

Svar till Jaakko Nousiainen

DAG ANCKAR

Jaakko Nousiainen har nyligen i denna tidskrift (1986, nr 1, ss. 57—59) anmält min hösten 1984 av trycket utkomna bok *Folket och presidenten*. Även om recensionen, som jag uppfattar den, är positiv till sin grundton, ger den ett par sådana kritiska synpunkter som har en principiell bärvidd och som därför kan vara värda att dryfta i ett genmäle. Jag har något tvekat att ta till pennan, och undrat om det kanske ändå är småskuret att göra så — det fanns mycket i recensionen varmed jag är tillfreds. Men då det så ofta och i olika sammanhang klagas över bristen på offentliga meningsutbyten inom statsvetarkåren har jag övervunnit min tvekan. Jag skall kanske ändå för säkerhets skull tillägga att jag inte skriver därför att vi statsvetare enligt många mening borde munhuggas mer med varandra. Jag ser inget egetvärde i en sådan aktivitet. Men jag är nog införstådd med tanken att vi borde reagera när och om vi anser oss ha skäl.

Låt mig först nämna att jag på två väsentliga punkter är särskilt tacksam för den möda Nousiainen gjort sig med min bok. För det första går han i land med konststycket att på drygt tre spalter leverera en koncis och helt riktig sammanfattning av mitt sätt att tänka och de reformförslag beträffande presidentens ställning det mynnat ut i. Denna sammanfattning hade jag inte kunnat göra bättre själv, och detta sparar mig här mödan att repetera de huvudsakliga resonemang jag för i min bok. Den som inte har läst *Folket och presidenten* (i fortsättningen FP) och inte tänker läsa den, men som ändå finner nöje i att studera det meningsutbyte boken här ger anledning till, hänvisas till Nousiainens sammanfattning som en snabb bakgrundslektyr. Jag menar att den är helt rättvis, och jag har ingen invändning. Jag är också, för det andra, mycket tillfreds med att Nousiainen lämnar mitt val av normativa utgångspunkter i fred. Man kunde naturligtvis dis-

kutera frågan om politisk responsivitet faktiskt skall ses som ett övervärde, och om ett ökat inslag av folkets instruktion faktiskt är eftersträvaransvärt i vårt politiska liv, men min bok handlar inte om detta. I den är responsivitet och instruktion axiomatiska val, inte vetenskapligt belagda resultat. Det i vetenskaplig mening viktiga är om den deduktion som sker i stöd av de axiomatiskt valda utgångspunkterna är riktig i termer av logik och även i övrigt är vederhäftig. I det förra avseendet anför Nousiainen, såvitt jag förstått honom rätt, ingen kritik. Däremot är han kritisk i det senare avseendet, och vid denna kritik skall jag i det följande uppehålla mig.

Nousiainen menar, kort sagt, att verkligheten är så beskaffad att en president som ges de befogenheter och den ställning jag vill ge honom i själva verket kommer att inta eller i varje fall kan tänkas komma att inta en annan ställning än den som var avsedd. Han noterar i sin recension (i fortsättningen R) att jag ger en allmän konception av statsöverhuvudets funktioner och en presentation av de författningsarrangemang som är ägnade att underbygga dessa funktioner. Han menar att jag borde ha gått ett steg vidare: »Empiirikon on vältämättä edettävä kolmanteen tulkintavaiheeseen, pohtimaan millainen asema näin kehystetyn roolin haltijalla olisi valtasuhdejärjestelmän todellisuudessa» (R, 58). Vad som saknas är »yksilöjohtajuuden monenlaisten sekä sisäisten että ulkoisten determinanttien mukaantuominen» (ibid.). Nousiainen noterar att jag betonar rättsnormernas styrande förmåga och att jag utgår ifrån att en författningsändring, om den kunde fås till stånd, är tillräcklig för att även i praktiken utforma presidentens ställning på önskat vis. »Suomen valtiollisen johtajuuden perinteiden, johtajuusodotusten ja poliittisen organisaation pohjalta arvioiden minä en ole asiasta niinkään varma», menar för sin del Nousiainen

(ibid.). Han ger även några exempel som belyser och illustrerar hans tvivel (R, 58—59).

Jag skall i det följande först ta upp en särskild punkt i Nousiainens recension, som jag inte har förstått. Jag skall därefter göra en allmännare kommentar till de tvivel av ovan anförd art som Nousiainen hyser.

»Jos sinänsä tärkeä ulkopoliittinen johtajuus jätetään huomiotta, niin esitetty reformi merkitsisi presidentin valtiosääntöisenkin aseman huomattavaa vahvistamista», påpekar Nousiainen (R, 59), och han frågar, i anledning av detta påpekande, om man inte kunde tänka sig andra korrigerande mekanismer för främjandet av folkets instruktion »kuin näin pitkälle viety yksilönvalta, jonka käyttöön kuitenkin sisältyy ilmeinen dysfunktionaalisuuden riski?» (ibid.). Påståendet, taget som påstående, är väl riktigt: om vi inte bryr oss om vad jag säger om utrikespolitiken, så är den presidentställning jag skapar starkare än den vi har nu, och då kan det vara skäl att tala om »näin pitkälle viety yksilönvalta». Men varför skall vi inte bry oss om vad jag säger om utrikespolitiken? I själva verket är det ju något av en kärnpunkt i min reformstrategi att frånta presidenten hans rätt till substansbeslut, därmed hans utrikespolitiska ledarposition, därmed den plattform som mer än någon annan faktor profilerat presidentämbetet och den motor som mer än någon annan tillfört presidenten och hans ämbete makt och prestige. Det är i kraft av sin ställning som utrikespolitikens reella ledare under efterkrigstiden som presidenten kunnat legitimera t.o.m. långtgående inrikespolitiska ingrepp och kunnat prägla en kultur som varit mottaglig för det personliga ledarskapets primat — denna ställning vill jag nu taga ifrån honom. Jag menar alltså, helt bryskt, att Nousiainen borde ha skrivit: »Kun tärkeä ulkopoliittinen johtajuus huomioidaan, niin esitetty reformi merkitsisi presidentin valtiosääntöisenkin aseman huomattavaa supistamista», ett påpekande som snarast skulle ha fört honom till kommentaren att vi här har att göra med en mekanism för instruktion som är att karaktärisera som »sopivasti rajattu yksilönvalta». Detta vore enligt min mening att beakta den empiriska verklighet inom vilken författningens liv utspelar sig, att respektera de krav verkligheten reser. Att bortse från den betydelse presidentens utrikespolitiska ledarposition haft

för hans allmänna position anstår nog inte en empiriker. Det är sant att det utrikespolitiska ledarskapet är endast ett av presidentens många prerogativ; verkligheten lär oss dock att det med hänsyn till vårt allmänna politiska läge har blivit det viktigaste. I en reform av presidentämbetet som går utöver marginaler är prerogativet därför snarare en inkörsport än en ingrediens bland många; reformer som träffar det träffar presidentämbetet i dess hjärtpunkt för att därifrån flyta ut och manipulera periferier. Och hjärtpunkter kan man inte negligera.

Jag skall sedan gå över till Nousiainens mer allmänt utformade kritik, som alltså menar att den politiska verkligheten är så beskaffad att presidentens ställning blir en annan än den jag tror att den blir. Jag får kanske illustrera min reaktion inför denna kritik med ett exempel. Sven Lindman menade i tiden — för vidpass trettio år sedan — att ett direkt folkval av presidenten vore olämpligt därför att det skulle framhäva, i kampanjer och framträdanden, banden mellan kandidat och bakgrundsgrupper, d.v.s. partier, på ett sätt som försvarade den valda presidentens möjligheter att upprätthålla den position av *pouvoir neutre* som Lindman ville tillskriva honom. Den empiriska upphängningspunkten för denna syn var uttryckligen 1956 års presidentval med dess »amerikaniserade» kampanj. I ett par offentliga meningsutbyten med Lindman har jag hävdat att resonemanget är felaktigt därför att den verklighet (i termer av kampanjer och framträdanden) som omger ett direkt val är en annan än den som gällde år 1956, då metoden var indirekt och aktörernas ambition en annan. I direkta val, menade jag, blir strategierna andra, mer inriktade på helheten, därmed mindre utformade i termer av partilojalitet och partiidentifikation. Mitt argument var, kort sagt, *att en ny metod skapar en ny verklighet och att den därför inte kan bedömas med utgångspunkt i observationer från en annan verklighet*. Samma replik vill jag nu ge Nousiainen, som förefaller mena att spelet blir detsamma även om reglerna förändras och att min president därför kan bedömas med stöd i vad vi vet om presidentämbetets hittillsvarande praktik och mekanismer. Jag tror anorlunda: får vi nya regler, får vi ett nytt spel.

I själva verket är det väl nog svårt att vara mer

än spekulativ på denna punkt. Det är, annorlunda uttryckt, svårt att vara empirisk. Detta är svårt därför att reglerna hittills hela tiden — på det hela taget — varit de samma. När jag alltså menar att författningen styr praxis och att presidenten får en viss ställning därför att författningen ger honom en sådan, kan jag inte åberopa en bestämd empirisk verklighet som visar att variation i ställning följer variation i norm. Det finns helt enkelt ingen variation i den oberoende variabeln. Nousiainens argument är, så läser jag honom, att det ju dock finns en hel del variation i den beroende variabeln, och att detta följaktligen måste tillskrivas andra omständigheter än normer: vi har variation i ställning trots icke-variation i norm. Det finns m.a.o. en bestämd empirisk verklighet, och den visar att den premis som styr min framställning väl kan ifrågasättas. Presidentens ställning utformas av många andra omständigheter än författningens bud; i en reformstrategi måste därför även sådana andra omständigheter inbakas.

Jag skall naturligtvis inte bestrida att det finns en verklighet av ovan antydd art. Visst har presidentens ställning visat t.o.m. starka variationer, och visst är det ogörligt att föra dessa tillbaka på författningsvariationer. Men det är, vill jag hävda, lika ogörligt att i och med detta diskvalificera författningens styrförmåga. De variationer som förekommit har nämligen på det hela taget utspelats inom författningens ram och har av författningen tillåtits; vi har att göra med det Sven Lindman kallat »författningens inre liv». Problemet är att författningen varit mycket tillåtande i detta avseende, mycket flexibel, mycket ägnad att ge spelrum åt ett rikt inre liv. Detta gäller inte minst för presidentens allmänna ställning, som ju inte är klart definierad i den meningen att den skulle falla tillbaka på en uttalad och genomtänkt intention hos våra grundlagsfäder. För dem var presidentämbetet en politisk kompromiss, en produkt av de politiska realiteternas tryck — med en medveten överdrift i ordval kan man säga att deras ambition var att skriva ihop en författning snarare än att modellera en specifik politisk verklighet. En följd härav är att presidentämbetets praktik långt har kunnat skapas av ämbetets innehavare under intryck av de i och för sig ganska olika bindningar av psykologisk, social och politisk natur de haft och un-

der intryck av jämväl de allmänna politiska konstellationer som har rått.

När jag i FP ikläder mig rollen av grundlagsfader behöver jag ju dock inte besvaras av de s.k. politiska realiteterna och deras bud. Jag har därför kunnat operera med en trängre ram och med en alldeles klar infallsvinkel på presidentämbetet. Jag har, för att citera en spetsformulering från FP, tillskrivit presidenten uppgiften »att utöva folkets statsmakt snarare än statsmakt» (FP, 220). Jag skriver inte ihop en författning, jag modellerar en politisk verklighet. Utrymmet för ett inre liv är i min konstruktion nedskrivet och begränsat: den oberoende variabeln s.a.s. vaknar till liv. Presidenten tillskrivs nu en bestämd funktion, och hans rättigheter anpassas till denna; detta är en omständighet som han själv och det politiska livets andra aktörer har att anpassa sig till och såvitt jag förstår måste anpassa sig till. Tänker vi oss att min president kunde bli verklighet finge vi säkert en tid av övergångssvårigheter, men säkert också en ganska snabb övergång till de nya normernas bud och förväntningar. I själva verket kan väl just det faktum att vi haft variation i bilden av våra presidenters ageranden på något sätt tas till intäkt för detta: när vi under dr Koivisto får en helt annan betoning på parlamentarismens princip än vi hade under dr Kekkonen, så är detta väl ett uttryck för en inte föraktlig anpassningsförmåga i vårt politiska liv? Den skall, jag kan för egen del inte tro annat, komma till uttryck även och enkanerligen i ett läge när vi har en president som inte skall leda utrikespolitiken, som inte skall befatta sig med politikens innehåll utan dess form, och som med avvikelse från vad som gällt har ett till engagerande och kontrollerande funktioner inskränkt arbetsfält (FP, 90). Det är riktigt, låt mig i förbigående notera detta, att det inte är så lätt att hålla isär innehåll och form (R, 58—59; jmf FP, 41 och 93). Men detta betyder inte att innehåll och form är samma sak och att distinktionen i praktiken är kraftlös. Den anger en tyngdpunktsplacering som bör kunna styra såväl presidentens som hans omgivnings syn på vad som är legitimt och illegitimt i presidentmaktens utövning.

Jag är villig att medge att hithörande frågor borde ha diskuterats mer i FP. Den styrande premisens giltighet ägnas för all del ett eget kapitel

(FP, 18—34), men detta är förhållandevis allmänt och går inte explicit in på vad jag vill ha sagt i detta genmäle, nämligen att vi får ett annat beteende när vi har andra regler. Jag kan naturligtvis inte veta att det förhåller sig så när vi

diskuterar presidentmakten i Finland. Men ingen kan heller veta att det inte förhåller sig så. Fråga blir därför om en rimlighetsbedömning, och jag menar att min bedömning har en hög grad av rimlighet.