

Bilaga.

Avskrift.

Helsingfors Universitet  
Institutionen för allmän statslära

Till lagutskottet vid Ålands landsting.

På begäran får undertecknad avge utlåtande om a) planerna på att införa parlamentarism på Åland och b) förslaget om kvalificerade majoriteter i landstinget för behandlingen av vissa ärenden.

På grund av den knappa tiden har jag inte kunnat fördjupa mig i frågorna så som jag hade önskat, utan är tvungen att begränsa mig till vissa allmänna synpunkter.

## 1. P a r l a m e n t a r i s m e n

### 1.1 Parlamentarism och vald regering

I förvaltningslagskommitténs betänkande II ss. 56 ff. ingår ett förtjänstfullt stycke om parlamentarismens principer. Jag nöjer mig därför på den punkten med några kompletterande synpunkter.

Beträffande parlamentarismens utformning kan man konstatera, att den huvudsakligen förekommer i samhällen där regeringen icke utses av folkrepresentationen, utan formellt utnämns av en utomstående person, statsöverhuvudet. Som bekant avsåg den parlamentariska principen ursprungligen att garantera, att statschefen (monark eller president) skulle utse sina ministrar bland personer, som ägde parlamentsmajoritetens förtroende eller åtminstone inte var föremål för dess direkta politiska misstroende. Många av parlamentarismens särdrag har att göra med detta ursprung. Utvecklingen har dock gjort, att statschefens roll i de flesta länder fått en rent formell karaktär. Så t.ex. kan man säga, att den svenska regeringens partisammansättning helt avgörs av partierna i riksdagen. Den finländska presidentens aktiva roll vid regeringsbildningen är någonting unikt i Norden.

Ålands landskapsstyrelse utnämns emellertid inte ens formellt av någon utanför landskapets folkrepresentation stående instans, utan väljs av landstinget. Ett faktum är, att kombinationen av parlamentarism och vald regering är en sällsynthet. I Schweiz, där regeringen (förbundsrådet) väljs på fyra år av parlamentet, existerar inte någon parlamentarism i den meningen, att parlamentet genom misstroendevotum skulle

kunna tvinga regeringen eller någon av dess medlemmar till avgång. Endast undantagsvis har någon regeringsmedlem trätt tillbaka av politiska skäl (Huber, Hur Schweiz regeras, ss 50-51).

På samma sätt förhåller det sig inom kommunerna och i privata organisationer såsom bolag, ideella föreningar etc. Även här förekommer i regeln ingen parlamentarism. Studentkorporationernas försök att tillämpa den parlamentariska principen kan knappast läggas till grund för någon bedömning genom de ofta rätt kaotiska förhållandena i dessa korporationer. Allmänt kan dock sägas, att då det styrande organet direkt utses på viss tid av representationen, har detta ansetts som en tillräcklig garanti för att styrelsen förs efter linjer som accepteras av representationen, och uttryckliga bestämmelser om parlamentarism har inte ansetts nödvändiga.

Det saknas dock inte exempel på att en vald regering kombinerats med parlamentarism. Enligt Estlands författning av den 15 juni 1920 valdes regeringen av folkrepresentationen, men var samtidigt ansvarig inför den sistnämnda så att hela regeringen eller enskilda ministrar som drabbades av misstroendevotum var tvungna att avgå. Liknande bestämmelser fanns i en del tyska delstater efter 1918. I Västtyskland väljs förbundskanslern, som ensam är parlamentariskt ansvarig för regeringens politik, av förbundsdagen. Exemplet kunde utökas, men de torde räcka för att visa att kombinationen vald regering - parlamentarism inte är otänkbar.

### 1.2. Misstroendevotum - parlamentarismens kärna

I grundlagskommitténs betänkande av 1917, på vilket Finlands nuvarande regeringsform till stor del vilar, betonades det att stadgandena om parlamentarisk ansvarighet, som då var unika i Europa, avsåg "att i grundlag skapa en garanti för att styrlesen icke föres i en riktning, som av lantdagen ogillas". Kommittén uttrycker enligt min mening klart vad som är kärnan i parlamentarismen, nämligen folkrepresentationens möjlighet att genom misstroendevotum avlägsna en regering eller en enskild minister, som saknar dess förtroende.

Ju mer partiväsendet utvecklas, desto mindre blir den praktiska betydelsen av misstroendevotum därigenom, att partidisciplinen blir allt fastare och möjligheten för chansartade ändringar i de politiska attityderna i parlamentet mellan valen därmed minskas. Om en koalitionsregering sitter vid makten, uppstår regeringskriser vanligen genom en intern tvist mellan partierna i regeringen, som leder till att denna lämnar in avskedsansökan utan att ett formellt misstroendevotum har uttalats i folkrepresentationen. Fortfarande kvarstår dock möjligheten

till misstroendevotum som parlamentarismens yttersta garanti.

På Åland saknas ju ännu ett fast utbildat partiväsen, även om man måste utgå från att en eventuell övergång till parlamentarism skulle stimulera uppkomsten av ett sådant. Jag utgår dock från, att strävandena till parlamentarism i detta skede främst avser att skapa garantier för, att styrelsen inte skall föras i en riktning som landstinget inte kan omfatta.

### 1.3 Kan målet nås utan parlamentarism?

Avvägningen för och emot införande av parlamentarism på Åland kräver en noggrann kännedom om åländska förhållanden och opinioner och jag vill inte på denna punkt försöka ge något kategoriskt råd. Förvaltningslagkommittén kommer för sin del till att redan den nu gällande bestämmelsen, enligt vilken landskapsstyrelsens ledamöter väljs vartannat år, ger tillräckliga garantier för ett sådant förtroendeförhållande som parlamentarismen avser att etablera. Som jag redan nämnt är detta den ståndpunkt som intagits i de flesta organisationer där styrelsen utses genom val för viss tid.

Den utomstående iakttagaren kan dock inte låta bli att fästa sig vid den olikhet som består mellan lantrådets och landskapsstyrelseledamöternas ställning. Den förre utses på obestämd tid, men är samtidigt skyldig att åtnjuta landstingets förtroende. De senare utses på tid, men någon juridisk möjlighet att avlägsna dem före periodens utgång ifall de förverkar landstingets förtroende finns inte.

Ur den synpunkten ter det sig förestäeligt, att det på Åland finns strävanden att göra lantrådets och landskapsstyrelseledamöternas position mera likartad, bl.a. genom att införa parlamentariskt ansvar också för de senare.

I det följande skall jag därför endast behandla frågan, hur parlamentarismen bäst skall förverkligas, om den anses önskvärd på Åland. Den reservationen ville jag dock göra, att parlamentarismen i samhället utan ett mycket fast partisystem har visat sig kunna leda till häftiga kastningar, brist på möjlighet till långsiktig planering och lust att i tid och otid begagna förtroendevapnet mot de styrande. En övergång till parlamentarism inom ett samfund, där den hittills inte praktiserats, kräver därför grundlig eftertanke.

### 1.4. Formerna för en eventuell parlamentarism

I de handlingar som jag erhållit ingår två förslag om införande av partiell parlamentarism på Åland. Ltm Häggblom och ltm Eliasson har i en motion föreslagit, att också landskapsstyrelseledamöterna skulle

geras parlamentariskt ansvariga. Dock skulle styrelsen fortfarande väljas så, att också minoriteterna garanteras representation. För att förena dessa båda krav föreslås, att samtliga ledamöter i landskapsstyrelsen måste avgå om misstroende riktas mot någon eller några av dess ledamöter. Endast lantrådet skulle i så fall behålla sin post. Däremot skulle landskapsstyrelsen i sin helhet avgå om misstroendevotum riktas mot lantrådet.

Lantrådet Martin Isaksson däremot föreslår inga nya stadganden om landskapsstyrelseledamöternas ställning, men anser att lantrådet borde väljas på tid (fyra år) samt även vara tvungen att avgå före periodens utgång, ifall han konstateras ha förlorat landstingets förtroende.

Med anledning av dessa förslag ber jag att som min egen uppfattning framhålla följande:

- 1) Det förefaller den utomstående iakttagaren rimligt, att man strävar att så långt som möjligt koordinera lantrådets och landskapsstyrelseledamöternas ställning. I annat fall blir en parlamentarisk ordning synnerligen haltande. Landskapsstyrelsen borde i fall av parlamentarism helst framstå som ett samordnat "team", som står och faller med en viss politik. Detta skulle underlättas av att a) lantråd och styrelseledamöter skulle väljas på samma tid, förslagsvis samtliga på 4 år, och b) att samtliga skulle vara parlamentariskt ansvariga.
- 2) Proportionellt val av styrelseledamöter och parlamentarisk ansvarighet är en synnerligen ovanlig kombination. Det har vanligen ansetts, att ett parlamentariskt system kräver att mot en politiskt relativt enhetlig regering står en opposition. Samlingsregeringar har endast praktiserats i exceptionella situationer. Detta argument har bl.a. använts mot den i Finland då och då ventilerade tanken på en allpartiregering. I Schweiz, där regeringen ofta (ej alltid) företrätt alla mera betydande partier, existerar som bekant ej parlamentarism. Argumentet, att parlamentarism förutsätter opposition, har dock förlorat något av sin kraft då i några parlamentariska länder (främst Österrike) "storkoalitioner" suttit under en följd av år utan att någon opposition av betydelse har kunnat framträda i parlamentet.

Om man på Åland önskar förena proportionellt val av ledamöter i landskapsstyrelsen med parlamentarism är det absolut nödvändigt att iaktta den av ltm Häggblom och Eliasson föreslagna proceduren, enligt vilken alla styrelseledamöter bör avgå, ifall misstroende riktas mot någon av dem. I annat fall kunde majoriteten begagna sin

-5-

makt till att votera ut en företrädare för minoriteten. Denna procedur borde dock kompletteras med en bestämmelse enligt vilken den person, mot vilken misstroendevotum riktats, ej får ställa upp vid val av den nya styrelsen. Utan en dylik bestämmelse kunde ju hans anhängare i kraft av minoritetsskyddet få honom vald på nytt, trots att landstingets majoritet just uttalat sitt misstroende mot honom.

3) Om landstinget besluter sig för parlamentarism, borde bestämmelserna om hur misstroendevotum mot lantrådet skall uttalas (försl.t. landstingsordning 49 §) byggas ut på lämpligt sätt. Det är viktigt att stadganden, som hindrar förhastade beslut och ger möjlighet till utredningar och överläggningar, existerar i ett parlamentariskt system. T.ex. i Finland RO saknas tyvärr dylika stadganden utom i samband med interpellationer, men många moderna författningar har noggranna bestämmelser om proceduren vid misstroende- och förtroendevota. Viktigt vore enligt min mening:

a) att fråga om formligt misstroendevotum även mot landskapsstyrelseledamöterna endast skulle kunna väckas av ett bestämt antal, förslagsvis minst fem, landstingsmän;

b) att omröstning om ett sådant förslag, eller om en förtroende-fråga som lantrådet/landskapsstyrelsen ställt i samband med något ärende, ej borde äga rum omedelbart, utan endast efter en viss i landstingsordningen fastställd frist;

c) att misstroendevotum måste omfattas av minst 16 landstingsmän, såsom 49 § föreskriver.

I ett parlamentariskt system bör också regeringen kunna ställa förtroendefråga. Det vore kanske skäl att stadga, att blott lantrådet med stöd av landskapsstyrelsens flertal har rätt att på hela styrelsens vägnar ställa förtroendefråga.

Ett interpellationsförfarande är en vanlig del av ett parlamentariskt system, ehuru detta förfarande är olika utvecklat i olika länder. Om landstinget besluter sig för ett dylikt, bör bestämmelserna i Finlands RO kunna omformas så att de passar Åland. De har i stort sett visat sig ändamålsenliga.

De muntliga frågorna har i Finlands riksdag visat sig som ett rätt effektivt kontrollmedel. Ett muntligt frågeinstitut kan givetvis införas även utan parlamentarism.

Om de verkningar ett eventuellt införande av parlamentarism kan ha på rekryteringen av lämpliga kandidater för lantrådsposten har jag

ovart att uttala mig, eftersom jag inte har tillräcklig kännedom om de konkreta förhållandena på Åland. Rent principiellt bör det väl dock inte vara omöjligt att en person, som för en begränsad tid utses till lantråd, får ledighet från sin ordinarie tjänst på samma sätt som statsrådets medlemmar i Finland. Detta förutsätter ju även lantrådet Isaksson i sin reservation till landskapsstyrelsens framställning.

7. B e s t ä m m e l s e r n a o m  
k v a l i f i c e r a d m a j o r i t e t

Jag har också blivit ombedd att uttala mig om de bestämmelser angående kvalificerad majoritet för vissa beslut, som ingår i 55 § av förslaget till ny landstingsordning.

Okligt sett torde det inte råda något tvivel om, att det är väl motiverat att vissa speciella lagar ges en särställning, som kmarkeras genom att de kan ändras eller upphävas blott med förstärkt majoritet.

Ur juridisk synpunkt är det ovanligt, att vissa existerande lagar retroaktivt, genom en ändring av den lagstiftande församlingens procedurregler, får en dylik förhöjd rättskraft. Något formellt hinder för ett sådant förfarande ställer självstyrelselagen dock inte; den stadgar ju endast att bestämmelser om landstingets organisation och uppgifter ges genom landskapslag, men säger ingenting om dessa bestämmelsers innehåll. När det gäller åländska landskapslagar torde därför inga hinder existera för en sådan lagändring. Då det gäller självstyrelselagen och lagen om utövande av lösningsrätt - lagar som för ändring kräver bifall både av Finlands riksdag och Ålands landsting - kan man naturligtvis påpeka, att en försvåring av proceduren i Ålands landsting också ur den andra partens, rikets, synpunkt medför att lagarna blir svårare att ändra och därmed även berör rikets intressen. Denna synpunkt är dock mera politisk än juridisk, ty självstyrelselagen lämnar inte något tvivel om att sättet för att fatta beslut i landstinget är en sak, som faller under landskapslagstiftningens domvärjo. Under dessa förhållanden och då landstingsordningens innehåll under alla omständigheter kommer att prövas av republikens president, finner jag inte att anmärkningar kan riktas mot det föreslagna förfarandet.

Helsingfors den 5 april 1971.

Jan-Magnus Jansson

Professor i allmän statslära

Helsingfors universitet.