningsverket från 1919. Att den nya grundlagen bygger på det existerande är också förutsättningen för den snabba procedur som valts. "Den nya regeringsformen skall inte ändra grunderna för konstitutionen utan snarare justera och uppdatera den utgående från de förutsättningar som råder idag", säger regeringen. I texten uppräknas de principer som bör vara vägledande, men de ingick även i regeringsformen från 1919. Propositionen avser dock att "förstärka de parlamentariska dragen i Finlands konstitution".<sup>23</sup>

I vissa fall har man t.o.m. pietetsfullt bevarat uttryck som länge haft plats i grundlagarna. När 125 § i den nya texten erinrar om att utnämningssgrunderna för offentliga tjänster är "skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd", återfinns samma uttryck inte bara i regeringsformen från 1919, utan också, med endast obetydlig åtskillnad, i Förenings- och säkerhetsakten från 1789.

Trots det bör man inte underskatta förändringarna i den nya grundlagstexten. Det har varit fråga om ett grundligt formulerings- och redigeringsarbete.

<sup>22</sup> "Finlands grundlag" är n:o 11.6.1999/731 i författningssamlingen.

<sup>23</sup> RP 1/1998 rd s. 1.

Innehållet har grupperats delvis under nya kapitelrubriker: sålunda har "Internationella förhållanden" blivit en ny kapitelrubrik.

Den största ändringen är dock sammansmältandet av de fyra existerande grundlagarna till en enhet. Ministeransvarighetslagen och lagen om riksrätten vällar inga problem; de har lätt kunnat absorberas i den nya grundlagen. Betydande ändringar i sak har genomförts i dem. Så t.ex. skall åtal mot presidenten nu väckas inför riksrätten, ej högsta domstolen; åtal kan nu också väckas för "brott mot mänskligheten". Endast riksdagen, icke presidenten, kan nu besluta om åtal mot en minister.

Däremot har avskaffandet av riksdagsordningen, som i vårt land under århundraden varit en självständig grundlag, varit en grannlaga uppgift. Starka skäl – framför allt behovet av överskådlighet och konsekvens – talar för att de grundläggande bestämmelserna om riksdagen tas in i samma grundlag som behandlar de andra högsta statsorganen. De detaljerade bestämmelser om riksdagsarbetet, som nu belastar riksdagsordningen, kan då överföras på riksdagens arbetsordning, som inte är grundlag (och överhuvud ingen lag). Å andra sidan bör man beakta, att de bestämmelser som nedklassas förlorar det skydd grundlagen ger och blir beroende av en enkel majoritet. Utom de grundläggande bestämmelserna om riksdagens organisation och procedur bör därför sådana som är av intresse för minoriteten fortfara att vara delar av grundlagen. Lagstiftaren förefaller ha följt riktiga principer, men bara praxis kan visa om alltför mycket stoff av "konstitutionell" karaktär fallit offer för den historiska operation, som riksdagsordningens bortfall bildar.

*Lagens namn.* Både grundlagskommittén och regeringen ville bibehålla namnet "regeringsform" för den nya grundlagen. Regeringen hänvisade bl.a. till att man på det sättet understryker kontinuiteten. Riksdagen slog här in på en annan linje. Enligt grundlagsutskottets uppfattning var ordet "mycket regeringscentrerat" och täcker inte hela innehållet. Utskottet föreslog därför "grundlag". Det blev riksdagens beslut, och i författningssamlingen är texten publicerad under rubriken "Finlands grundlag".

Ändringen kan både kritiseras och försvaras. Den kontinuitet regeringen talar om bryts, och särskilt gäller det den gemensamma traditionen med Sverige, där ordet regeringsform fortfarande är i bruk. Å andra sidan är benämningen grundlag självfallet sakligt oklanderlig och har sina motsvarigheter i Danmark och Norge, där den sedan länge betecknar det centrala konstitutionella dokumentet.

*Grundlagens principer och EU:s roll.* Den nya grundlagen inleds, liksom re-



geringsformen, med en sammanfattning av de principer på vilka grundlagen bygger. I motsats till texten från 1919 hänvisar den också till sådana etisk-politiska målsättningar som Finland önskar följa i sin konstitution och sin politik: människovärdets okränkbarhet, den enskilda människans frihet och rättigheter och främjande av rättvisa i samhället.

Då grundlagen drar upp principerna för maktindelningen i staten, har lagstiftarna inte undgått att törna mot frågan om maktöverlåtelsen till EU skall nämnas. Den har tangerats, men ganska lätt, av de instanser som deltagit i lagstiftningsprocessen. Utförligast sker det i grundlagsutskottets betänkande (10/1998 rd). Utskottet nämner, att grundlagen bör vara "fullständig" och att det skulle tala för omnämnade av EU-medlemskapet. Det kommer dock till negativt resultat, med hänvisning bl.a. till att om man vill beakta EU-medlemskapets faktiska konsekvenser, måste de nämnas i flera olika sammanhang i grundlagstexten.

Resultatet är dock att grundlagen inte ger en realistisk bild av t.ex. hur den lagstiftande makten utövas i Finland. Följden är att medan ett allmänt omnämnande av EU:s roll saknas, talas det om EU-beslut och EU-normer som ett givet faktum i kapitlet om riksdagens verksamhet och statsrådets förpliktelser. Det djupaste skälet för att EU-medlemskapet inte nämns är sannolikt att ett omnämnande kunnat leda till att EU:s kompetens hade kunnat utvidgas i framtiden i vanlig lagstiftningsordning.

Den ändrade proceduren för regeringsbildning är den mest omdiskuterade och omtvistade detaljen i den nya författningen. Genom den minskas också presidentens makt påtagligt. Juridiskt sett blir hans roll i det närmaste rent formell; vilket faktiskt inflytande presidenten utövar beror på hans (hennes) politiska vikt.

Regeringsformen lämnade formerna för regeringsbildningen helt öppna. Den nöjde sig med att fastslå att regeringen måste åtnjuta riksdagens förtroende och att den utnämns av presidenten. Under regeringsformens 80-åriga existens utbildade sig en praxis, som visserligen var flexibel men till sina huvuddrag förblev konstant. Från 1987 framåt började man i paragrafform reglera regeringsbildningsprocessen, dock utan att vilja ändra dess väsentliga drag.

Under regeringsformen styrdes regeringsbildningen helt av presidenten. Han utsåg efter konsultationer regeringsbildaren och formulerade uppdraget. Han påverkade också valet av enskilda ministrar, speciellt utrikesministern. Hans motspelare var riksdagsgrupperna, men riksdagen som statsorgan

hade ingen andel i processen till 1991, då det bestämdes att riksdagen efter regeringens utnämning skulle rösta om förtroende för regeringens program. Riksdagen hade däremot en oinskränkt rätt att fälla regeringen genom miss-troendevotum.

Kärntanken i författningsreformen har varit att öka riksdagens direkta roll i regeringsbildningen. Lösningen sågs – närmast efter svenskt och tyskt mönster – i att statsministern väljs av riksdagen. Arrangemanget är avsett att såsom så mycket i de senaste årtiondenas reformer, stärka statsministerns position som landets politiska ledare.

Den politiska tyngdpunkten kommer uppenbarligen att ligga i de informella överläggningar, som – under vems ledning sägs inte – skall försiggå mellan riksdagsgrupperna ”om regeringsprogrammet och statsrådets sammansättning”. I dessa överläggningar vaskas statsministerkandidaten fram, men lika viktiga är uppenbarligen – i ett mångpartiland – regeringskoalitionens tänkta sammansättning och målsättningar. Resultatet av överläggningarna tillkännages åt presidenten, som underställer den utpekade kandidatens namn öppen omröstning i riksdagen. Majoritet av de avgivna rösterna räcker; presidenten är skyldig att utnämna den på så sätt valde till statsminister. Övriga ministrar utses på förslag av statsministern.

Blir ingen vald i första omgången, upprepas proceduren. Om ingen heller då erhåller majoritet, hålls en tredje omgång där den som får de flesta rösterna blir statsminister. Det garanteras sålunda att processen i riksdagen måste leda till resultat. Eventuellt kan det hela, såsom skett i Sverige, utmynna i en minoritetsregering.

Strävan har varit att i detalj reglera den process, som tidigare skett helt i enlighet med sedvana. Ett heltäckande nät av bestämmelser har dock varit omöjligt att uppnå. Så t.ex. sägs inte vad som skall ske om den utsedda statsministerkandidaten inte lyckas bilda regering. Av grundlagsutskottets betänkande framgår dock att hela processen i så fall tas om från början.

Beroende av praxis blir det väl, i hur hög grad presidentens roll sträcker sig ut över det rent formella, t.ex. i form av politiska överläggningar med grupperna. Regeringen hade uttryckligen tänkt sig att sådana överläggningar borde äga rum. Då grundlagsutskottet strök den passus i lagförslaget, som öppnade möjlighet till en ”presidentrunda” får man anta att riksdagen har velat minimera presidentens aktiva insats.

Som helhet kan man säga att det system som upprättats förmodligen fungerar tillfredsställande under nuvarande förhållanden, med långvariga re-

geringar och fasta samarbetsmönster. Under en period av större splittring kan det leda till besvärliga situationer.

*Presidentens beslutfattande.* Den nya grundlagens 58 §, som gäller formerna för presidentens beslut, är i många avseenden i nyckelställning. Huvudregeln, att presidenten fattar sina beslut på föredragning i statsrådet av den behöriga ministern, är oförändrad. Men detaljerna har ändrats så, att själva den formella grunden för presidentens makt har reducerats.

Enligt regeringsformen fattade presidenten sina beslut i statsrådet efter fritt övervägande, vid behov mot den föredragande ministern eller hela regeringens ståndpunkt. Berömt var Ståhlbergs dictum att presidenten är bunden av ministrarnas medverkan, men inte av deras åsikt.<sup>24</sup> Regeringen tog ansvaret inför riksdagen för presidentens beslut, men den kunde inte diktera dess innehåll (ett par gånger har en dylik konflikt lett till regeringens avgång).

I det överväldigande flertalet fall har presidenten dock instämt i regeringens åsikt; avvikande beslut från hans sida har främst gällt utnämningar. Men själva principen om presidentens rätt till självständiga beslut har betytt mycket för hans ställning i statsskicket. I den nya grundlagen har denna princip mjukats upp, dock med förhållandevis lätt hand. För det första beslutar presidenten nu "utifrån statsrådets förslag till avgörande". Det innebär att alla ärenden som avgörs av presidenten – bortsett från ett fåtal, som räknas upp i texten – har genomgått beredning i statsrådet, som också ställer förslag. Hittills har detta långt ifrån alltid varit fallet, speciellt i utrikesfrågor. För det andra kan presidenten inte besluta mot regeringens ståndpunkt, när saken första gången är uppe. Om han inte omfattar regeringens förslag går det till ny beredning, men när ärendet andra gången är före, har presidenten möjlighet att besluta enligt sin avvikande ståndpunkt. Ett undantag bildar propositioner till riksdagen; där är han tvungen att i andra omgången föga sig i regeringens vilja. Det har emellertid på senare tid varit ytterst sällsynt att presidenten här har avvikit från regeringens mening.<sup>25</sup>

Måhända kan man säga, att det här är frågan om politisk symbolik mera än om ändring av faktiska maktförhållanden.

*Utrikespolitiken.* Bestämmelserna om handhavandet av utrikesfrågorna har, jämte proceduren för regeringsbildning, varit det som stått i förgrunden för

<sup>24</sup> K. J. Ståhlberg, *Parlamentarismen i Finlands statsförfattning* (Helsingfors 1927), s. 55–57.

<sup>25</sup> Senast skedde det då president Kekkonen vägrade att ge en proposition om ändringar i valagen 1969, men hans åsikt stöddes då de facto av en del av statsrådet.

den politiska diskussionen. Eftersom presidenten berövats det mesta av sin självständiga inrikespolitiska makt ligger det nära till hands att fråga vad som då återstår av hans dominerande position inom utrikespolitiken.

Svaret är att grundlagen inte medför så mycket nytt i den sektorn. Den avgörande förändringen skedde redan i samband med godkännandet av 33 a § regeringsformen och den kontrovers som följde. Huvudregeln finns nu i grundlagens 93 § och lyder: "Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet". I första hand ter sig steget långt från regeringsformens formulering, enligt vilken presidenten "bestämmer" om förhållandet till utländska makter. Omnämmandet av samverkan med statsrådet uttrycker framför allt det naturliga kravet på parlamentarisk täckning av presidentens utrikespolitiska åtgärder. Beträffande beslut som träffas vid presidentföredragningen, har den nya lagtexten understrukit att statsrådets beslutsförslag alltid bör ligga till grund för avgörandet. Beträffande de många utrikespolitiska åtgärder, som inte så lätt låter sig fångas i lagstiftningens formspråk, har man uppenbart tänkt sig att de skall diskuteras i regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott, som särskilt sedan Koivistos tid de facto varit platsen för viktiga utrikespolitiska avgöranden.

Formuleringen i 93 § berövar inte presidenten hans utrikespolitiska makt, också om den görs mindre omfattande. De avgöranden som fällt görs ändå i allmänhet av presidenten och enligt 58 § tillkommer sista ordet honom i det osannolika fall att en öppen meningsbrytning inträffar (förutsatt att ärendet inte gäller att avge en proposition).

Risken för schismer ligger däremot i den uppdelning av ärendena i EU-ärenden och övriga utrikesfrågor, som tidigare berördes. Den dualism, som infördes 1993 genom 33 a §, fortlever nämligen i den nya texten, enligt vilken statsrådet exklusivt svarar för "den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och besluter om Finlands åtgärder som hänför dem till dem". Motiveringen till regeringens proposition betonar uttryckligen, att statsrådets exklusiva kompetens omfattar "också Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik".<sup>26</sup>

Det existerar en logisk motsättning mellan att presidenten tillsammans med statsrådet "leder Finlands utrikespolitik", medan han å andra sidan inte har någon andel i EU-politiken, vars betydelse för utrikes- och säkerhetspolitiken ständigt ökar. Bara praxis kan utvisa hur denna interna motsägelse i

<sup>26</sup> RP 1/1998 rd, s.47.

konstitutionen kan lösas. Några iakttagare har dragit slutsatsen att det i längden leder till att presidentens inflytande på utrikespolitiken försvagas eller försvinner. En annan möjlighet vore att ett *modus vivendi* uppnås genom att utrikes- och säkerhetspolitiska frågor i EU regelbundet dryftas i regeringens utrikesutskott. Där har presidenten möjlighet att inverka på linjedragningen. Likaså kan en överenskommelse på ad hoc-bas kanske lösa frågan om den politiska ledningens representation i Europeiska rådet. Men den konflikt, som Ahtisaari så dramatiskt tog fram vid årsskiftet 1994-95, kvarstår fortfarande som en möjlighet.

*Grundlag, undantagslag, kontroll.* Jag har här främst dröjt vid frågan om presidentmakten och de högsta statsorganens relationer, då den frågan haft mest politisk tyngd. I själva verket skulle många stadganden, som stått utanför den publika diskussionen, bjuda på minst lika intressanta frågeställningar. Jag inskränker mig här att kort ta upp en, grundlagens ställning i rättssystemet, hur dess ställning som "högsta norm" skall hävdas.

För det första konstaterar man att den tidigare proceduren för stiftande, ändring och upphävande av grundlag kvarstår oförändrad (73 §). Ett grundlagsförslag bör alltså godkännas med enkel majoritet att vila över nyval och efter valet ånyo godkännas med 2/3 majoritet. Eller, om man begagnar den hos oss i synnerhet i kristid så viktiga "brådskande" proceduren, kan förslaget, om förfarandet stöds av 5/6 av de avgivna rösterna, omedelbart godkännas med 2/3 majoritet. Grundlagsstiftningsordningen erbjuder numera minoriteten dess enda möjlighet att kännbart påverka lagstiftningen.

Vidare har den finländska specialiteten, undantagslagstiftningen, ännu en gång klarat nålsögat. Samma 73 § godkänner att "avgränsade" undantag från grundlagen görs, bara det sker i den ordning som gäller om stiftande av grundlag. Reservationen kan bli viktig. Under efterkrigstidens stress godkändes årligen mer än hundra undantagslagar, och seden att lösa en konflikt med grundlag genom en sådan lag har kvarstått, ehuru antalet undantagslagar nu är litet. Strävan att komma bort från dem kommer säkert att göra sig gällande i normala tider, men enigheten om att undantagslagen behövs som en säkerhetsventil är rätt stor.

Likaså består för lagar, som introducerar internationella förpliktelser som kommer i konflikt med vår grundlag, den "inskränkta" grundlagsstiftningsordningen. Den kommer till användning, om det blir fråga om att vidga EU-organens fullmakter.

Med hela detta system sammanhänger den finländska metoden att överva-

ka grundlagarnas iakttagande, som bygger på förhandskontroll vid själva lagstiftningsakten. Sätet för kontrollen är riksdagens grundlagsutskott, som är skyldigt att behandla dylika ärenden objektivt och på rent juridiska grunder. Utskottet har i allmänhet åtnjutit ett gott renommé som lagtolkare. Det har bakom sig en lång tradition och en väl utvecklad konstitutionell doktrin.

Utskottet ger alltså i varje kontroversiellt fall utlåtande om en aktuell lag är förenlig med grundlag, om den bör ändras för att fylla kravet på grundlagsenlighet eller eventuellt stiftas som undantagslag, i grundlagsordning. Grundlagsutskottet har nu i en särskild paragraf (74 §) fått se sin ställning som grundlagsenlighetens väktare bekräftad.

Med denna starka förhandskontroll har de beredande instanserna lagt mindre vikt vid efterkontrollen i samband med domstolarnas och andra myndigheters lagtillämpning. Hittillsvarande tolkning av regeringsformen har gått ut på att en lagstridig förordning inte får tillämpas, medan en av riksdagen antagen lag alltid förpliktar.

På den punkten har en viss justering skett. En författningsdomstol, efter kontinentalt mönster, hade på 1970-talet en viss vind i seglen. Nu avvisas den direkt i Nikula-kommittén och i propositionen. Beträffande vanliga domstolar stadgar grundlagen dock att om en lagbestämmelse "uppenbart" strider mot grundlagen och inte stiftats i grundlagsordning, skall domstolen inte tillämpa den utan ge företräde åt grundlagen (106 §). Det påpekas att detta kan ske bara i samband med ett aktuellt mål, utan att domstolen generellt uttalar sig. Troligt är ju att om detta inträffar – ordet "uppenbart" inskränker ju domstolens frihet – kommer målet att föras ända till högsta instans.

Det har i det sammanhanget framhävts att domstolarna nu måste beakta många faktorer, såsom EU-normernas prioritet och de internationella människorättskonventionerna. Riksdagen som lagstiftare har inte längre samma oantastliga ställning.

\*

Finlands grundlag är en kompromissprodukt. Förnyarna har flyttat fram sina positioner, men traditionsbevararna har rätt väl hållit sina. Därav följer en viss brist på konsekvens, som tar sig uttryck på de mest omstridda punkterna, regeringsbildningen och ledningen av utrikespolitiken.

De båda statsförfattningarnas anda är dock olika. Regeringsformen var

klart dualistisk och förutsatte samverkan mellan självständiga maktfaktorer. Presidentens ställning rymde ett eko av den konstitutionella monarkin, som så länge varit vår statsform. Han framstod som en faktor som balanserade riksdagen och partierna. Statsrådet igen var en länk mellan statschef och parlament. Riksdagens roll var framför allt att med misstroendevotum som vapen vaka över att regeringen följde majoritetens politiska linje.

Presidentposten enligt grundlagen ter sig mera obestämd. Dess innehavare är delvis en "representativ figur", för att tala med Paasikivi, men fortfarande en politisk faktor att räkna med, om han eller hon förmår samarbeta med de parlamentariska krafterna. Varken presidentens eller riksdagens roll är dock lika oavhängig som tidigare. Det europeiska och det globala samhället tränger på och beskär rörelsefriheten för de nationella organen.

---

# GRANSKNINGAR

---

## Ryssland i vår historieskrivning

... *vaikka voissa paistais? Venäjän rooli Suomessa. Osmo Jussilan juhlakirja* [... även om man steker honom i smör. Festskrift till Osmo Jussila], red. Jorma Selovuori, 528 s. WSOY, Helsingfors 1998.

---

Redaktionskommittén för professor Osmo Jussilas festskrift, bestående av professor Max Engman, docent Raimo Savolainen, magister Jorma Selovuori och docent Timo Vihavainen har ställt höga krav på innehållet i boken. Målet har varit att finna svar på frågan om vilken Rysslands roll varit i Finland, en fråga som av kommittén retoriskt konkretiseras i frågan ”om ryssen alltid är ryss, även om man steker honom i smör”. Artiklarna i festskriften tangerar ett evigt tema i Finlands historia: Rysslands ställning och betydelse i egenskap av vårt grannland. Jussila har själv behandlat detta ämne ur ett flertal synvinklar. Hans doktorsavhandling *Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808–1863* [Finlands grundlagar enligt rysk och finsk tolkning] (HTutk LXXVII, 1969), syntesen *Maakunnasta valtioksi* [Från provins till stat] (1987) som grundar sig på dissertationen, verket *Nationalismi ja vallankumous venäläis-suomalaisissa suhteissa 1899–1914* [Nationalism och revolution i de rysk-finska relationerna] (HTutk 110, 1979) där författaren inriktat sig på bakgrunden till förryskningspolitiken, den komparativa studien *Terijoen hallitus 1939–1940* [Terijokiregeringen] (1985) samt det ståtliga, 250 sidor långa avsnittet ‘Kenraalikuvernööri, ministerivaltionsihteeri ja senaatti’ [Generalguvernören, ministerstatssekreteraren och senaten] i *Suomen keskushallinnon historia* [Den finska centralförvaltningens historia] (1996) har samtliga förändrat vår uppfattning om den roll Ryssland spelat i Finland. Det emotsedda verket *Valtiosihteerin viraston historia* [Statssekretariatets historia] blev tyvärr på hälft då Jussila insjuknade.

Festskriften till Osmo Jussila är i många avseenden exceptionell. Den första överraskningen är Matti Klinges artikel ‘Osmo Jussila omassa ajassaan’ [Osmo Jussila i sin samtid], en viktig exposé över vår historieskrivnings historia från 1960- till 1990-talet. Utgående från Jussilas forskargärning skapar Klinge en syntes av sin generations världsbild och de förändringar den genomgått. Den finländska Rysslandsforskningens historia får större djup och bilden av forskaren Jussila bättre skärpa då hans produktion behandlas inom ramen för den samtida vetenskapspolitiken. Klinges analys är troligen välbe-



kant för läsare i åldern 50–70 år, men för en yngre generation är den på många sätt klagörande. Recensenten har varit i tillfälle att diskutera den tidsbild Klinge skisserar upp med vissa äldre kolleger, vilka för sin del bekräftat de riktlinjer som beskrivs i artikeln.

Den följande överraskningen kommer från Estland. Akademikern J u h a n K a h k († 1998), som efter Estlands frigörelse fick den negativa stämpeln "sovjetakademiker", återupptog efter flera år av tystnad sitt favorittema, den baltiska agrarhistorien. I början av 1990-talet sågs Kahks produktion från sovjettiden som tendentiös och insmickrande gentemot makthavarna, som forskning som ur agrarhistorien försökt finna bevis på kapitalismens uppkomst och den därpå följande klasskampen. Då man flera år senare läser Kahks produktion, bl.a. hans avsnitt i *Eesti Talurahva Ajalugu* (I, 1992) kan man bara konstatera att kritiken har skjutit över målet och att Kahk förtjänat sin akademikertitel.

I sin artikel granskar Kahk de eventuella följderna av 1600-talets svenska administrativa och juridiska praxis för de estniska herrgårdsböndernas liv under 1700-talet och början av 1800-talet. I bakgrunden figurerar den i folkloren förekommande myten om "den goda svenska tiden", vars motpol av hävd har ansetts vara den tid då landet var en del av det ryska kejsardömet. I *Eesti Talurahva Ajalugu* prioriterades klart behandlingen av forskningsproblemet på makronivå med stöd av primärt arkivmaterial, vilket förhindrade bl.a. en historiografisk granskning. Så sent som för tio år sedan skulle sistnämnda synvinkel visserligen ha varit otänkbar, eftersom den hade krävt ett systematiskt beaktande av forskning från den första estniska republikens tid.

Kahks forskningsresultat är av internationellt intresse, eftersom 1700-talets baltiska herrgårdslandbonde har betraktats som livegen och utan rättslig handlingsförmåga. Dagens tolkning är dock en helt annan, och bygger på tiotals rättsfall som studerats av såväl Kahk som andra forskare. Av dessa rättsfall framgår att livegna bönder ständigt stämde sina ryska och tyska her- rar till de lokala underrätterna för orimliga skatteuttag. Recensenten har själv stött på liknande estniska domstolshandlingar i arkivet för justitiekollegiet över Estland, Livland och Finland (Viborg) i RGADA i Moskva, men först nu insett deras betydelse.

Enligt Kahk ledde 1680-talets reduktion och 1687 års frigivning av de livegna till att bönderna blev medvetna om sina rättigheter. Den ryska centralförvaltningen försökte under 1700-talet i kameralistisk anda skydda bönderna mot adelns tilltagande ekonomiska intressen, eftersom bönderna utgjorde grunden för kronobeskattningen. I såväl Estland som Livland genomfördes flera skatterevisioner, den viktigaste åren 1725–1726. Som en följd av dessa revisioner trängde sig kronan mellan herrgårdslandbönderna och adelsmännen genom att fastställa de förstnämndas skatter i speciella Wackenbücher för varje herrgård. Samma förfarande tillämpades i Gamla Finland. Där genomfördes en skatterevision åren 1728–1729, vilket innebar att skatterna för bönderna vid donationsgodsen fastslogs av kronan och inte av adelsmannen.

Dessa nya forskningsrön är intressanta och kunde ge anledning till fortsatta undersökningar.

Också Johannes Remy tar upp särdragen i det multinationella ryska kejsardömets västra guvernement. Med de västra guvernementen (*zapadnye gubernii*) avses här de områden som tillföll Ryssland i samband med delningarna av Polen. Remy granskar områdenas statsrättsliga status, etniska sammansättning och historiska förvaltningsrättsliga tolkningar ur såväl polsk som rysk synvinkel. Det komparativa greppet gör Remy artikel intresseväckande och den neutrala författaren utvidgar temat till ett intressant exempel på såväl rysk förvaltnings- och nationalitetspolitik under 1700- och 1800-talet som på polsk nationalism. Måhända är det utrymmesbristen som hindrar Remy att ta fram det på många sätt analoga exemplet Gamla Finland, som hade kunnat bringa klarhet i bilden av den lokala förvaltningens organisering, den legala och rättsliga praxisen samt tanken att förena två historiskt-geografiska områden med varandra. För det sistnämnda temats del kunde Remy väl ha tagit fram Gamla Finlands förening med storfurstendömet Finland (1811). Planerna på att förena såväl de finska som de polska områdena utarbetades nämligen av samme man, G.M. Armfelt, på uppdrag av Alexander I.

Även den långvarige professorn i rysk historia vid Harvarduniversitetet Rickard Pipes och föreståndaren för Finlands institut i S:t Petersburg Timo Vihavainen behandlar ämnen utanför den finländska historien. I Finland är Pipes känd som författare till verket *Russia under the Old Regime*, som utgivits i flera upplagor (1:a upplagan 1974). Denna gång skriver Pipes om den kapitalistiska teori som P.B. Struve utvecklade i slutet av 1800-talet med tanke på de ryska förhållandena. Struve, som hörde till grundarna av kadettpartiet, uppfattade kapitalismen som ett värdefullt skede för Ryssland på dess väg mot socialism. Genom kapitalismen skulle ryssarna bli mer bildade samt lära sig arbeta och högakta lagen. Struve trodde inte att proletariatet skulle kunna göra revolution eller skapa ett nytt samhälle, eftersom det saknade den bildning som en uppgift av detta slag förutsatte. En dylik revolution skulle endast resultera i kaos och samhällets sammanbrott. Vihavainen belyser för sin del den ryske svabodasoldatens förvandling till en disciplinerad, laglydig *stahanovit* och byggare av sovjetsamhället. Detta tema tangerar även Struves tankegångar, eftersom övergången från socialism till kommunism enligt Vihavainen krävde en moraliskt sedlig och kulturellt medveten arbetarklass. Vid en rekapitulering av det senaste seklet i Rysslands historia framstår Struves ord nästan som en profetia.

I denna recension kommer bokens huvudtema, Rysslands roll i Finland, fram egentligen först i samband med Raimo Savola inens artikel. Officerssenatorernas position i storfurstendömet förvaltning har varit föremål för hans intresse, en problematik som går tillbaka på hans doktorsavhandling *Suosikkisenaattorit* [Favoritsenatorerna] (1994). En karriär i kejsarens tjänst inleddes vanligen på slagfältet, men med tiden återvände många finnar som

avancerat till generaler och amiraler till sitt hemland för att ånyo tjäna kejsaren, denna gång inom förvaltningen. Savolainens metod är personhistorisk; genom analys av officerarnas karriärer studerar han uppkomsten av elitnätverk. För officerare med lång tjänst i Ryssland bakom sig var det inte alltid lätt att anpassa sig till storfurstendömet kollegiala beslutsprocess. Så var fallet t.ex. med Casimir von Kothén, som upprepade gånger kom i delo med de övriga senatorerna. Kommittéväsendet blev i synnerhet under Nikolaj I:s och generalguvernör Menschikoffs tid en genväg förbi den kollegiala beslutsprocessen. Ett gott exempel på detta är den av L.G. von Haartman ledda byggnadskommittén för Saima kanal, som erhöll exceptionellt vidsträckt befogenheter.

Också den nyligen pensionerade bibliotekarien vid School of Slavonic and East European Studies (London) J. E. O. S c r e e n håller sig till officerarna. Han skriver om officerarskarpskytteskolan i Oranienbaum och dess olika skeden. Till en början inriktades utbildningen på ibruktagandet av det nya armégeväret (M/91), men med tiden antog skarpskytteskolan alltmer karaktären av ett slags krigshögskola, vars syfte var att förbättra de nya bataljonskommendörernas ledarförmåga. Screen bygger sin artikel bl.a. på berättelser nedtecknade av de totalt fyra finska officerare som deltog i dessa kurser.

Docenten i kyrkohistoria H a n n u M u s t a k a l l i o tar i en utmärkt artikel upp de ryska myndigheternas intresse för laestadianismen. Det ryska inrikesministeriets förfrågningar visar att man på myndighetshåll fr.o.m. november 1909 befarade att väckelserörelsen skulle sprida sig till de ortodoxa församlingarna i Vitahavskarelen och Olonets. Oron var inte helt obefogad. Mustakallio påvisar nämligen övertygande att *seky hehulitov* hade fått fotfäste i ortodoxa församlingar i Vitahavskarelen, Olonets och Norra Karelen. I bakgrunden låg även de vid den tiden pågående tvisterna i Karelen mellan finskspråkiga (nationellt sinnade) och ryska ortodoxa om lärofrågor och kyrklig praxis. Eftersom det dessutom fanns lutheraner och extatiska laestadianer i detta område började också myndigheterna intressera sig för väckelserörelsernas följder. Slutsatserna beträffande eventuella åtgärder från rysk sida är dock höljda i dunkel, eftersom författaren inte haft tillgång till handlingar inom centralförvaltningen. Docent A n t t i K u j a l a stöder däremot sig på ryskt material då han granskar den bild av verkligheten som förmedlades via gendarmstyrelsens rapporter samt det ryska syftet med rapporterna. Han kritiserar hårt den föga sanningsenliga Finlandsbild som gendarmstyrelsen förmedlade till kejsaren och hans rådgivare. Enligt Kujala misslyckades kejsardömet Finlandspolitik delvis p.g.a. att man hyste alltför stor tilltro till gendarmstyrelsens rapporter. Följden var bara att det passiva motståndet stärktes och aktivismen uppkom, vilket i sin tur ytterligare komplicerade förhållandet mellan Ryssland och storfurstendömet.

Relationerna mellan Sovjetunionen och Finland var ansträngda från år 1917 till fortsättningskrigets slut. De ideologiska och politiska motsättningarna samt det vita Finlands motvilja mot alla slag av kontakter med den östra

grannen framgick klart. Freden i Dorpat 1920 stabiliserade det oklara förhållandet mellan Finland och Sovjetryssland, men de statliga relationerna präglades även i fortsättningen av kyla, avståndstagande, lurpassande och dold fiendtlighet. Professor Max Engman har i sin artikel om de finska handelsförhandlingarna med Sovjetryssland 1918–19 tagit sig an ett intressant tema. På finsk sida handlade det till en början i huvudsak om att trygga de egna fordringarna och att ta hem kvarbliven egendom. Snart infann sig också spekulanterna som var ute efter snabba vinster och erövring av marknader. De ideologiska motsättningarna mellan de två staterna invercade dock skadligt på affärerna. Då den inhemska pressen fick nys om de nya ekonomiska kontakterna med bolsjevikerna blev affärsmännen tvungna att konstatera att det gamla ordspråket om att pengar inte luktar inte höll streck denna gång. Det offentliga trycket var så starkt att affärsmännen tvingades upphöra med sin verksamhet. Efter freden i Dorpat förändrades läget något; finnarna köpte bl.a. råvirke och spannmål från Olonets, vilket docent P e k k a N e v a l a i n e n påvisat i andra sammanhang. I början av 1920-talet köpte bl.a. partiaffären H. Saastamoinen & Söner flera gånger rysk spannmål som förmedlades av firma Wiljantuonti Oy. Spannmålen levererades från S:t Petersburg till Viborg, därifrån den transporterades med Saastamoinens egna fartyg via Saima kanal till Kuopio. Trots att handeln med den östra grannen proportionellt sett var obetydlig hade den stor lokal betydelse i östra Finland. Engman påtalar behovet av forskning om handelsrelationerna mellan Finland och Sovjetunionen under mellankrigstiden.

Artikeln om "Krigs-Tanners" uppkomst av assistenten vid institutionen för socialhistoria vid Helsingfors universitet M i k k o M a j a n d e r, är ett exempel på ny högklassig forskning i politisk historia. Författaren utsätter sina källor för ett collingwoodskt korsförhör, som mynnar ut i en ny tolkning av Tanner och Sovjetunionen. För Stalin var Tanner under vinterkriget en arbetarledare som konkurrerade med O.V. Kuusinen och vars ställning det därför på alla sätt gällde att försvaga. I november 1939 inledde sovjetpropagandan svartmålandet av Tanner, till vilket även hemkommunisterna och den efterkloka högern anslöt sig. Enligt Paasikivi hade Tanner genom sitt plumpa uppträdande spolerat förhandlingarna i Moskva hösten 1939. Kommunisterna ansåg att Tanner genom sin krigspolitik vållat tusentals finska arbetares död. Tanners krigstida "illgärningar" utsträcktes till att gälla även tiden före kriget. Majanders analys av det sovjetiska sättet att se på Tanner är träffande: "den som sedermera visade sig vara en förrädare och ogärningsman avlägsnades antingen helt ur tidigare händelser eller stämplades som opålitlig från första början". Tanner var en alltför betydande man för att utan vidare kunna avlägsnas, men däremot skapades en bild av honom som fredsfiendlig krigspolitik.

Professor Tu o m o P o l v i n e n har återvänt till sitt gamla tema: frågan om Mannerheims roll vid det finsk-sovjetiska militära samarbetets uppkomst. I verket *Jaltasta Pariisiin rauhaan* (1981) skrev Polvinen om det skede

då Mannerheim föregrep VSB-fördraget. Nu då forskarna fått tillgång till mera information ur de ryska arkiven tar Polvinen på nytt upp frågan om Mannerheim agerade på egen hand eller om initiativet kom från ryssarna. Enligt Zjdanovs papper var det verkliga Mannerheim som tog initiativ i frågan, men projektet konkretiserades inte eftersom Stalin ville ha ett officiellt fredsavtal med Finland innan något militärt fördrag slöts. Enligt Polvinen såg Mannerheim, Paasikivi och Heinrichs i militärvtalet en möjlighet att garantera nordvästra Sovjetunionens säkerhetsintressen, vilket kunde öppna en möjlighet till gränsjusteringar mellan Finland och Sovjetunionen. Mannerheim hade närmast Porkkala, Enso och Saima kanal i tankarna; i övrigt gällde det dock för finnarna att finna sig i Moskvafredens gränser.

Docent K i m m o R e n t o l a skriver om Sovjetunionens Helsingforsambassadör A.S. Beljakov, som förknippats med rykten om FKP:s revolutionsplaner. Enligt dessa rykten skulle Beljakov i samråd med minoriteten inom FKP haft en revolution i Finland som mål. Detta blev för mycket för Kekkonen, men också för Moskva där man just vid denna tid gick in för en annan linje beträffande Finland. Målet var inte längre att direkt åstadkomma proletariats diktatur, utan man godtog en långsammare övergång från kapitalism till socialism. Ambassadör Beljakovs Finlandspolitik passade inte in i Moskas ideologi och han blev därför utbytt. Minoritetskommunisternas verksamhet tvingade Kekkonen att delta även i arbetsmarknadspolitik, vilket förklarar presidentens aktiva roll i samband med 1971 års arbetsmarknadsavtal. Med Rentolas artikel har knappast det sista ordet sagts om minoritetskommunisternas "kupplaner", men antagligen kommer det många gånger att hänvisas till denna undersökning. Magister J o n i K r e k o l a, en av Jussilas senaste elever, har skrivit en god artikel om de finska kommunister som studerade vid partiskolan i Moskva. Enligt Krekolas beräkningar erhöll ca 500 finnar, varav 28 procent kvinnor, undervisning i denna skola. Under 1970-talets bästa taistoittider uppgick antalet "studerande" till 20–25 per år. Enligt Krekola meddelades undervisning i socialismens teori och praktik samt ryska språket i skolan, men vederligen ingen utbildning i vapenhantering. Författaren är med goda skäl försiktig i sina slutsatser: han nöjer sig med att konstatera att utbildningen vid partiskolan i Moskva är ett bevis på den finska kommunismens starka koppling till Sovjetunionen. Än så länge är det dock oklart vilka planer man inom SuKP hade för dessa elever.

Akademiprofessor H e i k k i Y l i k a n g a s dryftar i sin artikel i vilken mån finlandiseringen efter andra världskriget var en unik företeelse historiskt sett. Genom att utsträcka granskningen av finlandiseringen till att även gälla Klas Flemings och de s.k. undfallenhetsmännens östpolitik tillför Ylikangas bilden ett historiskt perspektiv. Måhända kunde också 1700-talets mösspolitiker, Anjalamännen, de ståndspersoner från Gamla Finland som verkade inom storfurstendömet förvaltning eller L.G. von Haartman, med sin nära relation till generalguvernör Menschikov, ha dugt som exempel. Ylikangas slutsats att finlandiseringen inte är så unik i ett komparativt historiskt per-

spektiv är lätt att omfatta. För ett fenomen som finlandiseringen krävs det enligt Ylikangas en stormakt samt två grupperingar, av vilka den svagare i Finlands fall stöds av Sovjetunionen; finlandiseringen kan inte förklaras utgående från något annat intresse än stormaktens. Men fanns det ändå inte bland de finlandiserade politikerna en enda patriot som skulle ha förstått hur litet Finlands spelrum var under det kalla kriget? Många finnar som upprätthöll kontakter med ryssarna hade gett sig in på denna väg för att främja fosterlandets och partiets sak, och på samma gång också sina egna intressen. Ur denna synvinkel kan de goda grannrelationerna ses som en grundförutsättning för Finlands existens. Påståendet att Kekkonen ledde Finland under 25 års tid med sovjetiskt stöd är hårt, och innebär, om analysen görs fullt ut, att Finland under denna tid inte kunde ha någon självständig utrikespolitik.

På basis av denna festskrift kan man säga att Ryssland spelat en mångskiftande roll i Finlands historia. I detta sammanhang har det inte varit möjligt att granska alla artiklar som ingår i festskriften. Samtliga såväl nämnda som onämnda artiklar visar att det skarpa motsatsförhållandet mellan Finland och Ryssland har minskat, att forskningsämnen i anslutning till andra världskriget till dags dato blivit förbigångna och att öppnandet av arkiven i vårt östra grannland medfört nya förklaringsmodeller för relationerna mellan Finland och Ryssland. Artiklarna i denna festskrift är ett fint bevis på att Osmo Jussilas kritiska Rysslandsforskning fått efterföljare, som har blick för intressanta forskningsproblem, förmåga att formulera frågor och förmåga att i sina svar komma med nya synvinklar på Rysslands roll i Finland.

*Jyrki Paaskoski*

---

## Adressernas adress

Päiviö Tommila, *Suuri adressi* [Den stora adressen]. WSOY. 357 s. Helsinki 1999.

---

Stora adressen är en i internationellt perspektiv storartad manifestation och demonstration av nationell enighet och fredligt motstånd. Över en halv miljon finländare, d.v.s. en femtedel av totalbefolkningen och omkring hälften av de potentiella undertecknarna (skrivkunniga personer över 16 år) skrev 1899 på en adress riktad till kejsaren. Insamlingen skedde i hemlighet under en vecka, vilket ytterligare ökar dess värde som en nationell fredlig protest, som civilt motstånd mot övervåld. Det var tacksamt att framställa adressen som en nationell manifestation av att hela folket protesterade mot att kejsaren brutit sitt ord genom februarimanifestet.

Minst lika viktig är emellertid en annan aspekt. Genom att skriva på över-

tygades och övertygade undertecknarna sig själva om att kejsaren brutit sitt ord, om att med J. W. Nylanders bombastiska formulering i *Den Stora deputationen* (1899) "ett af de största brott den nya tidens historia har att uppvisa blifvit begånget mot oss". De reaktioner och aktioner februarimanifestet gav upphov till blev därmed en vattendelare i politiskt avseende – helt oberoende av den omdebatterade frågan om vem som hade rätt i den konstitutionella konflikten. Adressen hade en oerhörd mobiliserande verkan. I ett efterhandsperspektiv upplevde många som R. A. Wrede att finländarna som pompej-ner levte vid randen av en vulkan och sedan blev förvånade då den oundvikliga eruptionen kom.

Trots adressens centrala betydelse har den inte ägnats en monografi förrän P ä i v i ö T o m m i l a vid adressens hundraårsjubileum gav ut en undersökning om dess förhistoria, tillkomst och de misslyckade försöken att överlämna den till kejsaren. Inledningsvis tecknar han som bakgrund en bild av Finlands konstitutionella ställning, varefter han tar upp februarimanifestets tillkomst. En ingående behandling får manifestets behandling i senaten, som inte egentligen var oense om grundfrågan och sin skyldighet att promulgera manifestet, utan om tillvägagångssätten och tidpunkten. Under den utdragna behandlingen i senaten där senatorerna utsattes för påtryckningar och flera bytte ståndpunkt tog de linjer som under de följande åren blev kända som undfallenhet och konstitutionalism form.

Manifestet väckte spontana reaktioner såsom att kvinnor klädde sig i svart och mera raffinerade protester som blomstersmyckningen av Alexander II:s staty, särskilt vid bifiguren "Lex". Hyllningen av den "gode" kejsaren var en kritik mot hans sonson, men de ryska myndigheterna kunde inte gärna vidta åtgärder mot blomsterhyllningen. Den mest omfattande protestaktionen blev Stora adressen. Tommila har lagt ned möda på att utreda dess förhistoria och ser den som ett samprojektet av huvudstadspressen där *Aftonpostens* huvudredaktör Ernst Gråsten framstår som adresstankens "fader". Han framhäver att initiativet utgick från svensk-konstitutionella kretsar, men att aktionen genomfördes av representater för alla partier och samhällskretsar. För aktionsmodellen hänvisar Tommila till adressplanen 1890 och den svenska rösträttsadressen 1899 som samlade 363 000 namn samt till den gamla seden att gå till kungs. För att utröna en hur stor brytning adressen var hade det kanske varit skäl att närmare granska tidigare adresser och petitioner i varierande frågor. Omfattningen var ny, men formen ter sig i vissa avseenden som mycket traditionell.

Namninsamlingen var en organisatorisk prestation där studenterna och studentnationerna spelade en central roll. Aktionen hade ett betydande inslag av centraldirigering, de närmare fem hundra representanter för kommunerna som i form av Stora deputationen reste till Petersburg för att överlämna adressen valdes sålunda enligt en i Helsingfors uppgjord kandidatlista. På vissa orter var insamlingen en enorm framgång, i Lovisa skrev hela 62% av totalbefolkningen på adressen. Adressen väckte också konflikter och motaktio-

ner. På en del håll mötte namninsamlarna stenig mark bland obesuttna och arbetare. *Työmies* redaktör Matti Kurikka väckte stor förgelse genom att uppmana arbetarna att hålla sig borta från adressföretaget. Senare samlades en motadress till Bobrikoff.

Tommila redogör ingående för insamlingsorganisationen och skildrar på basis av memoarer och annat material hur insamlingen gick till, men gör endast en del allmänna iakttagelser rörande vem som undertecknade. Frågorna hänger givetvis samman, bl.a. därför att slutresultatet var beroende av vem man främst riktade sig till – i de flesta fall bondebefolkningen – och i vilken utsträckning man hann uppsöka mera perifera bosättningar och sociala miljöer i kommunerna. Ändå hade det varit motiverat att närmare studera utfallet ur social synvinkel. Uppgiften är arbetsdryg, men det hade varit möjligt att utnyttja litteratur där dylika undersökningar redan gjorts. R i s t o A l a p u r o påvisar i sin undersökning av Vittis, *Suomen syntty paikallisena ihmionä 1890–1933* (1994) att bönderna, särskilt storbönderna, tecknade under adressen i en omfattning (67% av matlagens huvudmän) som klart överskred genomsnittet i socknen (17%). Innehavare av offentlig tjänst och det högsta skiktet inom industrin (33%) samt köpmän och bodbiträden (25%) tecknade likaså oftare på än genomsnittet. Hantverkarna (16%) och arbetare inom industri och trafik (14%) låg något under genomsnittet, medan undertecknarnas andel av lantarbetarna (11%; 8% av backstugusittare och motsvarande) och särskilt torparna (7%) var så låg att Alapuro menar att man måste se det som ett uttryck för motstånd av något slag eller åtminstone ett avvisande av de krav på nationell enighet och lojalitet som ställdes uppifrån. Likartade resultat – dock med en klar överrepresentation bland arbetare inom industri – ger även O l l e S i r é n s grundliga analys i *Pernå sockens historia* III:2 (1996). Hans jämförelse med värnpliktsadressen 1901 visar att landböndernas och torparnas benägenhet att skriva på var högre två år senare, vilket kan ses som ett uttryck för att året 1899 var unikt.

Adressen åskådliggjorde egentligen en utmaning mot de ledande skiktens ställning i Finland. Genom adressen blev det uppenbart på ett mycket synligt sätt att deras dittills obestridda ledarställning inom storfurstendömet ifrågasatts av kejsaren. De vände sig genom adressen öppet till allmogen för att söka stöd, i själva verket första gången för att be dem om något överhuvudtaget. Manifestet berövade de rådande förhållandena deras karaktär av något självklart, oundvikligt och alternativlöst. Detta underströks av de rykten om jorddelning som spreds våren 1899 och på sina ställen skapade ett nästan euforiskt tillstånd bland de obesuttna, vilket kan ha påverkat deras obenägenhet att skriva på en protestadress mot kejsaren. Gunnar Landtman berättar i *Studenter under Finlands kampår* (1940) om hur han under insamlingsarbetet konfronterades med motsträviga torpare och backstugusittare i Tenala, av vilka en öppenjärtigt frågade: ”Männe det blir sämre, om ryssen kommer?” – ”Det sjunges nog Vårt land, vårt land, men jag har icke så mycket land, att jag kunde lägga handen uppå”.



De ledande skikten definierade sådana uppfattningar som brist på upplysning och vidtog åtgärder t.ex. mot ryska gårdfarihandlare, men också genom diskussioner om förbättringar i torparnas ställning och behovet av gruppöverskridande organisationer. Adressen vidgade ytterligare klyftan mellan generalguvernören och storfurstendömet's ledande kretsar. Bobrikoff var upprörd över att insamlingen kunnat ske utan att han känt till den och misstänkte en omfattande hemlig konspiration. I Finland var man åter benägen att tro att det låg en medveten taktik bakom jorddelningsryktena och att de var avsedda att utså split och provocera oroligheter. Den politiska intensiteten under våren 1899 understryks av att samtidigt pågick förberedelserna för att grunda ett arbetarparti. Till årets symboler anslöt sig i ett längre perspektiv både Sibelius' "Finlandia" och Eero Istos målning "Anfaller", där dubbelörnen river lagboken ur Finlands mös händer på en stormig kust.

Tommila skildrar Stora deputationens sammansättning och resa till Petersburg och de misslyckade försöken att överlämna adressen till kejsaren. Som en epilog beskriver han ytterligare hur finländarna marknadsförde sin sak i utlandet och den s.k. kulturadressen och dess öde. Adressen undertecknades av över tusen vetenskapsmän och kulturpersonligheter från tolv länder. Insamlingsresultatet var ett resultat av finländarnas goda kontakter och förmåga att marknadsföra sin sak, men för många undertecknare spelade också andra faktorer in, såsom en misstro mot kejsarens initiativ till en fredskongress i Haag. Försöken att öka den militära insatsen i Finland ansågs i detta perspektiv stå i klar motsättning till den uttalade fredsviljan.

Tommilas bok är ett välkommet bidrag till historien om de politiska motsättningarna och den politiska mobiliseringen i Finland. Som bilagor publiceras en förteckning över Stora deputationens medlemmar och konsul Eugen Wolffs tal till ministerstatssekreteraren då det blivit klart att deputationen inte skulle tillåtas överlämna adressen till kejsaren.

Max Engman

---

## Uppgång eller undergång i Ryssland före 1917

Mary Schaeffer Conroy (red.), *Emerging Democracy in Late Imperial Russia. Case Studies on Local Self-Government (the Zemstvos), State Duma Elections, the Tsarist Government, and the State Council before and during World War I.* University Press of Colorado. 316 s. Colorado 1998.

---

En av de stora frågorna i rysk historia har gällt kejsardömet's sista decennium 1907–1917, d.v.s. vägen från den misslyckade revolutionen 1905 till bolsjevikrevolutionen. Var perioden, såsom bl.a. bolsjevikerna, men också många forskare hävdar, en tid av skärpta motsättningar och ökad repression, präglad

av regimens sista förtvivlade försök att förhindra det oundvikliga sammanbrottet? Eller var det fråga om en av det olyckliga världskriget i förtid avbruten period av uppifrån styrda framgångsrika reformer som höll på att föra in Ryssland på en väg som påminde om utvecklingen i väst? De olika tolkningarna har på sätt och vis kristalliserats i P.A. Stolypins gestalt: var han en skoningslös förtryckare som ströp de sista möjligheterna eller en kraftfull förnyare, som höll på att ge landet ny vitalitet.

Debatten har givetvis många politiska implikationer, den handlar ju i sista hand om huruvida oktoberrevolutionen var undviklig. Sovjetunionens fall har följdriktigt lett till ett ökat intresse för tiden före dess upprättande. Den nya ryska demokratin har åter i det förflutna sökt någon form av sammanhang där den kunde förankra sig. Den av *Mary Schaeffer Conroy* redigerade volymen är ett inslag i en ganska livlig diskussion om perioden. Boken är ett led i en pågående debatt och innehåller fallstudier som pekar i delvis olika riktningar. Som helhet kan den kanske sägas stå för reformlinjen: ett vitalt medborgarsamhälle höll på att växa fram trots att regeringen på många sätt försökte streta emot.

*Charles E. Timberlakes* uppsats behandlar regeringens fixering vid det s.k. liberala partiet i Tverska guvernementet 1890–1905. Det var fråga om ett fyrtiotal liberaler som knöts samman av släktband centrerade kring släkten Bakunin. Regeringen ansåg att gruppen missbrukade sitt stöd inom zemstvo-institutionen bl.a. för att dra in opålitliga fackmän i förvaltningen. De konservativa kunde emellertid inte hålla liberalerna stängden utan regeringens hjälp, men också den av regeringen utnämnde ordföranden i zemstvoystyrelsen, B.V. Stürmer, senare statsminister under första världskriget, var tvungen att söka liberalernas stöd.

*Dittmar Dahlmann* behandlar de konstitutionella demokraterna (kadetterna) och dumavalen i Saratov 1906–1912. Uppsatsen visar hur regeringen saknade ett positivt program utöver att stöda myndigheterna ad hoc och, som Dahlmann skriver ”skydda dem mot en allt starkare allmänhet”. Kadetterna, som hade en del av sina rötter i zemstvo-institutionen, såg sig själva som en förmedlande länk mellan regeringen och olika sociala strata. Deras socialliberalism fann dock ringa stöd utanför deras egen krets; bönder och arbetare var för marginaliserade i det politiska systemet för att nås av detta slag av signaler. I uppsatsen möter vi Stolypin som guvernör i Saratov 1905; hans energiska uppträdande i det ytterst oroliga guvernementet var början på en bana som gjorde honom till inrikesminister och senare till ordförande för ministerrådet. I Conroys uppsats möter vi Stolypin i den senare egenskapen. Perspektivet är något oväntat, vi får bekanta oss med hur han handskas med apotekare och farmaceutisk industri. Huvudintrycket av Stolypin som en kompetent, centralistisk och autoritär statsminister med visioner rubbas inte, men han framstår som smidigare än den traditionella bilden.

Uppsatserna lyfter fram några temata som återkommer i de andra uppsat-

serna. Ett är regeringens relativa kraftlöshet, den blev, trots alla sina maktmedel, ofta tvungen att söka samhällets stöd. Ett annat tema är "det tredje elementet", den växande skaran av experter i allmän tjänst utanför statsförvaltningen, läkare, agronomer, statistiker, lärare o.a. i regional- och lokalförvaltningens tjänst. Kronan tänkte sig att styra genom en effektiviserad zemstvo-institution som statsförvaltningens förlängda arm till vilken uppgifter kunde delegeras med bibehållen kontroll. Avsikten var inte att zemstvosförsamlingarna och den under dem lydande förvaltningen skulle ha någon självständig roll eller vilja – det var inte fråga om samarbete utan om att lyda order. Zemstvo-församlingarna och fackmännen hade en annan uppfattning och deras beslutsamhet stärktes av regeringens uppenbara tillkortakommanden i krissituationer, i krig, vid hungersnöder, när det gällde att organisera utvandringen till Sibirien o.s.v. Det faktum att staten inte klarade de uppgifter som den högtidligt och svartsjukt förkunnade som sitt prerogativ, utan blev tvungen att acceptera eller rent av be om hjälp av "medborgarsamhället" stärkte naturligtvis det senares självkänsla och ledde ohjälpligt till krav på rätt att organisera sig, bli hörd och få medinflytande. Myndigheterna blev vid flera tillfällen tvungna att ge efter, men försöken att återta alla koncessioner så fort som möjligt skapade frustrationer och isolerade regeringen ytterligare. Detta framkommer t.ex. i uppsatser av Thomas Porter & William Gleason och Kimitaka Matsuzato som behandlar första världskriget.

Uppsatserna är givetvis av intresse för rysk historia, men de har också en betydande relevans för Finland. I samtiden och senare har man ofta sett ryska liberaler och ett ryskt medborgarsamhälle, som en tillgång för Finland. Uppfattningen bekräftas till synes av att Finland fick större spelrum 1905–1906 och 1917 då dessa krafter vann i inflytande. Man kan naturligtvis lika väl hävda att Finland vann tack vare att regeringens grepp slappnade på grund av oredan i Ryssland. Man kan tänka sig att ett framväxande ryskt medborgarsamhälle tvärtom i längden skulle ha haft ännu svårare att acceptera den form av avvikelse från rikets allmänna förvaltning och rätt som storfurstendömetets autonomi utgjorde. En enväldig välvillig kejsare var kanske sist och slutligen den bästa garantin för Finlands autonomi. Ifall detta stämmer var Finland alltså förankrat vid det slag av korporativt Ryssland som hjältarna i *Emerging Democracy* bekämpade. Boken innehåller två uppsatser som kanske inte besvarar frågan, men som ger mycket att tänka på ur ett finländskt perspektiv.

De rysk-finländska relationerna 1907–1917 har hört till de försummade ämnena, någon ny forskning har egentligen inte presterats sedan Osmo Jusiläs klassiska och banbrytande *Nationalismi ja vallankumous* (1979). I uppsatsen 'The Policy of the Russian Government Toward Finland 1905–1917: A Case Study of the Nationalities Question in the Last Years of the Russian Empire' ger Antti Kujala en mästertlig ny syntes. Den ger en utmärkt sammanfattning för den som inte kan ta del av finskspråkig forskning, men för även fram mycket nytt material.

Kujala tar bl.a. upp den märkliga brist på realism som kännetecknade de ryska bedömningarna av vad som pågick i Finland. Gendarmeriet i Finland uppvisade en obegriplig inkompetens; dess egna interna rapporter visade att den information om finländarnas stämplingar som framlades för regeringen var oanvändbar och vilseledande. Ändå fick den ligga till grund för politiken, vilket endast kan förklaras med att Finland användes som vapen i rysk inrikespolitik och därmed ägnades oprortionerligt stor symbolisk uppmärksamhet. Som ett inslag i sin Finlandspolitik överförde Stolypin till en del föredragningen av finska ärenden till ministerrådet, ett arrangemang som avspeglade hans strävan att koncentrera ansvaret för kejsarrikets högsta förvaltning till detta organ. Genom 1910 års lag genomfördes det som eftersträvats med februarimanifestet, d.v.s. man omöjliggjorde att lantdagen kunde stoppa åtgärder som regeringen eftersträvade. Som Kujala konstaterar passade idén om en separat finsk stat illa ihop med moderna ryska institutioner som ministerrådet och duman. Institutionerna passade i längden också illa ihop med autokratisk centralisering under en statsminister inkräktade också på dess handlingsfrihet.

På senare tider har det framkommit tendenser att omvärdera Nikolaj II, kretsar inom den ortodoxa kyrkan vill helgonförklara honom. Kujala, som i sin uppsats går till de källor där man kan urskilja hur olika aktörer handlade, visar på ett övertygande sätt att beatifieringen av kejsaren som Finlands skyddshelgon kan skrinläggas. Nikolaj II, som konspirerade mot sina statsministrar, särskilt mot de starka, var sedan sekelskiftet bitter på finländarna och drev, uppmuntrad av storfurst Nikolaj Nikolajevitj, på en hårdare Finlandspolitik. Han krävde 1907 att krigstillstånd skulle förklaras i Finland och att ytterligare trupper skulle överföras till storfurstendömet samtidigt som Finlands statsfinanser och Finlands Banks tillgångar skulle konfiskeras. Han ville 1909 tillfälligt dra in senaten i Finland och överföra dess befogenheter till generalguvernören, medan Stolypin föredrog en laglig lösning i form av den s.k. amiralssenaten. Kejsaren förordade på 1910-talet att delar av eller hela Viborgs län skulle överföras till Ryssland. Man kan givetvis se ett ryskt intresse i dessa frågor, men det intressanta är att kejsaren hade vare sig auktoritet eller kraft att driva igenom sin vilja. Såväl militärmyndigheterna som Stolypin ansåg att han överreagerade kraftigt och att de föreslagna åtgärderna skulle ästadkomma mera skada än nytta. I Kujalas tolkning är kejsaren pådrivande och ytterst ansvarig, men knappast något monster, endast viljesvag och inkompetent.

I Finland har man tenderat att övervärdera Finlands roll i rysk – och sovjetisk – politik. I detta perspektiv har Stolypin också iklätts rollen som passionerad "Finlandsätare". I en uppsats som kompletterar Kujalas på ett intressant sätt visar *Alexandra S. Korros* hur Stolypin använde Finlandsfrågan, liksom även frågan om de gammaltroendes rätt till statstjänst, som ett instrument för att skapa en ny majoritet som stärkte dumans, regeringens och hans egen ställning. Genom att välja frågor där de konservativa måste

stöda honom därför att linjen överensstämde med kejsarens vilja neutralisera-  
de han oppositionen från höger. Stolypin var i och för sig nationalist och  
hade knappast något emot att finländarna sattes på plats, men han valde att  
profilera sig i Finlandsfrågan – i någon mån liksom von Plehwe före honom –  
först då andra alternativ inte fungerade och hans politiska stöd sviktade i cen-  
trum på det smala spektrum som var företrätt i legislaturen. Operationen  
lyckades och förde Stolypin till höjden av hans makt.

En samling uppsatser av detta slag ger givetvis en ganska splittrad bild, men  
boken är intressant i sig själv, genom de konkreta resultat den för fram, men  
också genom den inblick den genom referenser och dialog med tidigare  
forskning ger i en pågående diskussion.

*Max Engman*

---

# DISKUSSION

---

## Den ryska rikslagstiftningen och Finland

OSMO JUSSILA

I sin i övrigt sympatiska och intressanta uppsats riktar Aki Rasilainen så kraftig kritik mot de uppfattningar som jag under årens lopp framfört om rikslagstiftningen i Finland och därmed givetvis också om februarimanifestet att jag ser mig tvungen att svara här och nu för att inte helt bli stämplad som bedragare och lögnare. Rasilainen följer tyvärr många recensenters tråkiga sätt att först teckna en niddbild, d.v.s. förvränga den recenserades påståenden så att de blir nästan oigenkännliga, och därefter rikta skarp kritik mot sina egna bilder.

Huvudpunkten och udden i Rasilainens kritik är, som jag har förstått den, att jag har utsträckt rikslagstiftningen i Finland till tiden före 1899 och februarimanifestet, varvid jag även betecknat manifestet som ett slags kodifikation av tidigare praxis och en komplettering av det tidigare systemet. Mitt andra fel skulle vara att jag har dragit denna slutsats närmast på basis av en felaktig tolkning av 1826 och 1891 års författningar och genom att använda begreppet "rikslagstiftning" på ett oklart och felaktigt sätt.

Jag konstaterar omedelbart att Rasilainens motiveringar är både knapphändiga och felaktiga. Också efter kritiken är jag fast övertygad om att rikslagstiftning förekom i Finland redan före 1899.

Först författningarna 1826 och 1891. Med den förra avses instruktionen för statssekretariatet och dess sista paragraf (§ 14); ännu i maj 1826 utfärdades en ukas på ryska som meddelade den till kännedom för kejsardörets myndigheter. Förordningen 1891 är ett tillägg till statssekretariatets instruktion. 1826 års instruktion avsåg uttryckligen rikslagstiftning och dess eventuella tillämpning i Finland, inte att separera Finland från denna lagstiftning såsom Rasilainen påstår. Paragraf 14 konstaterar uttryckligen: "I afseende å alla i Riket vidtagne eller vidtagande allmänna åtgärder och författningar, som jemväl kunna röra Stor-furstendömet Finland, skriftvexlar Stats-Secrete-

raren med de i Riket varande Ministerier och Auctoriteter ..." I 1891 års tillägg konstaterades, att ifall en lag som initierats i Finland hade betydelse för riket ägde ministerstatssekreteraren inhämta yttrande i ärendet av ifrågavarande minister i kejsardömet. Jag har ingenstans bestridit, utan tvärtom i flera sammanhang uttryckligen understrukit, att dessa författningar i praktiken gav Finlands (minister)statssekreterare rätt att avgöra vilka lagar som skulle betraktas som rikslagar. Detta är ändå inte viktigt här och nu, utan det centrala är att konstatera att dessa författningar inte separerade eller lösgjorde Finland från rikslagstiftningen – såsom Rasilainen hävdar – utan tvärtom knöt storfurstendömet till den. Speciellt 1826 års paragraf är belysande: den förutsätter ju en situation där man i Ryssland redan i rikslagstiftningsordning stiftat en lag, som man sedan anser att bör bringas i kraft också i Finland. Tillägget 1891 är lika klart och man kunde som – retroaktivt – exempel ta 1878 års värnpliktslag. Den gällde också allmänna riksintressen, eftersom militieärenden om några var sådana, och under beredningen stod ministerstatssekreteraren i livlig skriftväxling med krigsministern, som sedan också utövade rätt starka påtryckningar på finländarna. När lagen ytterligare promulgerades i den ryska lagsamlingen, kan jag inte se det som i något avseende felaktigt att beteckna den som en rikslag.

Vad sedan gäller själva definitionen av lag och särskilt lagstiftningsordningen klandrar Rasilainen mig för att jag inte definierat "rikslagstiftning" utifrån lagstiftningsordningen, utan på "mycket brokiga kriterier". Han håller sig till en snäv definition i enlighet med februarimanifestet, d.v.s. "rikslagar" är endast sådana lagar som i huvudsak stiftats i rikslagstiftningsordning. Lagarnas "allmänna betydelse" eller likalydande innehåll räcker inte för honom. Jag medger, att jag tidigare borde ha tagit upp dessa definitionsfrågor för att undvika onödig kritik av detta slag, men bättre sent än aldrig. I detta skede ser jag egentligen endast två grunddefinitioner: en äldre och en som överensstämmer med februarimanifestet. Den äldre omfattade grundkriterierna *generell tillämpning och allmän betydelse*. En lag var alltså en rikslag om den hade betydelse såväl för riket som för Finland och därför promulgerades i båda länderna. Denna innebörd finns i författningarna från 1826 och 1891, men den finns också i februarimanifestet, där det sägs bl.a.:

Men oafsedt lokala lagstiftningsärenden i Finland, härflytande ur landets säregna samhällsskick, uppstå vid rikets förvaltning äfven andra lagstiftningsfrågor rörande Finland, hvilka med hänsyn till deras intima samband med *de allmänna riksintressen* icke kunna uteslutas af handläggas af insitutionerna i Storfurstendömet.<sup>1</sup>

Ännu i följande moment nämns "allmänna rikslagar" och det är därför uppenbart att det enligt manifestets upphovsmän hade funnits "allmänna riks-

<sup>1</sup> HKM:s nådiga manifest och grundstadganden angående utarbetande, granskning och promulgerande af lagar, som utfärdas för Kejsaredömet, inbegripet storfurstendömet Finland, *FFS* 3/3/15.2.1899, kurs. O.J.

lagar", också sådana som berörde Finland, redan före år 1899. Jag vill bara nämna att jag i handlingarna, utöver dessa tre, d.v.s. författningarna 1826 och 1891 samt februarimanifestet, ytterligare påträffat talrika omnämmanden av att allmänna rikslagar uttryckligen var sådana lagar som gällde *hela riket, inklusive Finland*.

Enligt denna äldre och bredare definition räckte det som kriterium på en allmän rikslag att den hade samma innehåll såväl i den ryska lagsamlingen som i *Finlands författningssamling*. Enligt mina ingående undersökningar skulle det enligt detta kriterium ha utfärdats hela 204 sådana lagar och förordningar redan före 1899. Man bör visserligen tillstå, att största delen, särskilt efter 1863 då ständerna åter började sammanträda, var mycket obetydliga och en del självklara allmänna rikslagar, såsom t.ex. de lagar som rörde kejsarfamiljen och hovet samt Rysslands internationella fördrag. Bland dem finns emellertid också mycket betydelsefulla lagar, såsom kungörelsen gällande förvisning av finländare till Sibirien eller arv av egendom över gränsen mellan Finland och Ryssland. Bland dessa lagar finns också många sådana där beredningsprocessen var helt finländsk, ifall generalguvernören räknas som en finländsk myndighet. Enligt den äldre definitionen var alla dessa lagar nog formellt rikslagar: de gällde båda länderna och promulgerades i båda. Beredningsproceduren var emellertid ytterst brokig och flera lagar bereddes i rent finländsk ordning. Ibland var beredningen nästan separat (parallell), ibland påminde proceduren nästan om den beredning som föreskrevs i februarimanifestet. Det vore kanske därför för klarhetens skull bättre att kalla en del av lagarna "gemensamma lagar".

Jag finner det märkligt, för att inte säga förbluffande, att Rasilainen i sin kritik helt ignorerar min viktigaste undersökning om ämnet från 1985.<sup>2</sup> Där undersökte jag i detalj beredningsproceduren för 139 "gemensamma lagar" just för att klarlägga i vilken mån den uppvisar likartade drag med den beredningsprocess som fastslogs i februarimanifestet. Enligt min mening är det just beredningsproceduren som är avgörande, inte definitioner eller 1826 och 1891 års bestämmelser. Jag begränsade mig till 139 av 204 av praktiska skäl; endast för dessa föreligger material rörande beredningen.

Min undersökning visade att en beredning av gemensamma lagar som nästan överensstämde med den process som stadfästes i februarimanifestet förekom i stor utsträckning redan före 1899; ministrarna och riksrådet var centrala beredningsinstanser. Detta framgår inte i *Finlands författningssamling*, ty dessa beredningsinstanser nämndes inte i ingresserna i författningssamlingen – något som ryssarna i början av seklet klandrade finländarna för. I min granskning av proceduren har jag också försökt bedöma hur ofta olika beredningsinstanser uppträdde i en avgörande roll. Enligt min bedömning

<sup>2</sup> 'Die russische Reichsgesetzgebung in Finnland in den Jahren 1809-1898. Eine Untersuchung über das Verhältnis zwischen allgemeiner und lokaler Gesetzgebung im Russischen Kaiserreich', *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 33 (1985), s. 345-365.



intog riksrådet en sådan roll tio gånger och ministerkommittén sju, men finansministern hela 25 och även krigsministern 16 gånger. I riksrådet företrädde Finlands intressen i allmänhet av generalguvernören, men han upprätthöll hela tiden intensiva konsultationer med såväl ministerstatssekreteraren som Finlands senat.

Som jag redan konstaterade omfattar dessa 204 lagar och förordningar stadganden om såväl obetydliga som betydelsefulla frågor. De betydelsefulla härrör för det mesta från tiden före 1863; därefter började ständerna slå vakt om Finlands separata lagstiftningsrevir. En uppräknig av en del allmänna rikslagar som behandlades i riksrådet ger en viss bild av företeelsen. Till dessa lagar hörde bl.a. manifestet om Viborgs läns införlivande med övriga Finland (1811), förordningen om rättegångsordningen i mål rörande förbrytelser av finländare i Ryssland och vice versa (1826) – en fråga där ständerna absolut borde ha medverkat, men då tiden och förhållandena inte medgav ... – kungörelsen om rättigheter för söner till finländska ämbets- och tjänstemän då de trädde i rysk civil- och militärtjänst (1842), förordningen om arv av lös egendom efter ryska undersåtar som avled i Finland och vice versa (1843); ännu 1867 efter ständernas sammankallande – men utan ständernas medverkan – stiftades i riksrådet en allmän rikslag om laga domstol för behandling av rättsanspråk grundade på avtal som ingåtts av ryska undersåtar i Ryssland. Som ett slags komisk kuriositet kan man kanske ännu nämna en förordning från 1898 angående verkställighet av ryska civila domstolars domar i tvistemål i Finland. Lagen är komisk för att beredningen inleddes redan 1833 och sedan med vissa pauser fortgick ända till seklets slut, ibland på den ena, ibland på den andra sidan gränsen. Intressant är beredningens slutskede därför att också där utsattes Finlands ständer för påtryckningar som till slut ledde till att lantdagen godtog den ryske ministerns ståndpunkt, liksom i så många andra ärenden på 1890-talet.

Det säger kanske något om beredningens karaktär om jag direkt citerar min egen sammanfattning av beredningsprocessen för 1843 års förordning om arv av lös egendom:

Initiativet utgick från Ryssland, från riksrådets beslut år 1840 som gällde arv av lös egendom efter ryssar som tillfälligt uppehöll sig i Finland och i andra med privilegier försedda guvernement. För Finlands del inbegärdes senatens utlåtande. Den hade inget att invända mot att riksrådsbeslut tillämpades i Finland, men ville avgränsa dem till att gälla enbart arv av lös egendom och preciserade också på vissa andra punkter de synpunkter riksrådet framfört. Chefen för andra avdelningen vid kejsarens kansli förenade sig om senatens förslag, men företog på generalguvernörens initiativ några redaktionella ändringar. Andra avdelningen föredrog därefter ärendet för riksrådet, som slutgiltigt behandlade och godkände förslaget. Beslutet meddelades via Finlands statsekreterare för att verkställas i Finland.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> HKM:s Nådiga Förordning, huru den lösa egendom skall ärfvas, som af Ryska undersåtare från orter utom Finland, vid deras frånfalle under vistelse i detta land, eller af Finska inne-

Har vi inte här en praxis som rätt nog följer februarimanifestet: de finländska myndigheterna hördes, men beredningens tyngdpunkt låg i riksrådet. Också verkställandet ägde rum genom statssekreterarens förmedling alldeles som 1901 års värnpliktslag, som för Finland kontrasignerades av ministerstatssekreteraren von Plehwe och som lästes upp i predikstolarna liksom alla andra lagar och förordningar. Vad gäller promulgering i Finland så var inte bara promulgeringen av 1901 års värnpliktslag, utan också av många tidigare lagar, en ren formalitet, i synnerhet om och när det redan i den lag som stadfästes i riksrådet uttryckligen konstaterades att den skulle verkställas också i Finland. Även om t.ex. Alexander Armfelt var noggrann i fråga om dylika former, så har jag fått fast också honom för en lapsus; förödmjukande för Armfelt var att generalguvernör Menschikoff blev tvungen att påtala saken.

På basis av det ovan sagda intar jag alltså fortfarande bestämt ståndpunkten, att rikslagstiftning förekom i Finland redan före 1899 såväl i termens allmänna som i dess mera inskränkta bemärkelse. Jag medger, att det hade varit motiverat att göra en klarare skillnad mellan perioderna 1808–1863 och 1863–1898 eftersom ständerna under den senare sammanträdde regelbundet och noga bevakade sin lagstiftningssfär. Men också för den senare perioden, för dess slutskede, har jag framhållit drag, som i praktiken i hög grad började påminna om den roll för ständerna som fastslogs i februarimanifestet, d.v.s. att de endast hade en rådgivande betydelse. De ryska myndigheterna, särskilt ministrarna, började på 1890-talet i allt större utsträckning utöva påtryckningar på Finlands ständer för att få dem att godta sin ståndpunkt, t.o.m. i så hög grad att man i ständerna använde uttrycket ”självpåtryckning”. Denna praxis torde, åtminstone om man litet tänjer på saken, rymmas i mitt uttalande att februarimanifestet snarare (”rather”) var en kodifikation än en ändring av tidigare praxis. Trots det är jag redo att för Rasilainen och andra medge att just denna definition av lantdagens roll var manifestets största förändring i förhållande till tidigare praxis. Just därför irriterade den finländarna i så hög grad. För att till slut repetera: största delen av de s.k. tillämpningsbestämmelserna i februarimanifestet var bara kodifiering, precisering eller komplettering av tidigare stadganden.

vånare vid enahanda fall i Ryssland efterlemnas, så och hvarest uppkommande arfs- och testaments-tvister om sådan egendom skola upptagas, *Samling af Placater* ... 6.11.1843, s. 315–318. Redogörelsen för beredningen cit. ur mitt kartotek.

Medarbetare i detta nummer:

*Dag Anckar*, pol.dr, professor, Åbo Akademi; *Max Engman*, fil.lic. (disp.), professor, Åbo Akademi; *Guy-Erik Isaksson*, pol.dr, docent, Åbo Akademi; *Jan-Magnus Jansson*, pol.dr, professor (emeritus), Helsingfors universitet; *Osmo Jussila*, fil.dr, professor, Helsingfors universitet; *Jaakko Nousiainen*, pol.dr, professor (emeritus), Åbo universitet; *Jyrki Paaskoski*, fil.dr, forskare, Punkaharju; *Aki Rasilainen*, pol.lic., jur.kand., fiskal, Kouvola hovrätt; *Robert Schweitzer*, Dr.phil., Oberbibliotheksrat, Bibliothek der Hansestadt Lübeck & forskningsledare, Aue-stiftelsen, Helsingfors; *Vesa Vares*, pol.dr, överassistent, Tammerfors universitet.

Expertkommittén för översättning av finskspråkig facklitteratur till svenska har bekostat översättningarna av uppsatserna av Jaakko Nousiainen, Aki Rasilainen och Vesa Vares samt inlägget av Osmo Jussila (övers. Max Engman) samt granskningen av Jyrki Paaskoski (övers. Petra Hakala).

Robert Schweitzers uppsats är översatt av Max Engman.

## *Innehåll*

Lag, olag, grundlag .....	357
Aki Rasilainen: Läran om den finska staten och frågan om rikslagstiftningen .....	363
Robert Schweitzer: Måste det ske? Hanteringen av politiska och konstitutionella konflikter före februarimanifestet .....	388
Vesa Vares: "Saken är i sig själv enkel". P.E. Svinhufvuds och hans anhängares legalistiska politik och politiska legalism .....	439
Jaakko Nousiainen: Grundlag och statspraxis. Spänningen mellan presidentmakt och parlamentarism i Finlands statsystem .....	475
Dag Anckar: Semipresidentialism. En taxonomisk betraktelse .....	495
Guy-Erik Isaksson: Regeringsbildningens anatomi. Finland i ett europeiskt perspektiv .....	519
Jan-Magnus Jansson: Från Regeringsformen till Grundlagen .....	538
<b>Granskningar</b>	
Jorma Selovuori (red.): ... vaikka voissa paistais? Venäjän rooli Suomessa. Osmo Jussilan juhlakirja. Av Jyrki Paaskoski .....	560
Päiviö Tommila: Suuri adressi. Av Max Engman .....	566
Mary Schaeffer Conroy (red.): Emerging Democracy in Late Imperial Russia. Case Studies on Local Self-Government (the Zemstvos), State Duma Elections, The Tsarist Government, and the State Council before and during World War I. Av Max Engman .....	569
<b>Diskussion</b>	
Den ryska rikslagstiftningen och Finland. Av Osmo Jussila .....	574

## *Historisk Tidskrift för Finland*

Redaktionens adress: Historiska institutionen, Pb 59 (Unionsgatan 38 A), 00014 Helsingfors universitet  
Prenumerationspris 1999 och 2000: 160 mk, Postgiro 952 63-7. För beställningar till utlandet tillkommer 25 mk.

Lösnummerpris: 50 mk. Försäljning: Akademiska bokhandeln i Helsingfors och Åbo, Vetenskapsbokhandeln i Helsingfors (Kyrkogatan 14) samt genom redaktionen.