

Bruno Debaenst*

Du Gamla, du Nya

1974 års regeringsform ur ett rättshistoriskt perspektiv

1. Inledning

Kära kolleger! Vänligen se bifogad inbjudan. Vi hoppas att flera från ert ämne vill bidra. Det är så viktigt med ett rättshistoriskt perspektiv på vår grundlag. Dela gärna med era yngre kolleger och uppmuntra dem. En bred inbjudan kommer gå ut till hela fakulteten inom kort men vi ville skicka en liten riktad ”puff” till er. Bästa hälsningar, Anna, Caroline, Olof och Micke.

Denna fråga nådde mig via e-post den 17 januari 2023. Den är inte främmande för oss rättshistoriker. 2024 firar 1974 års regeringsform sitt 50-årsjubileum, och dessa slags symboliska datum inbjuder naturligtvis till rättshistorisk reflektion. För våra kollegor som är specialiserade på konstitutionell rätt är det ett perfekt tillfälle att stanna upp och blicka tillbaka så att de kan veta vart de är på väg. Samma övning gjordes redan 2014 i samband med 40-årsjubileet.¹ Det är alltid bra att behålla överblicken.

Från mitt perspektiv som rättshistoriker är emellertid 50 år fortfarande relativt a-historiskt. 1974 års regeringsform är inte bara gällande rätt, utan det finns till och med fortfarande personer i livet som var med när den framtogs.² Vi kallar detta ”*erlebte Rechtsgeschichte*” på tyska eller ”upp-

* Jag tackar Viktor Brylla och redaktörerna för deras språkliga korrigeringar av texten. Alla återstående misstag är naturligtvis mina.

¹ Karin Åhman (red.), *Regeringsformen 40 år 1974–2014. De lege, Juridiska fakulteten i Uppsala årsbok* (Uppsala: Iustus, 2014).

² Detta gjorde det till exempel möjligt för Fredrik Sterzel (född 1934) att skriva ner sina erfarenheter från den då 40-åriga RF 1974 i 2014 års årsbok mer än 40 år efter hans första publikation i ämnet. Se Fredrik Sterzel, ”Den nya författningen”, *SvJT* 1973, s. 597–599

levd rättshistoria” på svenska. Man skulle kunna genomföra en övning i muntlig rättshistoria och prata med de människor som var involverade för att komplettera de skriftliga källorna. På så sätt skulle vi till exempel kunna samla in små anekdoter som kunde ge lite färg åt händelserna.³

En annan forskningsansats är att sätta in 1974 års regeringsform i ett bredare rättshistoriskt sammanhang. Detta är vad jag kommer att göra i detta bidrag. Utifrån en belgisk rättshistorikers perspektiv är det märkligt, till och med bisarrt, att svenskarna så lättvindigt ersatte sin gamla grundlag med en ny version 1974. Vid den tidpunkten var 1809 års regeringsform Europas äldsta grundlag och den näst äldsta grundlagen i världen, efter den amerikanska konstitutionen. Den var äldre än den norska konstitutionen från 1814 och den belgiska från 1831. Om man samtidigt ser hur stolta norrmännen är över sin konstitution, med en explosion av festligheter 2014, då kan man bara undra varför svenskarna var så vårdslösa med sitt historiska arv.

Som jag kommer att visa i denna artikel är 1974 års regeringsform inte en ny konstitution, utan i själva verket en fortsättning på en mycket äldre tradition. Jag kommer att undersöka de historiska rötterna till 1974 års regeringsform, från medeltiden och den första regeringsformen från 1634, över RF 1719, 1720, 1772 och 1809, fram till 1974 genom att studera originaltexterna.⁴ Jag hoppas kunna bevisa att Sverige har en urgammal ”seriegrundlag”, med en obruten tradition från 1634 fram till idag. Det skulle innebära att Sverige har den kanske äldsta konstitutionen i världen.

2. Djupa konstitutionella rötter

Sverige är ett gammalt rike, vars ursprung är dolt i tidens nebulosor. Den äldsta nedskrivna lagstiftningen är från 1200-talet med landskapslagarna, vilka redan innehåller konstitutionella bestämmelser. Under våra rätts-

och ”1974 års regeringsform. Ett fyrtioårsperspektiv”, i: Åhman (red.), *Regeringsformen 40 år 1974–2014*, s. 9–32.

³ Se till exempel följande studie i Estland: Karin Sein & Merike Ristikivi, ”Rearranging Legal Culture in Estonia 1992–2002: Political Factors of Success”, *Rechtskultur* 2022, s. 161–196.

⁴ Originaltexterna finns i Emil Hildebrand (red.), *Sveriges Regeringsformer 1634–1809 samt Konungaförsäkringar 1611–1800* (Stockholm: P.A. Norstedt & Söners Förlag, 1891) samt Olof Petersson och Anna Wahlgren (red.), *Sveriges konstitutionella urkunder* (Stockholm: SNS Förlag, 1999).

historiska seminarier diskuterar vi bland annat Upplandslagen (1296) och dess stadfästelsebrev. Lagen har en konungabalk, som i delar reglerar det monarkiska statsskicket. Den bakomliggande uppfattningen var att kungen och folket var samverkande statsorgan med egna rättigheter och skyldigheter. Upplandslagens bestämmelser om monarkin visar att kungen inte var en absolut härskare. Lagen garanterade folket vissa rättigheter, och den begränsade kungens makt. En konungaförsäkran finner vi också i femte kapitlet av Magnus Erikssons Landslag (1350-talet) och fjärde kapitlet av Kristoffers Landslag (1442).⁵ Även om Sverige på medeltiden inte kan jämföras med Sverige idag, är det intressant att se hur samhället, staten och kungens makt reglerades genom lag. *Land skall med lag byggas*, som det berömda uttrycket lyder.⁶ I denna mening var Sverige redan då en konstitutionell monarki, precis som idag, men ändå helt annorlunda. Som Nygren beskriver det: ”Genom först kungabalkarna i landskapslagarna och senare kungabalken i landslagen grundlades en tradition som blivit bestående, nämligen att regeringsmakten är reglerad, begränsad och villkorad. Den moderna regeringsformen går i princip ut på att reglera samma sak, låt vara på ett oändligt mycket mer sofistikerat sätt.”⁷

Det var i enlighet med gammal tradition som den 17-årige Gustav II Adolf fick underteckna en kungaförsäkring vid sitt trontillträde 1611, vilken utöver konungaeden också innehöll några konstitutionella stadganden.⁸ Han lovade att inte stifta lagar, starta krig, sluta freder, stillestånd och förbund utan rådets och ständernas samtycke, vilket kan ses som en tidig maktdelning. Detta samspel mellan kung, råd och riksdag utvecklades under den period då Sverige blev en stormakt. Den centrala

⁵ För Magnus Erikssons Landslag i nusvensk tolkning, se Åke Holmbäck & Elias Wesén (red.), *Magnus Erikssons Landslag i nusvensk tolkning. Rättshistoriskt bibliotek, serien I, sjätte bandet* (Stockholm: A.-B. Nordiska Bokhandeln, 1962). För konungabalken, se: <https://olinfoundation.com/publikationer/rb6/76/>; för ett faksimil av originalversionen av Magnus Erikssons Landslag, se: <https://litteraturbanken.se/f%C3%B6rfattare/WiktorssonPA/titlar/MagnusErikssonsLandslag/sida/7/faksimil>; för Kristoffers Landslag, se Carl Johan Schlyter, *Corpus Iuris Sueo-Gotorum Antiqui, Volumen XII, Samling af Sveriges Gamla Lagar, på Kongl. Maj:ts nädigste befalling, tolfte bandet. Konung Christoffers Landslag* (Lund: Berlingska boktryckeriet, 1869).

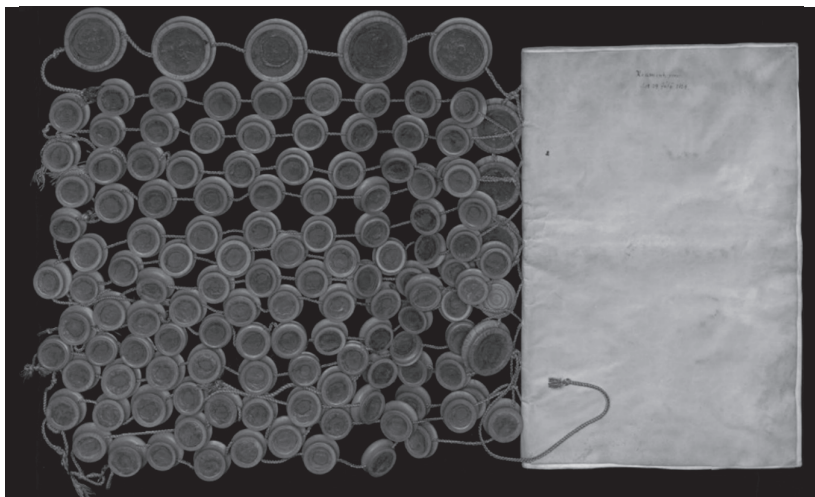
⁶ ”Mæþ lagh skal man land byggæ” – Hälsingelagen. Se https://project2.sol.lu.se/fornsvenska/01_Bitar/A.L8.A-HL.html.

⁷ Rolf Nygren, ”Sex brytpunkter i svensk konstitutionell rätt”, i: Nils Karlsson, Niclas Berggren & Joakim Nergelius (red.), *Demokratins konstitutionella val* (Stockholm: City University Press, 2001), s. 19.

⁸ Nils Ahnlund, ”1634 års Regeringsform. Ett 300-årsminne”, *SvJT* 1934, s. 438.

spindeln i det nät som spanns vid denna tid var rikskanslern Axel Oxenstierna, den viktigaste svenska politikern någonsin.

Den 6 november 1632 drabbades Sverige av en katastrof när kung Gustav II Adolf stupade i slaget vid Lützen. Dessvärre hade han inte lämnat något testamente eller några instruktioner om hur riket skulle styras efter hans död. I ett brev från den 14 november 1632 nämner emellertid Oxenstierna att han hade talat med kungen om en "regeringsform".⁹ Det fanns också ett utkast som kungen i stort sett hade gett sitt samtycke till, även om detta ännu inte hade undertecknats. I sitt brev tillägger Oxenstierna: "Blifver dedh väl och förnuffigt fattat, så föllier säkerligen rikszens conservation, ja amplification däraf; hvar icke skall man nog få att göra".¹⁰ Den 29 juli 1634 godkändes Oxenstiernas text av riksdagen med endast några mindre ändringar.¹¹ Sverige hade fått sin första regeringsform.



1634 regeringsform med stämplar¹²

⁹ Ordet "regeringsform" är äldre än 1630-talet. Redan på Sigismunds tid (kung av Sverige 1592–1599) ser vi ordet "regeringsordning". Se Ahnlund, "1634 års Regeringsform", s. 438 och Rudolf Kjellén, "Den nationella karakteren i 1809 års grundlagstiftning", *Historisk Tidskrift* 1893, s. 1.

¹⁰ Som citeras i Sven Nilsson, "1634 års regeringsform", *Scandia* 1937, s. 7.

¹¹ Det var adeln och präster som hade invändningar att göra, till exempel mot favoriseringen av ämbetsmänna- och utskottsmötena. Se Hessler, "Den svenska ståndsriksdagen", *Scandia* 1935, s. 33–34.

¹² Se https://sok.riksarkivet.se/bildvisning/R0001323_00002#?c=&m=&s=&cv=1&x_ywh=-1313%2C-139%2C6120%2C2747.

3. 1634 års regeringsform

Anledningen till framtagandet av 1634 års regeringsform framgår av dess preambel. Syftet var ”ett ordentligt regemente, där konungen sin höghet, rådet sin myndighet och ständerne deres skälige rätt och frihet tillbörligen blefve behållen och någorlunda beskrefven.” Här framträder stormaktsveriges tre främsta antagonister: kungen, rådet med sina högaristokratiska ämbetsmän, och ständerna som möts i riksdagen.¹³ Som historikern Sven Nilsson påpekade: ”Orden är berömda, de tecknar den i samtiden ideala statsform, där dessa element balanserar varandra.”¹⁴ Han tillade: ”De rimmar dock dåligt med den regeringsform de inleder.”

Låt oss därför titta på regeringsformens innehåll. I de fyra första paragraferna (av totalt 65) urskiljer vi grundlagens kärna. Den första paragrafen bekräftar lutherdomen som statsreligion. Paragraf två upprepar arv-föreningen från Västerås 1544, Norrköping 1604 och Stockholm 1627, och förklarar Kristina till sin fars efterträdare. I nästa stycke står det att ”Konunger äger styra och råda borgom och landom och allom sin och cronone rätt, som lagh säger” (§ 3) och att han får hjälp med det av *råd, embetsmän och höfdingar* (§ 4).

Följande paragrafer innehåller närmare bestämmelser om statens organisering, med centralförvaltningen och regionalförvaltningen.¹⁵ I paragraf sex till exempel står det att ”*alle ärenden, som regeringen angår eller därpå hänger, skole efter hvar och ettis ärendes egenskap och natur lända och drifvas ordinarie genom desse efterskrefne 5 collegia eller broderskap, nembligen hofrätten, krigsrådet, ammiralitetet, cantselliet och räkningecammaren.*”¹⁶ I följande stycken finns mer information om dessa fem centrala *collegia*:

¹³ Även om Nilsson påpekade att ”[i] själva verket riktar regeringsformen sig både mot konungens höghet, rådets myndighet och ständernas rätt och frihet. Vad den tillgodoser är dess upphovsman: Axel Oxenstiernas maktintressen.” Se Nilsson, ”1634 års regeringsform”, s. 37.

¹⁴ Sven A. Nilsson, ”Gustav II Adolf och Axel Oxenstierna. En studie i maktindelning och dess alternativ”, *Scandia* 1996, s. 187.

¹⁵ RF 1634 var enligt Karonen och Hakanen ”of central importance in the administrative reorganization of the realm”; se Petri Karonen & Marko Hakanen (red.), *Personal Agency at the Swedish Age of Greatness 1560–1720* (Helsinki: The Finnish Literature Society, 2017), s. 16. För denna administrativa organisation inspirerades Oxenstierna av samtida franska och preussiska exempel; se György Képes, ”Regeringsform, Grunnlov, Grundlov: Written Constitutions in Scandinavia in the 19th Century”, *Journal on European History of Law* 2013, s. 137.

¹⁶ För en kort beskrivning av dessa fem kollegier, se Michael Roberts, ”The Constitutional Development of Sweden in the Reign of Gustav Adolf”, *History* 1940, s. 334 ff.

hofrätten (§§ 7–9), *krigsrådet* (§ 10), *ammiralitet* (§ 11), *cansliet* (§ 12) och *räkneammaren* (§ 13), deras läge (§§ 14–16) och klart avgränsade kompetenser, med till exempel ”*mycket mera präsidenterna (som) vara förbudet att blanda sig in i dens andres tjänst och ärenden*” (§ 17). Därefter följer avsnitt om fyra *embeten*: *riksens eller öfvermarskalk* (§ 18), *tygmästara* (§ 19) *stalmästare* (§ 20), *jägemästare* (§ 21), och deras läge (§ 22). Paragraf 23 och följande diskuterar landregerings fördelningar i *höfdingedömmen* och deras kompetenser och organisation. Paragraf 30 till 35 handlar om armén och dess organisation. Följande paragrafer 36 till 43 handlar om regler relaterade till rannsakingar, möten och rättegångar beträffande alla dessa högre tjänstemän. Paragraf 44 till 47 innehåller regler om riksdagen. Paragraf 48 handlar om underhåll av höga tjänstemän. I paragraf 49 till 51 hittar vi särskilda regler för de höga tjänstemännen i de erövrade territorierna (Ingermanland, Livland och Pryssen) och under militära uppdrag. De sista paragraferna, 52 till 65, beskriver hur riket styrs när kungen är utomlands, sjuk eller död. I detta fall sköts regeringen av riksrådet, som består av de fem högsta ämbetsmännen.

Sammanfattningsvis har RF 1634 tre tydligt avgränsade delar. Den första, kortare delen innehåller grundlagens kärna med religionslagstiftningen, arvföreningen och landslagens kungabalk, som bygger på tidigare texter. Den mellersta delen är en detaljerad plan för statens organisation, som både är en bekräftelse av den befintliga situationen och en rationalisering av den.¹⁷ Som Nilsson uttryckte saken: ”*I denna fogar Axel Oxenstierna samman och bygger ut den tidigare förvaltningen och ger den en fastare form med klart avgränsade uppgifter för de skilda organen*”.¹⁸ Den sista delen handlar om hur riket styrs vid kungens tillfälliga eller definitiva frånvaro, vilket var brådskande att åtgärda på grund av kungens död 1632.¹⁹ Textens blandade karaktär har inte heller undgått Nilsson: ”*Det rör sig alltså om en egenartad kombination av förmyndarstadga med tillagda bestämmelser om styrelsen vid konungs regeringsoförmåga och en för-*

¹⁷ För utvecklingen av den centrala administrationen från 1602 till 1634, se Nils Edén, *Den Svenska centralregeringens utveckling till kollegial organisation i början af sjuttonde århundradet (1602–1634)* (Uppsala: Lundström, 1902).

¹⁸ Nilsson, ”Gustav II Adolf och Axel Oxenstierna”, s. 187.

¹⁹ Detta framgick också av preambeln, där man kunde läsa att det vid den tiden var särskilt viktigt att, ”*då uti konungens fjärrer från varu, stora krankhet eller omyndighet en viss regeringsforma motte vara stadgat*”. Det hade varit önskvärt att detta hade skett under kungens livstid, men Gud hade trots allt bestämt annorlunda.

valtningsstadga avsedd att gälla även under kunglig regering.”²⁰ Med sin regeringsform hade Oxenstierna en oligarkisk ämbetsmannastat i åtanke, med de fem höga riksämbetsmännen (inklusive sig själv som rikskanslern) som förmyndarregering.²¹

En intressant fråga i detta sammanhang är hur länge 1634 års regeringsform var tänkt att vara giltig. Vi kan se att det i preambeln står: ”*som skall härnäst evärdeligen hållas och i acht tagas*”. Intressant nog fanns denna ”*evighetsklausul*” inte med i Oxenstiernas originaltext, så den kommer förmodligen inte ursprungligen från honom.²² Ordet möttes av kritik i riksdagen, vilket inte är förvånande med tanke på textens blandade karaktär. Det är nämligen lätt att acceptera att de fyra första paragraferna är avsedda att vara eviga, eftersom de innehåller grundläggande principer som var väl etablerade i Sverige vid den tiden. År 1634 ifrågasatte ingen längre lutherdomen som statsreligion, ärftlig monarki eller kungens rätt att styra landet. Men det var inte alls självklart att den administrativa organisation av staten, som Oxenstierna planerade 1634, var tänkt att vara för evigt. Den hade redan ändrats flera gånger under årens lopp, och den skulle sannolikt komma att fortsätta förändras i framtiden. Detta beror på att samhället och därmed de krav som ställs på statsapparaten ständigt förändras. Följaktligen är det viktigt att statsapparaten är flexibel och anpassningsbar. Den måste kunna förändras i takt med att samhället förändras. Om statsapparaten inte är flexibel kan den bli ett hinder för utvecklingen, och till och med leda till konflikter. Det verkar inte ha varit meningen att det skulle vara hugget i sten att till exempel ”*Generalgouverneurerna i Ingermanland, Liffland och Pryssen (...) hafva sig tillhanda, underhåldne af räntecammaren, 6 upvartare af adell, 4 trumpetare och en pukeslagare*” (§ 49). Sist men inte minst var det uppenbart att regeringsformen var avsedd att lösa ett tillfälligt problem, nämligen omyndigheten av Kristina. Det var därför tveksamt om framtida kungar och drottningar skulle vara bundna av regeringsformen, eller om de kunde ändra den efter eget gottfinnande.²³

²⁰ Sven A. Nilsson, ”1634 års regeringsform i det svenska statssystemet”, *Scandia* 1984, s. 302.

²¹ Göran Rystad, ”Med råds råde eller efter konungens godtycke? Makten över ämbets-tillsättningarna som politisk stridsfråga under 1600-talet”, *Scandia* 1963, s. 185.

²² Ahnlund, ”1634 års Regeringsform”, s. 446.

²³ Enligt Naumann var ”*denna regeringsform, antagen af ständerna under drottningens minderårighet (var) tydligen ämnad att gälla äfven under en myndig konung, att inskränka konungamakten och stadga ett aristokratiskt ämbetsmannaväld*”; se Christian Naumann,

I själva verket visade den myndiga drottning Kristina och sedan kung Karl X Gustav föga respekt för regeringsformen.²⁴ År 1660 inträffade ett kort uppsving, då kung Karl X Gustav dog bara 37 år gammal och Sverige återigen hade en omyndig tronarvinge, den fyraårige Karl XI. Den här gången hade de dock ett exempel att falla tillbaka på, nämligen 1634 års regeringsform, även om ”*denne förberörde stadga och ordning i nogre nödvendige stycken efter desse tidens närvarande tillstånd någon förändring behöfver, jemväl och nogon vidare explication uti det, som kan föda nogot missförstånd af sig*”, vilket förklarar varför riksdagen på förslag av drottning Hedvig Eleonora och riksrådet antog ett *Additament* den 3 november 1660. Additamentet gjorde några mindre ändringar i 1634 års regeringsform och specificerade några av paragraferna.²⁵

Efter att Karl XI blev myndig 1672 struntade också han helt i 1634 års regeringsform och 1660 års additament.²⁶ År 1680 tvingade han rikets ständer att erkänna att konungen ej längre skulle vara bunden av regeringsformen utan endast av ”*Sveriges lag och laga stadgar*”.²⁷ Därmed hade 1634 års regeringsform de facto upphört att gälla. Som flera historiker har påpekat följdes 1634 års regeringsform med andra ord endast under de två perioder av förmynderskap. Det fanns många planer på att ändra eller formellt avskaffa regeringsformen, men detta hände aldrig. Ett fint exempel på historiskt sammanträffande. Regeringsformen var helt enkelt inte så viktig vid denna tid. Enligt Rolf Nygren var RF 1634

Sveriges grundlagar deribland nya riksdagsordningen (Stockholm: P.A. Norstedt & Söner, 1866), s. 155.

²⁴ ”Som känt är har varken Kristina eller Karl X Gustav känt sig bundna av regeringsformen. Karl Gustav har dessutom handlat direkt mot den, när han i sitt testamente förordnade en förmyndarregering, som även innefattade änkedrottningen och hans broder, pfalzgreven Adolf Johan.” Se Nilsson, ”1634 års regeringsform i det svenska stats-systemet”, s. 308.

²⁵ Exempelvis växte första paragrafen från 76 ord till 456 ord.

²⁶ Han fick stöd av de ofrälse stånden, som inte heller såg RF 1634 som en fundamentallag. För en mer djupgående analys, se Fredrik Lagerroth, *Frihetstidens författning. En studie i den svenska konstitutionella historia* (Stockholm: Albert Bonniers Förlag, 1915), särskilt på sidorna 176–177.

²⁷ Tore Modéen, ”Vår äldsta regeringsform 350 år”, *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1985, s. 66. 1693 års kungörelse, som konfirmerades av Riksdagen, deklarerade även att kung Karl XI ensam härskade över Sverige; se Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart* (München: Beck, 1999), s. 75.

”en förvaltningsstadga och knappast en regeringsform i vår mening”.²⁸ Den fick betydelse först efteråt. Som Nils Ahnlund skrev 1934: ”*efter så lång tid står denna stadga som en betydelsefull milstolpe för den historiska erinringen. Den sammanfattar i viss mån det ståtliga byggnadsverk, som heter den svenska stormakten.*”²⁹

1634 års regeringsform, som uppdaterades 1660, kunde med andra ord ha varit en engångsföreteelse. Det var rentav nära att den formellt avskaffades. I så fall skulle regeringsformen ha varit ett tillfälligt, enskilt dokument som enbart skapades för att hantera den specifika situation som uppstod efter kung Gustav II Adolfs oväntade förtida död 1632, och ännu en gång 1660 efter Karl X Gustavs död. I så fall skulle den aldrig ha betraktats som ett särskilt viktigt dokument i svensk rättshistoria. Det faktum att vi fortfarande pratar om *regeringsformen* kan därför förklaras med att 1634 års regeringsform inledde en tradition. För att en tradition ska uppstå måste den följas. Detta är vad som hände 1719 och 1720, vilket bara kan förklaras utifrån det historiska sammanhanget.

4. En tradition föds: 1719 och 1720 års regeringsformer

Karl XII – Sveriges ”*roi soleil*” – hade styrt Sverige på ett absolutistiskt vis.³⁰ Han hade brutit mot den konstitutionella sedvanan genom att inte avlägga någon kungaed eller kungaförsäkring. Han svarade bara till Gud. När kungen dog 1718 blev riksdagen Sveriges maktcentrum. Riksdagen beslutade att cementera den nya situationen genom att låta drottning Ulrika Eleonora underteckna en ny regeringsform 1719. I preambeln kan man läsa:

Vi hafve fördenskull som trogne riksens ständer noga skärskådat, öfvervägat och oss till minnes fördt de tiders välgrundade författningar, som bragt riket till dess uppkomst, utvidgelse, vördning, säkerhet och styrkia, men däremot förmärkt, huru det oinskränkte konunglige enväldet eller den så kallade souverainiteten satt riket utur dess fördelar och blomstrande tillstånd uti

²⁸ Rolf Nygren, ”Kulan i kungens skalle: En mänsklig rättshistoria med grundlagskonsekvenser”, i: Marianne Dahln och Mats Kumlien (red.), *En mänsklig rättshistoria: Vänbok till Carl Gustaf Spangenberg* (Uppsala: Iustus, 2019), s. 257.

²⁹ Ahnlund, ”1634 års Regeringsform”, s. 347.

³⁰ Joakim Scherp, *Regeringsformen 1720 – 300 år* (Stockholm: Sveriges riksdag, 2020).

obotelig förlust, afsaknad och förderf, alldeles försvagat dess styrkia och krafter, stört och hindrat förtroligheten med dess bundsförvanter och lemnat dess många mäktige fiender stor förmån och framgång.

Detta är ett klart avståndstagande från kunglig absolutism. För att begränsa den kungliga makten återknöt riksdagen till "*de tiders välgrundade författningar*", varav först och främst 1634 års regeringsform. I sig självt var det logiskt. Som vi har sett var denna text avsedd att reglera rikets styrelse vid händelse av drottningens eller kungens omyndighet. Det som riksdagen ville ha var just en "omyndig", ceremoniell kung (eller i det här fallet drottning) utan någon makt, varför 1634 års regeringsform var en perfekt modell. Man kan till och med säga att Sverige blev en republik i förklädnad av monarki. En del av denna konstitutionella förklädnad var återupplivandet av den gamla regeringsformen, låt vara för nya syften.

Förutom användningen av själva ordet "*regeringsformen*" blir detta också tydligt när vi tittar på innehållet i 1719 års regeringsform. Till att börja med finns det många överensstämmelser / likheter i formellt hänseende. Precis som 1634 års regeringsform börjar 1719 års regeringsform med en preambel med två delar: en i drottningens namn och en i rådets och ståndens namn, följt av grundlagens kärna: § 1 om "*den rätta gudstjensten*", § 3 om successionsordningen och ett antal paragrafer om drottningens (kraftigt begränsade) rätt att styra landet. Vi kan också hitta bekanta spår av statens praktiska organisation, med paragrafer om de fem *collegier* (hofrätten (§ 18), krigsrådet (§§ 19, 20 och 21), *ammiralitet* (§ 22), *cancelli* (§§ 23 och 24) och *kammarcollegio* (§ 25)), *embeten* (*överste marskalken* (§ 29) och *överståthållaren* (§ 30)), *landtregeringen* (§ 32) med *landshöfdingar* (§ 34), och riksdagen (§ 36). Slutligen finns det också två paragrafer (§§ 16 och 36) om vad som måste hända i händelse av "*Kongl Maj:ts frånvaro, sjukdom eller vid dess dödliga afgång*".

Den största skillnaden jämfört med 1634 års regeringsform var drottningens makt, eller snarare maktlöshet för hennes makt var helt och hållet bunden. Hon kunde i princip inte göra någonting utan riksdagens samtycke. Hon var till och med tvungen att be om tillstånd att lämna landet: "*Ej må konunger resa utur riket sino och dess landamärom utan ständernes samtycke och bejakande*" (§ 10). Drottning Ulrika Eleonora kunde inte acceptera denna situation och abdikerade därför. När hennes make Fredrik I blev kung 1720 var även han tvungen att underteckna en regeringsform som begränsade hans makt till förmån för riksdagen.

1720 års regeringsform förblev den konstitutionella grunden under resten av Frihetstiden. En viktig nyhet var introduktionen av 1766 års tryckfrihetsförordning, men den parlamentariska absolutismen närmade sig då sitt olyckliga slut.³¹

5. Pendeln svänger tillbaka – men inte helt: 1772 års regeringsform

1768 lade Kung Adolf Fredrik och några av hattpartiets ledare fram ett förslag till en ny regeringsform,³² i vilken de föreslog en uppdelning av den lagstiftande och verkställande makten.³³ Enligt förslaget skulle kungen få hela riksstyrelsen, rätten att utnämna ämbetsmän, att leda underhandlingar och att sluta fördrag.³⁴ Riksdagen godkände visserligen inte förslaget, men det stod redan då klart att den parlamentariska absolutismen var på väg mot sitt slut. 1771 blev Gustav III kung och återtog nästföljande år den förlorade suveräniteten genom en fredlig statskupp.³⁵ I sitt tal till ständerna den 21 augusti 1772 i Stockholm påpekade Gustav III att landet behövde en fast, oföränderlig lag som inte bara skulle binda kungen utan även ständerna. Resultatet blev 1772 års regeringsform.

Även denna regeringsform har tydliga likheter med sina föregångare: en i två stycken uppdelad preambel, de första paragraferna rymmandes grundlagens kärna, en beskrivning av statens organisation och regler om vad som skulle hända ifall kungen blev sjuk eller dog (§ 37). Dessa yttre

³¹ För en detaljerad analys av denna förordning hänvisar jag till den antologi som publicerades 2016 i samband med 250-årsjubileet: Bertil Wennberg & Kristina Örtenhed, *Fritt ord 250 år. Tryckfrihet och offentlighet i Sverige och Finland* (Stockholm: Sveriges riksdag, 2016). Om det minnesåret 2016, se Jonas Nordin, "Ett år med fritt ord. En personlig betraktelse över det svenska tryckfrihetsåret 2016", *Historisk Tidskrift för Finland* 2017, s. 483–504.

³² Carl Gustaf Malmström, *Sveriges politiska historia från konung Karl XII:s död till statshvälfningen 1772, sju (sista) delen* (Stockholm: P.A. Norstedt & Söners Förlag, 1901), s. 95–97.

³³ Redan tidigare, nämligen 1756, planerades också en kupp men den upptäcktes i tid av riksdagen; se Max Skjönsberg, "Charles Francis Sheridan on the Feudal Origins and Political Science of the 1772 Revolution in Sweden", *Journal of the History of Ideas* 2022, s. 413.

³⁴ Emil Hildebrand, *Svenska Statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar* (Stockholm: P.A. Norstedt & Söners Förlag, 1896), s. 499.

³⁵ För europeiska reaktioner på kuppen, se Skjönsberg, "Charles Francis Sheridan".

likheter är ingen slump. Som Hildebrand påpekar använde kungen 1634 och 1720 års regeringsformer som förebild för att skriva sin egen regeringsform. Från 1634 års regeringsform lånades bland annat en arkaiserande fraseologi, som skulle påminna om Gustav Adolfs stormaktstid.³⁶ Den första paragrafen var också medvetet utformad efter den första paragrafen i 1634 års regeringsform.³⁷

Skillnaden ligger återigen i innehållet. Den här gången hade kungen övertaget, vilket symboliseras väl av § 7 enligt vilken kungen återfick friheten att resa utomlands: *"Tå Konung Fremling är, rese ej ur Rike Sino, utan Riksens Ständers vetskap och samtycke; men är han Svensk och infödd, meddele tå allenast sin föresats til Riksens Råd, och inhemte på sätt, som föreskrifvit står och then 6 §. förmår, theas råd och tankar."*

Följande intressanta iakttagelser kan göras. För det första att Gustav III 1772 inte kunde återgå till Karl XII:s tid av ren absolutism. Han var tvungen eller åtminstone villig att respektera den dåvarande konstitutionella traditionen av regeringsformer. Vidare att det finns en tydlig kontinuitet från 1634 års regeringsform via 1719 och 1720 års regeringsformer till 1772 års regeringsform. Texterna liknar varandra i hög grad. De nyare utgåvorna bygger helt klart vidare på de äldre, inte bara därigenom att de har samma namn utan också genom deras liknande struktur och innehåll. Man kan säga att de nyare regeringsformerna alla är uppdaterade versioner av originalet från 1634, anpassade efter den nya politiska situationen.

1789 tvingade kungen ständerna att underteckna Förenings- och Säkerhetsakten som gav 1772 års regeringsform en ny utformning till fördel för kungamakten och därigenom utvidgade kungens absolutistiska

³⁶ Hildebrand, *Svenska Statsförfattningens historiska utveckling*, s. 510.

³⁷ Jämför § 1 RF 1634: *"Medan enighet i religionen och den rätta gudstjänsten är den kraftigste grundvalen till ett lofligit, samdräktigt och varachtigt regemente, så skall härefter så väl konunger som alle embetsmän och undersåter i riket först och frempst blifva vid Guds rena och klara ord, såsom det i de prophetiske och apostoliske skrifter författat, uti christelige almännelige symbolis, Lutheri catechismo, den oförändrade augsburgiske confession förklarar och i Upsala conciliis samt förre riksens beslut och försäkringar däröfver stadgat är."* med § 1 RF 1772: *"Enighet i Religionen och then rätta Gudstiensten är then kraftigaste grundvalen til et lofligit, samdräktigt och varaktigt Regimente; så skall härefter, som tillföre, såväl Konunger, som alle Embetsmän och Undersåtare här i Riket, först och främst blifva vid Guds rena och klara Ord, såsom thet uti the Prophetiska och Apostoliska skrifter författadt, uti Christeliga Symbolis, Lutheri Catechismo, then oförändrade Augsburgiska Confession förklaradt, och i Upsala Concilio, samt förre Riksens Beslut och förklaringar theröfver stadgat är, så at Kyrkones rätt bör styrkas, oskaddan allan Konungsligan rätt, Kronones och all Sveriges Allmoga."*

styre. Akten gav kungen till exempel befogenhet att ”i anseende hvartill antalet af riksens råd hädanefter ankommer på Kongl. Maj:ts eget nådiga godtfinnande” (2:0). Detta gjorde det möjligt för kungen att de facto avskaffa rådet genom att minska antalet medlemmar till noll. En annan viktig konsekvens av akten var införandet av Högsta domstolen.

6. Revolutionens och upplysningstidens barn – 1809 års regeringsform³⁸

År 1809 var ett av de värsta åren i svensk historia. Sverige var i krig med nästan hela omvärlden; med Napoleon, med Ryssland och med Danmark-Norge.³⁹ Det katastrofala kriget med Ryssland ledde till förlusten av den östra halvan av kungariket, vilken aldrig skulle återfås.⁴⁰ En grupp adelsmän under ledning av Georg Adlersparre organiserade en *coup d'état* och avsatte kung Gustav IV Adolf. Efter bara några veckor skrev ett *Constitutions-Utskott* en ny regeringsform, som undertecknades av den nye kungen, Karl XIII.⁴¹ Utskottets utgångspunkt var Montesquieus maktodelningslära vilket framgår av det Memorial nr 1 som de skickade till ständerna med *Förslag till Regeringsform*:

Utskottet har sökt att bilda en Styrande Magt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; En Lagstiftande Magt, wisligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; En Domare-Magt, sjelfständig under Lagarne, men ej sjelfherrskande öfwer dem.⁴²

³⁸ Mycket har redan skrivits om denna regeringsform. Med Alms ord: ”Den har stått i centrum för en livaktig forskning där historiker, rättshistoriker och statsvetare har avlöst varandra i försöken att karakterisera dess innehåll, bestämma dess inspirationskällor, värdera den egentliga vidden av dess radikalitet, och följa dess fortsatta liv under de 165 år som den var i kraft.” Se Mikael Alm, ”Kring märkesåret 1809: statsuppen, konstitutionen och rikssprängningen”, *Historisk tidskrift* 2010”, s. 56.

³⁹ Nils Stjernquist, ”Regeringsformens tillkomst”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1959, s. 98.

⁴⁰ Finland skulle gå sin egen väg, men det hindrade inte Sverige och Finland från att ha en gemensam historia fram till dess. För en jämförelse av den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland, se Henrik Wenander, ”Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer”, *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 2019, s. 103–150.

⁴¹ Kommittén var tvungen att arbeta snabbt eftersom Sverige behövde en ny konstitution för att kunna förhandla med sin fiende Ryssland.

⁴² *Rikens höglofl. ständers constitutions-utskotts memorialer och öfriga expeditioner wid riksdagen i Stockholm 1809–1810: enligt 1873 års riksdags beslut af trycket utgifna* (Stock-

Det är uppenbart att ledamöterna i utskottet inspirerades av de kontinentala idéer som uttrycktes av Montesquieu och andra.⁴³ Vid första anblicken verkar 1809 års regeringsform återspegla detta. Den gustavianska kungliga absolutismens period var definitivt avslutad, även om riksdagen inte längre hade övertagit liksom under frihetstiden. Makten delas mellan kungen (den styrande makten) och riksdagen (den lagstiftande makten). Det finns också exempel på säkerhetsventiler – "*checks and balances*" – i 1809 års regeringsform. Riksdagen har exempelvis kompetens att övervaka justitieråden (§ 103).⁴⁴

Vid en närmare granskning av 1809 års regeringsform visar det sig dock att maktdelningen inte var strikt genomförd, särskilt om vi ser till de respektive organens befogenheter. Av § 87 framgår att kungen gemensamt med ständerna har kompetens att stifta allmän civil-, kriminal- och kyrkolag. Följaktligen är lagstiftningsmakten delad. Kungen har också inflytande över den dömande makten: enligt § 21 har han två röster i Högsta domstolen i de mål han deltog i.⁴⁵

Exemplen ovan visar att 1809 års regeringsform är en märklig blandning av gammalt och nytt. Javisst, 1809 års regeringsform präglas av upplysningstidens idéer, men texten är också en fortsättning på en äldre svensk tradition, vilket bevarandet av namnen "*regeringsformen*" illustrerar.⁴⁶ "*Det var alltså med svensk vimpel i topp som det nya statsskeppet gled*

holm: Isac Marcus Boktryckeri-Aktiebolag, 1874), [Bih. 2], s. 6–7. Tillgänglig online via: <https://weburn.kb.se/riks/metadata/97/21798897.html>; Memorial nr 1 är också reproducerad i *Statsvetenskaplig tidskrift* 1959, s. 276–284. För en diskussion om denna text, se Georg Andrén, "Några synpunkter på konstitutionsutskottets memorial nr 1 med förslag till regeringsform", *Statsvetenskaplig tidskrift* 1959, s. 161–194.

⁴³ Se Kjellén, "Den nationella karakteren", s. 10 ff. Kjellén sökte även efter konstitutioner som kunde ha tjänat som förebilder för RF 1809 men skörden här var mager, se s. 3–9. För en översikt av forskardebatten rörande frågan om 1809 års härkomst, se Carl Arvid Hessler "Regeringsformen och den utländska doktrinen", *Statsvetenskaplig tidskrift* 1959, 209–225 samt Emma Rönström, "Forskardebatten kring 1809 års regeringsform – till frågan om grundlagens härkomst", *Statsvetenskaplig tidskrift* 1997, s. 448–467.

⁴⁴ För andra exempel och den senare utvecklingen, se Rudolf Kjellén, "Döda bokstäver i Sveriges gällande Regeringsform", *Statsvetenskaplig tidskrift* 1902, s. 183–190.

⁴⁵ § 21: "Konungen äger tvenne röster i de mål, hvilkas förredragnings och afgörande han för godt finner att i högsta domstolen öfvervara. Alla frågor om förklaringar öfver lagen skola konungen anmälans och dess röster deruti inhämtas och beräknas, änskönt han icke i högsta domstolens öfverläggningar derom deltagit."

⁴⁶ Som Olof Petersson helt riktigt påpekar, är detta i och för sig en absurd debatt eftersom alla författningar är en blandning av inre och yttre element. Se Olof Petersson, "The

ut i världen ur konstitutionsutskottets händer”.⁴⁷ Även formellt passar 1809 års regeringsform perfekt i serien av tidigare regeringsformer. Vi ser ett antal vid det här laget välkända drag, däribland de två styckena i preambeln, de första paragraferna innehållande konstitutionens kärna, bestämmelserna om statens grundläggande organisation, etc. Det fanns även innehållsmässiga rester från det förflutna. Kungens två röster i Högsta domstolen kan till exempel redan hittas i 1772 års regeringsform och i 1789 års Förenings- och säkerhetsakt.

7. Vägen mot 1974 års regeringsform

Efter införandet av 1809 års regeringsform skedde stora förändringar i Sverige, vilket också påverkade det konstitutionella systemet.⁴⁸ *Constitutions-Utskottet* hade förutsett detta varför § 81 föreskrev möjligheten att ändra grundlagen.⁴⁹ På grund av detta kom 1809 års regeringsform under sin långa existens (165 år) att genomgå flera hundra ändringar.⁵⁰ År 1959, när konstitutionen firade sin 150-årsdag, hade endast 13 av de 114 ursprungliga paragraferna förblivit oförändrade.⁵¹ Trots alla dessa förändringar, skedde de viktigaste konstitutionella framstegen utanför lagtexten.⁵²

Swedish Constitution of 1809”, i: Elisabeth Özdalga och Sune Persson (red.), *Contested Sovereignties. Government and Democracy in Middle Eastern and European Perspectives* (Stockholm: Swedish Research Institute in Istanbul, 2009), s. 53–66.

⁴⁷ Kjellén, ”Den nationella karaktern”, s. 3.

⁴⁸ Anders Sundin, *1809. Statskuppen och regeringsformens tillkomst som tolkningsprocess* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2006).

⁴⁹ Om konstitutionsutskottet, se Sundin, *1809*, s. 159 ff.

⁵⁰ Efter 150 år hade år 1959 endast 13 av 114 paragrafer i 1809 års regeringsform stått orörda och de övriga paragraferna varit föremål för hela 321 ändringar, varav 70 i samband med representationsreformen 1865/66. Se Johan Hirschfeldt, ”Recension av Sveriges konstitutionella urkunder med Nils Stjernquists inledning Land ska med lag byggas – Sveriges författningshistoria”, *SvJT* 2001 s. 735; se också Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen* (Stockholm: Norstedts Juridik, 1999), s. 70–82.

⁵¹ Nils Herlitz, ”Regeringsformen i nutida författningsliv”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1959, s. 244; Jörgen Westerståhl, ”Några synpunkter på en allmän författningsrevision i 1809 års regeringsform”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1959, s. 263.

⁵² Till exempel: i 1840–1841 bröt oppositionsriksdagen den personliga kungamakten i egentlig mening och lade grunden för den moderna regeringen, genom departementalreformen. I 1907 genomförde man allmän rösträtt för män, som utsträcktes 1921 till kvinnor. Se Thomas Bull och Fredrik Sterzel, *Regeringsformen. En kommentar* (Lund: Studentlitteratur, 2023), s. 11.

Resultatet var att 1809 års regeringsform sakta men säkert blev mer och mer föråldrad. Som Kjellén uttryckte saken redan 1902:⁵³

”De döda bokstäfverna äro stumma men ojäfviga vittnen, att under täckelset af samma gällande författning inom vår stat försiggått och försiggår en förvandlingsprocess, som arbetat djupare måhända än någon tillforene, och som hotar att för första gången afbryta den kontinuitet, hvilken under alla ytans hvälfningar präglar hela vår gamla historia.”

Efter parlamentarismens genombrott 1917 frångick den svenska konstitutionella praktiken regeringsformen helt och hållet,⁵⁴ varför perioden mellan 1920 och 1970 i litteraturen kallas ”*det författningslösa halvsekle*”.⁵⁵

De första stegen mot en genomgripande reformering av regeringsformen togs 1953–1954.⁵⁶ Vid denna tidpunkt fanns det emellertid ingen avsikt att skapa en ny regeringsform. Detta framgick också av firandet av 150-årsjubileet 1959, då svenskarna fortfarande var stolta över sin gamla regeringsform – Europas äldsta grundlag!⁵⁷ Som Jägerskiöld vittnade 1976: ”*Det var länge en källa till stolthet, att vårt land hade en så fast förankrad och ärevärdig regeringsform som 1809 års.*”⁵⁸

Men redan snart lanserades tanken på en helt ny regeringsform, som skulle ersätta den gamla.⁵⁹ Riksdagskommissionen fick allt svårare att få in alla nödvändiga ändringar i 1809 års regeringsform, som inte heller uppfyllde kraven i en samtida författning. Medan 1809 års regeringsform baserades på idén om maktodelning, var den nya konstitutionen tvungen

⁵³ Kjellén, ”Döda bokstäfver”, s. 200.

⁵⁴ Om parlamentarismens genombrott, se Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, s. 11.

⁵⁵ Fredrik Sterzel, *Författning i utveckling. Tjugo studier kring Sveriges författning* (Uppsala: Iustus, 2009), s. 18.

⁵⁶ Nils Herlitz, ”1974 års regeringsform? Kommentarer till grundlagberedningens förslag”, *SvJT* 1972, s. 513.

⁵⁷ Erik Fahlbeck, ”Inför regeringsformen 150-årsminne”, i: Erik Fahlbeck (red.), *1809 års Regeringsform. Minnesskrift till 150-årsdagen den 6 juni 1959* (Lund: Gleerup, 1959), s. 1–5.

⁵⁸ Stig Jägerskiöld, ”Statsrättslig forskning kring den nya grundlagen”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1976, s. 49.

⁵⁹ Olof Petersson, ”1809, 1814, 1974, 2014: Författningspolitiska vägval i Sverige och Norge”, i: Iris Nguyen Duy, Sunniva Bragdø-Ellenes, Inge Lorange Backer, Svein Eng & Bjørn Erik Rasch (red.), *Uten sammenligning. Festskrift til Eivind Smith 70 år* (Oslo: Fagbokforlaget, 2020), s. 473–488.

att återspegla en enhetlig modell för ett parlamentariskt styrelseskick.⁶⁰ Resultatet blev 1974 års regeringsform, som firar sitt 50-årsjubileum i år (2024).⁶¹

Vid första anblick är denna regeringsform mycket modern och har inte så mycket gemensamt med sina mer arkaiska föregångare. Men ta inte miste: 1974 års regeringsform passar perfekt i den samlade listan över regeringsformer. 1974 års regeringsform är bara den moderna motsvarigheten till en äldre tradition. Detta bevisas först och främst av namnet ”regeringsformen” som behövs.⁶² Dessutom finns det andra, mer subtila element som avslöjar sitt äldre ursprung. Som Henrik Wenander noterade 2021: ”*The political choice to adopt a new Instrument of Government instead of amending the old and largely obsolete one saw the entire constitutional structure changed. Still, it retains clear traces of the structures of the 1809 fundamental law and subsequent historical developments.*”⁶³

Man kan ställa frågan varför svenskarna 1974 så lättvindigt bytte ut sin regeringsform. En förklaring kan vara att den nya regeringsformen introducerades under den svenska modernismens glesdagar. *Ut med det gamla, in med det nya!* Vid den tiden jämnades också de svenska historiska stadskärnorna med marken för att ge plats åt det moderna stadsbyggandets underverk. Det var också under den perioden som min disciplin – rättshistoria – stod under press. Det förflutna var inte så sexigt då. Svenskarna blickade framåt. Kanske är svaret helt enkelt att det låg i tidsandan att göra sig av med den gamla konstitutionen och ersätta den med en ny.

Även om den förklaringen har viss sanningshalt, är verkligheten annorlunda. Per Nilsén har besvarat frågan i en artikel ”*Tradition och modernitet. Argument på vägen till 1974 års regeringsform*” som han skrev med

⁶⁰ Olof Petersson, ”Constitutional History”, i: Jon Pierre (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (Oxford, Oxford University Press, 2015), s. 97.

⁶¹ För en analys av RF 1974 på engelska, se Olle Nyman, ”The New Swedish Constitution”, *Scandinavian Studies in Law* 1982, s. 171–200.

⁶² Författningsutredningen övervägde att byta namn till ”Svensk Grundlag”, men beslutade slutligen att behålla det ursprungliga namnet ”regeringsform” av respekt för den svenska författningskulturen. Se Petersson, ”Författningspolitiska vägval”.

⁶³ Henrik Wenander, ”The ghost of the king: Traces of ‘Royal Majesty’ in the Swedish constitution of 1974”, i: Kjell Åke Modéer (red.), *Legal History. Reflecting the Past and the Present. Current Perspectives for the Future* (Stockholm, Institutet för rättshistorisk forskning, 2021), s. 168; se också Henrik Wenander, ”The King and Public Power in the Minimalist Monarchy of Sweden”, i: Robert Hazell & Bob Morris (red.), *The Role of Monarchy in Modern Democracy: European Monarchies Compared* (Oxford: Hart, 2020), s. 32–36.

anledning av den norska grundlagens 200-årsjubileum.⁶⁴ Å ena sidan var 1974 års regeringsform ett resultat av det politiska spelet, där både regering och opposition gynnades av en tydlig konstitution.⁶⁵ Å andra sidan fanns det ett traditionsargument: att ”*en nykodifiering av regeringsformen, i sig legitimeras med en historisk argumentation*”, där ”*tradition*” betydde ”*en i ordets bokstavligen mening lagbunden styrelse*”. Konstitutionen måste återspegla verkligheten, och vice versa. Det var också mycket viktigt att konstitutionen skulle vara begriplig för vanliga medborgare.

Olof Petersson har frågat sig om det hade varit möjligt, och rentav önskvärt, att behålla 1809 års regeringsform.⁶⁶ Hans slutsats är att 1809 års regeringsform inte hade försämrats så mycket att det var nödvändigt att ersätta den med en ny lagtext. Sverige hade utan vidare kunnat behålla och modernisera 1809 års regeringsform: ”*De stora förändringar som inträffat sedan 1970-talet skulle högst sannolikt haft ungefär samma genomslag även om Sverige valt att fortsätta med en modernisering av 1809 års regeringsform. I efterhand framstår det avgörande momentet inte som ett val mellan 1809 och 1974 utan som ett val mellan en deskriptiv och en normativ författningskultur.*”

8. Analys

Regeringsformen 1974 är det viktigaste konstitutionella dokumentet i Sverige idag, låt vara att den inte utgör hela konstitutionen och historiskt sett inte heller är den äldsta konstitutionella texten. Om vi av bekvämlighetsskäl bortser från konungabalken, konungaeden och konungaförsäkringen, kom den första (särskilda) riksdagsordningen till 1617.⁶⁷ Därefter följde 1634 års regeringsform. År 1766 fick Sverige sin första tryckfrihetsförordning. Den första självständiga successionsordningen kom till

⁶⁴ Per Nilsén, ”Tradition och modernitet. Argument på vägen till 1974 års regeringsform”, i: Eirik Holmøyvik (red.), *Tolkningar av grunnslova. Om författningsutvecklinga 1814–2014* (Oslo: Pax Forlag, 2013), s. 148–168.

⁶⁵ För en översikt av den politiska utvecklingen, se även Mikael Svanberg, *Den svenska revolutionen – Några frågor kring tiden när Sverige blev ”en form av republik*” (Karlstad: Karlstads universitet, 2010).

⁶⁶ Petersson, ”Författningspolitiska vägval”.

⁶⁷ Denna RO 1617 skrevs också av Oxenstierna, precis som RF 1634. Se Folke Lindberg, ”Axel Oxenstierna som riksdagstaktiker. Ett bidrag till belysningen av riksdagsdoktrin och riksdagspraxis under förmyndartiden”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1931, s. 251. Se också Stig Hadenius, *Riksdagen. En svensk historia* (Stockholm: Sveriges Riksdag, 1994), s. 57.

1810 – tidigare behandlades succession i regeringsformen. Till sist har vi 1991 års yttrandefrihetsgrundlag som yngsta konstitutionella text.⁶⁸

Alla dessa texter är resultatet av specifika historiska sammanhang och långsamma förändringsprocesser. Fram till idag har det inte skett någon kodifiering där de olika texterna har sammanförts i ett dokument. Istället fungerar regeringsformen som den övergripande texten, eftersom den listar de andra texterna som grundlagar. I § 85 i 1809 års regeringsform kan vi till exempel redan läsa att ”*såsom grundlagar skola anses: denna regeringsform samt den riksdagsordning, den successionsordning och den förordning om en allmän tryckfrihet*”. Det finns med andra ord inte en konstitutionell text i Sverige, utan en hel svärm av texter, med regeringsformen som bidrottning, vilka tillsammans utgör den svenska konstitutionen.

En annan iakttagelse är att detta inte var första gången som svenskarna omarbetade sin regeringsform. De gjorde 1974 vad de innan dess redan gjort flera gånger tidigare: de ”uppdaterade” helt enkelt sin regeringsform, i enlighet med den förändrade politiska situationen. De kastade inte bara ut det gamla, nej, tvärtom: genom att anta en ny regeringsform respekterade de faktiskt sin gamla tradition. Vi kan rentav prata om en ”*seriegrundlag*”. I den här artikeln har vi redan diskuterat regeringsformserien, från 1634 till 1974, men vi kan se samma fenomen med tryckfrihetsförordningen. Den första utgåvan är från 1766, sedan följde nya förordningar år 1774, 1792, 1810, 1812 och 1949.⁶⁹

Den svenska konstitutionella modellen kännetecknas med andra ord av både kontinuitet och förändring. Det finns en formell kontinuitet – samma namn, struktur – med ett föränderligt, men ändå sammanlänkad materiellt innehåll. Som Kjellén skrev 1893: ”*Det gamla begreppet Regements- eller Regeringsform har således under tidernas lopp fått afklåda sig den ena egenskapen efter den andra och erhållit nya i stället, tills det nu står alldeles förvandladt, en rent statsrättslig akt i stället för en rent förvaltningsrättslig; men begreppsförändringen har skett så småningom, utan hastiga språng, därför behöll man 1809 det gamla namnet äfven då saken*

⁶⁸ Bertil Wennberg, ”Yttrandefrihetsgrundlagen – TF:s principer förda vidare”, i: Bertil Wennberg & Kristina Örtenhed (red.), *Fritt ord 250 år. Tryckfrihet och offentlighet i Sverige och Finland* (Stockholm: Sveriges riksdag, 2016), s. 327–345.

⁶⁹ För den svenska tryckfrihetens rättsliga utveckling, se Hans-Gunnar Axberger, ”Den svenska tryckfrihetens rättsliga utveckling”, i: Wennberg & Örtenhed (red.), *Fritt ord 250 år*, s. 241–288.

var blifven en ny. Redan i sin etikett röjer vår främsta grundlag ett nationellt konservativt drag.”⁷⁰

Varje version av regeringsform är som ett kapitel i samma bok. Denna bok kan i sin helhet läsas som en blåkopia av svensk konstitutionell historia. Elis Håstad uttryckte det på följande sätt 1954: ”*The Swedish fundamental laws today are the composite result of a more or less independent constitutional development with roots deep in the Middle Ages. It has, therefore, been said with considerable discernment that the most important of the basic laws – The Instrument of Government is the history of Sweden written in legal clauses.*”⁷¹ En viktig faktor är att de successiva texterna inte är helt oberoende av varandra. De nyare texterna bygger på de äldre. Denna sekvens av texter saknar inte betydelse, utan visar att de är vägberoende (path dependence på engelska) i förhållande till varandra.

Detta fungerar på två sätt. Den enkla förklaringen är att jurister är mycket ”ekologiska” och därför gillar att återvinna äldre text när de måste skriva en ny lagtext. Den belgiske rättshistorikern John Gillissen konstaterade till exempel att den belgiska konstitutionen från 1831 endast till 10 % var originell – de övriga 90 procenten hade lånats från andra konstitutioner.⁷² Som vi har sett ovan, var detta också fallet i Sverige: det finns en tydlig kontinuitet från 1634 års regeringsform till 1974 års regeringsform, där varje regeringsform explicit eller implicit har påverkats och inspirerats av en eller flera föregångare. På ett djupare plan kan vi se att texter inte bara strukturerar verkligheten, utan också bestäms av samma verklighet. Denna verklighet förändras långsamt (genom evolution, praxis, etc.) eller plötsligt (t.ex. efter en revolution), men aldrig fullständigt. Många saker består och kvarstår. Val som görs i det förflutna påverkar nuet. På så sätt är historien viktig.

Det verkar som om Sverige har funnit en originell lösning på den typ av ”kontinuitet och förändring” som är nödvändig för varje konstitution.

⁷⁰ Kjellén, ”Den nationella karakteren”, s. 2–3.

⁷¹ Elis Håstad, ”Introduction”, i: *The Constitution of Sweden* (Stockholm: Documents publ. by the Royal Ministry for foreign affairs, 1954), s. 5.

⁷² Cirka 40 % kom från Nederländernas grundlag 1815, 35 % från den franska konstitutionen 1830 (som i sin tur nästan helt återskapades från *charte royale* 1815), 10 % från den franska konstitutionen 1791, 5 % från engelsk konstitutionell rätt och, som sagt, 10 % är originellt. Se John Gillissen, ”La Constitution belge de 1831 : ses sources, son influence”, *Res Publica* 1968, s. 132. För en översikt över de konstitutioner som föregick den belgiska konstitutionen 1831, se Alain Wijffels, ”The French-Dutch Heritage of the Belgian Constitution of 1830”, *Giornale di Storia Costituzionale* 2010, s. 125–140.

Å ena sidan måste den representera stabilitet när det gäller statens grundvalar, men den måste också vara tillräckligt flexibel för att kunna förändras, särskilt under längre perioder. Det finns en oavbruten kontinuitet från 1634 till 1974 (och idag). Förändring har historiskt sett skett på en dubbel nivå – genom att ha nya regeringsformer, och genom att göra mindre förändringar däremellan – ursprungligen genom tilläggstexter (1660 års Additament, 1789 års Förenings- och säkerhetsakt) och sedan 1809 års regeringsform även genom lagändringar. På så sätt har Sverige nått idealet för varje konstitution. Grundläggande nog för en grundlag, men flexibel nog för att anpassas till föränderliga omständigheter. På sätt och vis kan man säga att Sverige har den äldsta levande grundlagen i världen, vilket passar detta gamla kungadöme med djupa rötter i medeltiden.

Man kan ställa sig frågan varför amerikanerna, norrmännen och belgarna gör så mycket väsen av sina gamla författningar. Svaret är att det beror på deras konstitutioners symboliska funktion.⁷³ Deras konstitutioner är intimt förknippade med deras unga nationers födelse.⁷⁴ De brittiska kolonierna förklarade sig självständiga 1776, men det var först med

⁷³ Det finns en hel del litteratur om konstitutionernas symboliska funktion. USA är utan tvekan det land där konstitutionen har det största symboliska värdet. 1936 skrev Edward S. Corwin en artikel om *"The Constitution as Instrument and as Symbol"*. Som instrument var det framtidsblickande, men som symbol var det kopplat till det förflutna: *"American constitutional symbolism looks, on the other hand, to the past and links hands with conceptions which long antedate the rise of science and its belief in a predictable, manageable causation."* Se Edward S. Corwin, *"The Constitution as Instrument and as Symbol"*, *The American Political Science Review* 1936, s. 1072. Max Lerner talade till och med om *"Fetischismen för konstitutionen"*: *"Every tribe needs its totem and its fetish, and the Constitution is ours"*. Se Max Lerner, *"Constitution and Court as Symbols"*, *The Yale Law Journal* 1937, s. 1294. Som sådan har den amerikanska grundlagen en viktig inverkan på den amerikanska allmänheten och det individuella medvetandet. Se Larry R. Baas, *"The Constitution as Symbol: the Interpersonal Sources of Meaning of a Secondary Symbol"*, *American Journal of Political Science* 1979, s. 101–120 samt densamme, *"The Constitution as Symbol. Patterns of Meaning"*, *American Politics Quarterly* 1980, s. 237–256. Eller som Pumputis uttryckte det: *"Interpreters of the Constitution of the United States of America see it as a "constituent agent" of the American identity, representing the "lifeblood of the American nation, its supreme symbol and manifestation [...] so intimately welded with the national existence itself that the two have become inseparable"*. Se Alvydas Pumputis, *"The Constitution as Symbol and as Instrument"*, *Jurisprudence* 2004, s. 67. För en artikel om den australiska konstitutionens symboliska funktion, se Dylan Lino, *"The Australian Constitution as Symbol"*, *Federal Law Review* 2020, s. 543–555.

⁷⁴ För en jämförelse mellan de svenska, norska och danska konstitutionerna under 1800-talet, se Képes, *"Regeringsform, Grunnlov, Grundlov"*, s. 137–152.

1787 års konstitution som Amerikas förenta stater som en ”*mer perfekt union*” såg dagens ljus. Den norska konstitutionen från 1814 förklarade Norge som ett självständigt kungarike. Det skulle dröja ända till 1905 innan de blev av med sin svenske kung, men det hindrar inte att 1814 års konstitution har en speciell plats i varje norrmans hjärta, om inte annat för att de får en ledig dag till minne av undertecknandet av detta dokument den 17 maj 1814. Som den norske rättshistorikern Dag Michalsen uttryckte det har norsk konstitutionell historia blivit en historia om nationell identitet.⁷⁵ Den norska konstitutionen har därmed utvecklats från ett instrument för att styra staten till en symbol för den norska nationella identiteten.⁷⁶ Den belgiska konstitutionen – den mest liberala på sin tid – är också nära kopplad till Belgiens självständighet. Faktum är att belgarna först fick sin konstitution och först därefter sin kung. Den belgiska nationaldagen infaller den 21 juli 1831, då den nye kungen Leopold I svor eden att respektera konstitutionen. Under de följande åren utvecklades en ”konstitutionell kult” i Belgien, med många konstverk, särskilt efter händelserna 1848.⁷⁷

Svenskarna verkar inte ha något större behov av den typen av konstitutionell symbolik. Som Johan Hirschfeldt så väl uttryckte saken: ”*Grundlagarnas symboliska funktion har varit och är i Sverige generellt sett mycket svag med undantag för TF som är tämligen symboltyngd och har en stark ställning som ett ofta åberopat ramverk för fri opinionsbildning. Vårt land präglas inte av författningspatriotism och grundlagarna står inte som en samlad symbol eller ideologisk grundval för medborgarna.*”⁷⁸

Frågan är varför det är så? Det verkar som att den svenska nationella identiteten alltid har varit tillräckligt stark och att svenskarna därför inte behöver någon konstitution som symbol.⁷⁹ Som Petersson uttrycker det:

⁷⁵ ”*Norwegian constitutional history has become a history of national identity.*” Se Dag Michalsen, ”Constitutions and codifications, 1667–2017: A legal historian’s reflection”, i: Modéer (red.), *Legal History*, s. 339.

⁷⁶ För en förklaring av denna process, se Trond Nordby, ”Norges grunnlov, fra styringsredskap til symbol – samt noen tanker om å gjenreise redskapsfunksjonen”, *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2002, s. 481–504.

⁷⁷ Se Stefan Huygebaert, ”Unshakeable Foundations. An Iconological Study of the Belgian Constitutional Cult following the 1848 Revolution”, *Journal of Belgian History* 2015, nr 4, s. 8–39.

⁷⁸ Johan Hirschfeldt, ”Författningens kärnvärden – symbolik, politik och juridik”, i Åhman (red.), *Regeringsformen 40 år 1974–2014*, s. 33.

⁷⁹ Som en av redaktörerna uttryckte det: ”Sverige har aldrig varit ockuperat eller behövt slåss för sin självständighet på samma sätt som många andra länder, och inte heller behövt

”Många områden av svenskt samhällsliv präglas av ett överdimensionerat nationellt självförtroende.”⁸⁰ Den svenska nationalismen är självklar och naturlig, vilket de många svenska flaggorna utanför svenska hus vittnar om. Nationalsången – *Du Gamla, Du Fria* – är ett annat bra exempel. Eftersom alla svenskar ändå kan sången fanns det ingen anledning att skriva in den i grundlagen.⁸¹ Som ett sista exempel kan vi nämna språket. Det dröjde ända till 2009 innan svenskan blev det ”huvudsakliga”, om än inte ens det *de jure* officiella språket i Sverige.⁸² Lager på lager av historia har cementerat den svenska nationalkänslan. Svenskarna verkar därför ha ett naturligt ”omedvetet historiemedvetande”. Den svenska serien av konstitutionella dokument (regeringsform, tryckfrihetsförordning, etc.) är djupt rotad i historien, men så är även *Svea-riket* själv. Ingen svensk behöver speciellt bli påmind om det.

9. Slutsats

Sverige kan mycket väl ha den äldsta levande konstitutionen i världen. Den svenska konstitutionen består av en svärm av konstitutionella texter, vilka har uppdaterats regelbundet under hela Sveriges historia när behov har uppstått. När svenskarna 1974 ersatte sin gamla regeringsform från 1809 med en ny regeringsform gjorde de inget märkvärdigt – de bara fortsatte en tradition som kan spåras tillbaka till Axel Oxenstiernas regeringsform från 1634, ja rentav till medeltiden. Det finns för övrigt ringa behov av att de svenska konstitutionella dokumenten ska ha ett symboliskt värde, med tanke på det svenska rikets djupa historiska rötter och den naturliga identitetskänslan hos dess befolkning.

Slutsats: som rättshistoriker kan jag bara peka på det uppenbara, nämligen att svenskarna har en urgammal rättstradition. År 2034 kan vi inte bara fira 1974 års regeringsforms 60-årsjubileum, utan också att 1634 års regeringsform fyller 400 år liksom att 1734 års lag fyller 300 år. Men det är en annan historia.

ett statsbildande dokument som t ex Norge. Dvs en konstitutionell utveckling i egen takt och på egna villkor.”

⁸⁰ Petersson, ”Författningsspolitiska vägval”.

⁸¹ Se Eva Danielson & Märta Ramsten, *Du gamla, du friska. Från folkvisa till nationalsång* (Stockholm: Atlantis, 2013).

⁸² 4 § *Svenska är huvudspråk i Sverige*; se Språklag (2009:600). Se: Språklag (2009:600) | Sveriges riksdag (riksdagen.se).

