

Fredrik Sterzel

1974 års regeringsform

Ett fyrtioårsperspektiv

Att 1809 års regeringsform ersattes med 1974 års var en viktig händelse i svensk rättshistoria, men vad förändringen skulle innebära mera konkret hade man knappast någon klar uppfattning om vare sig i rättslivet eller i det politiska livet. Efter fyrtio år finns det anledning att ställa frågan vad reformen faktiskt har inneburit. Hur såg det konstitutionella läget ut vid startpunkten och hur ser det ut idag? Vilka nyheter beror på RF och vilka beror på andra faktorer? Hur har RF påverkat eller påverkats av förändringarna i den omvärld där den ska fungera? Svaren blir olika om man ser på RF som politiskt redskap eller som rättslig norm.

1 Utgångspunkten

RF avslutade vad jag har kallat det författningslösa halvsekle. Uttrycket innebär naturligtvis en överdrift, men det ger en i huvudsak korrekt bild och ställer det konstitutionella läget i blyxtbelysning. Den gamla regeringsformen spelade sedan länge en mycket ringa roll. Att återopa den i en rättegång kunde uppfattas som uttryck för rättshaveri, och i den offentliga debatten betraktades det som närmast löjligt att hänvisa till den som ett argument¹. I vart fall efter parlamentarismens och demokratins genombrott hade de svenska statsmakterna vant sig vid att agera i stort sett utan stöd eller bindning av grundlag. De riskerade inte heller att domstol

¹ Se närmare min *Författning i utveckling* (2 u. 2009) s. 19 och t.ex. Caroline Taube i *Konstitutionell demokrati* (2004) *Regeringsformen: positiv rätt eller redskap för rättshaverister?*

lade sig i. Mot periodens slut slog dock Högsta domstolen (HD) fast att domstol i princip hade befogenhet att pröva en lags grundlagsenlighet².

Något av en paradox är den praxis med partiella grundlagsändringar som etablerades redan under de första åren efter 1809. Mängder av småändringar hade genomförts. Författningsutredningen (FU) talade om ”hundratals ändringsbeslut”. Dessa var främst av två typer. Ibland tvingade ordalagen fram en ändring. Stod det två, kunde man inte besluta tre utan att ändra texten. I andra fall bedömde man att ett uttryckligt grundlagsstöd var önskvärt. Exempel på det gav den s.k. EEC-paragrafen 1965, föregångare till dagens regler om överlåtelse av befogenheter på EU.

Det konstitutionella systemet fungerade i stort sett bra trots de uppenbara bristerna betraktat från dagens utgångspunkt. Att den åldriga regeringsformen talade om att kungen ägde allena styra riket, att Riksbanken var skyldig att inlösa sedlar med guld etc. saknade betydelse. En slutsats av detta blir att det inte är någon olycka om det inte finns en aktuell skriven konstitution. Detta är viktigt att komma ihåg vid en tillbakablick idag och klargörs för övrigt bl.a. av att Norge 2014 firar tvåhundraårsjubileet av sin grundlag. Även Sverige kunde ha hållit fast vid den gamla ordningen. Det fanns många, både i det politiska livet och inom rättslivet, som gärna ville behålla 1809 års regeringsform. Det be-lyses av remissyttrandena över Grundlagberedningens (GB) förslag. Regeringsrätten (HFD) menade t.ex. att det var bättre att behålla den gamla grundlagen än att genomföra GB:s förslag.

2 Utvecklingen

Förändringarna i det svenska samhället och i omvärlden under de gångna fyrtio åren har varit så stora, att själva den tankevärld där RF utarbetades kan sägas ha ändrats. Författningsfrågan handlades i ett stabilt politiskt läge. Då RF antogs hade mer än fyrtio år gått sedan (S) kom till makten och över ett kvartssekel sedan något annat parti ingick i regeringen. Sättet att tänka och resonera påverkades naturligtvis av detta. Vid en tillbakablick slås man ofta av att ställningstagandena i konstitutionella frågor under den här tiden berodde mera på partiernas ställning som regerings- eller oppositionspartier än på deras ideologiska värderingar. Efter 1974

² Se närmare t.ex. Malmgren–Sundberg–Petrén, Sveriges grundlagar (11 u. 1971) s. 60 f. Slutgiltigt lades principen fast i NJA 1964 s. 471. Den anges i rubriken men inte i själva domen, som avfattats enligt en äldre domsskrivningspraxis.

har det förekommit nio regeringsskiften samt ytterligare en regeringskris och två skiften på statsministerposten som inte ledde till regeringsskiften. I början fanns fem riksdagspartier, i slutet finns åtta. Partierna intog jämte folkrörelserna en central plats i tankevärlden under grundlagsarbetet. Tre av de första rubrikerna i GB:s allmänna motivering talar om partierna som en "hörnsten i vårt statsskick" och "ett bärande element i vår demokrati" och slår fast att "organisationerna fördjupar demokratin". Sedan dess har både partierna och folkrörelserna gått kraftigt tillbaka. Problematiken var ett centralt tema för Demokratiutredningen (SOU 2000:1). Även omvärlden har förändrats dramatiskt, främst genom det kalla krigets slut. Som en konsekvens har Sverige blivit medlem i EU, vars regelsystem har påverkat RF på flera sätt. Att Europakonventionen (EKMR) under resans lopp har inkorporerats som svensk lag är också av stor vikt, låt vara att den även tidigare var bindande för Sverige.

Efter 1974 har fyra kommittéer haft breda uppdrag som berört de grunder som lades fast genom den politiska kompromissen om enkammarreformen: valsättet, riksdagens ledamotsantal och reglerna för parlamentarismen. Varken Grundlagskommittén (SOU 1981:15), Folkstyrelsekommittén (SOU 1986:28), 1999 års författningsutredning (SOU 2001:19) eller Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) har dock gjort några egentliga avtryck i dessa huvudfrågor. I det sistnämnda betänkandet sägs att det inte varit möjligt att nå önskvärd politisk enighet om att ändra på ordningen med gemensam valdag. Det framgår inte tydligt om enigheten i övriga frågor sträcker sig längre än till att stå fast vid kompromissen. Den enda reform som har berört någon av huvudfrågorna är att mandatperioden utsträcktes från tre år till fyra fr.o.m. den period som började hösten 1994. Beredningen skedde vid sidan av kommittéväsendet. Det kan alltså noteras att själva de politiska grunderna för RF ännu efter fyrtio år inte är accepterade fullt ut utan bara som en kompromisslösning.

En rad kommittéer har arbetat med olika delar av RF, bl.a. fri- och rättigheter (SOU 1975:75, 1978:34, 1993:40), EU och svensk grundlag (SOU 1993:14), ökat personval (SOU 1993:21) och den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129). Härtill kommer främst en rad betänkanden om budget-, riksbanks- och revisionsreformerna. De kommittéer som behandlat mediefrågor förbigås här, eftersom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen stått i fokus, inte RF.

Den konstitutionella förändring som har betytt mest i praktiken är nog EU-anslutningen. Närmast följer reformerna på finansområdet i

bred mening: budget-, riksbanks- och revisionsreformerna. Riksbanken och Riksrevisionen har grundlagsreglerats, medan EU-an slutningen och budgetreformen inte har satt mer än små avtryck i RF. Detta svarar mot svensk tradition. För RF innebär det att finansmakten och kontrollmakten har fått ett ändrat sakinnehåll och att normgivningsmakten inte återspeglas korrekt (8, 9 och 13 kap. RF).

Det har alltsedan 1809 främst varit organisatoriska frågor och procedurfrågor som har tagits upp i grundlagssammanhang. Materiella frågor har sällan reglerats. En viktig iakttagelse är att det vanligen har gällt mindre frågor, medan de riktigt stora har lämnats utanför. EU- och budgetfrågorna är typexempel på det senare liksom parlamentarismens och demokratins genomförande 1917–21. Man kan i detta sammanhang även tänka på förnyelsen av konstitutionsutskottets (KU) granskning. Den har skett helt inom RF:s ram utan att styras av – tvärtom i strid mot – förarbetenas uttalanden om hur granskningen bör inriktas.

3 Dagsläget

Det kan i efterhand synas rätt naturligt att den händelserika perioden efter 1974 har lett fram till en ny grundlagstext, men orsakssambandet är ganska tunt. Utredningsdirektiven bakom 2010 års revision av RF gick ut på en samlad översyn av grundlagen men pekade främst på vikten av att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Kommittén kommer inte att bli ihågkommen för något av detta. De politiska huvudfrågorna ägnades mycket knapphändiga resonemang³. Arbetet kom i stället att inriktas på en systematisk genomgång av hela RF. Bakom det förslag till ny grundlagstext som lades fram stod i varje detalj en enig kommitté, med företrädare för alla de då sju riksdagspartierna.

Den ursprungliga grundlagstexten hade vid remissbehandlingen kritiserats starkt av tunga instanser från rättslivet⁴. I normala fall hade inte en stor lag genomförts efter en så skarp och utförlig kritik från främst HFD, JK, Svea hovrätt och Advokatsamfundet. Denna bakgrund har förmodligen påverkat RF:s något långsamma genomslag i rättslivet. Ingen tvekan råder om att en ordentlig uppräckning behövdes. Sammanfattningsvis

³ Se t.ex. SOU 2008:125 s. 149 f., 171, 176 f., 184 f. och 269 f.

⁴ En mycket kort översikt av yttrandena från de juridiska instanserna finns i SvJT 1974 s. 599 ff., en fullständig remissammanställning i prop. 1973:90 bilaga 3.

kan noteras att 1974 års text omfattade 133 §§ i 13 kapitel, som vid tiden för grundlagsrevisionen hade utökats till 156 §§, och att den nya texten omfattar 194 §§ i 15 kapitel. Antalet paragrafer har alltså ökat med ganska jämnt 50 procent. Reformen kan betecknas som främst lagteknisk, eftersom den medförde få reformer av större format men en lång rad småändringar – huvudinnebörden var att vi fick en väl genomarbetad lagtext. Bara två nyheter hade större saklig betydelse, införandet av en statsministeromröstning efter varje nyval och slopande av lagprövningens begränsning. Möjligen bör man även nämna att den s.k. personvalsspärren sänktes för att vitalisera personvalsinstitutet och att bl.a. tjänster som domare i HD och HFD numera tillsätts efter ansökan. Man kan alltså tala om två eller möjligen fyra reformer i sak på politisk mellannivå – och kanske förvånas över att inte flera bedömdes motiverade.

I det följande ska jag under sex rubriker sammanfatta de huvudsakliga fakta – de flesta välkända – som har betydelse från rättsliga och politiska synpunkter.

4 Politiker och medborgare

Det är naturligt att börja med bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter, eftersom det är här som den största textmässiga förändringen har skett. RF 2 kap. har utvidgats från fem korta paragrafer till 25, flera mycket utförliga. Det har skett i fyra etapper, 1980, 1983, 1995 och 2011. Ökningen är en konsekvens av att grundlagens perspektiv har vidgats.

Här möter en principfråga om konstitutionens syfte och föremål. En av våra främsta konstitutionella experter och debattörer under efterkrigstiden, Gustaf Petrén, formulerade sig en gång så, att författningen inte ska vara ”ett exercisreglemente för politiker”, utan ”ytterst är det fråga om att reglera förhållandet mellan de enskilda medborgarna och statsmakten”⁵. Den meningen är idag ganska allmänt omfattad, låt vara att man inte bör pressa orden. Naturligtvis är det att gå för långt om man begär att grundlagen ska ”reglera förhållandet” mellan statsmakt och medborgare, men att den ska ha ett medborgarperspektiv är en rimlig åsikt. Ett sådant hade helt saknats i våra äldre grundlagar. Det enda lagrum i 1809 års regeringsform som berörde medborgarna var 16 §. Med ord hämtade ur gamla tiders konungaförsäkringar fastslogs där kungens skyldigheter

⁵ Cit. ur Rättsfondens bok *Våra rättigheter V* (2007) s. 12 f.

att ”rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda” etc. GB, vars förslag (SOU 1972:15) var måltavla för Petréns kritik, höll sig alltså till gammal svensk tradition.

Det är självklart att det viktigaste för en konstitution är det som ligger i orden ”exercisreglemente för politiker”, att reglera statsorganen. Vad Gustaf Petréns kritik syftade till var främst att man inte borde stanna där, utan att en ny grundlag också borde innehålla bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Det ämnet var ännu vid tiden för grundlagsreformen så politiskt kontroversiellt, att GB inte hade med något rättighetskapitel i sitt förslag – onekligen märkligt för ett modernt författningsförslag i en väletablerad demokratisk rättsstat. Men en bred politisk enighet förutsatte vid den tidpunkten att ämnet utelämnades. Bristen orsakade så stark kritik både i remissyttrandena och i den allmänna debatten⁶, att ett mycket knapphändigt kapitel fick åstadkommas genom omredigering⁷ under departementsbehandlingen. Först genom grundlagsändringar senare på 1970-talet tillfördes RF ett verkligt medborgarperspektiv, som blev en realitet genom EKMR:s aktivering under åttiotalet. Numera har vi dessutom EU:s rättighetsstadga.

Det finns i och för sig ingenting som säger att en grundlag måste innehålla bestämmelser om fri- och rättigheter, även om det nog idag uppfattas så i fråga om nyskrivna grundlagar. Det går i princip lika bra att t.ex. bygga på EKMR. Det har varit läget i Norge där dock en komplettering av grundlagen aktualiserades inför tvåhundraårsjubileet. Det kan också konstateras att 2 kap. RF främst innebär vissa skärpningar och tillägg i förhållande till EKMR. Detta är bara en ytlig iakttagelse – betydelsen av rättighetsregler ifrågasatts inte – men den är relevant när det som här gäller att belysa just RF. Det är vidgningen av *grundlagens perspektiv* som är det väsentliga, *inte den materiella substansen*, som är sekundär och väsentligen bestämd av EKMR. I sak innebär en rättighetsförklaring förhoppningsvis – närmast definitionsmässigt – inte någon stor förändring i en gammal rättsstat, något som för övrigt var en viktig del av argumen-

⁶ Kompromisserna om kungens ställning och om fri- och rättigheter orsakade en debatt 1972 som är den enda av partierna oberoende i författningsfrågan som jag kan nämna. Möjligen kan man tänka på Herbert Tingstens bok *Skall kungamakten stärkas?* (1964) men den var dock ett inslag i den allmänna debatten kring FU.

⁷ GB hade tagit in vissa bestämmelser längre fram i förslaget som kunde bilda grundstommen för ett rättighetskapitel. Mot portalparagrafens ord att den svenska folkstyrelsen bl.a. bygger på fri åsiktsbildning svarade naturligt att yttrandefrihet, föreningsfrihet m.m. nämndes i 7 kap. Lagar och lagstiftning (2 §).

teringen för det politiska motståndet. Enskilda ändringar kan däremot naturligtvis innebära att rättsstaten byggs ut enligt moderna värderingar⁸.

Förhållandet mellan 2 kap. RF och EKMR har diskuterats ingående i grundlagsarbetet, senast av Grundlagsutredningen, men utgör ingen stor frågeställning i detta sammanhang.

5 Parlamentarismen

Parlamentarismens och demokratins genombrott medförde den konstitutionella brytning som gör det motiverat att tala om ett författningslöst halvsekel. Grundlagsändringarna blev små av främst politiskt taktiska skäl. Då en ny RF skulle skrivas, blev en huvuduppgift att grundlagsfästa parlamentarismen. Den kunde inte förbigås vid den partiella reformen 1968/70, men man begränsade sig då till att införa det negativa institutet misstroendeförklaring, som skulle säkerställa att ingen regering kan fungera mot riksdagens vilja. Regeringsbildningen togs upp vid den slutliga reformen. Hur har dessa regler fungerat i den förändrade verkligheten?

Parlamentarismen regleras i RF genom tre institut: regeringsbildning, misstroendeförklaring och nyvalsförordnande. Den praktiska betydelsen är dalande i denna ordning. Grundläggande är principen om negativ parlamentarism, dvs. kravet på absolut majoritet, 175 röster, för att ett förslag om statsminister ska förkastas eller ett yrkande om misstroendeförklaring bifallas. Parlamentarismen blir alltså ytterst, kan man säga, en matematisk fråga, som i oklara lägen kan lösas på flera sätt och ger utrymme för åtskilligt taktiskt spel. Under det tidiga skedet kunde man i stället tala om ett slags ”valvindsparlamentarism”. Valsegraren bildade en minoritetsregering som brukade avlösas av en annan under mandatperioden⁹.

Reglerna om regeringsbildning har tillämpats tolv gånger. Två gånger (1986, 1996) har det berott på personbyte på statsministerposten, en

⁸ Typexempel är bestämmelserna om förbud mot diskriminering.

⁹ Branting 1921 och 1924, avlöst 1923 och 1926, Lindman 1928, avlöst 1930, Hansson 1932 som bröt minoritetsparlamentarismen. Regeringsskiftet 2014 går bra in i detta perspektiv genom att en minoritetsregering ersattes av en annan som fått en starkare ställning genom valet. Voteringsreglerna i RF (6:4) medför dock en väsentlig skillnad. (S) har efter 1978 i praxis röstat nej till varje regering där partiet inte ingått. Om allianspartierna hade tillämpat samma praxis skulle Stefan Löfven inte ha blivit godkänd som statsminister, eftersom (SD) röstade nej. Det är tydligt att partierna bör tänka över sin röstningspraxis och tillämpa lika men flexibla principer.

gång (1990) blev det ett formellt regeringsskifte, men den gamla regeringen kom tillbaka med en ny finansminister. Tre gånger har en statsminister utnämnts sedan han förlorat omröstningen i riksdagen, dock med färre än 175 nej-röster (1978, 1979, 1981). Vid varje tillfälle har den naturlige kandidaten utsetts i slutänden¹⁰. De nya grundlagsreglerna har varken gjort till eller från. Det hade gått lika bra att ha kvar ordningen med kungen som formellt agerande. En besvärlig situation hade kunnat inträda efter 2014 års val, men hittillsvarande praxis ger tunt underlag för en diskussion.

En konsekvens av reglerna som förarbetena förbiser (eller förbigår) är att, under de partiförhållanden som rått under hela efterkrigstiden, med en borgerlig sida och en av (S) dominerad, har den som vinner majoritet i ett val en fördel under hela mandatperioden. Även om partierna inte håller ihop, kan de i vart fall stänga ute den andra sidan från regeringsmakten. Det belyses av kriserna 1978, 1981 och 1990. En av (S) ledd regering kunde hindras de två första gångerna, en borgerlig regering den tredje. I andra länder ser man det ofta som naturligt att budet om regeringsbildning först går till oppositionen innan den gamla majoriteten får en ny chans. Den senaste mandatperioden har ytterligare lärt, att ett utomstående parti – läs (SD) – kan få en viktig vågmästarroll om ingendera sidan vinner majoritet.

Reglerna har byggts ut på två sätt. RF ålägger talmannen att föreslå statsminister. I praxis gäller sedan 1978 att talmannen även talar om vilken regering som avses bildad. Det kan anses naturligt men kan i svåra lägen medföra en ytterligare komplikation. Det bör därför noteras att talmannen i en ny problemsituation inte är bunden av någon grundlagsregel utan kan begränsa sig till att föreslå ett namn. En nyhet är vidare att statsministerfrågan ska omprövas efter varje riksdagsval. Bakgrunden är farhågor för att en minoritetsregering ska hänga sig kvar i ett oklart läge. Kritik – och yrkanden om misstroendeförklaring – riktades mot statsministern 1998 och 2002 för att han inte avgick, och lät regeringsfrågan prövas fritt under talmannens ledning, utan satt kvar och på egen hand förhandlade fram koalitionslösningar¹¹.

¹⁰ Även 1978 var namnet (Ullsten) okontroversiellt. Striden gällde regering med eller utan (M).

¹¹ Båda gångerna blev yrkandena överspelade genom att de inte kom upp till prövning förrän regeringsförhandlingarna hade slutförts och resulterat i majoritetsstöd för Göran Persson.

Reglerna om misstroendeförklaring har tillämpats fem gånger och dessutom två gånger haft åsyftad verkan utan att man behövt löpa linan ut. I systemet ligger att ett yrkande normalt kan förutses bli nedröstat. Det ligger ingenting märkligt i det. Oppositionen måste ju yrka bifall till sina förslag i de politiska sakfrågorna fastän den förutser att yrkandena blir nedröstade¹². Man bör även här ställa frågan, om de nya reglerna har tillfört något av värde. En enda gång har de tillämpats så som avsetts, 1980 då oppositionen yrkade misstroendeförklaring mot statsministern och förlorade med den enda röst som var regeringens övertag. Ett exempel på att institutet verkligen har tillfört något ger krisen 1981, då regeringens avgång tvingades fram med hot om misstroendeförklaring. Därmed får anses fastslaget att ett formellt regeringsskifte ska ske vid en partimässig förändring av regeringen som innebär, att den förvandlas från majoritets- till minoritetsregering. Övriga fall har varit inriktade på enskilda statsråd, låt vara att den enskilde i tre fall råkade vara statsministern¹³.

Förarbetena uttalade tvekan om misstroendeförklaring borde kunna riktas mot ett enskilt statsråd och inte bara mot regeringen (via statsministern), men idag anar man att det kan bli i den formen som reglerna får mest betydelse eftersom utsikterna att nå majoritet då är större. Ett typexempel gavs 1988 då justitieministern avgick inför utsikten av en misstroendeförklaring¹⁴. Den ursprungliga motiveringen för institutet – en garanti mot en regering som inte tolereras av riksdagen – har hur som helst ringa betydelse. En bättre garanti skapades genom reglerna om regeringsbildning. Ett allmänt intryck idag är att misstroendeförklaring har hängt in i den konstitutionella garderoben för att högst eventuellt tas fram i speciella lägen.

Än mera gäller detta regeringens befogenhet att besluta extra val. Den har inte begagnats sedan 1958 och inte heller aktualiserats på allvar, fastän det hör till den politiska vokabulären att flagga med den i krislägen. Utsikterna till extra val minskade genom den treåriga mandat-

¹² Saken nämns därför att det flera gånger på senare år har framhållits i den politiska debatten, att institutet misstroendeförklaring är uddlöst av nämnda skäl.

¹³ Utrikesminister Bodström 1985, statsminister Persson 1996 på grund av vissa uttalanden om Kina, 1998 och 2002 i de fall som åsyftas i not 11. Fallet 1980 är det enda där man kan tala om att yrkandet gav uttryck för ett politiskt misstroende mot sittande regering.

¹⁴ Det är vanligt att nämna även utrikesministerns avgång 2006, men det står inte helt klart att det var just utsikten till en misstroendeförklaring som var orsaken.

perioden 1970–94 liksom genom ordningen med gemensam valdag och möjligheten för en majoritet som spruckit att hindra oppositionen från att bilda regering. Möjligen kan man uppfatta situationen efter 2014 års val så, att institutet extra val har fått ökad aktualitet, men sannolikt står sig ännu omdömet att det är fråga om ett yttersta vapen som är bra att ha i en malpåse i den konstitutionella garderoben.

6 Riksdagen, regeringen och förvaltningen

De hittills berörda grundlagsreglerna har karakteriserats av konkretion. De har varit ganska klara och detaljerade. Bilden blir en annan när man ser på reglerna om statsmakterna och förvaltningen. En grundläggande skillnad följer av att RF inte kan utgå från verkligheten. En författning som bygger på folksuveränitet och parlamentarism måste rimligen skjuta riksdagen i förgrunden, oavsett om centrum i statslivet ligger där eller hos regeringen. Ett slags logik kan sägas ligga i att riksdagen regleras betydligt mera ingående än regeringen, men mer väsentligt är att grundlagsreglerna ska garantera arbetsmöjligheterna för partier som inte medverkar i regeringen.

Man måste noga skilja mellan politisk retorik och önskan att stärka riksdagens ställning i praktiken. Varje gång händelserna gett riksdagen ökad betydelse har en debatt uppstått om behovet av att stärka regeringens ställning. Det har gällt både under (S)-tiden och under de borgerliga perioderna. Särskild uppmärksamhet förtjänar Ekonomikommisionen, som förde ingående konstitutionella resonemang i sitt betänkande (SOU 1993:16) Nya villkor för ekonomi och politik. Parlamentarismens princip innebär, framhöll kommissionen, ”att riksstyrelsens tyngdpunkt förskjuts till regeringen”. Riksdagens främsta uppgifter är att utse regering och att utkräva ansvar av denna – var den reella makten i övrigt ligger är en sekundär fråga. Betänkandet fick ett starkt genomslag och markerar i sin syn på parlamentarismen en klar skillnad mot RF:s förarbeten, framför allt mot GB. Det är emellertid ingalunda sagt att riksdagen verkligen har förlorat inflytande. Minskad formell makt kan vägas upp av ökat inflytande i praktiken.

Riksdagen regleras rätt ingående i 4 kap. RF och framför allt i RO, som genom RF förlorade sin status av grundlag. Kap. 7 om regeringsarbetet är ett av de kortaste. Iakttagelsen skärps om man även ser till regleringen på lägre nivå. Mot RO, som stiftas med ett kvalificerat förfarande, står av regeringen själv utfärdade förordningar, i den mån det finns några

formella regler alls. Inga nyheter av betydelse har heller tillkommit under de gångna fyrtio åren, utan 7 kap. hade överhuvudtaget inte ändrats före 2010 års allmänna grundlagsrevision.

Under statsmakterna sorterar förvaltningsapparaten. Den avhandlas i 12 kap. Förvaltningen. Även 14 kap. Kommunerna hör till bilden. Historiskt framträder här de största förändringarna. Grundlagarna före 1809 års regeringsform innehöll långa uppräkningsavsnitt av statliga myndigheter och ofta detaljerade bestämmelser om de enskilda myndigheterna. Detta var motiverat i den tid då grunden lades för det moderna Sverige och de första stegen togs mot dagens förvaltningsorganisation. De nya institutioner som skapades då var ett viktigt och naturligt inslag i grundlagarna. Redan vid tillkomsten av 1809 års regeringsform försvann det mesta av detta, och det sista kunde rensas ut vid RF:s tillkomst. RF talar nu i 12:1 bara om ”JK och andra statliga förvaltningsmyndigheter”, vilka lyder under regeringen, och nämner att det finns ”myndigheter under riksdagen” utan att specificera dem. I stort sett innehåller kapitlet bara två bestämmelser av betydelse, 1 § med orden ”under regeringen lyder” och 2 § som garanterar myndigheterna självständighet i ärenden ”som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag”. Ordalagen är i båda fallen föga klargörande. Vad som förbjuds i 2 § är att ”bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta”. Vad som åsyftas är rimligen att politiska påtryckningar ska vara förbjudna, men det sägs alltså inte. En närmare diskussion faller utom ramen här¹⁵.

Bestämmelser om regeringens huvuduppgift enligt 1 kap. 6 §, att styra riket, saknas helt. Detta har varit en viktig fråga under hela efterkrigstiden. Från slutet av 1970-talet kan man tala om ett kärnproblem i förvaltningspolitiken. Efter ett klassiskt betänkande av 1979 års förvaltningsutredning, Politisk styrning – administrativ självständighet (SOU 1983:39)¹⁶, har frågan behandlats i flera kommittébetänkanden (SOU 1985:40, 1997:57, 2008:118, 2009:75). En viktig utveckling har skett

¹⁵ Märk att känsligheten för påtryckningar varierar mellan de tre grundlagsstadganden som värnar om beslutsintegritet och utgår från samma grundkonstruktion: mest känsligt i fråga om domstol (11:3), mindre känsligt i fråga om förvaltningsmyndigheter (12:2) där man nog får acceptera en del som inte är godtagbart i fråga om domstol, minst känsligt i fråga om Riksbanken (9:13), se vid not 19.

¹⁶ Framför allt klargjorde utredningen innebörden av begreppet ministerstyre. Den lade fast principen att det utanför området för 12:2 är vederbörande statsråds både rätt och plikt att styra.

genom att styrningen har ändrat fokus från regler och detaljer till mål och resultat. Bred enighet råder om att regeringarna inte har styrt för mycket utan för litet, regeringen har inte bara rätt utan också plikt att styra. Av denna förnyelse finner man inte ett spår i RF, inte heller någon antydning om den viktiga utvecklingslinjen att en maktförskjutning har skett från riksdag och regering till förvaltningens myndigheter. Man kunde möjligen ha väntat sig någon bestämmelse med syftet att slå vakt om de valda statsmakternas ställning.

Att kommunerna har fått en mera synlig plats i RF kan synas naturligt om man minns den avgörande roll som det s.k. kommunala sambandet spelade för den partiella författningsreformen och alltså spelar genom ordningen med gemensam valdag. Emellertid tappade GB intresset för kommunerna så snart enkammarreformen och det nya valsystemet var i hamn. Vissa förstärkningar fick göras i propositionen för att kommunerna skulle bli mera synliga¹⁷. Att ett särskilt kommunkapitel infördes vid 2010 års revision kan framstå som en logisk slutpunkt. Innehållet måste dock betecknas som magert. Den egentliga substansen är proportionalitetsregeln i 3 §. I förarbetena var man särskilt angelägen att garantera, att regelns tillämpning inte ska kunna bli ett ämne för lagprövning ("bör inte gå utöver"). Det blir helt och hållet riksdagens sak att själv avgöra om den inskränker den kommunala självstyrelsen mer än "vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett" inskränkningen.

7 Finansmakten

Kap. 7, 12 och 14 är tre av de fyra tunnaste i RF. Det fjärde i kvartetten är 9 kap. Finansmakten. Vid tillkomsten av 1809 års regeringsform utgjorde bestämmelserna om finansmakten en huvudsak. Det gällde att med kraft hävda ständernas ställning. Sedan det skett genom grundlagen och en efterföljande dragkamp mellan kungen och ständerna om tillämpningen, som ständerna vunnit, förlorade RF:s bestämmelser snart sin betydelse. Några nya infördes inte när en modern statsbudget bör-

¹⁷ Det tillades i 1:1 att folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse och i 1:5 att kommunerna har beskattningsrätt. Överhuvudtaget var portalparagrafen i GB:s förslag svag. Den byggdes ut dels med en mening som slog fast parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse, dels en mening som slog fast den grundläggande rättsstatsprincipen att "den offentliga makten utövas under lagarna" (legalitetsprincipen).

jade ta gestalt under andra delen av 1800-talet. I stället växte en samsyn fram om att skrivna regler inte var önskvärda på detta område. Det var "ett fåfängt och farligt företag" att skriva en budgetlag, uttalade en kommitté redan 1910. Det utvecklingsarbete som oavslutligen pågått på detta centrala politikområde har bedrivits helt vid sidan av författningsfrågan. Finansmakten har konstitutionellt blivit både centrum och periferi¹⁸.

De fyrtio åren efter RF:s tillkomst har sett både genomgripande reformer i sak och en omarbetning av 9 kap. Det för finansmakten originella är att det sakliga och det språkliga inte alls har gått hand i hand. RF ger ingen föreställning om den djupgående budgetreform som genomfördes på 1990-talet. Lagtexten i 9 kap. har moderniserats, men den ger ingen antydning om något av de väsentliga elementen i den nya budgetprocessen: regeringens stärkta ställning, utgiftstaken, den nya beslutsproceduren i riksdagen, fullständighets- och bruttoprinciperna etc. Man får gå till RO och framför allt till budgetlagen för att bli informerad vad som gäller.

Vår främsta grundlag har alltså sedan halvtannat århundrade överhuvudtaget inte haft något egentligt inflytande på detta område, och den återspeglar inte ens utvecklingen. Motståndet mot skrivna regler bröts då den första budgetlagen stiftades (1996:1059) men så långt som till reglering i grundlag har man inte sträckt sig. Utvecklingen inom EU har gått parallellt med den svenska under senare år. EU har efterlyst "bindande och permanenta bestämmelser, helst på konstitutionell nivå" i nationell lagstiftning om begränsning av budgetunderskott och statsskuld. Sverige har alltså stannat under grundlagsnivån. Även RO:s bestämmelser om det speciella beslutsförfarandet i riksdagen är bristfälliga. Det ledde till en uppseendeväckande konflikt då budgeten för 2014 skulle fastställas. Talmannen vägrade ställa proposition på ett utskottsyrkande, därför att han fann det strida mot RO, men han röstades ned av KU. Incidenten visar värdet av klara och rediga bestämmelser och riskerna med att undervärdera de rättsliga aspekterna.

Viktiga reformer har genomförts beträffande Riksbanken och statskuldsförvaltningen. Från år 1668 respektive år 1789 var Riksbanken och Riksgäldskontoret riksdagens verk, över vilka regeringen först långt fram i tiden fick ett formaliserat medinflytande. Två reformer har ändrat detta. Riksgäldskontoret, som har hand om den statliga upplåningen, fördes över till regeringssektorn som en vanlig förvaltningsmyndighet år 1989, och Riksbanken fick en självständig ställning som ansvarig för penning-

¹⁸ För detta avsnitt hänvisas till min bok Finansmakten i författningen (2013).

politiken år 1999. Vid båda tillfällena genomfördes ändringar i RF. Den senare reformen får sägas vara djupgående från konstitutionell synpunkt. Det är hittills enda gången som en politisk uppgift har tagits bort från statsmakterna och lagts på ett fristående organ.

RF:s bestämmelse om Riksbankens självständighet blir ofta föremål för olika utläggningar i den ekonomisk-politiska debatten. Som ett slags parallell till föreskrifterna om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas integritet anger RF att ”ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik”. Här kan man inte som nyss tala om ett skydd mot påtryckningar. Inför räntebesluten utsätts Riksbanken ofta för en hård press som skulle anses helt oacceptabel om det gällde en domstol i dess dömande verksamhet. I fråga om Riksbanken är läget ett helt annat. När statsministern angreps i KU för vissa uttalanden 2004, uttalade t.ex. riksbankschefen inför utskottet sammanfattningsvis att alla åsiktsyttringar är välkomna men att direktionen inte låter sig påverkas¹⁹.

Finansmakten ger en intressant vinkling på de konstitutionella frågorna. Klart är att reformerna har minskat riksdagens makt rent formellt. Men just på detta område är det motiverat att ställa frågan, om inte dess ställning har stärkts i praktiken. Grovt tillyxat kan man kanske hävda att riksdagen numera uttalar sig med tyngd i de stora övergripande frågorna i stället för att syssla mera rutinmässigt med småsaker²⁰.

8 Normgivning och rättskipning

Om man går tillbaka från 9 kap. RF till 8 kap. finner man en helt annan juridisk miljö. Från finansmaktens i huvudsak betydelselösa bestämmelser kommer man till (relativt) klara, bestämda och detaljerade regler om normgivningen. På detta område ligger de bindande reglerna på grundlagsnivå, medan den lägre nivån inte har mycket att tillföra. Grundlagsutredningens överarbetning av kapitlet medförde i huvudsak en viss förenkling och en ökad tydlighet men knappast några stora sakliga nyheter. Enskildheterna kan förbigås här.

¹⁹ Se KU 2003/04 del 3 s. 194 ff. Han framhöll även att ledande politiker bör tänka på hur deras uttalanden kan uppfattas av de finansiella marknaderna. – Märk att Riksbankens beslut varken innefattar lagtillämpning eller myndighetsutövning mot enskild.

²⁰ Framför allt gäller detta finansutskottets betänkande om regeringens ekonomiska vårproposition och dess s.k. rambetänkande på hösten om utgiftstak och utgiftsramar m.m. samt granskningarna av Riksbankens politik och av statsskuldspolitiken.

Förnyelsen av regelsystemet för normgivningen kan ses ur två perspektiv. Ur ett mera principiellt kan noteras att riksdagen har gjorts till lagstiftande makt, medan 1809 års regeringsform delade den makten mellan kungen/regeringen och ständerna/riksdagen. I praktiken har denna förnyelse haft ringa om ens någon betydelse. Riksdagens verkliga makt över lagstiftningen är mycket begränsad, närmast marginell, liksom för övrigt dess makt över budgeten²¹. I den mån de folkvalda alls har ett inflytande över lagstiftningsprocessen, utövas det främst på initiativ- och utredningsstadierna. Att regeringen formellt inte existerar som lagstiftande makt enligt RF är uttryck för ett illusionsmakeri.

Det andra perspektivet är rent praktiskt. Det alltmer komplicerade samhällets krav ledde med tiden till en rad oklara mellanformer mellan samfällt stiftad lag och rena regeringsförfattningar: bestämmelser som stiftades "efter riksdagens hörande", "med riksdagens samtycke" etc. RF:s tillkomst medförde en angelägen upprepning och förnyelse på detta område. En vinning blev också att RF gav uttryck för att föreskrifter ges på flera nivåer än riksdagens och regeringens. Både de statliga förvaltningsmyndigheterna och kommunerna är viktiga normgivare.

Inom ramen för RF:s regelverk sker fortlöpande förändringar i normgivningen, ofta mycket väsentliga. Tre sådana har dominerat under de gångna fyrtio åren²². Inriktningen på s.k. ramlagar, som började kort före författningsreformen, är den mest publika. Den enorma ökningen av antalet lagändringar är en annan. Den explosionsartade ökningen av regler på förvaltningsnivå är en tredje. Sedan länge pågår ett arbete med att minska antalet kostnadsdrivande regler, med tveksam framgång. Startpunkten för arbetet kan naturligt sättas till kort före RF, till den s.k. begränsningskungörelsen 1972. Ingen av dessa tre nyheter har egentligen med grundlagen att skaffa, men de förtjänar uppmärksamhet i ett konstitutionellt sammanhang. En gemensam nämnare är att de skjuter ned makt från statsmaktsnivån till förvaltningsnivån.

Domstolarnas ställning i det konstitutionella systemet har tilldragit sig stor uppmärksamhet under senare år. Framför allt har frågan om domstolskontroll av lagar och förordningar stått i förgrunden. På detta område kan väsentliga förändringar noteras efter 1974. Enligt 1809 års

²¹ En pregnant framställning av detta ger Daniel Tarschys i (Ds 2002:58) "Huru skall statsverket granskas? Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll, särskilt s. 82.

²² Se närmare om de tre frågorna i Festskrift till Anders Agell (1995) s. 605 ff. och Författning i utveckling (2 u. 2009) s. 225 ff. och 261 ff.

regeringsform hade domstolarnas ingen egen konstitutionell ställning. Den talade om "konungens högsta domstol" och gav kungen två röster i domstolen. Den nya RF medförde en frigörelse från kungamakten. Eftersom denna makt dåmera var obetydlig och genom reformen helt eliminerades, var den formella förändringen inte väsentlig. Någon tanke på att domstol skulle kunna överpröva och åsidosätta en samfällt stiftad lag existerade inte 1809. Den gamla regeringsformens förfall gjorde frågeställningen opraktisk, men som redan nämnts slog HD fast att domstol i princip hade befogenhet att pröva en lags förenlighet med grundlag. Den lagprövningsrätt, som sålunda hävdades utan att materialiseras i något konkret avgörande, godtogs i förarbetena till RF. Den fick bestå men den grundlagsfästes inte. En reserverad hållning till domstolarna markerades genom att de sammanfördes med förvaltningen under rubriken Rättskipning och förvaltning. Önskemål om en separation framfördes i en rad remissyttranden över GB:s förslag och tillgodosågs slutligen vid 2010 års reform. Det blev ett 11 kap. Rättskipningen och ett 12 kap. Förvaltningen (och ett 14 kap. Kommunerna). Reformen markerade även på annat sätt domstolarnas särskilda ställning.

Frågan om lagprövning innefattar ett slags maktkamp mellan domstolarna och statsmakterna²³. En stark opinion, främst till vänster i politiken, har motsatt sig att lagar ska kunna prövas och åsidosättas av domstol²⁴. Frågans utveckling belyser vanskligheterna med grundlagsstiftning. Då rätten till lagprövning växte fram i rättslivet utan formellt stöd, hade den ingen annan gräns än den som domstolarna själva – närmast HD – drog upp och någon sådan gräns fanns det inget behov av att precisera under den gamla grundlagen. När en bestämmelse i den nya RF drevs igenom under arbetet med fri- och rättigheter, blev emellertid en spärr nödvändig av politiska skäl. I bred enighet beslöts att bara uppenbara fel skulle få beaktas då det gällde en lag som stiftats av riksdagen eller en förordning som beslutats av regeringen²⁵. Den spärran medförde att lagprövning i stort sett förlorade praktisk betydelse. Det tänkta framsteget blev ett steg

²³ Den debatt som pågår om HD:s "aktivering" för det för långt att ta upp här. Den är dock ett viktigt inslag i bilden. Jag vill bara helt kort anmärka att jag i huvudsak instämmer med Fredrik Wersäll i SvJT 2014 s. 1 ff.

²⁴ Jag bortser här från regeringsförordningar och genomgående från förvaltningsmyndigheternas befogenheter, som är i princip desamma som domstols (12:10).

²⁵ SOU 1978:34 s. 103 ff. Kommittén uppfattade rekvisitet som överensstämmande med gällande rätt, en tvivelaktig uppfattning som främst stöddes på ett departementschefsuttalande, prop. 1975/76:209 s. 93.

tillbaka. Exakt vad det innebar att uppenbarhetsrekvisitet avskaffades 2010 är inte klart. Rättspraxis har ännu inte gett något bestämt svar, även om flera exempel finns på att både HD och HFD har prövat lag mot RF. Man lär dock kunna utgå från att lagprövning kommer att aktiveras. Det är nog ofrånkomligt med tanke på den omfattande debatt som föregick reformen och den betydelse som den tillmättes på alla håll. Grundlagskonform lagtolkning lär dock bli huvudspåret.

Sin största praktiska betydelse har normkontrollen haft, och kommer sannolikt att behålla, på området för föreskrifter av förvaltningsmyndigheter, dvs. där det inte är fråga om lagprövning i formell mening. Det finns redan idag en lång rad avgöranden genom vilka myndighetsföreskrifter har satts åt sidan som stridande mot överordnad norm.

Domstolarna har kunnat flytta fram sin konstitutionella position ganska väsentligt. Detta ligger i linje med den allmänna utvecklingen under senare år, om man ser till stater i vår del av världen. Överhuvudtaget kan RF idag sägas ge en klarare profil än tidigare åt Sverige som *rättsstat*. Själva det begreppet var inte gångbart i den konstitutionella debatten på 1970-talet utan hade en viss formal-konservativ, lätt partipolitisk bismak. Någon stor betydelse i praktiken har dock förändringarna knappast haft hittills. I ett komparativt perspektiv har det aldrig funnits något starkt underlag för att klaga på vårt land som rättsstat. Det har t.ex. inte förekommit tendenser till politisering av domstolarna eller påtryckningar på dem.²⁶

9 Kontrollmakten

Det återstår att se på kontrollmakten, rubriken över 13 kap. RF. Här är främst tre saker att notera. Någon *makt* innefattar bara ett av de fem instituten: Missstroendeförklaring medför skyldighet att avgå om inte extra val beslutas. Regeringens befogenhet enligt RF 3 kap. 11 § att besluta om extra val, dvs. avskeda riksdagen, utgör ett komplement. Detta regelpar är de enda instrumenten för en konstitutionell kontrollmakt i egentlig mening. KU:s granskning är inte förenad med något formellt maktmedel. Detsamma gäller förstås rätten att framställa interpellationer och frågor i kammaren, ett naturligt inslag i ett parlamentariskt system. KU kan i

²⁶ Självfallet finns det anledning till klagomål även på den svenska rättsstaten, men det syns mig väsentligt att ha för ögonen, att Sverige vid internationella jämförelser alltid hamnar någonstans i toppen.

och för sig väcka åtal inför HD mot ett statsråd som grovt åsidosatt sin tjänsteplikt, men den befogenheten är ett yttersta maktmedel som hänger långt inne i den konstitutionella garderoben i en väl tillsluten malpåse. Går man vidare till JO och Riksrevisionen (RR), finner man att de är helt fristående. Riksdagen kan inte påverka dem. Att se dem som instrument för riksdagens kontrollmakt, vilket är en vanlig beskrivning, är därför något långsökt.

En annan iakttagelse är att kontrollen enligt 13 kap. RF har effektiviserats kraftigt sedan 1974. Framför allt gäller detta revisionen och KU:s granskning. JO har inte nämnvärt förändrats, men av stor betydelse är att klagomålen har mer än tredubblats sedan RF:s tillkomst, med åtföljande praktiska problem. Utvecklingen visar att JO har en stark medborgerlig förankring men också att institutionen måste anpassas till dagens krav. En sådan anpassning var huvudinnebörden i revisionsreformen 2003, som var en av de verkligt viktiga konstitutionella händelserna under perioden. Från början hade riksdagen haft ett företrädare på detta område, men under andra världskriget började regeringen bygga upp en organisation som snart tog över ledningen. Först efter mer än ett halvsekel genomdrev riksdagen en ändring och då till priset att dess egen revisionsverksamhet fick upphöra. RR:s integritet har garanterats i RF²⁷.

Det tredje som är att notera på kontrollmaktens område är utvecklingen av KU:s granskning. Dess återuppståndelse i enkammarriksdagen efter mer än ett sekels törnrosasömn är kanske det märkligaste som har inträffat efter RF:s tillkomst. Ingenstans finner man någon antydning till formellt initiativ, vare sig i RF:s förarbeten eller i någon av de många utredningar som förekommit. KU har helt enkelt tagit saken i egna händer och successivt utvecklat granskningen. En ringa början kan noteras från tvåkammarriksdagens sista år, då den föräldrade s.k. dechargegranskningen stramades upp. En försöksverksamhet genomfördes med en avpolitiserad granskning som inriktades på administrativ praxis. Nya grundlagsregler antogs på KU:s initiativ vid enkammarreformen²⁸. I mo-

²⁷ KU, RR och JO behandlas närmare i Författning i utveckling (2 u. 2009) s. 341 ff.

²⁸ KU 1968:20 s. 40 f. KU skrev t.ex. att "en förutsättning för att nya bestämmelser i förevarande ämne skall kunna föreslås är självfallet att allmän enighet råder om vilken funktion och allmän uppläggning utskottets granskning bör ha. Denna förutsättning är enligt utskottets bedömning nu för handen." Jag var vid den här tiden kanslichef i KU och konstaterar att inga som helst politiska förutsättningar fanns vid den tiden för en sådan granskning som numera sker och som jag ser som en stor vinning. Något sådant fanns inte i tankevärlden.

tiveringen slogs fast att granskningen för framtiden borde ha den nya inriktningen, och det upprepades vid RF:s tillkomst. Riksdagen var helt enig. Men redan efter få år ändrade KU inriktning. Tyngdpunkten har kommit att ligga i en politiskt relevant granskning som redovisas i ett omfattande betänkande på våren, ibland även i separata betänkanden om särskilt uppmärksammade händelser. En politiskt neutral, administrativt inriktad granskning finns kvar men redovisas för sig i ett mindre betänkande på hösten. Den nya uppläggningsen är helt godtagen och ger alltså ett unikt exempel på en viktig konstitutionell nyhet som har tillkommit utan vare sig grundlagsändring eller annat initiativ. Utvecklingen har dock inte varit helt utan problem. Ett viktigt sådant gäller att hålla granskningen inom den ram som RF anger. Den ska avse ”statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning”. Vid åtminstone ett par tillfällen har granskningen klart överskridit den gränsen och inriktats på enskilda personer, dvs. gått in på JO:s domäner²⁹.

10 Från 1974 till 2014

Den konstitutionella utvecklingen efter 1974 har alltså gått från en svag lagprodukt, som dock bröt det gamla mönstret, till en väl genomarbetad lagprodukt. Vid utgångspunkten var önskan främst att snabbt bli av med författningsfrågan, sedan de stora politiska frågorna blivit lösta³⁰. I slutänden gjordes en omfattande genomarbetning av både lagtexten och konstitutionella frågor över ett brett fält³¹. Utvecklingen däremellan medförde stora förändringar men hade inte särskild anknytning till RF, mera till händelser och initiativ vid sidan av. En skarp kontrast föreligger mellan arbetet åren före 1974 och åren före 2010.

I början av de fyrtio åren fanns det goda skäl att vara försiktig med mera långtgående slutsatser av själva den formella författningsreformen. Betydelsen av att få en ny grundlag var svår att bedöma men lätt att överskatta. Det tar tid att komma bort från en invand ordning med en

²⁹ Här tänker jag på Ebbe Carlsson 1988 och Lars Danielsson 2006.

³⁰ GB var ännu på försommaren 1971 inriktad på en reform först tre år senare, 1976/77, men i juni det året ändrades planeringen och ett slutbetänkande forcerades fram på nio månader för att genomföras redan 1973/74. Arbetstiden skars alltså ned till mindre än fjärdedelen, vilket bidrar till att förklara remisskritiken, se not 4.

³¹ Grundlagsutredningen publicerade en lång rad utredningar, forskningsrapporter m.m. och tog även andra initiativ för att stimulera en allmän debatt. Kontrasten mot 70-talet är skarp.

föråldrad författning och anpassa sig till en ny ordning med en modern, normativ grundlag. Processen påverkas av lagens kvalitet. En svag lagprodukt leder till längre övergångsperiod o.v.v. Den litet långsamma utvecklingen efter 1974 framstår mot denna bakgrund som ganska naturlig.

Vid ett försök att utvärdera RF är det nödvändigt att tänka på att författningslivet även har påverkats av andra rättsliga nyheter som har brutit det gamla mönstret. Särskilt viktiga är de europeiska influenserna och den ändrade synen på finansområdet. Om RF ensam ska stå i fokus, gäller det att skilja ut förändringar som beror på andra faktorer. Vad har *RF själv* inneburit, som politiskt redskap och som rättslig norm? Vad hade blivit annorlunda och vad hade blivit ungefär detsamma om vi hade behållit 1809 års regeringsform?

Från politisk synpunkt fäster man sig främst vid att det parlamentariska systemet har förändrats väsentligt. Regeringsbildningen har försvårats och stabiliteten minskat. Det finns en risk för att kanske tio procent av väljarna blir orepresenterade och att en minoritet bland väljarna blir en majoritet i riksdagen – principvidriga följer av ett proportionellt valsystem³². Formellt kan man dock peka på detta inte hänger samman med RF utan beror på den föregående partiella författningsreformen. Först stöptes det parlamentariska systemet 1968/70 i en form som man kunde nå bred enighet om, därefter stökade man raskt undan den större grundlagsfrågan.

Från rättslig synpunkt framstår fri- och rättighetsfrågornas framväxt som den största förändringen. Åter måste man dock konstatera att utvecklingen inte i första hand beror på RF. Den är främst knuten till EKMR, framför allt till dess kraftiga genomslag på 1980-talet. Utvecklingen hade blivit i stort sett densamma om vi hade behållit 1809 års regeringsform. Detsamma gäller i fråga om EU-anslutningen. Dess verkningar återspeglas inte i RF.

Man kan fråga om RF i sig själv – tillkomsten av en ny grundlag – har haft nämnvärd betydelse ur ett politiskt perspektiv. Det är i första hand reglerna om regeringsbildningen man har att tänka på. Det är svårt att se att de har tillfört något väsentligt positivt. De *kan* medföra komplikatio-

³² Det är tankeväckande att nästan ingen verkar ha reagerat inför denna utsikt, som har varit aktuell inför flera val, inte minst 2014 års. Det förekommer rentav att valstrategi inriktas på att slå ut ett mindre motståndarparti för att vinna riksdagsmajoritet även om motståndarna får väljarmajoritet. En sådan utgång skulle klargöra att RF:s tal om folksuveräniteten som grundläggande princip saknar reellt värde.

ner, men det har inte realiserats i skrivande stund, med frågetecken för regeringskriserna 1978 och 1981³³. De övriga nyheterna i RF har knappast haft större inverkan i det politiska livet. De konstitutionella förändringar som verkligen varit av betydelse har inte kommit till uttryck i RF: budgetreformen, EU etc. Riksbanks- och revisionsreformerna förefaller ha haft liten inverkan på den politiska agendan. Frågorna har ungefär samma betydelse som förut.

En viktig iakttagelse är emellertid att statsmakternas ställning har urholkats. Det går som en röd tråd genom de fyrtio åren. Det har skett genom EU, genom att domstolarna fått en stärkt position, genom maktförskjutning till förvaltningens myndigheter via ramlagar, mindre detaljreglering i budgeten m.m. Direkt med RF sammanhänger främst domstolarnas större roll. I övrigt rör det sig om olika yttre händelser eller tendenser inom RF:s ram som har samverkat. Kommunerna har visserligen fått en starkare konstitutionell ställning, men det är svårt att se att just den reformen har haft praktisk betydelse.

Det är tveksamt om RF är ett särskilt effektivt redskap för att främja politiska målsättningar av typen – för att anknyta till direktiven för Grundlagsutredningen – att fördjupa folkstyrelsen, öka förtroendet för demokratins funktionssätt eller höja valdeltagandet. Möjligheterna att uppnå något av betydelse är begränsade. Grundlagen ägnar sig bäst för att reglera tekniska frågor, främst organisations- och procedurfrågor. Dessa är viktiga nog. De omfattar bl.a. de kontrollfrågor som ofta samlas under beteckningen maktindelning³⁴.

Den begränsade men ändå viktiga roll för utvecklingen, som RF har haft enligt detta resonemang, svarar nog ganska bra mot vad grundlagsstiftarna tänkte sig. De ville ändra riksdagen och valsystemet men önskade i övrigt egentligen status quo – en kodifiering av gällande rättsläge – åtminstone i det stora flertalet sakfrågor. Det framgår av själva lagstiftningsproceduren 1972/73. Att partierna hade kompromissat ihop sig i GB om en lagtext vägrade mycket tyngre än remisskritiken. Att stora och särskilt från rättslig synpunkt tunga frågor lämnades öppna och sköts till

³³ Möjligen också 2014. Jfr not 9. Något som kan diskuteras är om grundlagsreformerna kom i rätt ordning. Om regeringsbildningen hade tagits upp redan vid den partiella reformen, hade kanske resultatet blivit något annorlunda.

³⁴ Ordvalet antyder en attitydskillnad mera än en skillnad i sak. Man kan anse att det behövs en rättskontroll genom domstolarna men att det är främmande att tala om att domstolarna delar makt med de politiska organen.

fortsatt utredning gjorde det också svårare för den nya grundlagen att medföra en verklig förnyelse i rättslivet.

En gräns för RF:s möjligheter att styra utvecklingen följer också av dess konstruktion. Grundlagsstiftarna har haft en stark önskan att bevara handlingsfrihet på de centrala politikområdena, och de har i stort sett lyckats med det. En viktig iakttagelse är att RF:s bestämmelser varierar kraftigt i skärpa och klarhet och att konkretionen ofta står i omvänd proportion till den sakliga betydelsen: ju mindre betydelsefull en fråga är, desto klarare regleras den, och ju viktigare den är i praktiken, desto vagare har regleringen blivit. Grundlagsstiftning är en form av självbindning från politikernas sida. Det blir lätt en kollision mellan deras naturliga önskan om handlingsfrihet och juristernas lika naturliga önskan om att få sista ordet vid tolkningstvister. Hur långt man bör driva önskan om rättslig normativitet är en politisk åsiktsfråga. Demokratien i sig pekar inte på någon bestämd lösning.

Oviljan att ge skarpa regler på de centrala politikområdena står i viss motsättning till RF:s detaljeringsgrad. Grundlagsutredningen noterade att kritik hade riktats mot RF som alltför detaljerad men utökade antalet paragrafer med 25 procent. Man känner igen en iakttagelse från 1809 års regeringsform: utvecklingen inom grundlagens ram är i praktiken viktigare än de formella ändringarna, som ofta kommer i efterhand om de kommer alls.

En intressant fråga är hur utvecklingen kommer att bli i fråga om grundlagsändringar. Alltifrån 1809 har praxis varit att en mängd småändringar genomförs med korta mellanrum. Större ändringar har förekommit vid några få tillfällen och då avsett organisatoriska frågor, främst 1841/44 med departementalreformen, 1866/67 med representationsreformen och 1968/70 med enkammarreformen. Frågan är om denna praxis ska fortsätta efter 2010 års grundlagsrevision eller om vi ska få en ordning med större permanens.

Ett viktigt inslag i vår författningskultur är det krav på bred enighet bakom väsentliga grundlagsändringar, som har vuxit fram i praxis. Det tjugoföråriga arbetet med den nya RF var av stor betydelse. Kravet kan inte formaliseras, eftersom det skulle innebära ett slags vetorätt för minoriteten. Förutsättningar är enighet om principen och vilja till kompromisser. Enda större exemplet på ett avsteg är införandet av kvinnlig tronföljd 1980. Ibland kommer klagorop från den politiska minoriteten som ju

har intresse av vetorätt³⁵. Man kommer inte heller ifrån att om det finns en majoritet och ett starkt politiskt motiv kan kravet på bred enighet väga lätt liksom för övrigt redan träffade breda uppgörelser. Budgetbråket 2013 gav ett typexempel. Samtidigt som det principiella kravet på bred enighet är en styrka för RF, utgör det också ett hinder mot varje någorlunda väsentlig reform av det parlamentariska systemet, oavsett vilka problem som kan uppkomma i framtiden.

Ett personligt omdöme efter en tillbakablick på de fyrtio åren blir att reformarbetet efter 1974 har rört sig i rätt riktning, naturligtvis i form, genom att vi fått en bättre grundlagstext, men också i sak, främst genom att de rättsstatliga momenten i RF har förtydligats, kontrollmakten stärkts och ett större mått av reglering har accepterats på finansmaktens område. Det är önskvärt att detta reformarbete fullföljs. På det rättsliga området bör RF:s regler och värderingar få ett verkligt genomslag i rättspraxis. Dit är det en bit kvar. På ekonomiområdet är det angeläget att värdet av bestämda regler provas seriöst. Det är viktigt att i tid överväga fredskriser i relation till bestämmelserna för normala förhållanden. Det aktualiserar en klassisk avvägning: å ena sidan önskan om handlingsfrihet i oväntade situationer, å andra sidan riskerna med för stor frihet och värdet av vissa fasta punkter³⁶.

Till sist: Hur hade läget varit om vi hade följt Norges exempel och behållit 1809 års grundlag? Jag menar att skillnaden inte hade blivit så stor i sak som man gärna föreställer sig. En del småändringar och kompletteringar hade fått göras av typ EEC-paragrafen 1965. EKMR hade fått tas rakt av, och lagprövningen hade utvecklats vidare hos domstolarna utan stöd i grundlag men hämmad av den föräldrade lagtexten. Politiken hade blivit något enklare att hantera om vi hade sluppit de nya reglerna om regeringsbildning. Den största nackdelen i praktiken hade nog blivit att den angelägna uppordningen av normområdet inte hade kommit till stånd.

³⁵ Ett exempel gavs i frågan om utlandssvenskarnas rösträtt, se 1992/93:KU05, reservation 3 av Thage G. Peterson m.fl.

³⁶ Formella konstitutionella regler värderades upp under 90-talets kris, som ledde till budgetreformen och budgetlagen, och på ett bredare europeiskt plan under eurokrisen. Inte oväntat har tongångarna ändrats sedan den värsta krisen uppfattats som överstånden. I Sverige fick vi budgetbråket 2013. Från EU har vi länge matats med nyhetsrapporter om att undantag från de nya reglerna om budgetunderskott och statsskuld använts som bytesmedel i förhandlingar, bl.a. om EU:s topposter.

Med det här menar jag förstås inte att säga, att vi borde ha haft 1809 års regeringsform kvar. För en sådan ordning hade det krävts ordentliga sakskäl. Sådana finns i Norge men fanns inte i Sverige. Den starka symbolfunktion och medborgerliga förankring, som den norska grundlagen har, saknades alldeles klart i fråga om den gamla svenska regeringsformen. I det läget är det uppenbart att en reform borde komma till stånd, dock gärna med större omsorg och respekt för uppgiften än 1974 års grundlagsstiftare visade. Den nya författningskultur som introducerades med den nya RF svarar uppenbarligen väl mot den internationella utvecklingen.