

»Om Finlands förhållande till utländska makter bestämmer presidenten...»

Statsförfattningsreformen och den dualistiska presidentmakten

TEIJA TIILIKAINEN

Presidentmakten skall prövas som helhet

De ledande principerna för den politiska maktfördelningen i Finland är parlamentarism och presidentmakt. Kombinationen är litet märklig, och har ofta blivit betraktad närmast som en finländsk säregenhet. Under de senaste tiderna har det dock igen visat sig, hur säregenheten hos denna kombination i själva verket ansluter sig till den roll som indelningen av politiken i utrikes- och inrikesfrågor har erhållit i Finland. Som ett *konstitutivt* drag av det politiska systemet bygger politikens tudelning ursprungligen på det nationalistiska statsbegreppet som i slutet av 1800-talet infördes i det finländska politiska tänkandet bl.a. av J.V.Snellman och Y-S. Yrjö-Koskinen¹. Denna teori om staten som ett villkor för ett gott politiskt liv inbegreper tanken om ett mellanstatligt liv som för evigt var dömt att förbli mindre gott och som således förutsatte ett beslutsfattande som var speciellt lämpat för sådana förhållanden. I Finlands politiska system kom detta att betyda att presidenten har två olika funktioner. Presidenten som i inrikespolitiken först och främst uppträder som förmedlare i demokratins namn utövar i ut-

rikespolitiken befogenheter närmast likt en enväldshärskare.

Ingrepp i presidentmakten har alltid varit principiellt svåra frågor i det finländska politiska livet. Den statsförfattningsreform som sedan slutet av 60-talet mer eller mindre oavbrutet har varit i gång har trots alla svårigheter i två omgångar kunnat reformera presidentmakten². Strävan till demokrati och parlamentarism har åberopats som grunder för dessa reformer. Under de senaste tiderna har dessa grunder ytterligare förstärkts av de internationaliseringstendenser som kommit uttryck i en strävan att förenhetliga Finlands politiska system med dess västerländska motsvarigheter. Denna tendens återspeglar sig också i andra aktuella statsförfattningsreformer, av vilka förändringarna i de grundläggande fri- och rättigheterna och förbudet att lämna lagar vilande kan nämnas som exempel. Vad gäller presidentmakten så har detta nytänkande inspirerat till en snabb och effektiv omprövning av presidentens inrikespolitiska befogenheter. Däremot har nytänkandet inte nått ett element som ligger på ett djupare plan och återigen har att göra med politikens indelning i statscentrerade termer.

¹ Termer som nationalism och liberalism används i denna artikel som generella och neutrala benämningar på vissa politiska teorier eller, rättare sagt, teori-inriktningar. Denna neutralitet skall betonas i synnerhet beträffande »nationalismen» som i det senare språkbruket har fått en påfallande negativ laddning.

² De två reformpaketen byggde på regeringens propositioner nr 252/1984 och 232/1988. Båda riktade sig i första hand till sättet att välja president, men innehöll också förändringar av presidentens befogenheter.

Det är tvivelaktigt huruvida själva sättet att ompröva Finlands politiska maktfördelning svarar mot den mycket efterlysta modernitetens anda. Att hålla isär presidentens inrikespolitiska och utrikespolitiska befogenheter i statsförfattningsreformen, och i hela den politiska debatten i anslutning här till, ger ett intryck av att denna indelning skulle vara ett obestridligt element i den finländska politiska kulturen. I denna artikel kommer tre argument att läggas fram för en statsförfattningsreform med en mera utvidgad utgångspunkt. Jag påstår för det första att vad gäller presidentmakten, riktar sig de författningsmässiga ändringstryck som resulterar från den europeiska integrationen framför allt mot presidentens dualistiska position. Ju mera integrerat Finland blir desto mindre betydelse kommer en nationell indelning av politiken i utrikes- och inrikesfrågor att ha. För det andra anser jag att trots att ideologiska kompromisser i dylika politiska frågor är nödvändiga håller det på att i detta specifika fall uppstå en konstitutionell hybrid som av rent praktiska skäl inte är ändamålsenlig. För det tredje vill jag hävda att denna konstitutionella dualism till sin styrka och kategoriska natur redan nu är enastående i ett europeiskt sammanhang. Den europeiska integrationen undergräver samtidigt utrikespolitikens traditionella position åtminstone från två olika håll.

Den avgående monarken och uppväxande demokraten hos finländsk presidentmakt

Söker man idéella förebilder för den finländska presidentmakten så finner man den mest direkta av dem i den gamla gustavianska grundlagen som gällde i Finland fram till den första självständiga grundlagen år 1919. Denna gamla grundlag byggde ännu på det lutherska begreppet om en oföränderlig ståndindelning som grunden för det politiska livet. Trots att maktfördelningen mellan kungen och ständerna hade varierat i de olika gustavianska grundlagarna hade kungamakten inte ännu framstått som en härledning av folkets vilja i modern konstitutionell bemärkelse (Jyränki 1989, 79)³. Innehållsmässigt vittnade kungens befogenheter om kungamaktens förknippande med den växande byråkratiska statsapparaturen.

³ Den lutherska kungen var »kung med Guds nåde» (Kauppinen 1991).

I Finlands strävanden att lösgöra sig från det ryska väldet blev den gamla svenska grundlagen ett viktigt instrument för självständighetskampen i konstitutionalismens anda. Efter att ha upptäckts i egenskap av en modern konstitution kom denna lag att symbolisera västerländskhet och samhörighet med Norden, i motsats till det förtroende för tsarväldet som var kännetecknande för nationalismen⁴. Men den gamla kungamakten framstod, om än mera indirekt, som en förebild för den politiska maktfördelningen också i sådana fall där någon förbindelse med den gustavianska konstitutionen inte kunde godkännas. I dessa fall härleddes presidentmakten i första hand från den sårta maktfördelningen.

Den lutherska kungamakten lever kvar i den finländska presidentens omedelbara lagstiftningsmakt⁵. Presidenten utfärdar förordningar, avger regeringens propositioner till ny lagstiftning och stadfäster lagarna. Den historiska utgångspunkten är att dessa befogenheter till sin natur är allmänna, d.v.s. att de har begränsats bara till de delar som det finns uttryckliga stadganden om (Hidén och Saraviita 1985, 150). Presidenten är i sin lagstiftningsmakt inte heller bunden vid något bestämt ändamål trots att de konstitutionalistiska strävandena har lyckats binda hans beslutsfattande till vissa former. Presidentens beändnings- och dispensmakt har en idéell anknytning till kungens befogenheter på lagstiftningens och lagtolkningens områden. Till sådana befogenheter som mera än någonting annat symboliserar den klassiska kungamakten hör också presidentens roll som krigsmaktens överbefälhavare samt hans rätt att bevilja och upphäva finskt medborgarskap.

Kännetecknande för den svenska tidens statsbegrepp var inte bara de oföränderliga politiska kategorierna, kungen och ständerna, utan också det utvecklade byråkratiska och administrativa ma-

⁴ Tanken om att den gamla grundlagen »upptäcktes» i en ny betydelse för sig till den begreppsmässiga förändringen som hade skett, i detta fall i och med det liberala tänkandets spridning (t.ex. Jussila 1969 och 1987, Jyränki 1989).

⁵ I denna »överföring av stadganden» spelade Meckelinska senatens förslag till regeringsform från år 1907 en betydelsefull roll. Detta förslag byggde på en konstitutionalistisk och utbyggd tolkning av den gamla författningen (Lindman 1969, 8; Meckelinska senatens förslag till regeringsform 1975).

skineriet som uppfattades som kungens redskap visavi ständerna (Jussila 1987, 59). En kvarleva av detta förhållande är den finska presidentens omfattande utnämningssätt beträffande de högsta ämbetena. Presidenten har också befogenhet att utöva ett allmänt inseende över statens förvaltning, att infordra upplysningar och utföra inspektioner.

Presidentmakten avpolitiserar

Trots sin fundamentala roll som förebild för den finländska presidentinstitutionen har den lutherska kungamakten bara utgjort en historisk referensram för de mera moderna idéstrukturer på vilka presidentmakten aktivt har byggts. Många av de hittills nämnda klassiska befogenheterna har i praktiken överskuggats av politiska former som ger uttryck för modernare maktfördelningsprinciper⁶. Den idéella tradition som bidrog till moderniseringen av den gustavianska kungamakten, dock utan att föra den alltför långt bort från den kulturella och historiska tradition som den representerade, var den politiska liberalismen. Konstitutionell monarki framstod i detta tänkande som ett ideal för det finska statsskicket. Den tidiga förtruppen för denna tradition fanns i det Svenska partiet med Leo Mechelin som den mest framträdande gestalten. Efter att försöket att grunda ett liberalt parti hade misslyckats splittrades den liberala idétraditionen in i flera versioner⁷.

Det liberala arvet i Finlands presidentmakt baserar sig framför allt på maktfördelningsläran. Maktfördelningsläran jämkade ihop demokratin,

det liberala styrelseidealet, och presidentmakten. Idén bakom denna lära är att en indelning av regeringsmakten i olika maktcentra, som effektivt balanserar varandra, är den bästa garantin för individernas och minoriteternas politiska frihet (Lindman 1969, 20). Presidentmakten blev en broms mot massvälde och mot tillväxten av det offentliga. Detta innebar att även om hans roll enligt detta tänkande skulle vara tillräckligt stark borde den till arten vara regulativ, och ligga ovanpå det politiska maskineriet, snarare än bli en del därav. Maktfördelningsläran, där den finländska presidenten framför allt gestaltas som garanti för regeringens relativa handlingsfrihet, har sedan den av K.J. Ståhlberg ledda grundlagskommittén utgjort en ledande princip i det finska politiska systemet⁸.

De befogenheter som gör presidentinstitutionen effektiv med avseende på den politiska maktens form, och inte med avseende på dess innehåll, ansluter sig till presidentmaktens regulativa roll mellan riksdagen och regeringen. Presidenten kallar statsrådets medlemmar och befriar dem från deras uppdrag (RF 36§). Bakom denna befogenhet ligger tanken om ett system av jämvikt mellan regeringen och folkrepresentationen (Lindman 1969, 22). Presidentens rätt att vid behov upplösa riksdagen har varit ännu viktigare med tanke på den styrka som denna presidentroll ansågs förutsätta. Det är dock skäl att observera skillnaden i det idéella ursprunget mellan denna befogenhet och en befogenhet som funktionellt är mycket nära anknuten till den. När upplösningsrätten har anslutits till riksdagens »rent tekniska» funktionsduglighet, i Benjamin Constantins anda, ger rätten att utlysa nyval uttryck för en annorlunda presidentmakt (Jyränki 1981, 183). Denna nationalistiska presidentroll blir den sista, historiska presidentbild som beskrivs här.

Presidenten som nationens fader

Det nationalistiska politiska tänkandet, som i Finland hade sitt ursprung i 1800-talets kulturromantik, bidrog tillsammans med liberalismen till en radikal förändring i uppfattningen om den poli-

⁶ Presidenten deltar mycket sällan i beredningen av lagpropositioner (Hidén och Saraviita 1985, 167). Presidentens förordningsmakt har parlamentariserats i och med att riksdagslagstiftningens område har utvidgats (Anckar 1983, 111; Jyränki 1981, 326). Befälet över Finlands krigsmakt har presidenten oftast under krigstid överlåtit på en annan person (Anckar 1983, 119). Presidentens dispensrätt gäller enbart sådana fall, där ifrågasvarande lag innehåller ett stadgande därom (Hidén och Saraviita 1985, 171).

⁷ Svenska partiet (f.o.m. 1906 Svenska folkpartiet) representerade bäst den liberala ideologin i alla dess bemerkelser. På finskt håll förenade sig liberalismen med nationalismen så att det politiskt mera liberala och reformvänliga Ungfinska partiet hade en mera nationalistisk språk- och kulturpolitik än det Gammalfinska partiet (Borg 1965, 9ff.).

⁸ Lindman beskriver i detalj hur maktfördelningsläran infördes in i den nya finländska konstitutionen (Lindman 1969, 7ff.).

tiska maktens natur. Nationens framväxt som utgångspunkt för politiken innebar att man tog avstånd från de svenska elementen i Finlands politiska liv och upphöjde de finska ständerna till ställning av symbol. Den idé som nationalismen delade med det gamla lutherska maktbegreppet var att det politiska livet knöts till ett högre ändamål och mening⁹. Nationen ansvarade dock för förverkligandet av denna mening genom sin enighet och genom en aktiv samverkan i det politiska livet.

Den presidentmakt som de nationellt sinnade ville införa i Finland skulle därför ingalunda vara en kvarleva från den svenska tiden utan historiska förebilder söktes framför allt i autonomtidens styrelsesätt och maktfördelning. I den nationalistiska teorin kom presidentmakten att representera nationell enighet i motsats till det politiska fältets splittring i särintressen (Lindman 1969, 38ff.). Kontrasten är uppenbar mot det liberala maktbegreppet *pouvoir neutre* som innebar ett avbrytande av presidentens förbindelser med samtliga politiska kategorier. Den nationalistiska presidenten är politisk i den bemärkelsen att han uppträder som folkets representant med uppgift att stå för dess historiska och nationella samhörighet. Presidentmaktens roll som en historisk kontinuitet har tagit sig uttryck i de långa mandatperioderna och i förbudet att begränsa deras antal.

Med tanke på den nationalistiska presidentmaktens målsättningar är det uppenbart att området där kraven på en dylik makt kulminerar är landets utrikesförhållanden. Presidentens utrikespolitiska ledarskap har, trots påpekanden om dess något oklara inträde i vår konstitution, utgjort den mest obestridliga delen av presidentmakten¹⁰. Den nationalistiska synen på internationella re-

lationer ställer alldeles speciella krav på enighet i det utrikespolitiska beslutsfattandet. Denna syn har alltid förefallit särskilt befogad beträffande Finlands östrelationer, vilka således har utgjort det viktigaste motivet för presidentens suveräna befogenheter i utrikespolitiken. Ett annat element, som har påverkat uppfattningarna om omfånget av presidentens utrikespolitiska makt, är idén om de olika politiska frågornas olika värde och om utrikespolitikens företrädare framom inrikespolitiken i en sådan hierarki.

Även lagstiftningsmakten har på ett grundläggande sätt påverkats av en nationalistisk teori. Den finländska presidenten har två legislativa befogenheter som gör honom till en väktare av nationens djupare väsen i nationalistiska termer. Den suspensiva vetorätten med vilken presidenten kan uppskjuta riksdagslagarnas tillkomst har framhävt den betydelse som möjligheten till överläggning har i lagstiftningsarbetet. En annan befogenhet som i likhet med den föregående kan innebära ett ställningstagande till lagstiftningens innehåll är presidentens rätt att vid behov utlysa nyval. Denna rätt att vädja till folket uttrycker möjligheten att efterlysa en förändring i politiken.

Demokrati, parlamentarism och integration som grunder för förändring

Det förändringstryck som sedan det sena 60-talet har riktat sig mot presidentmakten kan fångas med hjälp av två begrepp. Strävandena att *demokratisera* presidentmakten har i första hand varit av liberalt ursprung även om de också har understötts av starka nationalistiska argument. Kravet på demokratisering riktade sig först och främst mot presidentvals systemet som i enlighet med dessa krav förändrades till ett direkt folkval 1991¹¹. Karaktäristiskt för dessa strävanden var dock att de inte avsåg rubba den rådande maktfördelningen mellan de högsta politiska or-

⁹ Den hegelianska statsteorin som stod som en idéell förebild för Snellman utgick ifrån att staten är en nationalanda som söker sin egen uppfyllelse. Som det politiska livets slutgiltiga ideal anses staten således vara sin egen legitimation (Snellman 1928, 186).

¹⁰ Angående RF 33§ brukar man hänvisa till det faktum att grundlagstiftarnas exakta mening med denna paragraf har förblivit oklar (Nousiainen 1985, 385; Jyränki 1981, 213). Det som emellertid är klart är att i den politiska debatten i anslutning till grundlagens stiftande framstod presidentens utrikespolitiska agerande som ett viktigt argument för presidentmakten (Lindman 1968 och 1969).

¹¹ Att demokratiseringskraven inte byggde på en enhetlig ideologisk grund framgick av de olika prioriteringarna mellan valsystemen (*Betänkade avgivet av revisionskommittén för statsförfattningen* 1983, 21). De som förespråkade ett sammansatt system (kombination av direkt folkval och det gamla elektorsystemet) ansåg att ett direkt folkval lätt skulle leda till en politisering av presidentens roll (jfr. *pouvoir neutre*).

ganen och att de således uttryckligen godkände maktfördelningsprincipen.

Maktfördelningsprincipen har däremot varit objekt för det förändringstryck som i parlamentarismens namn har riktats mot den finländska regeringsformen. Grovt räknat går denna viljan ut på att centralisera all makt till riksdagen, vilket i Finlands grundlag skulle innebära en upphöjning av RF 2§ till en suverän position. De förändringar i presidentens befogenheter som gjordes i samband med att det nya valsyste­met infördes innebar en eftergift till parlamentarismen men avsåg endast balansera, inte rubba, den rådande maktfördelningen¹². En principiell förändring i detta avseende signalerades i det betänkande som gavs av riksdagens grundlagsutskott i anslutning till den nämnda valreformen. I detta betänkande ställdes krav på att regeringen skulle fortsätta beredningen av statsför­fattningsreformen i enlighet med riktlinjer som ger uttryck för parlamentarismens principiella överhet¹³. I den fortsatta beredningen har förhållandet mellan parlamentarismen och maktfördelningen förändrats och parlamentarismen har börjat framstå som reformens ledande princip (Kommittébetänkanden 1992:2 och 1993:20). Karaktäristiskt för denna beredning har vidare varit dess betoning av en indelning i utrikespolitisk och inrikespolitisk maktutövning. De senaste reformförslagen ger således uttryck för en presidentmakt som i inrikespolitiken skulle vara nära nog representativ, men som däremot i utrikespolitiken inte nämnvärt skulle avvika från det gamla formatet¹⁴. Funktionsdugligheten av en dylik blandform förefaller i sig mycket dubiös.

Medan denna principiella förändring i sista minuten har blivit kontroversiell förefaller avskaffandet av de gamla monarkistiska befogenheterna däremot slutgiltigt ha erhållit allas samtycke¹⁵.

Det finns ytterligare en politisk strävan som återspeglar sig i beredningen av författningsreformen. Finlands integrering i EG kan uppfattas som en mera vidsträckt förändring i den politiska maktutövningens form. Hittills har integrationen inte frammanat konsekventa förändringstryck beträffande den finländska nationella maktfördelningen, utan viljan att trygga den rådande maktfördelningen har varit det ledande draget¹⁶. Integrationen har i stort sett hållits isär från statsförfattningsreformen. Problemet med detta förfarande är att de förändringstryck som är uppenbara följer av integrationen inte harmoniserar med de övriga reformsträvandena.

Det finländska medlemskapet i EG innebär framför allt att den traditionella indelningen i inrikespolitik och utrikespolitik allt mera förlorar sin betydelse. Detta beror på att EG i ökad utsträckning ifrågasätter nationen som grund för politiken och inför andra både mera individcenterade och europeiska strukturer. I den praktiska politiken innebär detta att en allt större del av de nuvarande utrikesförhållandena kommer att underkastas ett decentraliserat, politiserat och i en stor utsträckning transnationellt beslutsförfarande. Samtidigt blir den gemensamma utrikespolitiken underställd gemenskapens allmänna beslutsstruktur. Och ju mera den förenas desto mera reduceras den nationella rörelsefriheten också på de områden som förblir utanför. Det fö-

¹² De förändringar i presidentens befogenheter som byggde på reg.prop.232/1988 och trädde i kraft samtidigt med den nya vallagstiftningen år 1991 gällde begränsning av presidentens ämbetsperioder och rätten att upplösa riksdagen samt införde i konstitutionen uttryckliga stadganden om sättet att entlediga statsrådet eller medlem därav.

¹³ GrUB 4/1991 rd. Målsättningarna för reformen som utskottet förutsätter definieras fortfarande i gamla termer (avbalansera de tre organens maktbefogenheter och stärka riksdagens ställning). Att betoningen är ny framgår dock av det faktum att parlamentarisering efterlyses för de flesta viktigare presidentbefogenheterna, bland dessa den utrikespolitiska makten.

¹⁴ När denna artikel skrivs har statsförfattningskommissionen inte ännu avgivit sitt betänkande beträffande

de revisioner som det finländska EG-medlemskapet föreslås fordra till den högsta maktfördelningen. Jag antar dock att betänkandet till sin utgångspunkt liknar det i anslutning till EES-avtalet (Kommittébetänkande 1992:23).

¹⁵ Av partierna har bara Landsbygdspartiet motsatt överföringen av presidentens rätt att utfärda förordningar och största delen av hans utnämningssätt till statsrådet.

¹⁶ Integrationen har nog presenterats som en motkraft till presidentmakten, men det har varit frågan om enstaka debattinlägg och inte om en mera systematisk politisk argumentering. Utgångspunkten i regeringens officiella ställningstaganden har varit att den gamla maktfördelningen bibehålls (t.ex. statsrådets upplysning eller meddelande till riksdagen om Finlands medlemskap i EG 1992).

refaller som om ett finländskt EG-medlemskap på ett avgörande sätt kommer att rubba en mycket permanent grund för presidentmakten. Ett beaktande av EG-medlemskapets inverkan på den finländska maktfördelningen måste alltså innebära att statsförfattningsreformen i detta avseende läggs på en ny bog.

Ett godkännande av EG:s politiska strukturer ställer krav på en jämnare presidentmakt. Beaktar man detta krav kan den politiska maktfördelningen bli föremål för en bättre, och mera långsynt, politisk prövning. Detta innebär en prövning av parlamentariserings- och demokratiseringsviljan visavi presidentmakten som helhet. En lämplig grund och utgångspunkt för ett dylikt förfarande finner man i sådana teoretisk-idéella typologiseringar av presidentmakten och parlamentarismen, för vilka Jaakko Nousiainens rapport till statsförfattningskommissionen är som ett fint exempel (Nousiainen 1993). I Nousiainens framställning får presidentmakten fyra olika former vilka utöver det mera ceremoniella presidentämbetet och det rena semipresidentiella systemet omfattar Sven Lindmans »pouvoir neutre»-föreställning och en modell, där presidentmakten framstår som tolk för folkviljan. Den sista modellen bygger på Dag Anckars teoretiska konstruktion (Anckar 1984). Utgångspunkten för en författningsreform skulle således inte så mycket finnas i de rådande befogenheterna, det dualistiska elementet inräknat, utan i en allmän helhetsyn på presidentrollen.

Denna artikel syftar inte till att i första hand argumentera för en särskild presidentroll. Den vill visa att ett element i presidentmakten, som oftast har tagits för givet, inte är så oföränderligt. Därför gäller det i det följande att ytterligare motivera ifrågasättandet av det dualistiska elementet genom att införa ett mera komparativt perspektiv. Följande granskning som mera allmänt diskuterar den utrikespolitiska maktens väsen och dess tillämpningar i andra politiska system, vill dock även ge en bakgrund för den utrikespolitiska maktens omstrukturering. Syftet är att granska den finländska dualismen ur ett vidare europeiskt perspektiv. Speciell uppmärksamhet ägnas åt den europeiska integrationen som ett motiv för förändring.

Utrikespolitiken som särområde i västerländska konstitutioner

Ett gemensamt drag för den utrikespolitiska makten i olika politiska system är dess betonade position som ett maktområde för exekutiven. Detta förhållande och dess fortsatta legitimitet blir föremål för behandling i följande kapitel. Här skall jag kort diskutera utrikespolitikens särställning inom exekutivmakten i olika politiska system.

Monarkens traditionella utrikespolitiska ledarskap synes inte ha kommit att prägla statsöverhuvudets befogenheter i de andra system som i någon form har bevarat denna institution. Finland är som ett unikt fall vad gäller kongruensen mellan konstitutionen och den politiska praxisen beträffande utrikespolitikens särskilda position. Statsöverhuvudets speciellt omfattande utrikespolitiska befogenheter har i många fall blivit en död bokstav. I sådana system där statsöverhuvudet faktiskt utövar utrikespolitisk makt framstår denna befogenhet endast som en del av hans generellt omfattande maktposition. Skillnaden mellan två utpräglade företrädare för detta system, Frankrike och USA, tycks i detta avseende vara att den amerikanska konstitutionen effektivt har hindrat presidentmaktens oproportionerliga förstärkning på något enskilt politikområde. Frankrikes president har tidvis lyckats lyfta fram utrikespolitiken som sitt särskilda intresseområde trots att konstitutionen inte stöder en dylik distinktion (Mény 1987, 225). Allmänt taget synes flexibiliteten i detta avseende vara störst i Frankrike, där utrikespolitikens position i hög grad påverkas av personfaktorer och partipolitiska förhållanden.

I de politiska system där utrikespolitiken leds av regeringen kan dess position bland andra saksområden granskas på basen av de två former av regeringsmakt som vanligen brukar identifieras. Regeringen kan antingen bruka sin makt som ett kollektiv, mer eller mindre under ledning av statsministern, eller dess makt kan ligga mera i händerna på de enskilda ministrarna. Utrikespolitiken har på många olika sätt erhållit en särskild position i de europeiska regeringarnas maktutövning trots att detta i ytterst få fall har någon konstitutionell grund.

Utrikesfrågorna har mer än andra politikområden kommit att förknipnas med regeringsöver-

huvudets person. Den tyska förbundskanslern har brukat lyfta utrikespolitiken, eller en bestämd del av den, till sitt specialområde (Smith 1991, 56). Också i Spanien och Belgien har statsministern mycket tack vare ländernas EG-medlemskap börjat framstå som en ledande figur i utrikespolitiken (Fitzmaurice 1983, 218). Det finns dock knappast fall i Europa där politikens praxis utgör ett direkt hot mot de konstitutionella stadgan-dena.

Utrikespolitiken brukar ofta få en elitistisk position i regeringar vilka fungerar som kollektiv. Detta kommer till uttryck bland annat i en informell hierarki mellan de olika ministrarna. Regeringsledamöternas olika prestige återspeglar sig i det kollektiva maktbruket samt i sättet att bli informerad och att delta i frågornas beredning. Typexempel på dylika informella hierarkier finns i England och Tyskland. I det senare landet har fenomenet ytterligare förstärkts av det faktum att utrikesministern ofta också fungerat som vicekansler (Von Beyme 1983, 140). En annan faktor med liknande följd kan upptäckas i utrikesministerpostens tendens att bli ett mera långvarigt ministerämbete än de andra¹⁷.

I sin kategoriska form är den finländska politikens tudelning som grund för det politiska beslutsfattandet mycket sällsynt. Det kan inte förnekas att utrikespolitiken på den politiska praktikens nivå tenderar att inta en särställning också i många andra stater. Men på grund av den mera pragmatiska natur som dessa distinktioner har tagit har de inte tätt sig lika problematiska i förhållande till integrationsutvecklingen som den finländska maktfördelningen.

Utrikespolitik, integration, parlamentarism

När den dualistiska presidentmakten nu har granskats ur ett allmänt komparativt perspektiv återstår att tackla frågan med hjälp av det instrument som har påståtts innebära en djupare förändring i de traditionella politiska koncepten. Genom att modifiera utgångspunkterna för politiken ger integrationsutvecklingen upphov till krav på grundläggande förändringar i den politiska maktutövningens form. De förändringskrav som är rele-

vanta i detta sammanhang berör modifikationen av den traditionella distinktionen mellan inrikespolitik och utrikespolitik; deltagandets decentralisering och en förstärkning av parlamentarismen på nya områden. Väsentligt är att granska hur de nuvarande EG-staterna har definierat sin EG-politik visavi denna indelning av politiken och i vilken grad de har kunnat upprätthålla denna indelning. Ett avgörande förändringsmoment ligger i Maastricht-fördraget som kan ses som ett första steg mot ett införlivande av den gemensamma utrikespolitiken i gemenskapens övriga beslutsstruktur.

Frågan om utrikespolitikens inskränkning kan således granskas ur två olika perspektiv. Ur nationell synvinkel ser det ut som om den politik som ligger utom räckhåll för parlamentet skulle ha ökat, vilket har lett till krav på ett mera effektivt deltagande av parlamentet. På grund av två faktorer har de nuvarande EG-staterna inte mött avgörande svårigheter vad gäller definitionen av parlamentariseringsgränser. Strukturerna för deltagandet i gemenskapspolitiken hade redan skapats, när den gemensamma utrikespolitiken trädde in. Ännu fram till våra dagar har denna politik utgjort en separat del av EG och byggt på en traditionell mellanstatlig uppställning. Definitionsproblemen har undvikits också genom att gemenskapspolitiken i stor utsträckning inkorporerats som en egen separat struktur i staternas politiska system. Detta har ofta betytt att den fått en position mitt emellan inrikespolitik och den traditionella utrikespolitiken. I de flesta EG-länder har ett parlamentsutskott inrättats för att behandla enbart gemenskapsfrågor. Till sina arbetsmekanismer är dessa utskott oftast mera effektiva än motsvarande utskott för utrikesärenden¹⁸. Regeringarnas skyldighet att informera parlamenten om sina åtaganden är mera strikt angående EG-politiken än den vanliga utrikespolitiken. Den nationella förvaltningen och beredningen av EG-frågor avviker betydligt från motsvarande processer i den övriga utrikespolitiken. Deltagandet är mindre centraliserat och sker i avsevärd omfattning också förbi

¹⁷ Rekordlånga ministerämbeten finns t.ex. i Norge (20 år) och Holland (15 år).

¹⁸ Exempel på effektiva integrationsutskott finns i Danmark och Tyskland. Medan den danska effektiviteten har haft mera politiska orsaker bygger de två tyska integrationsutskottens makt på en strikt juridisk grund (Niblock 1971, 38).

den egna regeringen. Det varierar från stat till stat huruvida EG-deltagandet koordineras via en statlig aktör eller inte, men också denna koordination brukar ske enligt ett särskilt mönster¹⁹.

Det visar sig att EG också mera direkt påför de nationella parlamenten funktioner som de annars inte nödvändigtvis skulle ha. Romfördraget förutsätter parlamentens medverkan i anslutning till förändring av grundfördragen och association av nya medlemmar. Allt som allt kan man konstatera att i de nuvarande EG-staterna har integrationen suddat ut distinktionen mellan inrikes- och utrikespolitiken genom att den skapat en ny kategori av ärenden som egentligen är både inrikes- och utrikespolitiska. Men det allra största hotet mot den tudelning av frågor som det här har varit tal om kommer dock från en integrationssträvan med ett mera federalistiskt innehåll.

Det har redan konstaterats att den gemensamma utrikespolitiken som medelst Enhetsakten (SEA) år 1987 inkorporerades i den övriga gemenskapspolitikerna på grund av sin mellanstatliga struktur ännu inte ifrågasätter den nationella politikindelningen. Maastricht-fördraget ger dock redan klarare uttryck för en strävan att underkasta gemenskapens utrikespolitik en allmän beslutsstruktur. De danska och brittiska regeringarna har systematiskt motsatt sig en utveckling i denna riktning som i moderata termer har understötts åtminstone av de holländska, tyska och franska regeringarna. Den enhetliga maktstrukturens mest lojala anhängare finns nog i gemenskapsorganen, särskilt i parlamentet. Det förefaller obestridligt att ju mera beslutsfattandet förenhetligas desto mindre kan utrikespolitiken inneha en särställning på nationell nivå. Samma decentraliserade och politiserade beslutstendenser som gjort sig gällande för den övriga EG-politiken sprider sig till utrikespolitiken.

Utgående från dessa framtidsvisioner förefaller den strikta dualism som karaktäriserar det finländska politiska beslutsfattandet allt mindre ändamålsenlig. Det är tvivelaktigt om en rationell och fungerande maktfördelning mellan presidenten och den övriga exekutiven kan upprätthållas

i en situation där presidenten har fulla befogenheter i vissa frågor och knappast några befogenheter alls i andra.

Presidentmakten och Europa

Jag har inte velat betrakta den finländska presidentmakten i termer av ont eller i gott. Jag har bara velat uttrycka en stor missstro mot dess inre struktur. Jag kommer att bli kritiserad för oärlighet av de som vill hävda att en utjämning av presidentmakten ingalunda kan ske så att man förstärker de inrikespolitiska befogenheterna. Jag är överens med dem och kan försvara mig bara genom att säga att diskussionen om hur presidentmakten egentligen borde se ut helt enkelt kräver en annan artikel med andra utgångspunkter.

Till de som kritiserar mig för att ha ifrågasatt presidentmaktens existensberättigande i och med att jag har angripit dess heliga grund vill jag svara, att det inte nödvändigtvis behöver vara så. Genom att ta presidentmakten i prövning som helhet kan vi diskutera huruvida detta ämbete i någon av dess historiska funktioner kunde berättigas utgående från tidens politiska atmosfär och krav. Integrationen kan, samtidigt som den ifrågasätter en tudelning av politiken, betraktas som stöd för vissa andra presidentroller. Därför anser jag det väsentligt att EG-medlemskapets implikationer för presidentmakten omedelbart tas i beaktande i den beredning och diskussion som ansluter sig till den pågående nedtoningen av presidentens inrikespolitiska befogenheter. De förändringar, som Finlands integrering medför i den politiska maktutövningen, måste vara som en av de grunder mot vilka till exempel presidentens förhållande till den övriga exekutiven granskas. Men innan detta görs skall arenan öppnas för en diskussion som gäller den dualistiska presidentmaktens fortsatta ändamålsenlighet. Det är där som ödesfrågan för den finländska presidentmaktens europeisering ligger och inte i beslutet om vem som skall representera landet i Europeiska Rådet.

KÄLLOR

- Anckar, Dag (1983): *Folket och presidenten*. Finska Vetenskaps-Societeten, Helsingfors.
Betänkande avgivet av revisionskommittén för statsförfattningen. *Kommittébetänkande 1983:49*. Helsingfors.

¹⁹ T.ex. i Frankrike koordineras EG-relationerna via ett särskilt sekretariat som underlyder statsministern. I England delas mosvarande uppgift av utrikesministeriet och statsministerns kansli (Cabinet Office) (Roberts och Lovcey 1984, 197).

- Beyme, Klaus von (1983): *The Political System of the Federal Republic of Germany*. Gower, Aldershot, Hants.
- Borg, Olavi (1965): *Suomen puolueet ja puolueohjelmat 1880–1964*. WSOY, Porvoo.
- Brotherus, K.R. (1963): *Suomen valtiollisen järjestyksuodon kehitys*. WSOY, Porvoo.
- Fitzmaurice, John (1983): *The Politics of Belgium*. C.Hurst & co., London.
- Hidén, Mikael och Saraviita, Ilkka (1985): *Statsförfattningsrätten i huvuddrag*. Finlands juristförbunds förlag ab, Helsingfors.
- Jussila, Osmo (1969): *Suomen perustuslait, venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808–1863*. Suomen historiallinen seura, Helsinki.
- Jussila, Osmo (1987): *Maakunnasta valtioksi*. WSOY, Porvoo.
- Jyränki, Antero (1981): *Presidentti*. WSOY, Porvoo.
- Jyränki, Antero (1989): *Lakien laki*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Kauppinen, Paavo (1992): *Suomen valtiosääntöjen aate- ja käsitehistoriallisesta taustasta*. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Lindman, Sven (1969): *Från storfurstendöme till republik*. Ekenäs tryckeri ab., Ekenäs.
- Lindman, Sven (1968): Eduskunnan aseman muuttuminen 1917–1919. Artikel i *Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI*. Eduskunnan historiakomitea, Helsinki.
- Mechelinska senatens förslag till regeringsform* (1975). Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Åbo.
- Mény, Yves (1990): *Government and Politics in Western Europe, Britain, France, Italy, West Germany*. Oxford University Press, Oxford.
- Nousiainen, Jaakko (1985): *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY, Porvoo.
- Nousiainen, Jaakko (1993): *Parlamentarismin neljä mallia*. Rapport till statsförfattningskommissionen, augusti 1992. Kommittébetänkande 1993:20, s.145–169. Helsingfors.
- Riksdagen, Republikens President, Statsrådet -revision av maktbefogenheterna. *Kommittébetänkande 1993:20*. Statsförfattningskommissionens betänkande. Helsingfors.
- Smith, Gordon (1991): The Resources of a German Chancellor i *West European Politics* April 1991, s. 48–62.
- Snellman, J.V. (1928): *Kootut teokset II*. WSOY, Porvoo.
- Ulkopolitiikka ja kansainväliset asiat. *Kommittébetänkande 1992:2*. Statsförfattningskommissionens delbetänkande. Helsingfors.
- Valtiosääntökomitea 1992:n osamietintö, ETA-sopimuksesta aiheutuvat järjestelyt. *Kommittébetänkande 1992:23*. Helsingfors.