

Finland inför millenniumskiftet: en regimbestämning

Dag Anckar

Den uppmärksamhet som den statsvetenskapliga forskningen ägnar världens länder är naturligtvis ojämnt fördelad, varvid olikheterna beror av många omständigheter, sådana som den statsvetenskapliga professionens storlek och utbredning i respektive land, landets synlighet i storpolitiska och andra spektakulära sammanhang, och eventuella särskilda tilldragelser och händelser. Finland hör till den stora grupp av länder som inte är osynliga, men ej heller väldigt synliga. I ett särskilt avseende har Finland emellertid haft en ganska stor synlighet. När fråga blir om klassificeringar av länder enligt regimtyp, får Finland ofta, i likhet med framför allt Frankrike, exemplifiera och kasta ljus över den semipresidentiella kategorin. Redan i det dokument som mer än andra initierat en debatt om semipresidentialism, nämligen Maurice Duvergers berömda artikel från år 1980, figurerar Finland på ett framträdande sätt. Duverger identifierade sju semipresidentiella regimer i Europa, och underkastade dem en jämförande analys; ett av hans resultat var att regimerna i praktiken fungerade på ganska olikartade sätt, varvid "dualism operates or has operated in a real sense in Finland, Portugal and the Weimar Republic" (1980: 173).

I likhet med Duverger låter, som sagt, många andra författare Finland figurera i sammanhang som belyser gränsmarken mellan parlamentarism och presidentialism. "The best-known example of limited presidentialism is found in the USA, but semi-presidential systems like those in France and Finland also conform to this model", heter det i en färsk och auktoritativ handboksframställning (Heywood 1997: 320). "An established form in France and Finland, the dual executive has proved attractive to postcommunist regimes", står det i en annan lärobok (Hague, Harrop, Breslin 1998: 212); i ett nordiskt bidrag till läroboksfloran anför att "Finland och Island tillhör tillsammans med ytterligare några europeiska länder en statstyp som ibland benämns semipresidentiell, ibland dualistisk parlamentarism" (Petersson 1998: 83). I sin flitigt citerade bok om den konstitutionella ingenjörskonsten uppehåller sig Giovanni Sartori i ett par passager rätt utförligt vid Finland; bl.a. reviderar han, för att kunna inräkna Finland i semipresidentialismens familj, på en punkt (valsättet) sin definition av en semipresidentiell regim (1994: 133-134). "Before 1958, Finland was the only example", berättar Jean Blondel (1992: 163), alltid lika tvi-velaktigt svepande i ton och budskap, i en framställning om det dualistiska ledarskapets utbredning i västländerna; i en komparativ framställning noterar Denis och Ian Derbyshire (1993: 61-62) att Finland, Frankrike, Libanon, Ma-

rocko, Portugal och Sri Lanka är de tydligaste exemplen på demokratier med en dualistisk exekutiv. Listan över liknande omnämmanden av Finland kunde göras mycket lång.

Emellertid, härom skall denna uppsats¹ handla, kan Finland i fortsättningen inte påräkna ett lika stort intresse för sin semipresidentiella regim. Orsaken härtill är helt enkelt att Finland står i beråd att byta och delvis redan har bytt regim; landet är ej längre semipresidentiellt och kan följaktligen ej längre vara en semipresidentialismens skyltdocka. Denna uppsats behandlar det nyssnämnda regimskiftet i Finland, och har fyra egentliga avdelningar. Den första tecknar en bakgrund – den redogör, i form av en översikt, för den maktposition som presidenten gavs i den finska författningen från år 1919, ograverad i dessa avseenden fram till slutet av 1980-talet. Den andra avdelningen behandlar och presenterar de ändringar, av vittgående karaktär, som företagits – i skrivande stund är en grundlagsändring genomförd, antagen av riksdagen, som träder i kraft den 1 mars år 2000 och som på ett dramatiskt sätt reducerar presidentmakten i Finland. Den tredje avdelningen innehåller några reflexioner kring förändringens orsaksbakgrund, och den fjärde och sista avdelningen innehåller en tentativ regimbestämning. Den försöker ange vart Finland är på väg. Uppsatsens allmänna syfte är informerande snarare än analytiskt – uppsatsen framspringer ur en tro att viktiga saker har skett och sker på regimnivå i Finland som inte tillräckligt uppmärksammas, och som åtminstone en nordisk statsvetarkrets bör vara medveten om.

Presidentens ställning 1919-1987: en översikt

Finlands regeringsform av år 1919 tillkom efter en författningsstrid, i vilken två huvudsakliga viljor stod emot varandra (t.ex. Lindman 1968; 1969; Anckar 1987: 57-60). Den politiska vänstern, som genom rösträttsreformen av år 1906 erhållit en kanal av avgörande betydelse till det politiska beslutsfattandet, företrädde den rena parlamentarismens idé – något konkurrerande organ till riksdagen ville man inte veta av; en dualism som skulle försvaga och hota det parlamentsvälde man tillkämpat sig kunde man inte acceptera. Den politiska högern, å den andra sidan, företrädde en maktfördelningsidé. Som en motvikt till en folkvald riksdag behövdes, ansåg man, en stark regeringsmakt som kunde motverka och uppmjuka vänsterns politiska inflytande och samhällslivets radikaliserings; den lämpliga operationaliseringen var en med starka och tydliga befogenheter utrustad statschef. Slutresultatet blev en kompromiss, framgångsrik och framtagen huvudsakligen av de partier som bildade den politiska centern. Kompromissen bar, här kastade frihetskriget 1918 en lång skugga över författningskampen, högerns märke mer än vänsterns: Finland fick en president med starka befogenheter, ett auktoritativt statsöverhuvud som kunde motverka folkrepresentationens dominans.

Bedömningarna av vad detta komme att innebära i praktiken varierade mycket. Det fanns t.o.m. de som menade att presidentmakten antagligen bleve en död bokstav och att presidentens oberoende ställning i praktiken bleve helt neutraliserad (Reuterskiöld 1919). Så skulle emellertid ej bli fallet. I sin dok-

torsavhandling om presidentens ställning i Finlands parlamentariska system kom Tuttu Tarkiainen år 1938 till slutsatsen att de två första årtiondena av författningspraxis hade visat en förmåga hos presidentämbetet att kvarbli vid sina rättigheter och motstå försök att parlamentariserade presidentiella prerogativen; många andra och senare iakttagelser bekräftar detta mönster. Antero Jyränki har sålunda konstaterat att den faktiska författningen långt är identisk med den skrivna författningen vad presidentmakten beträffar (1981: 176), och Sven Lindman har, med en träffande formulering (1974: 455), noterat att medan presidentmakten under perioden 1919-1956 närmast kännetecknades av en zig-zag-utveckling, har den senare stabiliserats på en hög nivå. I sin här tidigare nämnda uppsats gjorde Duverger ett försök att uppskatta presidentmaktens formella och reella vikt och betydelse i de semipresidentiella regimerna; hans bedömning var likalydande. Presidenten i Finland hade enligt honom de största formella befogenheterna och stod endast efter presidenten i Frankrike vad de reella befogenheterna beträffar (1980: 179). Det är i själva verket inte en överdrift att säga att semipresidentialismen i Finland under särskilt 1970-talet kom att antaga presidentiella drag.

Syftet med detta avsnitt är, som sagt, att tillhandahålla en överblick av presidentens befogenheter i Finland, sådana de var innan revisionsvägen satte in mot slutet av 1980-talet. Ett första konstaterande kan då vara att presidenten på olika sätt medverkade i utövandet av legislativ makt. Han avgav nämligen regeringens propositioner till riksdagen och var härvid mycket mer än ett postkontor – han var oförhindrad vägra avge proposition, och han kunde, om han ville, efter förgottfinnande ändra propositionens innehåll. Att dessa rättigheter nyttjades sparsamt innebar inte att de var försumbara eller oviktiga – praxis inrymde naturligtvis konsultationer mellan regering och president i vilka meningssmottagningar kunde upptäckas och undanröjas: presidenten kunde sätta sin stämpel på propositioner redan innan de formellt förelades honom. Till denna initiativrätt var också kopplad en återkallningsrätt. Vidare var presidentens medverkan nödvändig vid stadfästandet av lagar. Han kunde nämligen vägra stadfästa en av riksdagen stiftad lag, och när så skedde, var lagen återförvisad till riksdagen som blott genom att antaga den ånyo i oförändrat skick efter nyval kunde bryta presidentens veto. Bedömningar har gjort gällande att stadfästelserätten har spelat en ringa roll som uttryck för en självständig aktivitet från statschefens sida (t.ex. Lindman 1979: 50); under 1960-talet, enligt en tillgänglig statistik, kom presidentens vetorätt i varje fall till bruk i sammanlagt 20 fall (Jyränki 1981: 302). Presidenten var alltså ålagd viktiga uppgifter i lagstiftningsarbetets såväl input- som outputsleden: han övervakade dukningen av riksdagens arbetsbord och han kontrollerade resultaten av riksdagens arbete. Han hade dessutom en viss självständig lagstiftningsrätt såtillvida som han kunde utfärda förordningar i särskilda ärenden.

Presidentens maktställning gentemot riksdagen kom vidare – och framför allt – till uttryck däri, att han hade rätt att upplösa riksdagen och utlysa nyval. Författningen stadgade inte något om det syfte i vilket riksdagen kunde upplösas – presidenten hade fria händer, och kunde när som helst, efter eget förgottfinnande, tillgripa upplösning. Han var därmed tillförsäkrad ett mäktigt vapen

med vilket han, om han ville, kunde skapa betydande svårigheter för riksdagen och partierna i riksdagen. En riksdagsupplösning innebär att det normala riksdagsarbetet avbryts och att lagberedningen stannar upp; de förestående nyvalen skapar osäkerhet och kostnader för partierna och för riksdagsmännen som skall försöka förnya sina mandat (Hidén – Saraviita 1978: 140-141) – presidenten har i sin upplösningrätt, särskilt då den är obegränsad, ett instrument som gör honom till en tung motvikt mot riksdagen. Det är möjligen riktigt att säga att institutets praxis visar att det dock huvudsakligen nyttjats för att skapa förutsättningar för majoritetsparlamentarism eller annars för att slita politiska tvister och att det brukats snarare med riksdagsmajoritetens samtycke än mot dess vilja. Meningen att institutet har använts till övermått och ibland på tämligen lösa grunder (Lindman 1979: 49-50) kan dock knappast helt tillbakavisas.

Presidentens verkställande maktbefogenheter har inneslutit olika komponenter. Han har varit krigsmaktens överbefälhavare, han har haft en betydande utnämningrätt, han har utövat ett allmänt förvaltningsinseende, och han har varit utrikespolitikens ledare. Utnämningrätten har varit central i så måtto att den inkluderat rätten att utnämma regering. Den har förvisso begränsats av parlamentarismens krav därpå, att regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende; presidenten har dock inte ansetts förpliktad på förhand utreda om den regering han utnämmer verkligen har ett sådant förtroende. Han har helt enkelt, praxis blev tidigt sådan (Jyränki 1981: 96), haft rätt att utgå ifrån och förutsätta att varje regering han kallar har riksdagens förtroende till dess annorlunda uttryckligen visats vara fallet. Presidentens starka grepp om regeringsbildningen innebar naturligtvis ett starkt grepp likväl om inrikespolitiken och dess förutsättningar. För de politiska partierna har, särskilt under vissa perioder, härnadståg mot presidenten och dennes politik t.o.m. medfört en uppenbar risk för politiska ökenvandringar, föranledda därav, att partierna av presidenten försatts i ett slags ”regeringskarantän” (Jansson 1992: 280). Olika grupperingar, extremvänstern likväl som socialdemokratin och den politiska högern, har under olika skeden av Finlands politiska historia och närhistoria fått utstå sådana karantäner (t.ex. Merikoski 1978: 68-69).

Väl så central som uppgiften att utnämma regering var uppgiften och rätten att bestämma om Finlands relationer till främmande makt, inkluderande relationerna till internationella organisationer. I vissa avseenden var denna rätt formellt beskuren – fördrag med främmande makter skulle som en huvudregel godkännas av riksdagen, och i frågor angående krig och fred beslöt presidenten med riksdagens bifall. I en lärobok om Finlands statsförfatning kan vi läsa att ”rätten att bestämma över utrikespolitiken är kanske allra viktigast av presidentens maktbefogenheter” (Hidén – Saraviita 1978: 148); påståendet har mer giltighet för senare än för tidigare skeden. Sålunda inträffade vid regeringsformens tillkomst inget som antyder att man avsåg göra utrikespolitiken till en specialdomän för statschefen – uppgiften att bestämma över utrikespolitiken var för honom en av många, den var inte den allt överskuggande (Lindman 1979: 50). Praxis under förkrigstiden synes i god samklang med en sådan förställning (t.ex. Jyränki 1981: 221-229); Finlands första presidenter var, på

det hela taget, inte starkt engagerade i utrikespolitikens ledning. Under efterkrigstiden kom presidenten dock alltmer att framstå som utrikespolitikens verkliga ledargestalt – till utvecklingen bidrog ett antal omständigheter, knutna till historiska skeenden i Finlands utrikespolitik och till landets speciella internationalpolitiska och geopolitiska situation; därjämte till personliga ambitioner, framför allt hos Finlands långvarige president Urho Kekkonen (1956-1981), om vilken jag på annan plats skrivit att han betraktade varje kritik av sig själv som en kritik av landets utrikespolitiska linje och därmed som ett undergrävande av landets vitala säkerhetsintressen (Anckar 1995: 224). Påpekandet förtjänar återges, eftersom det väl illustrerar den mekanism som förenade presidentens två centrala befogenheter att bilda regering och att leda utrikespolitiken. När presidenten var en stark utrikespolitisk aktör var detta ägnat att underbygga hans ställning som jämväl en stark och central inrikespolitisk aktör – eftersom utrikespolitiken förutsätter inrikespolitiska beredskaper, premisser och villkor skapade utrikespolitiken bindningar till inrikespolitikens innehåll, former och styrkecoefficienter (t.ex. Anckar 1984: 117-120, 190-192). Utrikespolitik och regeringsbildning sammanlöp, särskilt under Kekkonens tid, i en knutpunkt som cementerade presidentens ställning som en ledande politisk aktör.

Till ovanstående hastiga genomgång skall ett viktigt påpekande läggas, som gäller formen för presidentens beslutsfattande. Han var, med vissa undantag, ålagd fatta sina beslut i statsrådet på föredragning av den minister till vars ansvarsområde ärendet i fråga hörde; för att bli gällande skulle beslut under-tecknas av presidenten och kontrasigneras av den föredragande ministern. I vissa fall, d.v.s. när beslutet stred mot grundlag eller lag, var statsrådet skyldigt vägra till medverkan av presidentbeslut; i övrigt, mitt påpekande gäller detta, var statsrådet skyldigt medverka. Även om presidenten alltså inte kunde fatta olagliga beslut, kunde han i övrigt fatta beslut som gick emot vad statsrådet fann lämpligt och ändamålsenligt. Författningen var nog otydlig på denna punkt, men praxis blev redan tidigt den ovanstående. En konsekvens härav blev att president och regering genom informella kontakter och underhandlingar försökte anpassa sina viljor till varandra och försökte förhandsbeakta varandras inställningar och ställningstaganden – exempel härpå kan ganska lätt framletas ur det presidentiella beslutsfattandets praktik (Jyränki 1981: 155-161). Det är lätt att tro, om än svårare att bevisa, att presidenten i sådana förhandskontakter i regel inte var den undfallande parten. För att nu sammanfatta (och härvid förbigå flera mindre betydelsefulla presidentiella prerogativ): presidenten var utrikespolitikens ledare, genom sitt grepp om regeringsbildningen hade han jämväl ett instrument för inrikespolitikens ledning, vis-à-vis riksdagen hade han såväl en initiativrätt som en vetorätt och därtill en obegränsad upplösningrätt. Alla sina befogenheter kunde han i princip utöva utan statsrådets medverkan och därmed utanför en parlamentarisk kontroll; en politisk kontroll underkastades han blott vid presidentvalen med sex års intervaller. Hans ställning var sådan, att en initierad bedömare t.o.m. har frågat sig om den var förenlig med en demokratisk princip (Merikoski 1978: 68).

Presidentmaktens nedmontering: en översikt

Den bild av presidentmakten som tecknats ovan, är i dag, som sagt, föråldrad. Den bild som gäller i dag är annorlunda, nedtonad: den tecknar en försvagad och krympande presidentinstitution. Och den bild som kommer att gälla i morgon, d.v.s. när Finlands nya grundlag träder i kraft den 1 mars år 2000, är än mer annorlunda: den tecknar skärvor av en presidentmakt som en gång fanns. Marschen från en stark till en svag presidentmakt har varit på en och samma gång långsam och snabb – en gång inrättad, var presidentmakten under en period av snart sjuttio år definierad av samma författningsbestämmelser; när man började göra ingrepp i dessa, raserades makten till stora delar under en tidsperiod av drygt tio år. Detta avsnitt presenterar, med utelämnande av detaljer, de ändringar som gjorts. Presentationen sammanfattas i den tabellariska sammanställning som återges i Tabell 1, och återstoden av detta avsnitt är en kommentar till sammanställningen och dess innehåll. Sammanställningen är i huvudsak gjord med utgångspunkt i uppgifter och bakgrundsinformation som meddelas i *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till Regeringsform för Finland* (RP 1/1998; se även t.ex. Kevin 1998: 55-58).

Tabellen repeterar viktiga presidentiella prerogativ, och anger, i tidskronologi, de ändringar som gjorts. Som synes har ändringarna egentligen inträffat vid fyra olika tillfällen, som infallit vid tidpunkterna 1987, 1991, 1993 och 1999. De två första tillfällena kan egentligen ses som preludier, i det man till ändringar av valmetoden i presidentval kopplade smärre ändringar av vissa av presidentens befogenheter. Redan vid det förstnämnda tillfället, 1987, rörde man dock vid en principiellt viktig rättighet, i det man beskar presidentens vetorätt – i fortsättningen skulle gälla att riksdagsbehandlingen av en lag som presidenten inte stadfäst eller vägrat stadfästa inte längre skulle skjutas upp över nyval utan endast till följande riksdag. Det omak presidenten genom att nyttja sin vetorätt kunde åsamka riksdagen minskades alltså betydligt. I samma veva fogades till regeringsformen en bestämmelse om att riksdagens talman och riksdagsgrupperna skall höras i samband med betydande ändringar i statsrådets sammansättning; bestämmelsen bekräftade praxis, men innebar nog samtidigt ett fingrande på presidentens rätt att utnämna regering. Fyra år senare, ånyo i samband med en revidering av metoden i presidentval, gick man i författning om en djärv och betydande reducering av presidentens upplösningsrätt. Den innebar att presidenten kan besluta om upplösning av riksdagen endast om statsministern har väckt ett motiverat initiativ och efter att presidenten har hört riksdagens talman och riksdagsgrupperna. Beslutet därom, hurvida en upplösning skulle företas eller inte, förblev presidentens, men presidenten kunde inte längre självständigt, på eget initiativ och efter eget förgottfinnande, utöva sin upplösningsrätt.

Nästa ingrepp, år 1993, hade en alldeles särskild bakgrund. Finlands förestående inträde i Europeiska Unionen motiverade en översyn av regeringsformens stadgande (RF 33) därom, att presidenten bestämmer om landets relationer till främmande makter – hade stadgandet stått orört, hade konsekvensen varit att all EU-politik, då den ju kan tolkas innehålla utrikespolitiska aspekter, hade blivit överförd från regeringens till presidentens bord (Anckar 1998: 33;

Tabell 1. Nedbantande ingrepp i presidentens maktbefogenheter i Finland: en kronologisk översikt.

	1987	1991	1993	1999
Ingrepp i				
Presidentens				
– propositionsrätt				xx
– vetorätt	x			x
– förordningsrätt				xx
– upplösningsrätt		xx		
– rätt att kalla regering	x			xx
– rätt att besluta om utrikespolitiken			xx	x
– självständiga beslutsrätt				xx

Förklaring: x = smärre ingrepp; xx = betydande ingrepp

Nousiainen 1992: 266-267; Nousiainen 1998: 392). I syfte att undgå sådana bisarra förvecklingar lade man till regeringsformen en ny paragraf, RF 33 a, som avsåg garantera att regeringen fortfarande behöll kontrollen över den allmänna politiken – enligt denna paragraf svarar regeringen för den nationella beredningen och verkställigheten av beslut som fattas i EU; därjämte medverkar riksdagen i den nationella beredningen av sådana beslut. Riksdagens grundlagsutskott menade i ett omstritt utlåtande att denna nya paragraf i själva verket omfattade alla beslut inom EU, oberoende av innehåll; tolkningen skapade onekligen en underlig dualism på utrikespolitikens område. En konsekvens av tolkningen är nämligen att presidenten bestämmer över Finlands relationer till t.ex. USA och Ryssland, medan regeringen bestämmer över Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska relationer inom EU! President Martti Ahtisaari meddelade att han inte för egen del godkänner grundlagsutskottets tolkning, och efter förvecklingar, som bl.a. gällt frågan vem, presidenten eller statsministern, som representerar Finland i möten inom Europarådet, har en praktik utformat sig enligt vilken båda representerar, om än det är ostridigt att statsministern går i spetsen för Finlands Europapolitik (se t.ex. Arter 1999: 238-239). Kontroversen illustrerar den allmänna svårigheten att numera i konstitutionella texter särhålla utrikespolitik och inrikespolitik (Nousiainen 1998: 394-395); här skall den noteringen göras att EU-frågan minsant gav en god draghjälp åt det konstitutionella reformarbetet i Finland. Den nödvändiggjorde en tydlig reducering av presidentens befogenheter på utrikespolitikens område.

I och med de ovan nämnda reformerna hade i och för sig ordentliga men ändå partiella ingrepp gjorts i de prerogativ som är presidentmaktens fundament. Ett år senare, år 1994, vidtog ett mer omfattande reformprojekt. Regeringen Aho avgav då till riksdagen en proposition, som riksdagen beslöt lämna vilande, och senare, efter nyval, förkastade. I den form som förslaget lämnades vilande, innehöll det sex centrala punkter (RP 1/1998: 23-24): 1) presidenten skall till statsminister utnämna den som riksdagen med flertalet av de avgivna rösterna

valt till uppdraget; övriga ministrar utnämner presidenten på förslag av statsministern – i praktiken innebar detta förslag att presidenten mister sitt grepp om regeringsbildningen; 2) presidenten går förlustig sin rätt att självständigt utfärda förordningar; 3) riksdagen skall i fortsättningen omedelbart och inte först under följande riksdag behandla lagar som presidenten inte stadfäst – vetorätten skall alltså ytterligare urvattnas och därmed i praktiken s.g.s. försvinna; 4) presidenten kan inte omedelbart ändra statsrådets förslag till beslut i presidenten tillkommande ärenden. Hävdar presidenten en annan mening än statsrådet, återgår ärendet till statsrådet för ny beredning; om efter denna oenighet ännu föreligger, blir presidentens vilja gällande. Proceduren gäller emellertid inte i frågor gällande avlättande och återtagande av propositioner: här blir presidenten alltid bunden av statsrådets nya förslag. Presidenten går alltså förlustig sin propositionsrätt; 5) i presidentens allmänna utnämning görs vissa inskränkningar; och 6) beträffande behandlingen av statsfördrag i riksdagen skall riksdagens godkännande krävas för alla viktiga statsfördrag samt för uppsägning av förpliktelser som inverkar på innehållet i gällande lagstiftning – även om denna bestämmelse knappast gjorde mer än kodifierade gällande praxis, var dess grundsyfte nog att markera en parlamentarisering av utrikespolitiken. I det utlåtande om propositionen som avgavs av riksdagens grundlagsutskott anförde utskottet att reformen var en fortsättning av och naturligt anknöt till de partiella revideringar som gjorts tidigare; reformens ”centralaste effekt bestod i att den förstärkte de parlamentariska dragen i vårt styrelsesätt” (RP 1/1998: 24).

Detta långtgående förslag kom att förverkligas, men, som sagt, först efter förvecklingar, som satte in efter det riksdagen antagit förslaget och lämnat det vilande. Ahtisaari, som år 1994 efterträtt Mauno Koivisto på presidentposten, var för egen del inte införstådd med försöken att reducera presidentmakten, och särskilt det socialdemokratiska partiet, vars kandidat Ahtisaari varit, gjorde en kovändning i ärendet och övergav plötsligt den principiella hållning till förmån för en parlamentarisering av Finlands statsskick som partiet företrätt i årtionden. Här finns inte utrymme att i detalj ingå på de konsiderationer som härvid gjorde sig gällande; troligen fångar, i en färsk debattbok, Torbjörn Kevin en central komponent när han skriver: ”Den krassa sanningen är att sdp förlorade intresset att parlamentariserat regeringsbildningen när Ahtisaari valdes och när han ser ut att sitta kvar en god bit in på 2000-talet ... Sdp är inte ensam kålsupare. Centern blev intresserad att begränsa presidentmakten efter att man hade förlorat den” (1998: 65). Kevins hypotes är alltså att partiernas ställningstaganden till författningsändringar skall tolkas mot bakgrunden av beräkningar rörande den egna fördelen; hypotesen är rimlig, och har verifierats i tidigare empirisk forskning kring partiopinioner i Finland till frågor av konstitutionell natur (Anckar 1974; 1980). Hur som helst, när regeringen Lipponen tillträdde i april månad år 1995 inskrevs ett återtagande av reformen i regeringsprogrammet, och i december månad samma år förkastade riksdagen det vilande lagförslaget.

Reträkten blev emellertid blott tillfällig. Snart tillsattes en författningskommitté, som i juni 1997 avgav ett betänkande, väglett av ambitionen att införa

millenniumskiftet sammanställa Finlands olika lagar av grundlagsnatur i en enda grundlag, en ny författning, och att härvid ytterligare stärka de parlamentariska dragen i Finlands politiska system. Beträffande presidentmakten upprepade den proposition som vilade på kommittébetänkandet och som regeringen år 1998 avgav till riksdagen (RP 1/1998) i huvudsak de sex punkter som nämnts ovan – kovändning lades m.a.o. till kovändning. Nu som tidigare blev regeringens vilja riksdagens vilja, och efter riksdagsvalet i mars månad år 1999 godkände även den nyvalda riksdagen reformen med den kvalificerade majoritet den finska författningen i sådana ärenden kräver. Författningsreformen träder, som sagt, i kraft den 1 mars år 2000. Det som inte kunde göras år 1995, kunde göras år 1998 och 1999 – ”de politiska partierna har äntligen lyckats mobilisera tillräckligt mod och mognad”, heter det i en bedömning (Isaksson 1999: 135). T.o.m. gick riksdagen på en viktig punkt, i själva verket en hjärtpunkt, ännu längre än propositionen. Den i och för sig mycket begränsade men i praktiken möjligen viktigblivande (Kevin 1998: 58-62) rätt att medverka i regeringsbildningen som presidenten enligt propositionen ännu behöll, i det honom där tillskrevs rollen att höra talmannen och riksdagsgrupperna innan han meddelar riksdagen namnet på den statsministerkandidat riksdagen skall ta ställning till, ströks i riksdagsbehandlingen, som nu framtog presidenten all annan behörighet än en formell utnämning av statsministern och dennes regering. Beträffande utrikespolitiken upprepades otympligheterna i RF 33a, även om denna paragraf i sig avlägsnades – detta skedde därför att den tidigare generalklausulen därom att presidenten bestämmer om utrikespolitiken utgick, och ersattes med en ny generalklausul (RF 93), enligt vilken ”Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet”. Riksdagen ändrade sedermera formuleringen ”i samverkan” till att lyda ”tillsammans”. Någon större formell klarhet i behörighetsfrågan nåddes knappast härmed.

En läsning av regeringens proposition och närslutna dokument visar på en viss dualism i argumenteringen. Å ena sidan finns i texterna envetet återkommande hänvisningar till nödvändigheten att åtgärda frågan om de högsta statsorganens maktbefogenheter och inbördes relationer och att härvid ”lyfta fram författningsparlamentariska element” (RP 1/1998: 22), ”förstärka det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning” (RP 1/1998: 23), och revidera bestämmelser om presidentmakten ”så att de bättre stämmer överens med parlamentarismens principer” (RP 1/1998: 26). Å andra sidan återkommer i texterna försäkringar därom, att man inte är ute efter att ändra ”grunderna för konstitutionen” (RP 1/1998: 63). En programförklarande passus ur regeringens proposition kan belysa den förstnämnda ambitionen (RP 1/1998: 32):

Reformen syftar särskilt till att förstärka de parlamentariska dragen i Finlands statsskick. Den föreslagna nya grundlagen innebär att riksdagens maktbefogenheter ökar och att vissa av de nuvarande begränsningarna av riksdagens behörighet upphävs. Av betydelse i detta avseende är i synnerhet den omständigheten att riksdagen mer direkt än tidigare kommer att delta i regeringsbildningen. Reformen syftar också till att förstärka det parlamentariskt ansvariga statsrådets ställning i förhållande till republikens president. Som exempel kan nämnas att större vikt läggs vid statsrådets medverkan i samband med presidentens beslutsfattande.

Till oavsagda passus gjorde man ett tillägg, avsett, måhända, att utåt mildra den effekt propositionen *de facto* innebar och eftersträvade (RP 1/1998: 32):

Presidenten kommer emellertid enligt den nya regeringsformen att bevara sin ställning som ett betydande statsorgan vars maktbefogenheter bl.a. sträcker sig till utrikespolitiken, regeringsbildningen, lagstiftningen, utlysande av förtida riksdagsval och utnämning av de högsta tjänstemännen.

Tillägget var och är knappast försvarligt. Det är visserligen riktigt att de presidentiella maktbefogenheterna ”sträcker sig till” de områden som nämns, men den reglering av dessa områden presidenten kan åstadkomma, är på intet sätt jämförbar med vad som gällde tidigare, och karaktäristiken av presidenten som ett kvarstående ”betydande statsorgan” måste anses starkt överdriven. Presidentens ställning inom utrikespolitiken har blivit oklar, diffus, nedbantad och egentligen ganska perifer, och hans medverkan till regeringsbildningen enbart formell – de två grundpelare på vilka hans ställning tidigare hade vilat har nu eroderat nästan till oigenkännelighet. I lagstiftningsarbetet har hans propositionsrätt försvunnit och hans vetorätt urvatnats närapå till meningslöshet, hans upplösningsrätt har blivit underställd statsministerinitiativ och hans allmänna utnämningsrätt, detta kan tilläggas, har reducerats. Kvar blir fragment av tidigare befogenheter, fragment som, tillsammansstagna, knappast kan sägas avspegla en rationell och genomtänkt föreställning av vilka funktioner presidentmakten i framtiden skall ha i Finlands politiska system. Snarare förmedlar spillrorna intrycket att de finns därför att reformarbetet av politiska skäl och av pietetsskäl inte kunde drivas så långt som att helt uttradera presidentmakten. De finns därför att presidentmakten alltid funnits och därför att tiden ännu inte varit mogen att göra den enbart symbolisk.

Regimskiftets orsaker

Hur skall den utveckling som ovan beskrivits då egentligen förklaras? Vad har frammanat presidentmaktens uttunning, vilka är regimförvandlingens determinanter? Svaret är väl att ett antal omständigheter av litet olika slag har spelat in och även samverkat. Fråga är härvid om såväl externa som interna faktorer, sådana som skall lokaliseras till en internationell omgivning, och sådana som hör hemma inom Finlands egen krets. Särskilt tre omständigheter torde ha varit av synnerlig vikt. De skall i det följande särskådas. Nyckelorden blir härvid: en annorlunda värld, en annorlunda kultur och en annorlunda person.

En annorlunda värld. Här har tidigare nämnts att presidentmakten i Finland fram till andra världskriget realiter fluktuerade mellan gränser som var tydliga men ändå inte väldigt långt från varandra – vissa presidenter var tämligen svaga, andra var tämligen starka (se även Nousiainen 1985: 271-282). Likaså har redan nämnts att presidenten under krigsåren och särskilt under efterkrigstiden kom att bli en stark och rentav dominerande aktör i finsk politik. Tu tal kan inte vara om annat än att denna tillväxt hade en speciell utrikespolitisk bakgrund, och var förankrad i en allmänt utbredd tro att utrikespolitikens handhavande i Finland motiverar en med särskilda och starka befogenheter utrustad presidentmakt. Tron förstärktes av särskilda händelser, som de famösa ryska ingri-

panden i finska regeringsbildningar och presidentval som benämnts ”nattfrossten” och ”notkrisen” (se härom Anckar 1971; Väyrynen 1972), och den manifesterades i olika sammanhang, vid vilka jag ej här kan dröja. Det kan dock nämnas att den influerade jämväl åsikter om hur presidentmakten borde regleras – den frammanade t.ex. övertygelsen att presidenten borde väljas av riksdagen, eftersom ett folkval kunde inbjuda till kortsynta opinioner om Finlands östrelationer, opinioner som kunde fresta utomstående (läs: Sovjet) att ställa trånga gränser för ett självständigt handlande från Finlands sida (Ståhlberg 1980). Presidentmakten ansågs, för att sammanfatta, nödvändig eftersom den på ett visst avstånd från riksdagen och regeringen och med den av Sovjet omhuldade privata diplomatins medel kunde handha de ömtåliga östrelationerna (Anckar 1998: 34-35).

Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet förändrades, som bekant, i ett slag alla dessa förutsättningar. Sovjetunionen föll samman, Tyskland återförenades, det kalla kriget kom till ett slut, VSB-pakten med Sovjet, en tidigare kärnpunkt i finsk utrikespolitisk doktrin, blev obsolet och lades snabbt till handlingarna. Neutralitetstanken, en annan kärnpunkt, blev plötsligt förlegad och t.o.m. besvärlig i de perspektiv det europeiska unionsprojektet väckte (Väyrynen 1993 a: 73). Det kalla krigets referensramar fanns ej längre; de instrument som ansetts vara nödvändiga för att navigera inom ramarna behövdes då ej längre. I stället för den gamla utrikespolitiken kom en ny, inom vilken det presidentiella enmannaväldet ej hade livsrum eller berättigande – den europeiska integrationen, för att nämna den tydligaste punkten, var ett ärende för regeringar och regeringspolitik, inte för enskilda statschefer och personlig diplomati. Inför Finlands inträde i Europeiska Unionen framfördes från statsvetarhåll bedömningen att Finlands politiska system i och med Finlands medlemskap i unionen kommer till ett vägskäl där systemet måste välja mellan en parlamentarisk och en presidentiell vägriktning (Nousiainen 1994: 45); valet föll, och kunde egentligen inte ha blivit ett annat, på den parlamentariska orienteringen. I ett nötskal: världspolitikens omvälvningar ifrågasatte ett fortsatt behov av en stark presidentmakt och möjliggjorde samtidigt ett finskt närmande till de europeiska integrationssträvandena; dessa, i sin tur, var ägnade att ytterligare ifrågasätta presidentmaktens berättigande.

En annorlunda kultur. Jan-Magnus Jansson avslutar en större framställning om parlamentarismen i Finland med konstaterandet att presidentinstitutionen sedan 1960-talet befunnit sig i ett slags kris (1992: 289). Hade detta konstaterande gjorts just under 1960-talet, hade det antagligen av många upplevts som ganska befängt: årtiondet var, på det hela taget, en period av stark och t.o.m. mycket stark presidentiell frammarsch. ”His impact on the political culture of Finland was immense: he demanded and received obedience and submission. He was both feared and respected, in that order”, har jag skrivit i mitt här tidigare nämnda Kekkonenporträtt (Anckar 1995: 224). Enligt en annan bedömning blev presidenten under Kekkonens egid en central politisk kraft och en symbol för nationen – hans makt personifierades, och det blev under 1970-talet allt osannolikare att någon instans skulle ta strid med honom när och om han ville driva igenom sin vilja i politiken (Nousiainen 1998: 219).

Ändå är Janssons konstaterande klarsynt och i allt väsentligt riktigt. I den tillväxt av presidentmakten som skedde under Kekkonens andra och tredje mandatperioder, finns nog ett viktigt frö till den nedrustning av presidentmakten som skett och sker. Tillväxten sammanföll nämligen med en av olika omständigheter framkallad kantring i Finlands politiska kultur, som gradvis antog mer systemkritiska och individualistiska drag (Nousiainen 1983 b) – till kantningens konsekvenser hörde ett till en början uppdämt men småningom, under intryck jämväl av de internationella händelser som ovan berörts, allt starkare ifrågasättande av presidentmaktens legitimitet i den form makten utövats under Kekkonen. Kritiken överfördes, småningom men ändå snabbt, från Kekkonens bruk av presidentinstitutionen till institutionen som sådan. David Apter har sammanfattat detta så, att det kalla krigets slut ”spawned a legislature which viewed semi-presidentialism as aberrant and anachronistic”, en legislatur som sökte ”the establishment of orthodox parliamentary democracy” (1999: 239). Apter gör tillägget att generationsfaktorn var viktig, ”with younger parliamentarians reacting against the dark-age elitism of the Kekkonen era and favouring a system of conventional parliamentary democracy” (1999: 239). Till kultursvängningen bidrog delvis av de ovannämnda omvälvningarna inspirerade nya undersökningar av Kekkonens utrikespolitiska fögderi, som visade att hans hantering av bl.a. de här tidigare nämnda kriserna i de finsk-ryska relationerna innehöll element som kunde starkt ifrågasättas, i det de var ägnade att stärka hans egen maktposition och utdefiniera eventuella och presumtiva rivaler. Till en väsentlig del hade utrikespolitiken i presidentens hand varit ett vapen, ett slagträ (t.ex. Rautkallio 1992). Andra undersökningar blottlade den själv censur den finska politiska eliten och det finska samhället hade ålagt sig (Vihavainen 1991). Ännu under 1990-talet kunde en statsvetare som den ovannämnde Jan-Magnus Jansson mena att presidenten kan förmodas ha ”en större oavhängighet och en större förmåga att stå emot ett eventuellt opinionstryck än en parlamentarisk statsminister” (1992: 289) och att presidenten därför kan ”bättre än statsministern företräda de permanenta utrikespolitiska intressen, som alltid kommer att spela en stor roll för Finland” (1997: 199); denna tidigare allmänt omfattade åsikt var emellertid nu inte längre gångbar. Permanensen var ifrågasatt, likaså, än starkare, det önskvärda i en förmåga att vara oavhängig och stå emot opinionstryck.

Det skall också sägas att Arters ovan citerade påpekande om en generationsfaktor, även om det har sitt berättigande, ändå inte är helt riktigt. Fråga har varit om mer än nya politiker. Den önskan efter något nytt, något ej-längre-Kekkonen, som Arter talar om, fanns, på tämligen bred front, långt tidigare. Särskilt när debatten kunde vinklas att gälla struktur mer än person, kom bredare stråk av missnöje till synes. Tanken på en märkbar reduktion av presidentens makt fanns sålunda med i och präglade en del av det utredningsarbete som företogs i samband med en planerad författningsrevision, initierad vid 1970-talets början, och nedlagd några år senare. Revisionens uttalade syfte var att förstärka demokratin i det finska samhället, men den stolta planen förföll till följd av stark oenighet mellan de politiska partierna, som, schematiskt uttryckt, alla ville reformera, men på olika sätt och med olika metoder (t.ex. Ståhlberg –

Anckar 1982: 83-99; Anckar 1990: 36-38), och även därför att Kekkonen, som varit en initiativtagare till revisionen, senare vände den ryggen (Väyrynen 1993 b: 145). Ett egentligt betänkande kunde kommittén sålunda inte åstadkomma – man nöjde sig med att utge en systematisk sammanställning av de oeniga hållningarna. Av den framgår att medan en knapp majoritet av kommittén (9 medlemmar) ville bevara en maktfördelningsprincip, dock så att riksdagens ställning skulle betonas mer än förut, ville en stor minoritet (8 medlemmar) binda presidentens beslutsrätt till regeringens medverkan och godkännande (*Toisen valtiosääntökomitean mietintö 1975*: 17-19). Man var, schematiskt uttryckt, enig därom att presidentmakten skulle bevaras och nedtonas, och oenig därom, hur mycket den skulle nedtonas. Jansson skriver att ställningstagandena i kommittén ”ter sig som en explosion av missnöje med utvecklingen” (1992: 288); karaktäristiken är tveklöst riktig. Tiden var dock inte ännu mogen, och missnöjet kunde inte kläs i de konkreta åtagandenas form. Ett klangbotten för åtgärder fanns dock förvisso. I en analys av de reformer som vidtogs under 1980- och 1990-talen får den ovannämnda statsförfattningskommittén och stämningarna inom den nog inte förbises. Stämningarna visar att det missnöje som kom till synes i reformerna inte bara plötsligt fanns där – det hade ackumulerats och hade funnits en tid, om än i uppdämd form. Man kan förstås blott spekulera därom, var Finland skulle stå i dag om inte Kekkonen i 1956 års presidentval hade inhöstat den uddaröstseger som kom honom till del. Det är dock fullt möjligt att den nedrustning av presidentmakten som nu sker hade fått mindre proportioner om makten tidigare hade utövats på ett mer balanserat och modererande sätt. Spåren förskräckte, helt enkelt.

En ytterligare aspekt av paraplybegreppet politisk kultur måste kort nämnas. Finland startade sin existens som självständig nation i minoritetsparlamentarismens tecken, och i sin doktorsavhandling om parlamentarismens tidiga tillämpning i Finland kom Lindman (1937) till slutsatsen att denna form av parlamentarism, till följd bl.a. av partiväsendets splittring och klyvningar, var den enda tänkbara i Finland. I ett sådant läge hade presidenten med nödvändighet viktiga modererande och koordinerande funktioner i regeringsbildningen, och det är, på sätt och vis, naturligt och förstället att Lindman ännu flera årtionden senare skulle hävda att befattningen med regeringsbildningen var en med regulatorsfunktioner utrustad statschefs ”viktigaste prerogativ”, och att en kritik av honom i detta avseende träffade hans synsätt i dess ”hjärtpunkt” (1980: 241-242). Faktum är emellertid att inslaget av majoritetsparlamentarism till följd av en räkka olika omständigheter (Anckar 1992: 160-167) småningom har vuxit sig starkare och har blivit dominerande i Finland – under 1970-talet styrdes landet under nästan 80% av tiden av majoritetsregeringar och under 1980-talet blev majoritetsparlamentarismens dominans total (Anckar 1992: 159-160). Finland utvecklades i riktning mot ett politiskt konsensusamhälle, som ej längre hade samma objektiva behov som tidigare av en modererande, ingripande och tillrättställande presidentinstitution.

En annorlunda person. I sina många framställningar om presidentmakten har Lindman ofta hävdats tanken att presidenten egentligen borde väljas av riksdagen; ett av hans motiv för att föredra en sådan valform är att en person

med stark självhävdelse har större möjligheter att hävda sig som en separat maktfaktor när och om han i det allmänna medvetandet framstår som uppborn av en folkopinion (t.ex. 1979: 51). Lindmans argumentering utgår alltså från tanken att drag i presidenters maktutövning har att göra med person- och karaktärsegenskaper: det spelar, vid sidan av mycket annat, en roll vem som är president. Att just Koivisto efterträdde Kekkonen som president berodde nog, vid sidan av mycket annat, därpå att han, bl.a. som en följd av kontroverser med Kekkonen under sin tid som statsminister, framställdes och i det allmänna medvetandet kom att framstå som en mindre diktatorisk och mer parlamentarisk gestalt. Jansson har uttryckt detta så att Koivisto ”av väljarna hade ett mandat att förvalta ämbetet annorlunda än sin föregångare och återföra det till mera normala dimensioner” (1992: 275-276); Apter skriver för sin del att Koivisto valdes ”with an express commitment to reverse the authoritarianism of Kekkonen and introduce more parliamentary practices” (1999: 237). Påståendena har stöd i empirisk forskning kring valet av Koivisto (Sänkiahio 1983), som visar att medborgarna medvetet sökte ett annorlunda politiskt ledarskap och att understödet för Koivisto var starkast i regioner där stödet för Kekkonen år 1978 hade varit svagast.

Även om strikt analytiska framställningar om Koivistos ledarskap ännu inte finns att tillgå, är den allmänna bedömningen nog att han med framgång uppfyllde förväntningar: han tonade ned presidentskapet, och återinförde en parlamentarisk dimension i landets politiska liv. Regeln hade förvisso sina undantag, och det har ganska träffande sagts att Koivisto i sin personlighet förenade en parlamentarist och en elitist (Paloheimo 1993: 185). I en famös och mycket omskriven regeringsbildning år 1987 (t.ex. Kevin 1998), avvek Koivisto sålunda tydligt från den parlamentariska linje han annars omhuldade, och hävdade med kraft sin rätt att realiter forma regeringens utseende. På det hela taget, som sagt, var han dock, i ord och handling, en förkämpe för parlamentariska ideal. Det skall sålunda noteras att han ingalunda motsatte sig utan snarast drev på de här tidigare nämnda författningsändringar under hans presidenttid som syftade till att förstärka det parlamentariska inslaget i finsk inrikes- och utrikespolitik (Paloheimo 1993: 122-125).

Situationen kan kanske sammanfattas så, att Finland under största delen av 1980-talet hade en president som (a) var sympatiskt inställd till tanken på en reducerad presidentmakt, som (b) var införstådd med och till dels även drev på åtminstone försiktiga reformer i denna riktning, som (c) kunde förankra dessa strävanden i ett politiskt klimat som i själva verket hade bidragit till att föra honom till makten, och som (d) under sin andra mandatperiod (1988-1994) kom att agera i ett totalförändrat internationellt klimat, som avlägsnade det tidigare yttre trycket mot bevarandet av en stark presidentmakt. Att Finland parlamentariserats beror inte i första hand på Koivisto, men hans sätt att handha presidentämbetet var en bidragande faktor, och det faktum att presidenten inte motsatte sig utan tvärtom i långa stycken var införstådd med ambitionen att kringskära den institution han beträdde, gav utvecklingen en legitimitet, som även gjorde den irreversibel. Att Ahtisaari som Koivistos efterträdare på presidentposten har framlagt en annorlunda syn och vid olika tillfällen har motsatt

sig en fortsatt nedbantning av presidentmakten, har sålunda inte, vissa här tidigare nämnda piruetter från särskilt det socialdemokratiska presidentpartiet oräknade, spelat en egentlig roll i sammanhanget. Ahtisaari, vald år 1994 som en outsider, har inte, med sin oerfarenhet av finsk parti- och inrikespolitik och med sin onekligen torftiga intellektuella framtoning kunnat framlägga tillräckligt vägande ord och framträda med tillräcklig pondus. Presidentmakten har, när dess såväl yttre som inre determinanter har försvagats och förtunnats, försvarats av en person som inte haft förutsättningar att gå iland med en svår för att inte säga omöjlig uppgift, och som bl.a. till följd härav har fått se sin popularitet så naggad i kanterna att han inte kandiderar för omval år 2000.

Finland: en regimbestämning

Klassificeringar av regimer kan ske med två olika metoder. Ett sätt är att utgå från de regler och föreskrifter som ges i den skrivna författningen – om de t.ex. ger vid handen att landet X har en semipresidentiell regim, då är fallet X ett fall av semipresidentialism. Ett annat sätt är att ta fasta på vad man kunde kalla författningens ”inre liv” (Lindman 1960), och att alltså betrakta den faktiska situation som gäller – om den ger vid handen att presidentens befogenheter i praktiken långt har parlamentariserats i landet X, då är fallet X ett fall av parlamentarism. Man kan kanske uttrycka detta så, att regimer kan klassificeras med nyttjande av *rigida* och *flexibla* kriterier (Anckar 1999) – som exemplet ovan visar, blir resultaten ofta beroende av den metod som nyttjas. Ett typexempel är väl Island, där en läsning av författningen ger vid handen att fråga är om en stark semipresidentiell regim, medan ett studium av den politiska livets faktiska gestaltning ger vid handen att presidentmakten snarast är symbolisk (t.ex. Helander 1988: 259-261; Petersson 1998: 83-84). Det kan också noteras att Duverger i sin undersökning av semipresidentialism kunde upptäcka ”similarity of rules, diversity of games” (1980:167): likadana regler tillämpades på olika sätt, och semipresidentialism i ett land var därför inte detsamma som semipresidentialism i ett annat.

Regimforskningen är egentligen ganska svävande på denna punkt. Dessutom förekommer lärostrider – en tankeskola hävdar sålunda att blott rigida kriterier kan användas, varvid, därtill, endast dispositionella men inte relationella rigida kriterier får nyttjas (Elgie 1998: 228-235). I praktiken är det dock vanligt att författare parallellt applicerar rigida och flexibla kriterier, varvid de vänder vikt vid de olika kriterierna och varierar i sina bedömningar av hur de flexibla kriterierna egentligen skall tolkas. Som en konsekvens härav blir otydligheten ibland 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 (Elgie 1998: 223). Svepighet går ibland hand i hand med otydligheten – Arend Lijphart står för ett exempel, när han menar (1992: 26) att Finland hux flux skiftade från semipresidentialism till parlamentarism år 1982, d.v.s. det år Koivisto tillträdde. Sådana otydligheter

och grötaktigheter kan emellertid inte krypa in i det resonemang som här skall utvecklas. Skälet är uppenbart – den författning som träder i kraft i Finland år 2000 kan inte ännu ha ett ”inre liv”; den kan klassificeras blott med rigida kriterier. För jämförbarhetens och tydlighetens skull måste då jämväl den ordning som den nya ordningen skall jämföras med infångas med rigida kriterier. Vad som här jämförs är m.a.o. författningstexter, gamla och nya. Det är med hjälp av dem förändringen i Finland och förändringstakten kan fångas och tolkas.

Jag nämnde inledningsvis att Finland i många sammanhang betecknats som och klassificerats som en semipresidentiell regim. Ävenså nämnde jag att beteckningen i fortsättningen, då presidentmakten nu blir en annan, likaså måste bli en annan. En utgångspunkt för ett resonemang om detta kan man ta i gängse definitioner av semipresidentialism. De är i allmänhet ganska likalydande, och Sartoris formuleringar kan tjäna som en god konkretisering. Sartori kräver av en semipresidentiell regim att presidenten är direktvald eller vald med en direktliknande metod – han väljer denna formulering därför att den tillåter att Finland, som fram till slutet av 1980-talet tillämpade ett särskilt elektorsförfarande i presidentval, inräknas bland de semipresidentiella länderna. Sartori förutsätter vidare att presidenten delar den exekutiva makten med en statsminister och dennes regering, att ministären härvid skall åtnjuta riksdagens förtroende, att presidenten däremot skall vara obunden av riksdagen, och att maktbalansen inom exekutiven kan och bör skifta, så att ibland presidenten och ibland ministären har en dominerande position (1994: 131-135). Jag skall låta två kritiska synpunkter beledsaga denna definition.

Den ena synpunkten, mer underordnad, är att valmetoden rimligtvis inte skall ha ställning av definierande kriterium. Den träffar nämligen inte kärnfrågan, sammanlöpnings av presidentialism och parlamentarism. Annorlunda uttryckt: semipresidentialism är ett ”hybridsystem” (Heywood 1997: 323), en kombination, och det definierande kriteriet måste beskriva denna kombination; vad annat är, är överflödigt. Möjligen är det så att presidenter i semipresidentiella regimer vanligen är direktvalda, och möjligen är det så att denna valmetod är ägnad att stärka presidentens ställning så att den når den grad av oberoende som förutsätts av presidenten i en semipresidentiell regim, men sådana empiriska mönster måste vara ointressanta i försök att begreppsligt infånga företeelsen semipresidentialism. Semipresidentialism är en sak, semipresidentialismens förutsättningar är en annan. I sin översikt av världens länder anför Denis och Ian Derbyshire, vid sidan av bl.a. Finland och Frankrike, Marocko, en konstitutionell monarki, som exempel på stater med en dualistisk exekutiv (1993: 64-65); valet av exempel visar att författarna inte fäster något avseende därvid, hur den komponent (kungen) egentligen tillkommer, som delar exekutivmakten med regeringen. Synsättet överensstämmer helt med den uppfattning jag här gör mig till tolk för. Jag skall också *en passant* göra noteringen att inte ens i presidentiella regimer är presidenten alltid folkvald – presidenten i Federationen Mikronesien, en otvetydigt presidentiell regim (t.ex. Burdick 1988), är vald av landets parlament.

Min andra kritiska anmärkning är mer genomgripande. Den tar fasta på föreställningen att maktfördelningen inom exekutiven kan variera i semipresidentiella regimer – variationen och den flexibilitet den medför, detta kan i förbigående noteras, betecknas ibland som en av de fördelar semipresidentialismen kan erbjuda (t.ex. Blondel 1992: 163; Lijphart 1992: 8-9). Att en variation empiriskt sett kan förekomma skall naturligtvis inte bestridas. Uppfattningen att den ändå på ett begreppsligt plan kan negligeras och att det alltså alltid är fråga om semipresidentialism skall däremot nog bestridas. I själva verket är det väl inte alls klart att regimer som har drag av presidentialism likväl som parlamentarism skall kallas just ”semipresidentiella”. ”Semiparlamentarism” (t.ex. Shugart & Carey 1992: 18-27; Riggs 1994: 77) kan väl vara en lika gångbar beteckning – om dualismen inom exekutiven kan luta åt olika håll, så att ibland presidenten, den presidentiella komponenten, och ibland regeringen, den parlamentariska komponenten, har överhanden, så borde denna differens, som i motsats till valmetoden gäller kärnfrågan vad semipresidentialism egentligen är, infångas med en relevant kategorisering. Denna kan då lämpligen betrakta semipresidentialism och semiparlamentarism som subkategorier av syntesregimer och den borde därtill uppmärksamma förekomsten av en mellanform, en balanserad syntesregim, där varken det presidentiella eller det parlamentariska överväger. Möjligheten att sådana balansregimer överhuvud kan finnas är omdiskuterad – Duverger (1980: 186) och även Raymond Aron (1981) har på basen av erfarenheter från Frankrike menat att syntesen mellan ett presidentiellt och ett parlamentariskt system inte är en äkta syntes utan kommer till uttryck i en växling mellan presidentiella och parlamentariska faser. Lijphart har menat att det kan vara möjligt att designa ett ”true half-presidential and half-parliamentary system” men att sådana knappast förekommer i verkligheten (1994: 95); Juan Linz har pekat på Finland som en regim med en stabil exekutiv arbetsfördelning som inte växlar mellan ett presidentiellt och ett parlamentariskt mönster (1994: 48 och 83). Meningsolikheterna är långt en illustration av den förvirring som följer av en sammanblandning av rigida och flexibla kriterier – följer man rigida kriterier, vilket alltså är fallet här, är det uppenbart att balansregimer är möjliga och även förekommer. Ser man enbart till utrikespolitiken, är stadgandet i Finland att president och regering ”tillsammans” handhar denna sektor ett utmärkt exempel på en balansformulering.

Hur kan då exekutivmaktens lutningar mot en president eller en regering beskrivas, infångas och bedömas? I en handläggning härav, tillämpar jag fyra kriterier (utförligare: Anckar 1999). Två beskriver presidentens grepp om regeringen; två andra beskriver presidentens grepp om riksdagen; tillsammans beskriver de då den presidentiella komponentens grepp om den parlamentariska komponenten. Ju starkare greppet är, desto mer lutar regimen mot semipresidentialism; ju svagare greppet är, desto mer lutar regimen mot semiparlamentarism. Om lutningen är marginell eller smal, är fråga om en balansregim. De två kriterier som appliceras på presidentens relation till regeringen gäller presidentens rätt att inverka på regeringsbildningen och hans rätt att fatta sina beslut på ett av regeringen obundet sätt. Många variationer förekommer i verkligheten i vardera avseendet – i det semipresidentiella Trinidad och To-

bago, för att ta ett exempel, utövar presidenten i regel enligt författningen (art. 80) sina funktioner i enlighet med regeringens direktiv, varvid beslutsrätten får sägas vara långt parlamentariserad. Ett annat exempel kan utgöras av arrangemangen i Cape Verde, där presidenten utser statsministern, varvid han, jämlikt författningen (art. 206), äger konsultera de politiska partier som är representerade i riksdagen och därjämte äger beakta valresultat, förekomst eller icke-förekomst av ett majoritetsparti och eventualiteten av koalitioner och allianser – hans rätt att handha regeringsbildningen är m.a.o. underkastad ganska specifika restriktioner. Det betraktelsesätt som här anläggs är emellertid dikotomt: rättigheterna antingen finns eller inte; för att de skall klassificeras som förhandenvarande, krävs att de skall vara starka, långt ograverade. Så var, detta har framgått av det föregående, tidigare fallet i Finland; så är, detta har framgått av det föregående, ej längre fallet i Finland, låt vara att presidentens halverade beslutsrätt på utrikespolitikens område fortfarande bör noteras. Samma resonemang tillämpas på de två kriterier som avser presidentens relation till riksdagen. De gäller hans rätt att upplösa riksdagen och hans vetorätt gentemot riksdagens beslut. Igen, av det tidigare har framgått att rättigheterna tidigare fanns i Finland på ett långt ograverat sätt, och att de nu har uttunnats nästan till oigenkännelighet.

De utfall som ett applicerande av de ovannämnda kriterierna resulterar i, kan naturligtvis kombineras och systematiseras på olika sätt. En möjlighet återges i Figur 1 ovan, som avtecknar ett mångfält. Det korsar de maktpositioner presidenten kan ha vis-å-vis regering och riksdag; i vardera fallet antas positionen kunna anta tre värden. Den kan vara stark, innebärande att presidenten innehar bägge de viktiga rättigheter om vilka ovan varit tal, den kan vara moderat, innebärande att presidenten har den ena rättigheten men inte den andra, och den kan vara svag, innebärande att presidenten inte har någon av de nämnda rättigheterna. Nio olika alternativ uppkommer, av vilka tre representerar semipresidentialism, tre representerar semiparlamentarism, och tre representerar en blandform, en balansregim, i vilken en någorlunda balans, som i och för sig kan vara olika profilerad, råder mellan den presidentiella komponenten och den parlamentariska komponenten. Dessa alternativ formar m.a.o. ett slags koordinatfält, som underlättar jämförelser mellan regimer i termer av tid och

	Presidentens ställning vis-å-vis riksdagen :			
	Stark	Moderat	Svag	
Presidentens ställning vis-å-vis regeringen:	Stark	Semipresidentialism	Semipresidentialism	Balansregim
	Moderat	Semipresidentialism	Balansregim	Semiparlamentarism
	Svag	Balansregim	Semiparlamentarism	Semiparlamentarism

Figur 1. Syntesregimer: en typologi.

rum. Icke minst kan, med denna apparat, föranstaltas jämförelser därav, hur presidentens ställning förändrats i ett land över tid.

Finland har, detta är det centrala budskapet i denna essä, förflyttat sig från mångfältets första ruta, längst uppe till vänster, till dess sista ruta, längst nere till höger. En konturren semipresidentialism har utbytt mot en närapå lika konturren semiparlamentarism. Förändringen, detta tål upprepas, har varit snabb, genomgripande och dramatisk. Den har överrumplat och patställt observatörer, analytiker och kommentatorer. En bedömning, som måste anses vara initierad, gjorde år 1983 gällande att den nytillträdde Koivisto inte, även om han så ville, kunde retirera från uppgifterna att vara utrikespolitikens ledare och att vara en relativt stark modererande kraft i politiken – den politiska situationen, presidentämbetets arv, dess uppgifter och rollinnehavarens dragkraft stod i vägen för en avgörande parlamentarisering av finsk politik (Nousiainen 1983 a: 422). En annan bedömare, likaså initierad, skrev vid ungefär samma tid att olika omständigheter, sådana som en splittrad partikarta, persondiplomatens vikt i utrikespolitiken och televisionstidevarvets framhävande av presidentens person, gjorde att presidenten i Finland, om han ville det eller ej, komme att förbli stark även i fortsättningen (Ståhlberg 1981). Själv har jag, med något större träffsäkerhet, i ett sammanhang skrivit att ”det är möjligt att Sovjets sönderfall har påskyndat en process som utmynnar däri, att Finland på sikt gör sig av med sin presidentmakt och därmed tar steget från de semipresidentiella till de parlamentariska regimernas skara” (Anckar 1998: 35). Detta skrevs emellertid, i motsats till de andra citerade bedömningarna, för blott ett par år sedan, och vittnar därmed inte heller om någon nämnvärd förmåga att till fullo inse och förstå med vilken raskhet och oåterkallelighet presidentmakten i Finland har demaskerats, avväpnats och pacificerats.

Not

1. Uppsatsen återger ett föredrag av författaren vid den 12:e Nordiska kongressen i statskunskap, Uppsala, 19-21 augusti 1999. Smärre stilistiska ändringar har införts.

Referenser

- Anckar, D, 1971. *Partiopinioner och utrikespolitik*. Åbo: Åbo Akademi (Acta Academiae Aboensis, Ser. A Humaniora, Vol. 41).
- Anckar, D, 1974. *Analys av partiers beteende: en fallstudie i partistrategi*. Åbo: Åbo Akademi (Acta Academiae Aboensis, Ser. A Humaniora, Vol. 48 nr 1).
- Anckar, D, 1980. Referendum i Finland? Om den svårförverkligade demokratin, s 25-62 i Anckar, D – Berglund, S (red) 1980, *Planerad demokrati*. Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr 55.
- Anckar, D, 1984. *Folket och presidenten. En författningpolitisk studie*. Helsingfors: Finska Vetenskaps-Societeten (Bidrag till kännedom av Finlands natur och folk H. 132).
- Anckar, D, 1987. Finlands presidentmakt, s 57-92 i Lindström, U – Karvonen, L (red) 1987,

- Finland. *En politisk loggbok*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Anckar, D, 1990. Democracy in Finland: The Constitutional Framework, s 26-50 i Sundberg, J—Berglund, S (red) 1990, *Finnish Democracy*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Anckar, D, 1992. Finland: Dualism and Consensual Rule, s 151-190 i Damgaard, E (red) 1992, *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Anckar, D, 1995. Urho Kekkonen, s. 223-230 i Wilsford, D. (red) 1995, *Political Leaders of Contemporary Western Europe*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Anckar, D, 1998. I skuggan av Sovjets sönderfall, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 101, 27-40.
- Anckar, D, 1999. Semipresidentialism. En taxonomisk betraktelse, *Historisk Tidskrift för Finland* (under utgivning).
- Aron, R, 1981. Alternation in Government in the Industrialized Countries, *Government and Opposition* 17, 3-21.
- Arter, D, 1999. *Scandinavian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Blondel, J, 1992. Dual Leadership in the Contemporary World, s 162-172 i Lijphart, A (red) 1992, *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Burdick, A, 1988. The Constitution of the Federated States of Micronesia, s 252-283 i Ghai, Y.H (red) 1988, *Law, Politics and Government in the Pacific Island States*. Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific.
- Derbyshire, J. D., — Derbyshire, I. 1993. *World Political Systems. An Introduction to Comparative Government*. Edinburgh: Chambers.
- Duverger, M, 1980. A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research* 8, 165-187.
- Elgie, R, 1998. The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions, *European Journal of Political Research* 33, 219-238.
- Hague, R, Harrop, M, — Breslin, S, 1998. *Comparative Government and Politics*. 4th edition, London: Macmillan Press.
- Helander, V, 1988. *Pohjoismaiden poliittiset järjestelmät*. Turku: Turun Yliopisto, Valtiooppi, Valtio-opillisia tutkimuksia N:o 44.
- Heywood, A, 1997. *Politics*. London: Macmillan Press.
- Hidén, M, — Saraviita, I. 1978. *Statsförfattningsrätten i huvuddrag*. Helsingfors: Finlands Juristförbunds Förlags AB.
- Isaksson, G-E, 1999. Jakten på presidentämbetet, *Finsk Tidskrift* 123, 132-135.
- Jansson, J-M, 1992. *Från splittring till samverkan*. Borgå: Söderström & C:o Förlags Ab.
- Jansson, J-M, 1997. Ahtisari eller Lipponen? Utrikespolitiskt beslutsfattande i Finland, s 189-201 i *Brobyggare. En vänbok till Nils Andréén*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Jyränki, A, 1981. *Presidentti. Tutkimus valtiopäämiehen asemasta Suomessa v. 1919-1976*. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Kevin, T, 1998. *Välj bort presidenten*. Helsingfors: Schildts Förlags AB.
- Lijphart, A, 1992. Introduction, s 1-27 i Lijphart, A (ed) 1992, *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A, 1994. Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, s 91-105 i Linz, J—Valenzuela, A (red), 1994, *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lindman, S, 1937. *Studier över parlamentarismens tillämpning i Finland 1919-1926*. Åbo: Åbo Akademi (Acta Academia Aboensis, Humaniora, Vol. XII, nr 1).
- Lindman, S, 1960. "Pouvoir neutre", s 261-274 i *Festskrift till Georg Andréén på sjuttioårsdagen 10 december 1960*. Uppsala: Almqvist & Wiksell (Kungl. Vetenskapsakademien i Uppsala Handlingar 8).
- Lindman, S, 1968. *Eduskunnan aseman muuttuminen 1917-1919*. Helsinki: Suomen kansanedustuslaitoksen historia, VI.
- Lindman, S, 1969. *Från storfurstendöme till republik*. Ekenäs: Ekenäs Tryckeri Aktiebolag.
- Lindman, S, 1974. Presidentens ställning och grundlagsreformen, *Finsk Tidskrift* 98, 439-456.
- Lindman, S, 1979. *Presidentens ställning*. Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr 45.

- Lindman, S, 1980. Presidentens ställning ännu en gång, *Finsk Tidskrift* 104, 238-243.
- Linz, J, 1994. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, s 3-87 i Linz, J—Valenzuela, A (red) 1994, *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Merikoski, V, 1978. *Presidentinvalta vai parlamentarismi?* Savonlinna: Weilin & Göös.
- Nousiainen, J, 1983 a. Poliittisen valtiosäännön kehittäminen, *Politiikka* 25, 416-424.
- Nousiainen, J, 1983 b. Suomen poliittinen kulttuuri, *Politiikka* 25, 6-15.
- Nousiainen, J, 1985. *Suomen presidentit valtiollisina johtajina*. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Nousiainen, J, 1992. EY-jäsenyyden vaikutus Suomen valtiollisten laitosten keskinäisiin toimivaltuuksiin, *Politiikka* 34, 262-270.
- Nousiainen, J, 1994. Suomen valtioelämän uusi murros, *Politiikka* 36, 41-45.
- Nousiainen, J, 1998. *Suomen poliittinen järjestelmä*. Kymmenes, uudistettu laitos, Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Paloheimo, H, 1993. *Tasavallan presidentit. Kohti yhdyntävää maailmaa 1982-1994*. Helsinki: Weilin & Göös.
- Petersson, O, 1998. *Nordisk politik*. Fjärde upplagan, Stockholm: Norstedts Juridik.
- Rautkallio, H, 1992. *Novosibirskin lavastus. Noottikriisi 1961*. Jyväskylä: Tammi.
- Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland*. Riksdagen 1998, Handlingar A 1. Helsingfors: Riksdagen.
- Reuterskiöld, C.A, 1919. Finlands regeringsform, *Finsk Tidskrift*, Tom LXXXVII, 273-284.
- Riggs, F. W, 1994. Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field, s 72-152 i Dogan, M—Kazancigil, A (red) 1994, *Comparing Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, G, 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. London: Macmillan Press.
- Shugart, M. S., — Carey, J. M, 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ståhlberg, K, 1980. Presidenten som moderator, *Finsk Tidskrift* 104, 177-181.
- Ståhlberg, K, 1981. Reflektioner kring presidentens ställning, *Finsk Tidskrift* 105, 367-379.
- Ståhlberg, K, — Anckar, D, 1982. *Partimakt och presidentstyre*. Ekenäs: Ekenäs Tryckeri Aktiebolags Förlag.
- Sänkiäho, R (red), 1983. *Kun kansa valitsi Koiviston*. Jyväskylä: Lehtimiehet Yhtymä.
- Tarkiainen, T, 1938. *Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä*. Jyväskylä: K.J.Gummerus Osakeyhtiö.
- Toisen valtiosääntökomitean mietintö 1975* (Komiteamietintö 1975: 88). Helsinki.
- Vihavainen, T, 1991. *Kansakunta rähmälläin. Suomettumisen lyhyt historia*. Helsinki: Ota-va.
- Väyrynen, R, 1972. *Conflicts in Finnish-Soviet Relations: Three Comparative Case Studies*. Tampere: Tampereen Yliopisto (Acta Universitatis Tamperensis, A:47).
- Väyrynen, R, 1993 a. Finland on the Way to the European Community, s 64-78 i Tiilikainen, T — Damgaard Petersen, I (red), 1993, *The Nordic Countries and the EC*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press.
- Väyrynen, R, 1993 b. *Tasavallan presidentit. Tasavalta kasvaa ja kansainvälistyy 1956-1981*. Helsinki: Weilin & Göös.