

»GRUNDLAGSFÄDERNAS AVSIKT»*

Ett författningshistoriskt dilemma

Sven Lindman

I den politiska diskussionen hos oss åberopas emellanåt vad som förmodas ha varit upphovsmännens intentioner när det gäller förhållandet mellan parlamentarism och presidentmakt i vårt statsskick. Själv har jag inte sällan gjort dylika hänvisningar.¹ Men efterhand har jag blivit tveksam och mindre benägen att hänvisa till »grundlagsfäderna» (eller till den främste bland dem, *Ståhlberg*). Den fråga vi här har att göra med är minst sagt komplicerad.

Detta gäller redan om de motiver som finns i den *Ståhlbergska* grundlagskommitténs betänkande från hösten 1917. När jag efter 44 år återupplivar minnet av vad jag skrev härom i mitt första vetenskapliga arbete, *Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning* (1935), finner jag i själva verket, att jag i mitt »försök att framdeducera» åskådningssättet bakom betänkandet uttryckt mig med åtskillig försiktighet — i själva verket med större varsamhet än i några skrifter av senare datum! Jag citerar:

»Den korta motivering, som ges på det ställe i betänkandet, där parlamentarismens grundlagsfästade föreslås, är föga upplysande. 'Med ifrågavarande stadganden', säges det, 'har avsetts att i grundlag skapa en garanti för att styrelsen icke föres i en

riktning, som av lantdagen ogillas'. Man frågar sig, huru mycket av kontroll kommittén här åsyftar med det obestämda ordet 'riktning'. Den följande meningen synes redan ge en viss antydning om betraktelsesättet: 'Det parlamentariska styrelsesättet innebär däremot icke, att medlemmarna av regeringen borde utses bland folkrepresentationens förtroendemän eller bland personer, för vilka lantdagen på förhand uttalat sitt förtroende'. I andra sammanhang förekomma uttalanden, ägnade att underlätta begripandet av den tankelinje man i det längsta vill spåra i betänkandet. Vid den förestående nydaningen borde, säges på ett ställe, 'landets regering tillförsäkras en i erforderlig mån oberoende ställning, utan att folkrepresentationen dock förtages möjlighet att förebygga styrelsens handhavande i strid med en stadgad folkvilja'. Med andra ord, det parlamentariska system, som föresvävade kommittén, var synbarligen icke ett klart monistiskt system; man tänkte sig det — om man får döma av betänkandet — som något slags modererad maktfördelning, som ett system, där representationen i den mån den företrädde den 'stadgade folkviljan' angav gränsen för exekutivens rörelsefrihet. Och denna regeringens till en viss grad oberoende ställning skulle i sista hand baseras på *statschefens* självständiga verksamhet. Det betonades uttryckligen i kommittébetänkandet, att vissa av regeringens befogenheter, t.ex. stadfästade av lagar och lantdagsupplösning, icke lämpligen kunde anförtros åt ett av lantdagen beroende statsråd.

Om till grund för betänkandet överhuvud låg en konsekvent genomtänkt åskådning, kan den icke gärna ha varit en annan än den ovan antydda. Här bör dock anmärkas, att kommittén i sitt arbete naturligtvis

* Där inte annat säges bygger sakuppgifterna i denna artikel på mina arbeten *Eduskunnan aseman muuttuminen 1917—1919* (1968) och *Från storfurstendöme till republik* (1969). Det senare arbetet återger i all huvudsak, dock inte genomgående, vissa avsnitt i det förra.

måste taga hänsyn till det faktiskt genomförbara och dessutom till sitt eget föregående; kommittén hade ju, som nämnt, tidigare föreslagit den parlamentariska principens införande i lantdagsordningen.»²

De inskjutna reservationerna var utan tvivel befogade — så mycket mer som det försvar för en efter grundlagskommitténs linjer uppbyggd regeringsform som Ståhlberg presterade i sitt lantdagsanförande den 6 december 1917 var föga preciserat vis à vis det sätt varpå kombinationen av parlamentarism och dualism tänktes fungera. Inte heller får vi någon ledning av vad Ståhlberg våren 1918 i *Tulevaisuuden lähtökohtia* hade att säga om saken. Om den på basen av grundlagskommitténs betänkande uppgjorda propositionen till 1917 års II lantdag skrev han där:

»Kun tuon esityksen mukaan ... Suomen tasavallalle asetettaisiin kansan valitsema, melkoisella toimivallalla varustettu presidentti, mutta hän toimisi yhdessä eduskunnan vastuunalaisten ministerien, valtioneuvoston, kanssa ja hänen päätöksensä pitäisi yleensä aina olla ministerin varmentamat, niin siinä on takeet, sekä todella tehokkaasta että kansanvaltaisesta hallituksen menosta.»³

Det är svårt att i denna formulering inläsa en klar tankegång!

Till de reservationer jag gjort beträffande kommittébetänkandets motiver bör läggas ännu en, och den gäller detaljutformningen i fråga om enskilda ord och uttryck. Vissa konceptutkast bland grundlagskommitténs papper tycks nämligen ge vid handen, att motiverna uppgjordes på basen av en förlaga, skriven av kommitténs sekreterare *Filip Grönvall*. Även om denna förlaga kan förmodas ha tillkommit efter samtal med Ståhlberg om dess utformning, kan vi m.a.o. inte förutsätta att ursprungstexten härflutit ur Ståhlbergs penna. Att väga motivernas enskilda for-

muleringar och nyanser på guldvåg är därför knappast tillrådligt. (Denna anmärkning träffar också mitt ovananförda försök till analys av 1935).

Författningshistorikerns uppgift underlättas självfallet väsentligt, när ett direkt inflytande av någon känd idériktning kan påvisas. Ett typexempel är Weimarförfattningen, där de franska reformisternas idéer genom förmedling av *Robert Redslob* och *Hugo Preuss* (»riksförfattningens fader») tydligt gjorde sig gällande.⁴ När det gäller författningsdiskussionen i Finland är en påverkan från detta håll uppenbar hos *Rafael Erich* och *Georg Schauman* i deras inlägg 1919 i samband med regeringsformens behandling i lantdagen, men i fråga om Ståhlberg och grundlagskommittén ligger saken svårare till. Såsom jag i min skrift av 1935 påpekar⁵, för visserligen uppläggningsen av grundlagskommitténs motiver tanken till de franska reformisterna, vartill kommer att Ståhlberg förefaller att redan 1917 ha haft en viss kännedom om den franska författningsdiskussionen.⁶ (Tio år senare skulle han i sin kända skrift om parlamentarismen i Finlands statsförfattning visa bekantskap med den).⁷ Något åberopande av vare sig nämnda riktning eller någon annan närmare preciserbar utländsk idéströmning har jag dock inte kunnat finna hos Ståhlberg vid tiden för författningsfrågans handläggning. Överhuvud lär vi knappast kunna räkna med direkta inflytelser av detta slag, när det gäller att karakterisera grundlagskommitténs betänkande.

Jag har hittills uppehållit mig vid det grundläggande dokument som den Ståhlbergska kommitténs betänkande utgör. Men också om vi, alla reservationer till trots, med en viss sannolikhet kan rekon-

struera en konsekvent tankegång bakom huvudlinjerna i detta betänkande — ungefär sådan jag tentativt karakteriserat den i min skrift av 1935 — är det från författningshistorisk synpunkt knappast berättigat att låta grundlagskommitténs motivering gälla som en auktoritativ tolkning av en regeringsform, om vars faktiska innebörd i fråga om maktrelationerna mellan statsorganen det inte rådde någon som helst enighet, när frågan var före i lantdagen och dess grundlagsutskott 1917, 1918 och 1919.

Uppfattningen att det uttryckligen grundlagsfästa parlamentariska förtroendekravet till den grad dominerade författningsverket, att bestämmelserna om statschefen var formella utanverk som kunde befaras bli lika ineffektiva som de jämförbara stadgandena om presidenten i III republikens franska författning, var som vi vet ganska utbredd i högerlägret, låt vara att gradskillnader kan observeras. Att det tvärtom fanns risk för att presidenten i stöd av författningens bestämmelser skulle bli en »folkkejsare» (uttrycket var *Voionmaas*) hävdades som känt på vänsterhåll. Intresset koncentrerar sig därför kring åskådningssättet inom den republikanska center — agrarförbundet, framstegspartiet och den lilla »svenska republikanska vänstern» inom svenska folkpartiet — som kunde anses mest helhjärtat stå bakom det nya statsskicket.

Det är inte lätt att få en helt klar uppfattning om hur man i dessa läger tänkte sig presidentens ställning i det parlamentariska systemet. När den republikanska minoriteten sommaren 1918 under Ståhlbergs ledning uppgjorde sitt förslag till republikansk regeringsform — detta förslag som sedan i huvudpunkterna skulle förverkligas 1919 — hade agrarerna visserligen avstått från sina längre gående krav i 'monistisk' riktning, bl.a. från kravet att

riksdagen skulle välja statsrådets medlemmar, och en framträdande representant för partiets moderatare kretsar, *Kallio*, talade om vikten av en »fast regeringsmakt». («On aivan luonnollista, että tällaisen kauhean kansalaissodan jälkeen on lujan hallitusvallan kaipuu kansassamme suuri.»)⁸ Å andra sidan lade agrarerna stor vikt vid att i regeringsformen skulle intas deklarationen om riksdagen som i princip enda företrädare för det suveräna folket. Därbakom låg nog — förefaller det — tanken att en 'hård' tolkning av det parlamentariska förtroendekravet och dess återverkan på statsöverhuvudets ställning skulle förstärkas genom en dylik deklaration.

Vad framstegspartiet beträffar skulle visserligen en av dess främsta talesmän, *Ritavuori*, 1919 i lantdagen⁹ betona hur förslaget till regeringsform genom de befogenheter det tillmätte presidenten gav denne en makt som var »vidsträcktare än presidentens makt i de flesta republiker», men då han omedelbart därefter kraftigt underströk hur det parlamentariska styrelsesättet genom uttryckligt stadgande gjorts obligatoriskt, frågar man sig om inte hänvisningen till statschefens formella maktbefogenheter närmast var en taktiskt menad gest gentemot oppositionen.

På en punkt tror jag vi i varje fall kan utgå från att man numera inom centerlägret räknade med statschefen som en i viss utsträckning 'oavhängig' maktfaktor. Jag syftar på upplösningsrätten och dess handhavande. Det var knappast enbart Ståhlbergs eget betraktelsesätt som satte sin prägel på det energiska understrykande av upplösningsinstitutets betydelse som vi finner i motiveringen till den republikanska reservationen 1918, där upplösningsrätten konstaterades vara »en viktig faktor i det maskineri som avser att bringa folkviljan till uttryck». (Jag finner det osan-

nolikt att man härvid enbart hade »minis-
tärupplösning» i tankarna¹⁰.) I detta sam-
manhang kan även hänvisas till det av
Redslob influerade resonemang som
»svenska republikanska vänsterns» tales-
man Schauman framförde i lantdagen.
Presidenten borde vara en »riksdagens
kontrollant». Det är tydligt att Schauman
därmed i främsta rummet avsåg ett själv-
ständigt handhavande av upplösingsrät-
ten från presidentens sida.

Mycket längre än så lär vi inte komma.
Med andra ord, när det gäller förhållandet
mellan parlamentarism och dualism i vår
statsförfattning, ger regeringsformen en
ram, inom vilken praxis synes kunna ut-
vecklas i olika riktningar utan att den ena
eller andra tillämpningen kan, med bin-
dande argument, göra anspråk på att vara
den »riktiga» med hänsyn till lagstiftarens
avsikt.

Det som givetvis här kommer in i bilden
är det politiska 'kraftfält', vars betydelse
Jussi Teljo så starkt underströk i sin kända
installationsföreläsning 1950.

NOTER

¹ Se t.ex. Sven Lindman, »Några grund-
tankar i vår statsförfattning», *Årsskrift utgiven
av Åbo Akademi XXVII* (1943); Dens., »Parla-

mentarism och presidentmakt i Finland», *Nor-
disk Tidskrift* 1937; Dens., »The 'dualistic' con-
cept of parliamentary government in the Finn-
ish Constitution», *Democracy in Finland* (1960);
Dens., »K. J. Ståhlberg och Finlands stats-
skick», *Finsk Tidskrift* 1965.

² Sven Lindman, »Parlamentarismens in-
förande i Finlands statsförfattning», *Skrifter
utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i
Uppsala V* (1935), s. 31 f.

³ K. J. Ståhlberg, *Puheita 1919—1925* (1925),
s. 169 f. »Tulevaisuuden lähtökohtia», eg. artiklar
i Helsingin Sanomat 1918, ingår där som
ett appendix.

⁴ Se Axel Brusewitz, »Den tyska riksförfatt-
ningens typologiska byggnad», *Statsvetenskap-
lig Tidskrift* 1928, s. 200.

⁵ Lindman, *Parlamentarismens införande . . .*,
s. 33 f.

⁶ Se Lindman, a. art. i *Finsk Tidskrift* 1965.

⁷ K. J. Ståhlberg, *Parlamentarismen i Fin-
lands statsförfattning* (1927), ss. 20, 91.

⁸ Jfr Sven Lindman, »Eduskunnan aseman
muuttuminen 1917—1919», *Suomen kansan-
edustuslaitoksen historia VI* (1968), s. 370.

⁹ Ld 1919, *Pöytäkirjat*, s. 877.

¹⁰ I sin 1927 utgivna ovananförda skrift skul-
le Ståhlberg — med en biton av *apologia pro
vita sua* — starkt betona vikten av att stats-
chefen skall kunna upplösa parlamentet mot
både dess och ministärens vilja, men detta
säger oss givetvis ingenting säkert om hans
åsikt vid tiden för statsskicket tillkomst. Mera
ledning ger då framhävandet i grundlagskom-
mitténs betänkande 1917 (s. 20), att lantdags-
upplösning inte »lämpligen» kan »anförtros ett
av lantdagen beroende statsråd». Det synes mig
rimligt att anta, att andra ledande republikaner
på denna punkt delade Ståhlbergs åsikt.