

## DEN DELADE FOLKSUVERÄNITETEN

Lars D. Eriksson

---

Både de borgerliga och vänstern i statsförfattningskommittén säger sig utgå från att det finska författningssystemet bör bygga på folksuveränitetsprincipen. All politisk makt bör härledas från folket. Om man såsom vänstern slår fast att riksdagen bör utgöra det suveräna politiska maktcentret i det konstitutionella systemet, från vilket alla andra politiska organ måste kunna härleda sin ställning och sina befogenheter, blir det inte särskilt problematiskt att konstruera ett system som åtminstone principiellt kan sägas vara ett uttryck för folksuveränitetsprincipen. Vill man däremot såsom de borgerliga hålla fast vid såväl folksuveräniteten som maktindelningen hamnar man i teoretiskt ohållbara lösningar. Detta beror givetvis på att folksuveränitetsidén och maktindelningens idéer principiellt är oförenliga.

Den författningsteoretiska diskussion som har förts inom statsförfattningskommittén har varit en diskussion mellan girondister och jakobiner, blott med den skillnaden att hos oss girondisterna också säger sig vara jakobiner. Under franska revolutionen stödde sig girondisterna på Montesquieus maktindelninglära, som ju historiskt måste betraktas som en kompromiss mellan den absolutistiska makten och borgerskapet. Kungens makt skulle inskränkas genom parlamentet och genom de lagar detta hade rätt att stifta. Både förvaltningen och domstolarna blir i denna kompromiss oberörda av maktindelningen mellan kung och parlament, kung och borgerskap. Dessa grenar av statsmakten förblir fortsättningsvis i kungens händer.

Maktindelningläran förutsätter således i denna form en klar åtskillnad mellan stat och folk; staten har en självständig ställning ovan folket. Folkets möjlighet att påverka staten begränsas till rätten att välja medlemmarna till parlamentet, som har lagstiftningsrätt.

Den av jakobinerna förfäktade folksuveränitetsidén utgick däremot från att någon skillnad mellan folk och stat icke skulle tillåtas existera. Det skulle råda identitet mellan stat och folk. Det författningspolitiska program som jakobinerna, trogna Rousseau, gjorde upp utgick från att folket inte blott borde ha lagstiftningsmakten utan att alla statliga funktioner skulle utövas i överensstämmelse med folkets vilja och önsknings. Förvaltningstjänstemän och domare borde vara ansvariga inför folket och de borde kunna avsättas när

som helst. Funktionärerna, domarna, lagstiftarna var bundna av det imperativa mandat folket givit dem.

Folksuveränitetsidén förutsätter mao. en radikal demokratisering av hela statsapparaten, en demokratisering som i sista hand betyder identitet mellan folk och stat, statens bortdöende. Maktodelningsläran förutsätter åter egentligen blott att de verkställande myndigheternas och domstolarnas godtycke begränsas och kringskärs, men den ifrågasätter inte staten såsom självständig apparat.<sup>1</sup>

Den jakobinska traditionen lever sedan 1917 och 1918 stark i Finland. Dess främsta profet har *Otto Ville Kuusinen* varit, som i sin tur inspirerades av *Karl Kautsky*. Det är därför inte så märkligt att man återfinner många av de teman som under dessa år var aktuella i statsförfattningskommitténs betänkande. Låt vara att flera av kraven är nedtonade. Kvar står i varje fall kravet på att den politiska makten bör koncentreras till riksdagen, som utgör all annan politisk makts källa.

Den girondistiska traditionen har minst lika starka rötter i vårt land. *Leo Mechelin* och *K. J. Ståhlberg* är girondismens profeter, men beträffande dem är det svårare än ifråga om *Kuusinen* att peka på utländska inspiratörer. Deras författningsspolitiska åskådningar lever emellertid fortsättningsvis med minst lika stor vitalitet som *O. V. Kuusinen*s. Men på det principiella planet har girondisterna idag delvis fått ge vika för de anstormande jakobinerna, som även om de inte har haft det politiska övertaget likväl haft det intellektuella under de senaste åren. Detta är en av orsakerna till att dagens girondister hamnat inför vissa svårigheter.

I statsförfattningskommittén har de borgerliga utgått från tre principer, enligt vilka det framtida författningssystemet borde konstrueras. Enligt den första principen härleds all politisk makt från folket; detta är folksuveränitetsprincipen. Enligt den andra bör de olika specialiserade politiska organen balansera varandra, men riksdagen är det oaktat det centrala maktorganet, detta är maktodelningsläran. Enligt den tredje principen bör regeringen vara ansvarig inför riksdagen; detta är den parlamentariska principen.

Jag skall i det följande granska hur den finska girondismen lyckats lösa problemet med att bygga upp ett författningssystem på basen av dessa delvis oförenliga principer. Då principerna faktiskt delvis är oförenliga, har någon enhetlig linje inte kunnat skapas, utan fronten har splittrats i så gott som alla centrala frågor. Jag tar därför endast upp sådana fall då lösningsförslagen inte står i överensstämmelse med de deklarerade principiella utgångspunkterna.

1. Ett varierande antal medlemmar från den borderliga gruppen talar i kommittén för att presidenten bör bibehållas vid sina självständiga maktbe-

<sup>1</sup> Se t.ex. *Karl Polak: Gewaltenteilung, Menschenrechte, Rechtsstaat i Reden und Aufsätze*, Berlin 1968.

fogenheter. Han bör fortsättningsvis ha vetorätt beträffande av riksdagen antagna lagar, han bör fortsättningsvis kunna utöva åtminstone en del av sina maktbefogenheter oberoende av regeringen, detta gäller speciellt utrikespolitiken och han bör tom. enligt en minoritets åsikt bibehållas vid sin nuvarande rätt att utnämna regeringen. Det skulle således vara möjligt för presidenten att utnämna tjänstemannaregeringar och rena presidentregeringar och det skulle fortsättningsvis vara han som skulle ha såväl initiativet som utnämningrätten i sin hand.

De kommittémedlemmar som ställt sig bakom dessa förslag har helt och hållet glömt bort att de i betänkandets principiella del erkänt sig till parlamentarismens princip, till folksuveränitetsidén och till uppfattningen att riksdagen bör vara det centrala maktorganet. Enligt den parlamentariska principen bör all verkställande makt utövas under riksdagens kontroll och med dess samtycke. Om presidenten utövar sin makt icke blott utanför riksdagens kontroll utan även utanför regeringens kontroll, iaktas inte ens de mest rudimentära parlamentariska principerna. Och om presidenten ges en stor självständig beslutanderätt, innebär detta naturligtvis även att riksdagens ställning såsom i princip centralt maktorgan sätts i fara.

Här har alltså några kommittémedlemmar i sina konkreta ställningstaganden direkt tagit avstånd från vad de tidigare principiellt förklarat sig vara anhängare av.

Hela den borgerliga falangen utom *Matti Kekkonen* har ställt sig bakom idén att presidenten i varje fall i den första omgången bör väljas via direkt folkval. Vänstern jämte Kekkonen har utgått från att det är riksdagen som bör välja presidenten. Nu är det möjligt att de som velat ge presidenten självständiga maktbefogenheter ansett att de tillmötesgott folksuveränitetsidéns krav genom att ge *folket*, inte riksdagen, rätt att välja president. Presidentens ställning behöver inte parlamentariserats och hans befogenheter kan vara stora, för han har ju sitt mandat direkt av folket, på samma sätt som riksdagen.

Detta resonemang håller givetvis inte. Enligt folksuveränitetsidén och parlamentarismens principer bör all verkställande makt kunna härledas från parlamentet och inget statligt organ, vare sig det är fråga om presidenten, regeringen eller domstolarna, bör kunna utöva befogenheter i strid med parlamentets vilja. Enligt maktdelningsläran är det däremot möjligt att de olika statliga organen utövar *självständig* makt, dvs. makt som ej är härledd från folket *via parlamentet*. Det är i princip utan betydelse på vad denna självständiga makt är grundad: på konstitutionens uttryckliga bemyndigande eller på folkets i val givna mandat.

Maktdelningsläran kan logiskt inte förenas med de jakobinska principerna. Denna insikt finns utsagd i kommittébetänkandet, där det på sidan 8 finns en tämligen klar formulering:

Kansanvaltaisissa valtioissa kaikki valtiovalta on kansasta johdettua ja kansanedustuslaitos on muihin valtioelimiin verrattuna johtava toimielin. Niin sanotun vallanjaon tehtävänä on tällöin lähinnä taata muille toimielimille oikeus toimia yksittäistapauksissa itsenäisesti ja tällä tavoin tasapainottaa vallankäyttöä.

Dvs. maktdelningsläran betyder idag rätt för de enskilda statliga organen att handla självständigt utan inblandning från andra organs sida. Den betyder *inte* en principiellt sett självständig makt för de olika specialiserade statliga organen, ty dessas makt härleds från folket *via parlamentet*. De kommittémedlemmar som gått in för att bibehålla en stark och självständig presidentmakt i Finland har antingen inte insett innebörden av denna nyformulering och modernisering av maktdelningsläran eller så har helt enkelt nonchalerat den. Klart är likväl att deras ställningstagandet inte överensstämmer med *denna* formulering av maktdelningsprincipen. Deras ställningstagande överensstämmer däremot väl med den traditionella uppfattningen om maktdelningsläran och förefaller även att kunna överensstämma med den formulering som finns på sidan 9:

Nykyisissä oloissa niin sanottu vallanjako on käsitettävä sellaisena, käytännöllisistäkin syistä suoritettuna valtiollisten tehtävien jakona, jonka tarkoituksena on tasapainottaa vallankäyttöä eri toimielinten kesken niin, ettei millään niistä ole ylintä toimivaltaa kaikilla valtion toimialoilla. Liiallisen vallan keskittymisen estämiseksi on valtiosääntömme kokonaisrakenteena edelleen säilytettävä hallitusmuotomme edellyttämä keskinäinen vuorovaikutus ja tasapaino eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivaltasuhteissa sekä pidettävä yllä tuomioistuinten riippumattomuus.

Denna text kan tolkas på ett helt annat sätt än det ovan från sidan 8 citerade avsnittet. Kommittémajoriteten har mao. laborerat med två olika definitioner på maktdelningen, en som överensstämmer med såväl folksuveränitetetsprincipen som parlamentarismen (kan överensstämma) och en som knappast gör det. Denna osäkerhet och tvetydighet har längre fram i betänkandet tagit sig uttryck i sådana principiellt sett märkliga lösningar som jag ovan refererat till.

Begreppsklarheten i det inledande avsnittet är alltså delvis en förklaring till inkonsekvenserna och den långt drivna förvirringen i de senare delarna av betänkandet.

2. Jag skall i det följande behandla statsförfattningskommitténs inställning till domstolsväsendet, då denna på ett intressant sätt ytterligare belyser maktdelningslärans komplikationer.

I den debatt om domstolarnas ställning som förts i vårt land sedan utgången av 60-talet kan man urskilja två uppfattningar som bryter sig mot varandra.

Det är åter fråga om jakobinism och girondism. Enligt den jakobinska uppfattningen representerar domstolarna medborgarna gentemot statsmakten, som principiellt uppfattas såsom ett hot mot medborgarnas trygghet och frihet. Enligt den girondistiska uppfattningen representerar domstolarna staten, som via sina olika organ uttrycker allmänviljan, det allmänna intresset, gentemot de enskilda medborgarnas egoistiska och godtyckliga intressen.

Då domstolarna enligt den förstnämnda uppfattningen på sätt och vis är folkets agenter gentemot staten, innebär det att deras ställning måste konstrueras på ett helt annat sätt än då domstolarna — såsom i den girondistiska teorin — uppfattas såsom statens agenter. De måste antingen förankras i ett direkt folkligt mandat eller i ett indirekt mandat. Domarna bör mao. antingen väljas genom direkta folkval eller av representativa organ. Enligt den sistnämnda uppfattningen bör däremot staten själv tillse att den får de domare den anser lämpliga. Också i detta fall finns två varianter. Enligt den ena är det exekutiven, som väljer domarna och enligt den andra är det domstolarna som kompletterar sig själva.

Detta är de renodlade modellerna. I praktiken förekommer det givetvis en mängd varianter av dem. Inte sällan glider de in i varandra. Men den jakobinska och den girondistiska uppfattningen utsäger inte bara något om hur utnämningen av domare bör ske, båda uppfattningarna inbegriper även en mängd föreställningar om domarnas avsätthet resp. oavsätthet, om lek-männens roll och inflytande i domstolarna osv.

Det är intressant att se hur dessa två uppfattningar tagit sig uttryck i statsförfattningskommitténs betänkande. Den borgerliga grupperingen har rätt entydigt tagit ställning för den girondistiska uppfattningen, medan den jakobinska uppenbarligen föresvävat vänstern. (Det är eljest ett rätt märkligt faktum att gränslinjen vänster/höger går tydligast just här och inte på de politiskt mera centrala områdena.) På borgerligt håll har man ansett att antingen republikens president eller statsrådet borde utse medlemmarna i våra två högsta domstolar, Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, medan man inom vänstern pläderat för att riksdagen borde utse dessa. Beträffande de lägre domstolarna har man på borgerligt håll förespråkat ett blandsystem, enligt vilket såväl domstolarna själva som de verkställande myndigheterna (presidenten eller statsrådet) skulle kopplas in på utnämningarna, medan man på vänsterhåll gått in för att det inte bör ingå några stadganden i regeringsformen om valet av medlemmarna till de lägre rätterna. Härmed har man tydligen velat förbehålla sig möjligheten att via vanlig lag koppla in utnämningarna på något representativt organ.

En vänstermedlem, *Taisto Sinisalo*, har föreslagit direkta folkval. Parentetiskt kan nämnas att *Sinisalo* även i andra sammanhang i betänkandet representerat en mera renodlad rousseauanism.

Märkligt är att en stor majoritet inom kommittén gått in för att frågan om



tjänsteförhållandets längd beträffande domare skall regleras via vanlig lag. Här lämnar man mao. vägen öppen såväl för ett bibehållande av det nuvarande systemet som för en övergång till tidsbestämda tjänsteförhållanden. Endast en liten minoritet menar att ett uttryckligt förbud borde tas in i regeringsformen mot att göra fasta domartjänster tidsbestämda.

I övrigt har fullständig enighet nåtts om att domstolarna oberoende bör tryggas i grundlag. Därvid har utgångspunkten varit att oberoendet å ena sidan avser att rättstillämpningen skall handhas av specialiserade organ (domstolar), i vilkas verksamhet andra statliga organ ej får gripa in och å andra sidan att domstolarna blott är bundna av rättsregler och rättsliga överväganden. Trots denna principiella enighet existerar det likväl olikartade uppfattningar om på vilket sätt oberoendet väsentligen bör garanteras. Vänstern betonar i likhet med vad som sägs i den nya svenska regeringsformen att oberoendet framförallt betyder att domstolarna i sin konkreta rättstillämpning bör kunna handla utan inblandning utifrån, medan de borgeliga menar att oberoendet framförallt tryggas via utnämningssystemet och garantierna för tjänsteförhållandets bestånd.

Här återfinner vi alltså samma ambivalens ifråga om maktodelningsprincipens innehåll som vi observerat i betänkandets principiella (av de borgerliga omfattade) inledande avsnitt. Först slår man fast en definition av maktodelningen som inte står i strid med vare sig folksuveräniteten eller parlamentarismen, men sedan för man in tilläggsbestämningar som inte överensstämmer med dessa principer.

Om utnämningssrätten av medlemmarna till de högsta domstolarna anförtros presidenten och om presidenten fortsättningsvis skall kunna utöva åtminstone en del av sina befogenheter oberoende av regeringen, såsom en minoritet vill, måste detta konstitutionella arrangemang anses stå i den skarpaste strid med de parlamentariska principerna.

Men inte nog härmed. Den borgerliga majoriteten vill i grundlagen även reglera utnämningförfarandet avseende de lägre domstolarna och framhåller, som vi sett, att både presidenten/statsrådet och domstolarna själva bör delta i utnämningarna. Det utnämningssystem som här ritas upp är således ett renodlat maktodelningssystem. Domstolarna binds både till den verkställande makten och har rätt att komplettera sig själva. Här finns ingenting kvar av folksuveränitetens idé och tanken att riksdagen utgör det centrala politiska maktorganet.

Denna renodling av den (traditionella) maktodelningsläran understryks dessutom av kommitténs enhälliga (sic!) ställningstagande för att en domares tjänsteförhållande kan avbrytas mot hans vilja endast genom *domstolsbeslut*, som fattats på basen av i lag fastställda grunder. Avstättningen av domare skall alltså fortsättningsvis förbli en angelägenhet för domstolarna. Här har vänstermedlemmarna uppenbarligen blundat, ty enligt den jakobinska upp-

fattningen bör domare antingen kunna återkallas av dem som valt honom eller avsättas av det representativa organ som utnämnt honom.

3. Betänkandets sista kapitel 'Perustuslakien noudattamisen valvonta' är, fastän det kommer sist, ett av betänkandets politiskt och principiellt viktigaste avsnitt. Också i detta kapitel är gränsen vänster/höger klar och distinkt. (Matti Kekkonen har emellertid även i detta sammanhang sällat sig till vänstern, som av denna anledning fått en majoritet bakom sitt ställningstagande.)

I kapitlet berörs frågan hur den s.k. grundlagshelgden skall upprätthållas. De borgerliga går på domstolslinjen, medan vänstern vill bibehålla grundlagskontrollen hos riksdagen. Enligt *Veikko Vennamo* borde *de allmänna domstolarna* tillerkännas rätt att i konkreta fall avgöra om en vanlig lag står i konflikt med grundlagen, medan de övriga borgerliga gruppen (utom Matti Kekkonen) anser att en särskild *statsförfattningsdomstol* borde inrättas och att den borde ges rätt att avgöra konflikter mellan lag och grundlag. Vänstern går på en principiellt rakt motsatt linje och föreslår att riksdagens *grundlagsutskott* fortsättningsvis borde handha den s.k. preventiva grundlagskontrollen (kontrollera att lagar som riksdagen har att besluta om överensstämmer med grundlag), men den föreslår samtidigt att grundlagsutskottet även bör ges rätt att utöva s.k. repressiv grundlagskontroll (dvs. ges rätt att slutgiltigt avgöra huruvida en av riksdagen antagen lag eller ett godkänt lagstadgande *in concreto* är grundlagsstridigt eller ej).

I denna fråga står mao. girondismen och jakobinismen i sin mest renodlade form emot varandra. På den ena sidan står de borgerliga som vill skapa en faktisk motvikt mot riksdagen och på den andra sidan står vänstern som önskar ge riksdagen det sista ordet beträffande tolkningen och tillämpningen av grundlagarna. Vänsterns uppfattning står i överensstämmelse med de principiella utgångspunkter den förklarar sig stöda, medan de borgerliga återigen hamnat i konflikt med sina principer.

Om domstolarna eller en speciell författningsdomstol ges rätt att granska lagars grundlagsenlighet, betyder det att man skapar politiska organ som kan sätta sig över riksdagens vilja i grundlagsfrågor. Att införa ett sådant system är samtidigt att skapa ett system, där grunderna för riksdagens maktutövning rycks undan. Det är då inte mera möjligt att säga att riksdagen är det centrala maktorganet i det politiska systemet, i synnerhet om vid sidan av domstolarna eller författningsdomstolen även presidenten ges rätt att utöva en självständig, av riksdagen icke kontrollerbar makt.

Om riksdagen utser medlemmarna i domstolarna eller i författningsdomstolen, vilket *Sulo Suorttanen* föreslår i betänkandet, faller en del av tyngden i argumentet ovan undan. Men man kan då ställa sig frågan varför inte ett särskilt riksdagsorgan såsom grundlagsutskottet i så fall lika bra kan handha grundlagskontrollen. Varför behövs i så fall en särskild författningsdomstol?

Majoriteten av de borgerliga medlemmarna anser i motsats till Suorttanen att hälften av medlemmarna till författningsdomstolen borde utnämnas på basen av sin tjänsteställning på samma sätt som medlemmarna i riksrätten och att den andra hälften skulle utnämnas av riksdagen. Till riksrätten hör idag på grund av sin tjänsteställning följande personer: presidenterna i våra två högsta domstolar, samtliga hovrättspresidenter samt en professor i juridik från juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet.

Hälften av medlemmarna skulle alltså inte vara politiskt ansvariga, trots att deras uppgifter skulle ha en tydlig politisk prägel, och riksdagen eller något annat politiskt ansvarigt organ skulle inte ha någon som helst möjlighet att påverka sammansättningen av denna grupp medlemmar av domstolen. Förslaget är till denna del så groteskt och står i så bjärt kontrast till alla de fundamentala idéer kommittén förklarat sig stöda att det inte kan få passera opåtakt.

Det är inte svårt att förstå bakgrunden till detta minst sagt besynnerliga förslag. En stor majoritet inom kommittén har nämligen i ett tidigare avsnitt av betänkandet föreslagit att det inte mera skall vara möjligt att avvika från grundlag utan att ändra grundlagens ord, något som tillsvidare varit mycket vanligt. Riksdagen har i grundlagsstiftningsordning antagit lagar som *de facto* betytt att man avvikit från något eller några grundlagsstadganden utan att dessa för den skull behövt ändras. Via detta system har man lyckats upprätthålla fiktionen om grundlagarnas orubblighet och oföränderlighet. Men nu föreslår man alltså att detta skulle ändras. Ett slopande av det s.k. avvikelseförfarandet skulle i praktiken kunna innebära att det i framtiden blir svårare att än vad som idag är fallet genomdriva lagförslag som tangerar något grundlagsstadgande. Det existerar då en uppenbar risk att riksdagen, om det är den som har tolkningsmonopol vis-a-vis grundlagarna, *via tolkning* försöker ändra grundlagens innehåll. Det är denna risk man nu vill motverka genom att föreslå inrättandet av en särskild författningsdomstol, som till sin sammansättning skall vara så »oberoende» och »självständig» som möjligt.

Men kravet på en författningsdomstol måste även ses mot sin historiska bakgrund. Kravet på att domstolarna borde ges rätt att granska av parlamentet antagna lagars grundlagsenlighet började på allvar framföras mot slutet av 1800-talet och det genomdrevs även i vissa stater. Kravet återupptod vid decennieskiftet 1910/1920, då bl.a. Tjeckoslovakien och Österrike gick in för den s.k. lagprövningsrätten. Den tyska Weimarförfattningen stadgade ej uttryckligen om en sådan rätt för domstolarna, men *Reichgericht* började anse sig ha kompetens att i några fall avgöra frågor angående den materiella giltigheten av lagstiftningakter. På nytt uppstod kravet efter andra världskriget, då både Tyska Förbundsrepubliken och Italien inrättade särskilda författningsdomstolar.

Ursprungligen uppstod kravet på s.k. lagprövningsrätt för domstolarna som en följd av att borgerskapet såg sina ställningar i parlamenten hotade av den



organiserade arbetarklassen. Parlamentet, som ursprungligen var det politiska organ genom vilket borgerskapet förskaffat sig kontroll över statsapparaten, hotade att bli det organ genom vilket arbetarklassen i framtiden på ett likartat sätt skulle få kontroll över det statliga maskineriet. Domstolarna (och förvaltningen) blev därför de organ, via vilka borgerskapet skulle försvara sina förvärvade positioner. Men domstolarna måste då ges rätt att kontrollera parlamenten, som på detta sätt skulle försvagas. Lagprövningsrätten blev det instrument med vilket detta mål skulle realiseras.

De krav på lagprövningsrätt som uppstått omedelbart efter de två världskrigen har givetvis delvis en annan bakgrund, men även i dessa fall är de ett uttryck för en fruktan för parlamentet, en fruktan för att detta skall kränka de medborgerliga rättigheterna: personlig frihet och äganderätt.

Också de finska girondisternas krav på en författningsdomstol måste ses mot denna historiska bakgrund. Det enda märkliga i detta sammanhang är att de krav som i det övriga Europa ställdes under slutet av 1800-talet och i början av detta århundrade hos oss ställs på 1970-talet.

Den finska girondismen kan inte berömmas för begreppsmässig klarhet och för logisk konsistens. Om detta beror på medveten politisk taktik eller på bristande teoretisk och historisk insikt, måste i detta sammanhang förbli osagt. Den har i varje fall lyckats med konststycket att utarbeta en författningsmodell som ger sig ut för att bygga på folksuveränitetens idé och parlamentarismens principer, men som i praktiken blott är en variant av det gamla maktdelnings-systemet.