

Till FS Eivind Smith

Uten sammenligning
Festskrift til Eivind Smith 70 år
Fagbokforlaget, Oslo 2020

1809, 1814, 1974, 2014: Författningspolitiska vägval i Sverige och Norge

Olof Petersson

Sverige fick en ny grundlag 1809, Norge 1814. Efter många år av utredande beslöt Sverige 1974 att införa en helt ny grundlag. Norge har behållit sin grunnlov, som efter en modernisering 2014 alltjämt är gällande.

Borde Sverige ha följt Norges väg? Denna uppsats innehåller ingen jämförelse i regelrätt mening. Syftet är i stället att göra en utvärdering av Sveriges författningspolitiska vägval. Hade det varit möjligt, och hade det varit önskvärt, att behålla 1809 års regeringsform?

Hade grunnloven 1814 högre kvalitet än regeringsformen 1809?

En första fråga att besvara är om det över huvud taget hade varit möjligt att behålla 1809 års regeringsform. En skäl att byta ut en gammal grundlag mot en ny är att den gamla har åldrats så till den grad att den inte längre tjänar sitt syfte. Även inom författningspolitiken kan man använda ett begrepp som hållbarhet. Kanske var det så att Norges grunnlov från 1814 redan från början hade så mycket högre kvalitet att den bättre stått emot tidens tand.

En sådan tolkning håller dock inte för en närmare historisk analys. Likheterna mellan de båda grundlagarna är större än skillnaderna. Båda var relativt tidstypiska. I Sverige har det visserligen förts en lång och bitter akademisk strid över ämnet ”svenskt eller utländskt i 1809 års regeringsform”.¹ Några forskare lägger tonvikt vid den historiska kontinuiteten och har till och med hävdats att 1809 års regeringsform borde betraktas som ”Sveriges

¹ Rolf Karlbom, *Bakgrunden till 1809 års regeringsform. Studier i svensk konstitutionell opinionsbildning 1790–1809* (Göteborg: Erlanders). Anna Rönström, ”Forskardebatten kring 1809 års regeringsform. Till frågan om grundlagens härkomst”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 100:4 (1997).

historia omsatt i lagparagrafer”.² Andra betonar i stället inflytandet från de konstitutionella idéströmningarna i Europa vid denna tid, särskilt den vid denna tid allmänt omfattade maktindelningstanken.³ Det kan tilläggas att det också finns forskare som vägrat låta sig infogas i detta polariserade tankeschema. Redan den strikta uppdelningen mellan inhemskt och utländskt är anakronistisk om den tillämpas på ett tidsskede när idéer och reformförslag fritt utväxlades inom den lilla europeiska krets som då var aktiv i författningsdebatten.⁴

Trots denna historikerstrid måste man ändå konstatera att en allmän maktindelningstanke, liksom upplysningstidens, den amerikanska självständighetsförklaringens och den franska revolutionens idéer om frihet, rättigheter och självbestämmanderätt, satte sin prägel på både regeringsformen 1809 och grundloven 1814.⁵

När det gäller statsskickets allmänna karaktär är det likheterna mellan Sverige och Norge som är mest slående. Båda grundlagarna ger uttryck för den konstitutionella monarki som i den allmäneuropeiska historien markerar övergången från absolut monarki till parlamentarisk demokrati. Konungen förblev alltjämt statsöverhuvud men kungamakten måste nu utövas inom konstitutionella ramar. Regeringsformen 1809 förklarar: ”Konungen äger att allena styra riket” men tillägger omedelbart ett viktigt villkor: ”på det sätt, denna regeringsform föreskriver”.⁶ Konungen styr riket men han måste höra statsrådet. Statsrådet, denna utlöpare av medeltidens *curia regis*, blev därmed ett viktigt steg mot den moderna regeringsmakten. Successivt reducerades konungens roll till att bli sina rådgivares rådgivare.

² Pontus Fahlbeck, *Regeringsformen i historisk belysning* (Stockholm: Norstedts), 29. Fredrik Lagerroth, ”Montesquieu och Sveriges grundlag. Till frågan om vår författnings originalitet”, *Svensk tidskrift*, 27 (1940).

³ Axel Brusewitz, *Studier öfver 1809 års författningskris. Den idépolitiska motsättningen*. Skrifter utgivna av K. Humanistiska vetenskapssamfundet i Uppsala 18:5. (Uppsala: Akademiska bokhandeln).

⁴ Carl Arvid Hessler, ”Regeringsformen och den utländska doktrinen: debatten kring en klassisk fråga”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 62:2–3 (1959): 209–225. Gunnar Heckscher, ”Nationell och internationell författningsdebatt 1809 och tidigare”, in *Kring 1809. Om regeringsformens tillkomst*, ed. Stefan Björklund (Stockholm: Wahlström & Widstrand).

⁵ Maktdelningsidén fanns i flera olika varianter; se t. ex. Alois Riklin, *Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung* (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft). En central fråga var hur makten närmare bestämt skulle delas mellan folkrepresentation och monarki; se Eirik Holmøyvik, *Maktfordelning of 1814* (Bergen: Fagbokforlaget).

⁶ RF 1809. § 4, moderniserad språkversion 1918.

Konungens befogenheter i 1809 års regeringsform och 1814 års grundlov liknar också varandra i det avseendet att konungen är högste befälhavare över krigsmakten och har initiativrätt när det gäller lagstiftning och statsbudget. Den maktpolitiskt signifikanta förskjutning som nu ägde rum innebar att parlamentet flyttade fram sina positioner. I Sverige slog regeringsformen fast att svenska folkets ”urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena”. Regeringsformen föreskrev också hur lagstiftningsmakten skulle delas mellan kungen och riksdagen. Makten att stifta grundlag och allmän civil- och kriminallag delades mellan kungen och riksdagen medan ekonomisk och administrativ lagstiftning tillhörde kungen. Riksdagen fick också flera instrument för att kontrollera kungamakten, däribland en ombudsman, allmänt benämnd Justitieombudsmannen, och ett konstitutionsutskott med befogenhet att granska statsrådsprotokollen.

Skillnaderna mellan de två grundlagarna är också tydliga, ehuru inte så betydande att man kan tala om två olika väsensskilda statsskick. Det rör sig trots allt om två varianter av konstitutionell monarki. Det norska stortingets uppdelning i Lagting och Odelsting saknade exempelvis motsvarighet i Sverige. Domstolarnas självständighet blev svagare markerad i Sverige eftersom kungen här behöll sin delaktighet i Högsta domstolens rättskipning.

En viktig skillnad var att balansen mellan lagstiftande och verkställande makt i Norge gick till stortingets fördel. Genom den svenska regeln om samfällad lagstiftning kunde kungen förhindra att riksdagen drev igenom lagändringar. I Norge fanns också ett veto men det var svagare konstruerat i det avseendet att stortinget till sist kunde genomdriva sin vilja. Detta suspensiva veto gav Norge ett försprång i den långa resan mot ett parlamentariskt styrelsesätt.

Stortingets jämförelsevis starka position gentemot kungamakten uppmärksammades i Sverige och blev ett slagträ i den inhemska författningsdebatten. De konservativa såg ett hot mot kungamakten och utmålade det suspensiva vetot som ett steg mot jakobinism och samhällsupplösning. Kung Karl XIV Johan gjorde lika envetna som fåfänga framstötter för

att Stortinget skulle gå med på en grundlagsändring som gav kungen ett absolut veto.⁷ För de svenska liberalerna blev Norge tvärtom en förbild.⁸

En jämförelse mellan 1809 års regeringsform och 1814 års grunnlov visar alltså att likheterna var större än skillnaderna. Följer man sedan författningsutvecklingen i de båda länderna och tar hänsyn till såväl formella grundlagsändringar som förändrad praxis blir det uppenbart att likheterna ökade ännu mer. När fyrståndsriksdagen 1866 ersattes av ett tvåkammerssystem minskade skillnaderna mellan riksdagens och stortingets organisation. Parlamentarismens genombrott kom förvisso tidigare i Norge men slutresultatet i form av en parlamentarisk demokrati med en ceremoniell monark blev i allt väsentligt identiskt. Med domstolarnas ökande självständighet försvann också den svenska anomalin med konungslig domsmakt.

Denna historiska översikt leder fram till slutsatsen att de förhållandevis små skillnaderna mellan Norge och Sverige inte kan förklara varför Sverige valde att skrota den gamla regeringsformen till förmån för en helt nyskriven författning. Exemplet Norge visar att det hade gått att bygga vidare på den gamla grundlagen. Man kan inte hävda att den svenska regeringsformen hade så dålig hållbarhet att det var nödvändigt att byta ut den. De båda grundlagarna var båda relativt tidstypiska och hade i stort sett samma kvalitet.

Hade Sverige vårdat sin grundlag sämre än Norge?

Om det nu i princip hade gått att revidera författningen inom ramen för 1809 års regeringsform så skulle invändning kunna vara att det var praktiskt omöjligt vid den tidpunkt då författningsdebatten tog fart i Sverige i början av 1950-talet. Invändningen skulle gå ut på att Norge hade varit bättre på att vårda och underhålla sin grunnlov medan den svenska regeringsformen hade tillåtit att förfalla bortom räddning.

Det ligger något i denna invändning. Norges grunnlov har, av kända historiska skäl, haft en starkare ställning i det allmänna medvetandet än 1809 års regeringsform någonsin kom i närheten av. Grundlagsfäderna 1809 hade ändå öppnat för möjligheten att successivt

⁷ Warner, William B., Eirik Holmøyvik and Mona Ringvej. "The Thing that invented Norway," in *Writing Democracy. The Norwegian Constitution, 1814–2014*, ed. Karen Gammelgaard and Eirik Holmøyvik (New York: Berghahn Books, 2015), 36–37.

⁸ Torbjörn Nilsson, "Grunnloven i Sverige: från politiskt vapen till fredssymbol", *Internasjonal politikk* 72:3 (2014).

förbättra regeringsformen. I sitt memorial skrev konstitutionsutskottet att dess lagförslag inte var fullkomligt och att det kunde förbättras när ”ett allmänt tankesätt därom hunnit stadgas”.⁹

Till skillnad mot tidigare regeringsformer, som hade förutsatts ha en evig livstid, innehöll 1809 års regeringsform en särskild ändringsparagraf. Den byggde på den huvudprincip som etablerats med 1766 års tryckfrihetsförordning, och som alltjämt är gällande, att svensk grundlag ändras genom två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande riksdagsval. Möjligheten att ändra 1809 års regeringsform kom att utnyttjas vid ett flertal tillfällen. När regeringsformen firade sitt 150-årsjubileum 1959 räknade en forskare ut att endast 13 av de 114 paragraferna var oförändrade och flertalet av dessa hade dessutom en perifer natur.¹⁰ De frekventa ändringarna kunde inte hindra att regeringsformens lydelse alltmer fjärmade sig från det levande statskicket.

Sverige framstod alltmer som ett anmärkningsvärt undantag från den allmänna regeln att demokratisk och ekonomisk utveckling kräver en levande konstitution. Sveriges förvandling till en demokratisk välfärdsstat ägde rum vid sidan av regeringsformen och satte inga spår i den skrivna grundlagstexten. Statsvetaren och juristen Fredrik Sterzel har sammanfattat demokratins första femtio år med uttrycket ”det författningslösa halvseket”.¹¹ Statsvetaren Gunnar Heckscher konstaterade kyligt: ”i svensk offentlig debatt har det ofta betraktats som närmast löjligt att anföra grundlagens ordalydelse eller andemening som argument för eller emot en viss åtgärd”.¹²

Detta var läget när regeringen 1954 beslöt att tillsätta en stor författningsutredning. ”En blick på författningsutvecklingen i vårt land visar att denna präglats av stor kontinuitet”, konstaterade regeringen i direktiven.¹³ Det berodde bland annat på att ”utvecklingen på många punkter brutit sig nya vägar vid sidan av den skrivna författningen”. Grundlagen hade, fortsatte regeringen, ”visat sig besitta en betydande elasticitet”. I denna svenska

⁹ Konstitutionsutskottets memorial, in *Sveriges konstitutionella urkunder*, 189

¹⁰ Nils Herlitz, ”Regeringsformen i nutida författningsliv: erfarenheter från 1939–1955”, in Erik Fahlbeck, ed. 1809 års regeringsform: Minnesskrift till 150-årsdagen den 6 juni 1959 (Lund: Gleerup), 152

¹¹ Fredrik Sterzel, ”Ett kvartssekel efter ’det författningslösa halvseket’: har Sverige nu en författning?”, in Eivind Smith, ed., *Grundlagens makt* (Stockholm: SNS Förlag, 2002), 77–98.

¹² Gunnar Heckscher, ”Regeringsformen och författningsutvecklingen”, in *1809 års regeringsform. Minnesskrift till 150-årsdagen den 6 juni 1959*, ed. Erik Fahlbeck (Lund: Gleerup, 1959), 135.

¹³ Direktiven återges i SOU 1963:17, 7–16.

kontext är det uppenbart att det betraktas som något positivt att en konstitution är elastisk, det vill säga tånjbar och möjlig att anpassa efter omständigheterna.

Men direktiven slog också fast att regeringsformen hade åldrats. Den byggde på föreställningar och tankar som var aktuella i början av 1800-talet men som sedan dess hade förlorat det mesta av sin betydelse. Ett exempel var dualismen, ett motsatsförhållande mellan regeringen och folkrepresentationen. ”Vår författnings ålder röjer sig också däri, att den endast mycket ofullständigt avspeglar våra dagars värderingar och strävanden.”

Regeringen ifrågasatte om författningen motsvarade ”de krav, som man i våra dagar bör ställa på en demokratisk konstitution”. Därför var tiden nu inne att genomföra ”en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning”. Regeringen tog inte ställning till frågan om denna modernisering borde ske inom ramen för den gamla regeringsformen eller om det var bättre att skriva en helt ny. Däremot skulle det inte räcka med partiella förändringar. Det var därför som utredningen fick i uppdrag att få till stånd ”en samlad översyn”.

Inledningsvis var Författningsutredningen inriktad på en konstitutionell modernisering inom ramen för 1809 års författning. Utredningens ordförande Rickard Sandler företog själv en omskrivning av den gamla regeringsformen.¹⁴ Men utredningen stannade ändå för alternativet att skriva en helt ny grundlag. Det skulle gå nio år, fyllda av delundersökningar och långa diskussioner, innan Författningsutredningen blev klar. Målet var att ”det faktiska statsskicket kodifieras genom en skriven författning”. Genom att precisera gällande regler ”blir det lättare att aktualisera de principer statsskicket bygger på och att, vid inifrån eller utifrån kommande angrepp, klargöra när dessa principer kränkes”. En modern författning skulle bli ”ett krafttillskott för den svenska demokratien”. Lagtekniska argument talade emot att bygga vidare på gamla grundlagstexten. ”Stilbrytningen mellan de gamla och de nya stadgandena blir utomordentligt påfallande.”¹⁵

Av handlingar förvarade vid Riksarkivet framgår att Författningsutredningen tidigt valde totalrevisionens väg. Bland de 33 olika grundlagsutkast som finns i arkivet är det inte ett

¹⁴ Nils Stjernquist, ”Tillkomsten av Sveriges nya regeringsform”, *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, 114:5, 1978, 351.

¹⁵ SOU 1963:17, 38–42.

enda som utgår från 1809 års regeringsform. Redan det första utkastet handlar om en helt ny grundlagstext. Efter ett sammanträde i Falkenberg i oktober 1958 meddelade Författningsutredningen officiellt att det kommande grundlagsförslaget skulle bestå av en nyskriven lagtext.¹⁶ Nyheten uppmärksammades knappast alls i svenska medier. Först några år senare skulle några några enskilda debattörer fråga sig om det inte hade varit möjligt och önskvärt att behålla den gamla regeringsformen.¹⁷

I de interna diskussionerna utvecklade Författningsutredningen argumenten för att nyskriva grundlagen. Visserligen hade Sverige vid denna tidpunkt en grundlag som, med undantag för Förenta staternas konstitution, var den äldsta gällande författningen i världen. Men respekten, invände Författningsutredningens huvudsekreterare, gällde snarare ett historiskt dokument än en aktuell författningsnorm. Regeringsformen hade blivit ”en dekorativ form, som på väsentliga punkter har så lite kontakt med det aktuella politiska livets former”.¹⁸

Lagtekniska skäl talade också för en total författningsrevision, fortsatte utredningens huvudsekreterare. Regeringens direktiv hade visserligen bara talat om en ”modernisering” av författningen, men en sådan bedömdes vara ”svår att åstadkomma utan en total revision”. Det var framför allt kungens roll som skulle vara vanskelig att förändra inom ramen för den gamla regeringsformen. ”Börjar man ändra på dessa centrala delar av författningen, hotar den lätt att totalt falla sönder i olika beståndsdelar.” Man har därför ”att välja mellan att antingen knappast göra något alls eller ändra det hela”.¹⁹

Författningsutredningen kom med ytterligare ett argument: grundlagens ställning i folkmedvetandet. Regeringsformen från 1809 var visserligen ”ett märkligt historiskt dokument”. Men när man jämförde med Förenta staterna och Norge var det anmärkningsvärt ”vilken föga uppmärksammas plats vår grundlag intar i folkmedvetandet”. I stället var det angeläget att ”grundlagen är så avfattad att den skall kunna läsas och i sina huvuddrag begripas av envar allmänintresserad medborgare”. ”För det demokratiska statsskickets förankring i folket är detta ingalunda oväsentligt.”²⁰

¹⁶ Hans Meijer, ”Författningsutredningens kommunikér”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 64:2–3, 1961, 146.

¹⁷ Olof Petersson, *Statsvetaren. Jörgen Westerståhl och demokratins århundrade* (Stockholm: SNS Förlag, 2011).

¹⁸ ”PM rörande en totalrevision av grundlagarna”, sign. ”juli 1957, J.W.”. Författningsutredningens arkiv, Riksarkivet, SE/RA/321886/4.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ SOU 1963:17, 41–42.

Det framgår dessutom att Författningsutredningen var inne på att ytterligare markera moderniseringen genom att byta namn på den svenska konstitutionen. Ända sedan 1634 hade beteckningen varit ”Regeringsform”. Namnet gjorde att man, helt korrekt, associerade till en förvaltningsstadga i betydelsen administrativa bestämmelser för den centrala statsmakten. Termen brukar talande nog översättas till engelska med ”The Instrument of Government”.²¹ Inledningsvis hade Författningsutredningens utkast till en ny konstitution rubriken ”Sveriges grundlag”. Efter något år byttes rubrik till ”Allmän grundlag”. Det var först i februari 1961, efter 19 olika utkast, som Författningsutredningen stannade för lösningen att bevara den traditionstunga beteckningen ”Regeringsform”. Detta beslut togs vid utredningens internatsammanträde på Voksenåsen, denna symbol för utbytet mellan Norge och Sverige.²²

Det är alltså uppenbart att Författningsutredningen lade stor vikt vid ett lands författningskultur. Formuleringen ”grundlagens ställning i folkmedvetandet” fångar just denna ambition att skapa en författning som medborgarna i allmänhet känner till och respekterar. Indirekt röjer utredarna ett författningspolitiskt självförtroende av stora mått. I stället för en gammal grundlag med svag förankring skulle Sverige nu få en ny grundlag med bred förankring i samhället. Hur skulle detta nu gå till? Den pedagogiska ambitionen förenas med en mycket speciell författningssyn. Syftet var att kodifiera, att nedteckna en deskriptiv konstitution.²³ En nyckelformulering visar hur utredningen tänkte: ”Vid undervisning om det svenska samhället i skolorna bör författningstexten direkt kunna utnyttjas och ge upplysning om de grunder enligt vilka vårt land styres.”²⁴ Man kan jämföra med en norsk debattörs tillspetsade formulering: ”Vil en vite hvordan det politisk-økonomiske system i vårt land fungerer, er grunnloven eller konstitusjonen det siste dokument en bør lese.”²⁵ Bland de svenska författningsutredarna var tanken den motsatta. Enligt utredningen var grundlagen det första dokument som man i fortsättningen borde läsa för att förstå hur Sverige styres.²⁶

²¹ <http://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/>

²² ”Förslaget till regeringsform, tidigare utkast”. Författningsutredningens arkiv, Riksarkivet, SE/RA/321886/4.

²³ Om skillnaden mellan ”deskriptiv” och ”normativ” författning, se t. ex. Elisabeth Zoller, *Droit constitutionnel* (Paris: Presses Universitaires de France, 1998).

²⁴ SOU 1963:17, 41–42.

²⁵ Gudmund Hernes, ”Hva styrer styrerne”, *Samtiden*, 89:1 (1980): 63–64.

²⁶ Det kan tilläggas att grundlagen så småningom faktiskt blev en lärobok. Författningsutredningens huvudsekreterare Jörgen Westerståhl, professor i statskunskap vid Göteborgs universitet, skrev tillsammans

Strävan att förbättra grundlagens ställning i det allmänna medvetandet lyser igenom på flera ställen i Författningsutredningens arbete. Av en tidig arbetsplan framgår att avsikten var att väljarna skulle ges tillfälle att debattera och ta ställning till det nya grundlagsförslaget. Planen var att utredningen skulle lägga fram ett förslag under 1959. Året därefter skulle regeringen kunna lägga fram en proposition för riksdagen. Men först skulle folket höras. ”Tillräckligt rådrum bör finnas för offentlig debatt. Före avgörande i riksdagen bör de röstberättigades mening inhämtas. Kan ske antingen genom folkomröstning (tidigast hösten 1959) eller genom 1960 års valrörelse.”²⁷ Därav blev emellertid intet. Författningsutredningen blev försenad, dess förslag ledde inte fram till någon proposition och inte heller senare under tillkomsten av en ny regeringsform blev folket tillfrågat. Däremot överlevde Författningsutredningens förslag att införa en möjlighet till en negativt beslutande folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag. I dagens regeringsform finns just denna, ännu inte utnyttjade, möjlighet att låta folket påverka grundlagen (RF 8:16).

Författningsutredningen fick igenom sin vilja. Sverige övergav sin gamla grundlag och skrev en ny. Men det skulle dröja flera år och det blev inte Författningsutredningens förslag som slutligen genomfördes. Utredningen fick nämligen erfara att det var lättare sagt än gjort att kodifiera praxis. Utredningen var splittrad i avgörande frågor.²⁸ Det skulle kräva ytterligare en utredning, Grundlagberedningen, och en partiell författningsreform innan riksdagen 1974 slutligen fattade beslut om den nya regeringsform som trädde i kraft den 1 januari 1975.²⁹

Hade det gått att modernisera den gamla grundlagen?

Att tiden fram till 1975 med rätta kunde beskrivas som det författningslösa halvseklet innebar inte att grundlagen var helt negligerad. Lagtexten ändrades både i 1809 års regeringsform och 1866 års riksdagsordning, som fram till 1975 också hade ställning som

med en medarbetare en grundbok om svensk politik. Förordet förklarade att Sverige genom 1974 års regeringsform ”fått en lagtext där både folkstyrelsens grundläggande normer och dess väsentliga teknik fastläggs”, vilket ”gjort det lättare att nu skriva en bok som översiktligt presenterar den svenska folkstyrelsen” (Birgersson & Westerstahl 1979, 7).

²⁷ ”Utkast till en tidtabell för Författningsutredningen (1957–59). Författningsutredningens arkiv, Riksarkivet, SE/RA/321886/5.

²⁸ SOU 1963:17, 29.

²⁹ SOU 1967:26, SOU 1972:15, SFS 1974:152.

grundlag. Demokratins genombrott i form av allmän och lika rösträtt och ett proportionellt valsätt krävde lagändringar, liksom exempelvis införandet av en utrikesnämnd och folkomröstningsinstitut.³⁰ I mitten på 1960-talet ändrades en paragraf för att öppna möjligheten att Sverige gick med i dåvarande EG. Beslutanderätt skulle under vissa villkor och i begränsad omfattning kunna ”överlåtas på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete”.³¹

Under 1900-talet kom också stavning och språk att successivt moderniseras. Så till exempel var den första meningen i § 27 ursprungligen formulerad: ”Til Justitiä-Cantzler må Konungen nämna en Lagfaren, skicklig och owäldig Man, som i Domare-wärf varit nyttjad”. När regeringsformen efter 166 år upphörde att gälla hade lydelsen blivit: ”Till justitiekansler må Konungen nämna en lagfaren, skicklig och oväldig person, som i domarevärv varit nyttjad”.

En uppenbar brist i 1809 års regeringsform var den knapphändiga regleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Det fanns bara en ålderdomlig och högtidlig bestämmelse som handlade om grundläggande rättigheter. ”Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda” inleddes denna ofta citerade men sällan använda paragraf.³² I slutet av 1930-talet hade två högermän tagit ett riksdagsinitiativ för att stärka skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Bakgrunden var den alltmer oroväckande situationen i Europa. Rättsstaten var en del av det europeiska rättsmedvetandet, skrev de två motionärerna och nämnde särskilt tryckfrihet, förenings- och församlingsfrihet, religionsfrihet och personlig äganderätt. ”I stat efter stat har emellertid dessa rättssatser blivit skjutna åt sidan.” Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget om en utredning, riksdagen instämde och regeringen följde uppmaningen. Ordförande i utredningen blev statsvetaren Herbert Tingsten.³³

Utredningen blev klar 1941 och föreslog enhälligt att paragraf 16 borde ändras. Den gamla kärnfulla inledningen kunde behållas, men paragrafen borde utvidgas så att den också täckte de fri- och rättigheter som dittills saknat grundlagsskydd. Utredningen ville också

³⁰ Nils Stjernquist, ”Land skall med lag byggas”, in *Konstitutionella urkunder* (Stockholm: SNS Förlag, 1999), 35–39.

³¹ RF 1809 § 81 5st.

³² RF 1809 § 16.

³³ Olof Petersson, Herbert Tingsten vetenskapsmannen, 2013, 213–216.

göra det svårare för olika myndigheter att på egen hand införa bestämmelser som i praktiken skulle inskränka fri- och rättigheterna. Besluten om grundlagsbestämmelsernas tillämpning skulle hädanefter fattas av riksdagen.³⁴ Men det eleganta förslaget kom i sämsta möjliga politiska läge. Året före hade Norge och andra europeiska länder ockuperats av tyska trupper och den svenska regeringen gjorde allt för att hålla Sverige utanför kriget. Pressfriheten inskränktes och det var inte tal om några grundlagsändringar som skulle stärka medborgarnas fri- och rättigheter. Utredningsförslaget kom inte att genomföras men visar att det på en viktig punkt skulle ha gått att modernisera 1809 års regeringsform.

Den allmänna slutsatsen måste bli att 1809 års regeringsform inte hade förfallit till den grad att det var nödvändigt att ersätta den med en ny lagtext. Tingstenska utredningen 1941 visade hur man kunde föra in fri- och rättigheter i RF 1809. Direktiven till Författningsutredningen 1954 höll öppet för båda alternativen, att modernisera eller nyskriva. Författningsutredningens ordförande hade till en början som huvudalternativ att revidera den gamla grundlagstexten. Svaret är sålunda ett betingat ja: det hade varit möjligt att behålla 1809 års regeringsform.

Hade Sverige kunnat styras med en moderniserad version av RF 1809?

Frågan om hur det hade fungerat i praktiken med en moderniserad version av 1809 års regeringsform är mycket enkel att besvara. Svaret vet vi. Det hade fungerat. Beviset finns. Övergången från 1809 års regeringsform till en nyskriven grundlag ägde nämligen rum i två steg. En partiell författningsreform 1968–1969 innebar att det första valet med enkammersystem hölls 1970. Den nya regeringsformen trädde inte i kraft förrän 1975. Under fyra år, 1971–1974, styrdes Sverige under en modifierad variant av 1809 års regeringsform.

Bakgrunden var att Författningsutredningens förslag, efter en omfattande remissbehandling och lång debatt, inte bedömdes vara lämpligt att läggas till grund för en reform. Efter överläggningar mellan de fyra stora partierna tillsattes en ny utredning.

Grundlagberedningen arbetade snabbt, eftersom det fanns en politisk vilja att en författningsreform inte skulle dra ut ytterligare på tiden. Arbetet lades därför upp i två steg.

³⁴ SOU 1941:20.

Först nåddes enighet inom de politiskt omstridda delarna som rörde valsätt, parlamentarism och folkrepresentation. Eftersom man inte ville vänta tills en totalrevision var klar fördes ändringarna in i 1809 års regeringsform. Det gjordes uttryckligen klart att det inte handlade om ett provisorium. De lösningar som nu lagfästes skulle föras över till den nya regeringsform som avsågs bli klar några år senare.³⁵

Genom den partiella författningsreformen ändrades 1809 års regeringsform i några centrala avseenden. Den regeringsform som var i kraft under åren 1971–1974 innehöll ett antal viktiga ändringar. Formuleringen ”Konungen äger att allena styra riket” (RF 1809 § 4) ströks helt och hållet, liksom ”Konungen dock förbehållet att allena besluta” i paragrafen om statsrådet (RF 1809 § 9). Parlamentarismens princip skrevs in genom de alltjämt gällande reglerna om mistroendeförklaring. Riksdagen förvandlades till ett enkammersystem. Ett nytt proportionellt valsätt infördes, med utjämningsmandat och spärr mot småpartier. Riksdagens mandatperiod reducerades till tre år.³⁶

Enligt Grundlagberedningen var några av dessa ändringar möjliga att införa utan större problem. Reglerna om enkammersystem och införandet av ett nytt valsystem kunde göras inom ramen för gällande grundlag utan att författningens grundtankar i övrigt rubbades. Däremot fann man att var svårare att i en delreform införa parlamentarismens principer. Den gamla regeringsformen utgick från att konungen och folkrepresentationen utgjorde jämbördiga maktfaktorer i statsskicket medan parlamentarismen utgår från att all statlig maktutövning ytterst ska emanera från folket. Men eftersom den partiella reformen var avsedd att efterföljas av en helt ny grundlag ansåg utredningen att man kunde acceptera att regeringsformen under ett övergångsskede återspeglade skilda statsrättsliga principer.³⁷

Man kan tillägga att denna diskrepans mellan konstitutionella principer inte var större än att de hade kunnat harmonieras under en hypotetisk fortsatt revidering av 1809 års regeringsform. Det går att skissera ett alternativt scenario för alternativet att behålla och modernisera RF 1809. Beslutet att nyskriva författningen speglar politikens föreställningsvärld under 1960- och 1970-talen, den tid som blivit känd som ”de stora

³⁵ SOU 1967:26, 104.

³⁶ Konstitutionsutskottets betänkande KU 1968:20.

³⁷ SOU 1967:26, 102–103.

programmets tid”.³⁸ Kommuner slogs samman, gamla stadskärnor revs och ersattes av betonghus, landsbygden avfolkades och stordriften slog ut hantverk och småskalig produktion. I samma anda slängdes den gamla grundlagen på sophögen. Den författningpolitiska situationen framstod som en *tabula rasa*. Om valet i stället hade blivit att försiktigt renovera RF 1809 hade det varit möjligt att lyfta fram de frihetliga och demokratiska inslagen i svensk politisk historia, såsom den lokala självstyrelsen, artistokratfördomandet, frihetstiden, tryckfriheten, offentligheten, folkrörelserna, likhets- och rättvisidealerna och den sociala välfärden. Det centrala begreppet är konstitutionell kultur.³⁹ Men för att en konstitutionell kultur ska förbli levande måste den vårdas och vidareutvecklas.

Blev det bättre med RF 1974?

Den nya regeringsformen 1974 infördes inte för att Sverige ville förändra utan för att bevara sitt styrelseskick. Författningpolitiken gick ut på att kodifiera men inte ändra konstitutionell praxis vad gäller parlamentarismen och de centrala statsorganens uppgifter och funktionssätt. Den tidens författningspolitik präglades av viss naivitet i det avseendet att kodifieringens problem inte ägnades närmare uppmärksamhet. Erfarenheten inom många andra delar av kulturlivet visar att en representation av ett fenomen ofta kan förändra fenomenet. Att skriva ner en tanke i ord kan förändra tanken. På samma sätt kan en kodifiering av konstitutionell praxis få oavsedda konsekvenser för konstitutionell praxis.

Ett exempel är parlamentarismens inskrivande i författningen, den kanske allra mest centrala frågan i hela grundlagsreformen. Fredrik Sterzel har konstaterat att den lösning som valdes, med misstroendeförklaring, talmannen som dirigent för regeringsbildningen och den obligatoriska omröstningen i riksdagen, har ökat risken för låsningar. Slutsatsen är att den nya regeringsformen, i strid med intentionerna, har förändrat den svenska parlamentarismen.⁴⁰

³⁸ Björn Wittrock and Stefan Lindström, *De stora programmets tid: forskning och energi i svensk politik* (Stockholm: Akademilitteratur, 1984).

³⁹ Eivind Smith, ed. *The Constitution as an Instrument of Change*. (Stockholm: SNS Förlag, 2003).

⁴⁰ Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen* (Stockholm: Norstedts Juridik, 1999): 226.

Denna observation kan generaliseras till en mer allmän slutsats om svensk författningspolitik under det gångna halvsekle. Den uttryckliga avsikten bakom 1974 års regeringsform var att kodifiera praxis och skapa en deskriptiv, inte normativ, författning. Det skulle inte råda några tvivel om att det var riksdagen som var grundlagens ägare. Det är riksdagen som, genom två beslut med mellanliggande val, fattar beslut om grundlagsändring. I Sverige är det parlamentet som är överordnat konstitutionen, inte tvärtom. Regeringsformen stadgar karaktäristiskt nog att den offentliga makten utövas under ”lagarna”, inte under ”konstitutionen” (RF 1:1). Redan några få år efter den stora författningsreformen oroades de ansvariga politikerna över det uppstått tolkningsproblem. ”Trots att vår grundlag är av sent datum har vid ett flertal tillfällen olika bestämmelser orsakat uppslitande tvister vad gäller innebörd och tolkning”, skrev en ledande centerpartist, och tillade att detta var ”olyckligt”. Eventuellt ”kvarstående tvister” borde inte avgöras genom juridisk tolkning utan genom att riksdagen ingrep och justerade grundlagen. Hans slutsats blev ett inom svensk författningspolitik bevingat ord: ”Grundlagen bör som vi tidigare framhållit hållas fräsch.”⁴¹

Åren som gått sedan dess visar att det har blivit allt svårare att hålla fast vid denna författningsfilosofi. En mer normativ författningskultur tränger obönhörligt tillbaka den deskriptiva doktrinen. Redan några få år efter tillkomsten av en ny regeringsform 1974 byggdes fri- och rättighetskatalogen ut och skapade därmed ett starkare rättsskydd (RF 2 kap.). Under 1980-talet tvingades Sverige ytterligare stärka medborgarnas fri- och rättigheter efter att upprepade gånger ha fällts av Europadomstolen. Under 1990-talet innebar medlemskapet i Europeiska unionen att rättstillämpningen inom flera tunga samhällsområden kom att avgöras av EU-domstolen. Under 2000-talet intensifierades den konstitutionella debatten och efter Grundlagsutredningens förslag reviderades regeringsformen inte minst för att stärka domstolarnas ställning.

Det senaste halvseklets författningsutveckling kastar nytt ljus på frågan om vad det innebar att Sverige valde att överge 1809 års regeringsform. En överblickande jämförelse mellan de fem nordiska länderna visar att det trots nationella, historiskt betingade särdrag finns

⁴¹ Bertil Fiskesjö (C) m.fl., motion 1987/88:K17.

stora likheter.⁴² Den konstitutionella utvecklingen har i mångt och mycket löpt i parallella banor. 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.

Avslutningsvis kan man återvända till Författningsutredningens förhoppning om att kunna stärka grundlagens ställning i folkmedvetandet. En strategi hade varit att bygga vidare på arvet från 1809. I stället valde utredningen att försöka skriva en ny vacker lagtext i förhoppningen att denna skulle vinna ungdomens hjärtan. Ingetdera blev verklighet. I stället kanske det ökade intresset för grundlagsfrågor även i Sverige kan leda till att stärka konstitutionens ställning i det allmänna medvetandet.

Många områden av svenskt samhällsliv präglas av ett överdimensionerat nationellt självförtroende, men inte alla. Ibland sneglar man i smyg på grannlandet i väster. Gräset är grönare på andra sidan kölen inom områden som distriktspolitik, råvarutillgångar och vissa vintersporter. Hit hör också grundlagens ställning i det allmänna medvetandet. Ett exempel är Fredrik Lagerroths ord från ödesåret 1940: ”Förvisso äro Danmark och Norge lika ömtåliga om sin konstitutionella frihet som vi om vår. Skulle någon åtskillnad göras, kunde det närmast synas vara den, att dessa våra naboländer glatt sig över sina grundlagar, som man gläder sig över varje gott nyförvärv, medan vi själva tanklöst njutit konstitutionella friheter, alltför självklara, för att vi skulle anse oss behöva vara tacksamma därför eller ens reflektera däröver.”⁴³

Referenser

Birgersson, Bengt Owe & Jörgen Westerståhl. *Den svenska folkstyrelsen*. Stockholm: Liber, 1979.

⁴² Fredrik Sejersted. Grunnlovens funksjon i de nordiske land. (Nordisk jurismøte 20. august 2014). Helle Krunke and Björg Thorarensen, eds., *The Nordic Constitutions: A Comparative and Contextual Study* (Oxford: Hart, 2018).

⁴³ Fredrik Lagerroth, ”Montesquieu och Sveriges grundlagar. Till frågan om vår författnings originalitet”. *Svensk tidskrift* 27 1940: 519.

- Brusewitz, Axel. *Studier öfver 1809 års författningskris. Den idépolitiska motsättningen*. Skrifter utgivna av K. Humanistiska vetenskapssamfundet i Uppsala 18:5. Uppsala: Akademiska bokhandeln, 1917.
- Fahlbeck, Pontus. *Regeringsformen i historisk belysning*. Stockholm: Norstedts, 1910.
- Heckscher, Gunnar. "Regeringsformen och författningsutvecklingen", in *1809 års regeringsform. Minnesskrift till 150-årsdagen den 6 juni 1959*, edited by Erik Fahlbeck, 134–151. Lund: Gleerup, 1959.
- Heckscher, Gunnar. "Nationell och internationell författningsdebatt 1809 och tidigare", in *Kring 1809. Om regeringsformens tillkomst*, edited by Stefan Björklund, 120–131. Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1965.
- Herlitz, Nils. "Regeringsformen i nutida författningliv: erfarenheter från 1939–1955", in *1809 års regeringsform. Minnesskrift till 150-årsdagen den 6 juni 1959*, edited by Erik Fahlbeck, 152–169. Lund: Gleerup, 1959.
- Hernes, Gudmund, "Hva styrer styrerne?" *Samtiden*, 89:1 (1980): 62–69.
- Hessler, Carl Arvid. "Regeringsformen och den utländska doktrinen: debatten kring en klassisk fråga", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 62:2–3 (1959): 209–225.
- Holmøyvik, Eirik. *Maktfordelning of 1814*. Bergen: Fagbokforlaget, 2012.
- Karlbom, Rolf. *Bakgrunden till 1809 års regeringsform. Studier i svensk konstitutionell opinionsbildning 1790–1809*. Göteborg: Erlanders, 1964.
- Krunke, Helle and Björg Thorarensen, eds., *The Nordic Constitutions: A Comparative and Contextual Study*. Oxford: Hart, 2018.
- Lagerroth, Fredrik. "Montesquieu och Sveriges grundlagar. Till frågan om vår författnings originalitet". *Svensk tidskrift*, 27 (1940): 519–533.
- Meijer, Hans. "Författningsutredningens kommunikéer" *Statsvetenskaplig tidskrift*, 64 (1961): 146–150.
- Nilsson, Torbjörn. "Grunnloven i Sverige: från politiskt vapen till fredssymbol". *Internasjonal politikk*, 72:3 (2014): 411–417 .
- Petersson, Olof. *Statsvetaren. Jörgen Westerståhl och demokratins århundrade*. Stockholm: SNS Förlag, 2011.
- Riklin, Alois. *Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2006.
- Rönström, Anna. "Forskardebatten kring 1809 års regeringsform. Till frågan om grundlagens härkomst". *Statsvetenskaplig tidskrift* 100:4 (1997): 448–467.
- Sejersted, Fredrik. *Grunnlovens funksjon i de nordiske land*. Nordisk juristmøte 20. august 2014.
- Smith, Eivind, ed. *The Constitution as an Instrument of Change*. Stockholm: SNS Förlag, 2003.
- Sterzel, Fredrik. *Parlamentarismen i författningen*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik, 1999.
- Sterzel, Fredrik. "Ett kvartssekel efter 'det författningslösa halvseket': har Sverige nu en författning?". In *Grundlagens makt*, edited by Eivind Smith, 77–98. Stockholm: SNS Förlag, 2002.
- Stjernquist, Nils. "Tillkomsten av Sveriges nya regeringsform", *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, 114:5 (1978): 339–370.
- Stjernquist, Nils. "Land skall med lag byggas". In *Konstitutionella urkunder*, 9–45. Stockholm: SNS Förlag, 1999.

- SOU 1941:20. *Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen.* Avgivet av inom justitiedepartementet tillkallade sakkunniga.
- SOU 1963:16. *Sveriges statsskick. Del 1. Lagförslag.* Författningsutredningen, 6.
- SOU 1963:17. *Sveriges statsskick. Del 2. Motiv.* Författningsutredningen, 6.
- SOU 1967:26. *Partiell författningsreform.* Betänkande av Grundlagberedningen.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform. Ny riksdagsordning.* Betänkande av Grundlagberedningen.
- Sveriges konstitutionella urkunder.* SNS författningsprojekt. Stockholm: SNS Förlag, 1999.
- Warner, William B., Eirik Holmøyvik and Mona Ringvej. "The Thing that Invented Norway." In *Writing Democracy. The Norwegian Constitution, 1814–2014*, edited by Karen Gammelgaard and Eirik Holmøyvik, 21–42. New York: Berghahn Books, 2015.
- Wittrock, Björn and Stefan Lindström. *De stora programmens tid: forskning och energi i svensk politik.* Stockholm: Akademilitteratur, 1984.
- Zoller, Elisabeth. *Droit constitutionnel.* Paris: Presses Universitaires de France, 1998.