

En författning i tiden

REGERINGSFORMEN UNDER 50 ÅR

Redaktör: Tommy Möller

Thomas Bull • Hanna Bäck

Annika Fredén • Johan Hirschfeldt

David Karlsson • Johannes Lindvall

Joakim Nergelius • Olof Petersson

Göran Sundström • Jan Teorell

Karin Åhman

MEDSTRÖMS BOKFÖRLAG

13

Olof Petersson

SÅ HUR BLEV DET?

En utvärdering av 1974 års regeringsform

I ett halvt sekels perspektiv är det nu möjligt att utvärdera 1974 års grundlagsreform. I flera avseenden blev det som man hade tänkt sig. Riksdagen fick en kammare med en gemensam valdag. Ansvaret för regeringsbildningen flyttades från monarken till riksdagens talman. Men regeringsformen har ändrats på flera punkter. Fri- och rättigheterna har fått ett starkare skydd. Mandatperioden har förlängts till fyra år och personval har införts. Riksdagen har därmed erkänt att det fanns inslag som fungerade mindre väl.

MODERNISERING ÄR DET ORD som bäst fångar varför Sverige fick en ny grundlag i början av 1970-talet. Regeringen gav bakgrunden: ”I den offentliga debatten och i riksdagen framfördes i början av 1950-talet olika önskemål om begränsade reformer som siktade till en effektivisering och modernisering av de demokratiska institutionerna.”¹ Författningsutredningen fick 1954 i uppdrag att ”genomföra en modernisering av vår författning”². Alternativet att reformera den gamla regeringsformen från 1809 övergavs snart. Det måste till en helt ny grundlag. ”De lagtekniska skälen talar därför utan varje tvekan för en allmän grundlagsrevision, om man över huvud taget vill åstadkomma någon mer omfattande modernisering.”³

Den partiella författningsreformen 1969 innebar visserligen att betydelsefulla delar anpassades till ”de krav som man kan ställa på en modern konstitution”. Men det räckte inte. Även i reformerat skick gav 1809 års regeringsform uttryck för ”grundprinciper som står i direkt strid med den parlamentariska demokratin och ger därmed en felaktig bild av det faktiska statsskicket”.⁴ Motiven var helt klara: ”Reformens syfte är inte att ge utrymme för nya konstitutionella idéer men däremot att vårda den parlamentariska demokratin och att värna om dess effektivitet och livskraft.”⁵ Så fick Sverige 1974 en ny regeringsform.

Detta kapitel utgår från två frågor. Vad ville man? Hur blev det? Den första uppgiften är därmed att fastställa vilka intentioner som riksdagen hade för femtio år sedan. Det gäller här att utskilja principer och huvudlinjer i besluten om en ny regeringsform. Den andra frågan anlägger ett tillbakablickande femtioårsperspektiv. Frågan är hur intentionerna har förverkligats under det gångna halvseket.

Denna fråga kan synas enkel men svaret är förknippat med ett antal tolkningsproblem. Först och främst gäller det att klarlägga ”intentionerna” bakom riksdagens beslut. En möjlighet vore att söka fastställa de djupast liggande drivkrafterna bakom beslutsprocessens ledande aktörer. Att partitaktiska motiv spelade in kan knappast ifrågasättas. Författningsutredningens huvudsekreterare har konstaterat att ”valutgången påtagligt påverkade partiernas syn” på hur valsystemet borde utformas.⁶ Men de metodproblem som vore förknippade med ett försök att ett halvsekel i efterhand rekonstruera de bakomliggande motiven är oöverstigliga. I stället får intentionerna rekonstrueras med ledning av de officiella motivuttalandena i utredningar och andra förarbeten.

Politiska beslut vägleds vanligen av en strävan att påverka samhället, så även författningspolitiska beslut. I vissa fall är det möjligt att i efterhand fastställa ett samband mellan avsikt och utfall. Det gäller särskilt avsikter som är direkt knutna till grundlagens innehåll och utformning. Om ett syfte har varit att kodifiera gällande rätt är det i princip möjligt att bedöma hur väl en grundlagsreform har lyckats.

Men en del avsikter kan vara mer vittsyftande. Antag att intentionerna bakom en grundlagsreform uttrycks i mål som att öka valdeltagandet, stärka ansvarsutkrävandet eller öka jämställdheten. Även om det vore möjligt att dokumentera förändringar i valdeltagande, ansvarsutkrävande och jämställdhet återstår problemet att dra slutsatser om orsaksrelationer. Denna typ av samhällsförändringar brukar ha komplexa förklaringar. Samhällsförändringarna kanske hade inträffat i alla fall, även om vi inte hade fått en ny regeringsform. Att i efterhand klarlägga den relativa betydelsen av just en grundlagsändring är förenat med stora svårigheter.

Att försöka avgöra hur intentionerna har förverkligats kan också utgå från de ansvariga beslutsfattarnas egna bedömningar. Den möjlighet som här står till buds är att utgå från grundlagsändringar under den aktuella femtioårsperioden. Beslutet om en ny regeringsform 1974 satte inte punkt för grundlagsdebatten utan blev tvärtom startpunkten för ett författningpolitiskt intensivt skede i svensk politik. Den stora mängden material som alstrats i samband med den långa serien av grundlagsändringar ger underlag för viktiga slutsatser. Man kan här bedöma hur beslutsfattarna själva i efterhand har bedömt 1974 års regeringsform. Flera grundlagsändringar har tillkommit i syfte att korrigera delar av regeringsformen som visat sig ha fungerat mindre väl.

Men även med detta mer begränsade syfte återstår ett antal tolkningsproblem. Ordens betydelse kan ha förändrats under ett halvsekels gång. Att läsa 1974 års text med dagens glasögon kan leda till anakronistiska slutsatser. Man måste därför ta hänsyn till begreppsglidningar och betydelseförskjutningar. Inte minst viktigt är att anspråksnivån kan ha förändrats. Kraven, när det gäller exempelvis individens rättighetskydd, kan successivt ha höjts under det gångna halvseket. Att en femtio år gammal grundlagsreglering inte håller måttet med dagens måttstock skulle därmed kunna vara förståeligt. Om däremot även beslutsfattarna redan under 1970-talet underkände grundlagen på denna punkt måste slutsatsen bli en annan.

En utvärderande undersökning står dessutom inför ett urvalsproblem. En möjlighet vore att ta dagens lydelse av regeringsformen som utgångspunkt och därifrån bedöma hur väl 1974 års grundlagstext motsvarar dagens krav. Det skulle likna ett av historievetenskapens angreppssätt, nämligen baklängeshistoria. Dagens perspektiv blir här styrande för hur undersökningen inriktas. Den metod som valts i detta kapitel utgår dock från det motsatta perspektivet. Utgångspunkten är 1974 års grundlagsreform och de frågor som då ansågs vara viktiga.

Därmed uppstår nästa tolkningsfråga: Vad är det som avgör att en fråga ska anses vara "viktig"? I detta sammanhang avgörs frågans betydelse av två kriterier: ett konstitutionellt och ett dagspolitiskt. För det första bör de frågor som väljs ut vara konstitutionella huvudpunkter, frågor som definierar statskicketets karaktär. För det andra bör dessa frågor ha varit författningpolitiskt centrala på den parlamentariska arenan och i den offentliga debatten. Man ska här tillfoga att författningpolitiken skiljer sig från många andra inrikespolitiska sakområden. I svensk politik brukar välorganiserade särintressen vanligtvis spela en central roll; tidvis har de tunga organisationerna varit djupt involverade i den politiska beslutsprocessen. Författningpolitiken skiljer sig på så vis att det är de politiska

partierna, inte de stora intresseorganisationerna, som äger frågan.⁷ Utrymmet för partitaktisk författningspolitik blir därmed stort.⁸

Givet dessa förutsättningar tar detta kapitel upp fem huvudfrågor i det tidiga 1970-talets grundlagsreform. Den första frågan gäller *kodifiering*. Utgångspunkten var att beskriva men inte att förändra det då gällande statsskicket. Den andra frågan handlar om själva *statsskickets monistiska karaktär*. Den tredje frågan handlar om *fri- och rättigheter*, som blev en central del av grundlagsreformen. Den fjärde frågan avser *folkstyrelse*, det vill säga hur demokratis grundprinciper skulle formuleras. Den femte frågan gäller slutligen *parlamentarism*, närmare bestämt hur formerna för regeringsbildning och parlamentariskt ansvarsutkrävande skulle lagfästas. Flera av dessa aspekter av grundlagsreformen behandlas utförligt i andra kapitel i denna bok. Framställningen i detta kapitel kan därför hållas mer översiktlig och koncentreras till utvärderingen av hur intentionerna för femtio år sedan faktiskt kom att förverkligas.

KODIFIERING

Avsikten med grundlagsreformen 1974 var inte att förändra utan att bevara det faktiska styrelsesättet. Den nya regeringsformen skrevs inte för att normera något nytt utan att beskriva det rådande systemet. Syftet var att kodifiera praxis. ”När det faktiska statsskicket kodifieras genom en skriven författning innebär detta, att en ökad styrka och motståndskraft gives åt den rådande ordningen.”⁹ Här finns också en förklaring till att den nya regeringsformen blev så detaljerad. ”Eftersom innebörden av en viss praxis ofta är ganska vag, betyder kodifieringen vanligen också en precisering.”¹⁰

Ju mer exakt en grundlag beskriver situationen vid en given tidpunkt, desto snabbare blir texten föråldrad. Frekventa grundlagsändringar krävs då för att hålla beskrivningen aktuell. Under det gångna halvsekllet har regeringsformen genomgått en lång rad större eller mindre justeringar.

De täta grundlagsändringarna har haft syftet att undgå tvister om grundlagens innebörd. I händelse av oklarhet borde riksdagen klargöra saken genom att precisera grundlagen. Det är ”viktigt att se till att grundlagen inte förfaller, att den hålles fräsch”, påpekade en ledande partiföreträdare. ”Grundlagen bör inte enligt vår mening i väsentliga delar tillåtas förfalla till ett dokument som kan tas till utgångspunkt för de mest skilda tolkningar. Principen bör i stället vara att grundlagen skall hållas fräsch.”¹¹

Tanken med en kodifiering var att konstitutionell praxis skulle fixeras och få fastare former. Syftet var inte minst pedagogiskt. Det gällde att stärka grundlagens ställning i folkmedvetandet. Grundlagen borde vara skriven så att den

skulle ”kunna läsas och i sina huvuddrag begripas av envar allmänintresserad medborgare” och direkt kunna användas i skolundervisningen.¹²

Syftet att genom en grundlagsreform kodifiera rådande praxis är uttryck för en speciell grundlagsfilosofi. Den underförstådda förutsättningen är att det är riksdagen som äger grundlagen. Denna uppfattning får konsekvenser för hur man betraktar tolkningsproblemet. Den tidens uppfattning innebar strängt taget att grundlagen inte skulle behöva tolkas. Om det skulle uppstå någon oklarhet var det riksdagen som hade att justera grundlagstexten så att denna hela tiden kunde hållas ”fräsch”. Därmed skulle man kunna undvika att domstolar behövde gå in och tolka grundlagen. Att införa något slags författningsdomstol var uteslutet.¹³

Det är mot denna bakgrund man måste bedöma författningsdebatten för ett halvsekel sedan. Det var det faktiska statsskicket som satte dagordningen. Man tog aldrig ett steg tillbaka och formulerade något mer övergripande alternativ till den gällande ordningen. Det internationellt sett ovanliga systemet med flera grundlagar ifrågasattes exempelvis inte. Före 1974 års beslut hade Sverige fyra grundlagar: regeringsformen, riksdagsordningen, tryckfrihetsförordningen och successionsordningen. Med beslutet om en ny regeringsform förlorade riksdagsordningen visserligen sin ställning som grundlag och blev i stället ett mellanting mellan grundlag och vanlig lag. Men alljämt hade man tre grundlagar, och vi fick dessutom en fjärde några år senare, yttrandefrihetsgrundlagen. Sverige skiljer sig i detta avseende från Finland, som år 2000 samlade flera grundlagstexter till en enda enhetlig grundlag.

Kodifieringens filosofi var i sig en kodifiering. Inriktningen på att skapa en beskrivande författning var inget plötsligt påfund. Det var endast fråga om att sätta ord på den tidens förhärskande författningskultur. Den deskriptiva författningsdoktrinen får ses mot bakgrund av det halvsekel som hade passerat sedan införandet av parlamentarism och allmän rösträtt. Denna period, som av Fredrik Sterzel benämns det författningslösa halvseket, innebar att 1809 års regeringsform förlorade sin ställning som ett rättsligt och politiskt normerande dokument.¹⁴

Denna syn på grundlagen kom emellanåt till öppet uttryck. Mot slutet av 1930-talet fördes en diskussion om att förstärka det konstitutionella skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Konstitutionsutskottet slog emellertid fast att ett för de svenska grundlagarna karaktäristiskt drag är ”elasticiteten”. Det har således inte varit fråga om ”att trygga det vid någon viss tidpunkt levande svenska samhällets ’fundamentala principer’”. Med elasticitet menade man uppenbarligen tänjbar. Det betraktades som något positivt att det inom författningens ram hade ”varit möjligt att anpassa lagstiftningen efter förändrade tids- och samhällsförhållanden”.¹⁵

Den politiska besluts-kulturen under denna period, den svenska modellens höjdpunkt, kan karaktäriseras som pragmatisk. Denna besluts-kultur lade tonvikt vid förhandlingar, problemlösning och praktiska resultat. Abstrakta teorier och konstitutionella principer blev därmed sekundära. Efterkrigstidens rekordår med stark ekonomisk tillväxt gav också de materiella förutsättningarna för genomgripande förändringar. Det var de stora programmens tid. Den offentliga sektorn expanderade. Äldre bebyggelse revs och gav plats för moderna stadsplansprojekt. Det föll sig då naturligt att också ersätta en illa underhållen och delvis obebodd byggnad som 1809 års regeringsform med en ny konstruktion byggd med den tidens, som det skulle visa sig, föga hållbara material.

Man var vid den tiden fullt medveten om att en kodifiering kunde vara en svårlöst uppgift:

En så genomgripande revision av författningen som den grundlagberedningen har föreslagit är en komplicerad uppgift. Redan att kodifiera en delvis oklar konstitutionell praxis som trätt i stället för föråldrade grundlagsbestämmelser kan vara vanskligt.¹⁶

Målen för grundlagsreformen var svårförenliga. Man ville kodifiera men man ville också modernisera. Därför var uppgiften inte begränsad till att enbart kodifiera rådande praxis. När man väl hade bestämt sig för att skriva en helt ny regeringsform passade man också på att reformera de politiska institutionerna. Riksdagen omorganiserades och det proportionella valsättet fick en ny utformning.

Uppgiften att kodifiera det politiska livets praxis i en tolkningsfri grundlagstext visade sig också vara vanskligare än väntat. Man underskattade ordets makt. Att kodifiera är att verbalisera, att sätta ord på tankar och handlingsmönster. Men ett nedtecknat ord styr tanken, ger associationer och öppnar för nya tolkningar. Registrerandet och nedtecknandet får därigenom ett eget liv. Detta skulle snart visa sig vara fallet också med den regeringsform som riksdagen beslutade om 1974.

Så vad hände? Det författningpolitiska halvseket ersattes av ett författningpolitiskt halvsekel. Redan från början ifrågasattes 1974 års regeringsform, inte minst när det gällde regleringen av grundläggande fri- och rättigheter. Men också många andra delar av regeringsformen blev föremål för kritik och omvärdering. I själva verket förekom grundlagsändringar vid varje riksdagsval utom ett (2006). En del ändringar var visserligen av mindre och snarast teknisk art. Men ändringarna gällde också mer grundläggande och bärande element i den konstitutionella konstruktionen.¹⁷ Med grundlagsrevisionen år 2010 ifrågasattes dessutom 1974 års språkdräkt och redaktionella utformning.

ETT MONISTISKT STATSSKICK

Genom en enkammarriksdag, ett proportionellt valsätt, frekventa val och en parlamentariskt ansvarig regering skulle folkviljan få ett omedelbart och totalt genomslag.

Mot bakgrund av denna strömlinjeformade syn på det demokratiska styrelsesättet är det föga överraskande att maktindelning inte hade någon plats i det konstitutionella projektet. Författningsutredningen förklarade varför maktindelning inte var förenlig med den förestående moderniseringen av grundlagen. Tanken på något slag av maktindelning eller maktbalans var tillämplig på äldre författningar. Författningen betraktades då ofta som ett avtal mellan dessa olika grupperingar, till exempel mellan fursten och det i skilda stånd organiserade folket. Men en författning som bygger på folksuveränitetens princip räknar inte med några av folket oberoende ”makter”.¹⁸

Författningsutredningen ville i stället för maktindelning tala om funktionsuppdelning. Riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och andra offentliga organ hade förvisso olika arbetsuppgifter och befogenheter. Men detta var inte någon maktindelning. ”Funktionsuppdelningen betingas av kravet på en ändamålsenlig arbetsfördelning.”¹⁹

Denna uppfattning var allmänt omfattad vid denna tid. Det var inte bara det parti som innehaft regeringsmakten i flera decennier, det vill säga Socialdemokraterna, som stod främmande inför tanken att dela den offentliga makten. Också Moderaternas författningpolitiska företrädare gav uttryck för samma åsikt:

Alla är ense om att man, om en modern grundlag skall antagas, måste överge den gamla klassiska maktindelningssläran och bygga grundlagen på folksuveränitetens princip. Därmed förskjuts hela det konstitutionella perspektivet. Ett nytt system skall byggas upp enligt vilket all makt utgår från folket.²⁰

Detta statsskick kan, som statsvetaren Nils Stjernquist har konstaterat, beskrivas som *monistiskt*:

Det gamla dualistiska statsskicket med kung och riksdag som balanserande statsmakter hade därmed, faktiskt sett, ersatts av ett monistiskt med riksdagen som centrum och med en regering, för vilken grunden var riksdagens förtroende.²¹

Detta omdöme avsåg det faktiska statskicket såsom det utvecklats under det första halvsekle efter det demokratiska genombrottet. Även det kodifierade statskicket i 1974 års regeringsform hade denna karaktär: ”I stället för den gamla dualistiska regeringsformen har vi fått en monistisk.”²² Som synonym till monistisk används ibland monolitisk. I detta sammanhang handlar det om ett statskick som inte bygger på maktindelning.

Grundlagsreformen 1974 förutsatte en enhetlig folkvilja och en enhetlig statsmakt som förverkligade folkviljan. Utvecklingen under den gångna femtioårsperioden innebär att statskickets monistiska karaktär successivt, och i flera avseenden, har försvagats. Folkviljan tar sig även andra uttryck. Enhetsstaten Sverige är inte längre så enhetlig.²³

EU-medlemskapet är den mest betydelsefulla avvikelsen från det monistiska statskickets princip. När Sverige gick med i EU infördes ett element av maktindelning i det svenska statskicket. Därmed bröts två konstitutionella principer mot varandra – maktindelning ställdes mot 1974 års idé om att all offentlig makt utgår från folket och att det är den parlamentariskt ansvariga regeringen som styr riket.²⁴

Frågan hur det svenska EU-medlemskapet skulle grundlagsfästas föranledde mycken vanda (vilket har beskrivits närmare i Joakim Nergelius kapitel). En utredning föreslog att en ny paragraf skulle införas i regeringsformen som uttryckligen angav att med medlemskapet följer förpliktelser ”utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag”.²⁵ Denna så kallade plattläggningsparagraf visade sig emellertid vara politiskt omöjlig. EU-medlemskapet kom därför bara att framgå indirekt i regeringsformen genom några paragrafer om val till Europaparlamentet om formerna för överlåtande av beslutanderätt till EU. Först med grundlagsrevisionen 2010 fick regeringsformen en paragraf som uttryckligen säger: ”Sverige är medlem i Europeiska unionen.”²⁶

Men det fanns också röster i grundlagsdebatten som menade att EU-medlemskapets konstitutionella konsekvenser gick ännu längre. Ett exempel är ett yttrande från Göteborgs universitet. EU-medlemskapet innebar något nytt. Regeringsformen var baserad på folksuveränitetens princip i monolitisk tappning; riksdagen var folkets främsta företrädare. Men genom anslutningen till EU fanns det nu vid sidan av den svenska riksdagen en annan inom vissa områden kontinuerligt verksam normkälla. ”All offentlig makt kommer inte längre att utgå från svenska folket. Den monolitiska folksuveränitetsprincipen är genombruten.”²⁷

Juridifieringen har också utmanat det svenska statskickets monolitiska karaktär (något som har diskuterats i Thomas Bulls kapitel). De federala inslagen i EU:s uppbyggnad är förenade med rättsliga mekanismer för att lösa konflikter

mellan olika organisationsnivåer. EU-medlemskapet innebar i princip att unionsrätten gavs företräde framför den nationella rätten. Inom unionsrättens område är EU-domstolen i Luxemburg högsta instans, även om det i praktiken ofta förekommer konflikter mellan EU-rätten och den inhemska rättsordningen. Under dessa årtionden europeiserades den svenska rättsordningen även genom Europakonventionens växande betydelse, bekräftad genom konventionens införlivande med svensk rätt. Europadomstolen i Strasbourg fällde Sverige i flera uppmärksammade domar, varav några föranledde förändringar i svensk rätt. Ett exempel är införandet av rättsprövning. Sverige hade kritiserats för att vissa förvaltningsbeslut fattade av regeringen inte kunde överklagas till en oberoende domstol. Den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan måste därför modifieras i ett principiellt viktigt avseende. Regeringen styr visserligen riket, men vissa regeringsbeslut kan numera upphävas av Högsta förvaltningsdomstolen.

Europeiseringen av det offentliga livet fick även indirekta konsekvenser för svensk författningskultur (vilket har belysts tidigare i denna bok av Thomas Bull, Joakim Nergelius och Karin Åhman). I och med att konstitutionella och rättsliga argument fick en mer framskjuten plats till följd av europeiska impulser kom också den svenska grundlagen att tillmätas större betydelse. I det europeiska perspektivet framträdde den svenska regeringsformen i klarare konturer. Grundlagstexten kom nu inte endast att betraktas som en beskrivning av det faktiska styrelsesättet utan fick kraft som en källa för rättsliga riktlinjer. Kodifieringens idé om en deskriptiv konstitution fick ge vika för principen om en normativ konstitution.

Juridifieringen har också tagit sig uttryck genom en förstärkning av både den rättsliga förhandskontrollen och den rättsliga efterhandskontrollen.²⁸ Ett bärande inslag i den rättsliga förhandskontrollen är Lagrådets yttranden över regeringens lagförslag. Lagrådets ställning har successivt stärkts. Genom grundlagsrevisionen 2010 blev Lagrådets granskning sålunda obligatorisk. För den rättsliga efterhandskontrollen har möjligheten till lagprövning en särskild betydelse. Att lagprövning är en del av det svenska rättssystemet är sedan länge accepterat. Att fastställa den närmare innebörden av lagprövningen har däremot föranlett kontroverser och en långvarig debatt.

Kompromissen i 1974 års regeringsform blev att erkänna lagprövningen men att begränsa dess användning. En domstol eller annat offentligt organ skulle bara underlåta att tillämpa en lag eller förordning om felet var uppenbart. Huvudregeln är numera att om en domstol eller ett annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Uppenbarhetsrekvisitet ersattes av en

påminnelse om att det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.²⁹

Domstolarnas ställning har förstärkts i flera olika avseenden (se närmare Karin Åhmans kapitel). Ett förtydligande av domstolarnas självständighet gjordes i 2010 års grundlagsrevision genom en uppdelning av det kapitel i 1974 års regeringsform som handlade om rättskipning och förvaltning. (Regeringsformen och statsförvaltningen har behandlats i Göran Sundströms kapitel.) Bestämmelserna om domstolar och domare är nu samlade i ett separat kapitel. En utredning har därefter förslagit att regeringsformen borde ändras för att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende.³⁰

Riksbanken har fått en mer oberoende ställning, även om grundlagsreglerna justerades något 2022. En given utgångspunkt för både Författningsutredningen och Grundlagberedningen var emellertid att Riksbanken under hela sin tillvaro stått under riksdagens garanti samt utgjort ett riksdagens verk under förvaltning av särskilda fullmäktige, ansvariga inför riksdagen. Man fann ingen anledning att ändra denna hävdvunna ordning i fråga om den svenska centralbankens ställning och organisation. Samordningen mellan penning- och kreditpolitiken å ena sidan och finanspolitiken å andra sidan skulle ske inom ramen för den då gällande ordningen.³¹

Penningpolitiken omorganiserades under 1990-talet. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet visade att försvaret av den svenska valutan inte hade fungerat tillfredsställande. Dessutom hade Sverige inom ramen för den ekonomiska och monetära unionen EMU åtagit sig att följa europeiska riktlinjer för centralbankens ställning.³² Regeringsformen ändrades 1998. Riksbanken förblev rikets centralbank med ställning som en myndighet under riksdagen. Men Riksbankens självständighet underströks genom en ny bestämmelse som innebar att ingen myndighet, inte heller regeringen, får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som den ansvarar för. Inom dessa ansvarsområden får Riksbanken inte heller begära eller ta emot instruktioner från någon.³³

Riksrevisionen har också fått en mer självständig ställning. Lika lite som Riksbanken var den statliga revisionen någon stor fråga i 1974 års grundlagsreform. Grundlagberedningen konstaterade att det naturligtvis var angeläget att ”riksdagen systematiskt intresserar sig för hur fattade beslut utfallit i verkligheten”. Men denna granskningsverksamhet borde ha sin tyngdpunkt i riksdagens utskott, som ”skulle kunna präglas av större kontinuitet än den punktkontroll som riksdagens revisorer kan göra”.³⁴ Riksdagen hade alltså sin egen granskning och regeringen hade sin. Detta synsätt låg helt i linje med den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjans enhetliga modell.

Behovet av en effektivare granskningsfunktion blev uppenbart under 1990-talets ekonomiska kris. Internationella jämförelser visade också att Sverige saknade den typ av mer oberoende kontrollorgan som fanns i andra demokratiska stater. Resultatet blev att riksdagens och regeringens egna revisionsorgan ersattes av Riksrevisionen med riksdagen som huvudman. Regeringsformen ändrades 2002 för att tydliggöra Riksrevisionens betydelse som granskare av den statliga verksamheten. En riksrevisor beslutar självständigt vad som ska granskas. Riksrevisorn beslutar vidare självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning. Därmed hade Sverige fått en konstitutionellt oberoende revisionsmyndighet.

Den kommunala självstyrelsen var en del av det svenska styrelsesättet och hade därför sin plats när statsskicket skulle kodifieras. Regeringsformen 1974 nämnde att det i riket fanns primärkommuner och landstingskommuner, som termerna då lydde. Beslutanderätten i kommunernas utövades av valda församlingar. Den kommunala beskattningsrätten erkändes också. Men den kommunala självstyrelsen hade inte tydligt definierade gränser. Tvärtom menade regeringen att det varken var lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun borde i stället kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.³⁵

Principen om kommunal självstyrelse gavs en tydligare markering genom en grundlagsändring 2010 (vilket har beskrivits närmare i David Karlssons kapitel). Den kommunala självstyrelsen fick ett eget kapitel i regeringsformen. I grundlagen infördes en proportionalitetsprincip. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Lagrådets granskning utsträcktes dessutom till att omfatta all lagstiftning som kunde få betydelse för den kommunala självstyrelsen.³⁶

FRI- OCH RÄTTIGHETER

Regleringen av grundläggande fri- och rättigheter var en central del i beslutet om en ny regeringsform 1974. Uppgiften att i efterhand bedöma hur intentionerna har uppfyllts försvåras emellertid av att det inte är helt klart vad det var som beslutades 1974. Grundlagberedningen sade en sak, regeringen lade fram en proposition med annat innehåll och konstitutionsutskottet hade en tredje uppfattning. Det var konstitutionsutskottets förslag som till slut blev riksdagens beslut, men med det uppseendeväckande tillägget att beslutet endast var att betrakta som provisoriskt.

Ändå hade fri- och rättigheterna varit föremål för diskussion i flera år. Bakgrunden var att 1809 års regeringsform på denna punkt var kortfattad, även om bestämmelsen var historiskt vördnadsbjudande. Formuleringarna i § 16 gick tillbaka till medeltidens kungaförsäkringar och landslagens kungabalk. Paragrafen inleddes med orden ”Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda”.

En utredning, under ledning av Herbert Tingsten, föreslog 1941 att denna paragraf skulle behållas, men få ett tillägg i form av skydd för bland annat religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet, föreningsfrihet och äganderätt.³⁷ Utredningens förslag genomfördes inte men återkom i omarbetad och utvidgad form i Författningsutredningen. Förslaget till ny regeringsform 1963 hade en elegant disposition. Första kapitlet formulerade statsskickets principer. Den inledande paragrafen gav uttryck för principen om folkstyrelsen som statsskickets grund. De följande paragraferna sammanfattade det väsentliga innehållet i respektive av regeringsformens återstående kapitel. Den andra paragrafen bestod av en lätt moderniserad version av § 16. Regeringsformens andra kapitel innehöll sedan en precisering av de grundläggande fri- och rättigheterna.³⁸ Redan här fanns alltså den modell med ett andra kapitel om fri- och rättigheter som, efter många turer, skulle bli den som gäller i dag. (Tommy Möller har i sitt kapitel belyst förhållandet mellan principerna folkstyrelse, rättsstat och effektivitet.)

Kritiken mot 1963 års förslag riktades mot båda av rättighetsdiskussionens två aspekter. Rättighetsskyddets innehåll ansågs inte vara tillräckligt omfattande och dessutom alltför svagt. Men det skulle visa sig vara svårt att nå enighet både om vilka rättigheter som närmare bestämt förtjänade ett grundlagsskydd och om hur dessa rättigheter skulle upprätthållas, det vill säga frågan om domstolarnas och myndigheternas lagprövningsrätt.

Det föll på Grundlagberedningen att föreslå hur rättigheterna skulle grundlagsfästas. Resultaten kan inte beskrivas som annat än ett misslyckande. Förslaget till ny regeringsform innehöll inte ens ett särskilt rättighetskapitel. Det framgår tydligt av betänkandet att de politiska meningsmotsättningarna hade varit stora och att partierna blockerade varandra. Utredningen kunde bara nå enighet om vissa grundläggande rättigheter. Dit hörde bland annat ett retroaktivitetsförbud och ett skydd för det svenska medborgarskapet. I kapitlet om lagstiftningsmakten infördes också en paragraf med skydd för bland annat yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, församlingsfrihet och religionsfrihet samt för den personliga integriteten.³⁹

Remisskritiken följde i stor utsträckning samma linjer som motsättningarna inom Grundlagberedningen. Vissa remissinstanser ansåg att grundlagen

borde innehålla en programförklaring om den statliga verksamhetens inriktning. Andra instanser efterlyste ett starkare rättighetsskydd. Vänster-högerskalans författningpolitiska konflikt utspelas mellan två renodlade ståndpunkter: frihet *genom* staten respektive frihet *från* staten.

Socialdemokraternas skeptiska inställning till en långtgående grundlagsreglering av fri- och rättigheter hade närmare bestämt tre grunder.⁴⁰ Den första var just ideologisk. Politiska partier till vänster brukar ha en mer positiv syn på statliga ingripanden och då kan rättighetsreglering och lagprövning ses som hinder för den offentliga makten. Den andra anledningen var taktisk och beroende av den parlamentariska situationen. Ännu hade Socialdemokraterna kvar positionen som dominerande regeringsparti med ett långvarigt maktinnehav. Ett parti i regeringsställning är mer skeptiskt till begränsningar av den politiska maktutövningen än ett oppositionsparti. Det tredje skälet var rättsfilosofiskt. Den skandinaviska rättsrealismen hade vänt sig mot naturrättsliga föreställningar och framhåvde i stället rätten som ett instrument för samhällsnyttan. Åren för grundlagsreformen sammanföll med ett rättsfilosofiskt brytningskedje. Kontinental-europeiskt rättighetstänkande utmanade rättsrealismen.

Regeringen försökte nu att finna en kompromiss genom att tillgodose båda sidorna. Regeringsformen skulle få ett särskilt rättighetskapitel, om än kortfattat. Förslaget innehöll endast fyra paragrafer. De två första tillgodosåg vänster-sidans önskemål. Den första paragrafen var en målsättningsparagraf som angav att samhället skulle ”verka för rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna”. Den andra paragrafen skyddade de anställdas fackliga rättigheter. De två följande paragraferna tog hänsyn till de borgerligas önskemål. Här fanns skydd för äganderätten samt ett antal friheter som skyddade medborgarna ”gentemot det allmänna”.⁴¹

I den mån regeringen hoppades ha funnit en salomonisk lösning som skulle vinna riksdagens stöd så misstog man sig. Kritiken blev hård och riksdagen tog saken i egna händer. En ny kompromiss utarbetades inom konstitutionsutskottet. Den regeringsform som antogs av riksdagen 1974 innehöll således ett andra kapitel rubricerat ”Grundläggande fri- och rättigheter”, men med delvis annan uppbyggnad än regeringens förslag. KU markerade dessutom tydligt att denna lösning inte var slutgiltig. Man föreslog en ny parlamentarisk utredning ”för att i hela dess vidd på nytt överväga frågan om regleringen i grundlag av skyddet för enskildas fri- och rättigheter”. Utskottet angav till och med en tidsplan. Utredningens förslag borde kunna läggas fram 1975, ett vilande förslag skulle kunna antas av riksdagen efter valet 1976 och den reviderade regeringsformen kunna träda i kraft 1977. Så blev det också.

Bland de krav som brukar ställas på en konstitution nämns ofta stabilitet. En konstitution avser att skapa förutsebarhet genom att lägga fast varaktiga spelregler för den offentliga makten. En konstitution brukar därför vara svårare att ändra än vanliga lagar (några exempel har givits i Jan Teorells och mitt kapitel i denna bok). En del länder har gått så långt som att stadga att vissa grundläggande paragrafer över huvud taget inte får ändras. En sådan evighetsklausul finns exempelvis i den tyska grundlagen.

Sverige tillhör inte denna kategori av stater. Visserligen har det även här gjorts försök att fixera grundlagens stabilitet. Men ansträngningarna har inte alltid varit helt lyckosamma. I ingressen till 1719 års regeringsform sade sig rikets ständer ha antagit denna ”till evärdligt fastståndande”. Till historien hör att denna regeringsform redan året därefter ersattes av en ny. Detta svårslagna rekord överträffades emellertid av 1973 års riksdag. Då antogs en grundlag vars bästföredatum redan hade passerats.

Det närmaste händelseförloppet följde det uppgjorda schemat. Regeringen tillsatte en parlamentarisk utredning med landshövdingen Hjalmar Mehr som ordförande. Utredningen, som blev klar 1975, hade i uppgift att föreslå både en förstärkning och en utvidgning av grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna.⁴² Riksdagen följde i allt väsentligt förslaget och den reviderade regeringsformen trädde som planerat i kraft 1977.⁴³

Därmed togs ett rejält kliv från den ursprungliga regeringsformens torftiga rättighetskapitel. Nu utvidgades regeringsformens andra kapitel från fem till tjugo paragrafer. Ett antal nya rättigheter togs upp i rättighetskatalogen. Dessutom infördes bestämmelser om rättighetsbegränsande lagstiftning.

Den gamla idén om en målsättningsparagraf återkom men den placerades inte i rättighetskapitlet utan som en ny andra paragraf i regeringsformens första kapitel. Därmed fick målsättningsparagrafen karaktären av ett allmänt portalstadgande. Förutsättningen var, som utredningen tydligt påpekade, att det inte var fråga om några rättsregler. Frågan om i vad mån det allmänna lever upp till målen skulle endast bli föremål för politisk kontroll, inte rättslig.⁴⁴ Men den senare utvecklingen skulle gå en annan väg. Efter hand kom målsättningsparagrafen att i en del fall åberopas av juridiska instanser. Regeringsformen fick därmed ökad betydelse som ett rättsligt instrument.⁴⁵

En förstärkning av den rättsliga kontrollen blev också huvudtemat för den nya rättighetsutredning som snart kom att tillsättas. Utredningen, som leddes av statsvetaren och den tidigare högerledaren Gunnar Heckscher, blev klar 1978 och efter riksdagsbeslut 1979 trädde ändringarna i kraft 1980. Ändringarna innebar bland annat mer restriktiva regler för rättighetsbegränsande lagstiftning, längre

tidsfrist vid grundlagsändring, grundlagsfäst lagprövning och förstärkt lagrådsgranskning. Författningsutredningens förslag om möjlighet till en negativt beslutande folkomröstning vid grundlagsändring kom nu också att förverkligas. Den partipolitiskt kontroversiella frågan om hur egendomsskyddet skulle utformas löstes genom en kompromiss.⁴⁶

Utvidgningen av rättighetskatalogen fortsatte. Ett skydd för den enskildes personliga integritet i datasammanhang skrevs in 1989.⁴⁷ Samtidigt justerades bestämmelserna om rättighetsbegränsande lagstiftning.⁴⁸

Endast några år senare var det dags för ännu en översyn av rättighetskapitlet. En parlamentarisk utredning tillsattes, med hovrättspresidenten Carl-Axel Petri som ordförande. Återigen var egendomsskyddet uppe till diskussion. Resultatet blev en ny kompromiss, som innebar att själva lagtexten kunde tolkas som att skyddet skärptes medan motivuttalandena kunde tolkas i motsatt riktning. Därutöver infördes ett skydd för närings- och yrkesfriheten samt rätten till utbildning.⁴⁹

Kompromissen om egendomsskyddet visade sig snarast skapa ännu mer oklarhet om äganderättens grundlagsskydd. Ännu en utredning tillsattes, denna gång under ordförandeskap av landshövdingen Ulf Lönnqvist. Uppgiften var närmare bestämt att klargöra ersättningsregeln vid rådhetsinskränkningar. Men de partipolitiska låsningarna var fortfarande alltför stora. Som brukligt är vid grundlagsändringar eftersträvades en bred parlamentarisk förankring. Men utredningen utmynnade i en författningspolitisk suck: ”Med beklagande kan dock konstateras att beträffande den nu aktuella delen av uppdraget har någon sådan bred enighet inte kunnat uppnås.”⁵⁰

Dramaserien om äganderätten skulle gå ytterligare en säsong. Frågan hamnade hos Grundlagsutredningen, som 2004 fick i uppdrag att företa en samlad översyn över regeringsformen. Utredningen blev klar 2008, förslaget fick stöd i riksdagen och en ny lydelse trädde i kraft 2011. Huvudprincipen om full ersättning vid expropriation tydliggjordes.⁵¹ Men frågan om ersättningsrätten vid rådhetsinskränkningar hänsköts till en ny utredning, som blev klar 2013 men som ännu inte har lett till någon lagstiftning.⁵²

Därmed hade egendomsskyddet fått den utformning som det numera har. Den utdragna beslutsprocessen ledde fram till en mångordig och delvis svårtolkad grundlagsparagraf. Att äganderätten kan skyddas genom en mer pregnant bestämmelse som koncentreras till de konstitutionella grundprinciperna framgår av Finlands grundlag. Den finska paragrafen består av 19 ord, att jämföra med Sveriges 165 ord.⁵³

Trots de många utredningarna och det politiska vankelmodet är ändå huvudlinjen klar. Regeringsformens fri- och rättigheter har successivt utvidgats och fått

ett starkare grundlagsskydd. Dagens reglering skiljer sig därmed signifikant från de knapphändiga formuleringarna i 1974 års lydelse. Propositionen då framhöll uttryckligen att man inte ville ”förorda att det i RF förs in en mera generellt utformad rättighetsreglering som ställer upp gränser för lagstiftarens handlingsfrihet”.⁵⁴

Kontrasten mellan då och nu blir ännu större om man också beaktar den konstitutionella förändring som ägt rum utanför regeringsformen. Europakonventionen har införlivats i svensk rätt. Som medlem i EU erkänner Sverige att Europadomstolen har tolkningsföreträde inom EU-rättens område. Barnkonventionen är en FN-konvention som gjorts till svensk lag.

Uppgiften här är inte att utvärdera eventuella fördelar och nackdelar med denna utveckling. Utvärderingen avser endast huruvida intentionerna för femtio år sedan har uppfyllts. Redan den provisoriska rättighetsregleringen 1974 vittnar om att det pågick en rörelse. Utvecklingen därefter har bara bekräftat att dagens syn på de grundläggande fri- och rättigheterna skiljer sig i väsentliga avseenden från de ursprungliga avsikterna 1974.

Det bör tilläggas att denna del av regeringsformen koncentreras till grundläggande rättigheter. Medborgarskapets innebörd brukar annars anges som ett antal rättigheter och skyldigheter. Författningsutredningen föreslog visserligen att regeringsformen borde stadga att barn har skolplikt och att medborgarna har plikt att delta i rikets försvar.⁵⁵ Men sedan försvann tanken på att grundlagsreglera medborgarnas skyldigheter. Av dagens regeringsform framgår det bara indirekt att det i vanlig lag kan finnas vissa skyldigheter.⁵⁶

FOLKSTYRELSE

Först att kodifieras var folkstyrelsen. Som argument räckte det att citera inledningsorden i § 4 i 1809 års regeringsform: ”Konungen äger att allena styra riket.” Författningsutredningen konstaterade att ”ett svalg uppstått mellan regeringsformens regelsystem och statsskickets realiteter”.⁵⁷ I en ny grundlag skulle ”i första hand statsskickets karaktär av folkstyrelse framhävas”.⁵⁸ Grundlagberedningen hade samma utgångspunkt: ”Sålunda skall författningen bygga på folksuveränitetens grund.”⁵⁹

Att formulera folkstyrelsens allmänna princip erbjöd inga svårigheter. Lösningen fanns redan i grundlagsfädernesarvet. Den franska revolutionsförfattningen 1791 proklamerade: *La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs* (111:2). Tanken återfanns även i fri- och rättighetsförklaringen 1789: *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation* (artikel 3). Virginias rättighetsförklaring 1776 innehöll satsen *That all power is vested in, and consequently derived from, the people* (artikel 2). Den tyska Weimarförfattningen 1919 till-

kännagav i sin inledningsparagraf: *Die Staatsgewalt geht vom Volke aus*. Förbundsrepublikens grundlag från 1949 upprepar: *Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus* (artikel 20).⁶⁰

”All statsmakt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk.” Så formulerades, uppenbart med tysk förebild, den första meningen i Författningsutredningens förslag till ny regeringsform. Med en omformulering av Grundlagberedningen blev lydelsen till slut: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.” Förslaget lades fram 1972 och trädde i kraft 1974. Man kan i efterhand konstatera att formuleringen att all ”statsmakt” utgår från folket hade varit lättare att kombinera med ett EU-medlemskap. Efter EU-anslutningen är det tveksamt att hävda att all ”offentlig makt” utgår från folket.

Normalt sett brukar man först formulera en grundläggande princip och där efter bestämma hur principen ska förverkligas. Vägen till en ny regeringsform gick emellertid i motsatt riktning. Först kom den praktiska lösningen, sedan principen. Genom den partiella reformen 1969 hade man redan bestämt hur man skulle ordna ”folkstyrelsens teknik”, för att återropa Författningsutredningens uttryck. Portalstadgandet, om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket, tillkom först efter det att den nya ordningen hade börjat tillämpas.

Ingen ifrågasatte att det var dags att uttryckligen proklamera folkstyrelsen som det svenska statsskickets grund. Allmän enighet rådde också om att demokratin skulle förbli representativ och parlamentarisk. Till skillnad från andra typer av demokratiska statsskick, som presidentstyrda och federala, utgörs den svenska styrelseformen således av en enda parlamentarisk uppdrags- och ansvarskedja. Statsskicket skulle vara monistiskt, inte bygga på maktindelning. Medborgarnas makt över riksstyrelsen förmedlas därmed i två led. Riksdagen är folkets främsta företrädare. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Författningspolitikens dagordning hade således två huvudpunkter: valsystem och parlamentarism.

Det då rådande valsystemet fick sin speciella karaktär av att riksdagen bestod av två kamrar. Första kammaren valdes indirekt av landstingen och de landstingsfria städerna och förnyades successivt under en åttaårsperiod. Andra kammaren valdes i sin helhet vid direkta val vart fjärde år. Redan Författningsutredningen var inne på att reformera detta valsystem men kunde inte enas om huruvida den nya riksdagen borde bestå av en eller två kamrar.

Ett huvudtema i debatten blev då det kommunala sambandet.⁶¹ Några, i första hand Socialdemokraterna, ville ha kvar någon form av samband mellan riksdagsvalen och de kommunala valen. De borgerliga partierna ville att väljarnas dom på valdagen skulle få ett direkt och omedelbart genomslag på riksdagens samman-

sättning. Partitaktiska skäl spelade in.⁶² Socialdemokraterna hade då föreställningen att partiet gick bättre i kommunala val. De borgerliga var angelägna om att kunna bryta Socialdemokraternas långa regeringsinnehav. Kompromissen blev en gemensam valdag för riksdagsvalen och de kommunala valen.

Efter överläggningar mellan de fyra största partierna nåddes 1966 enighet om en enkammarriksdag och ett nytt valsystem. Valsystemet skulle vara rättvist och konstrueras så att det motverkade splittring av riksdagen i småpartier. Samma partier blev företrädare i Grundlagberedningen, som året därpå presenterade ett konkret förslag.

Grundlagberedningen formulerade först ett antal utgångspunkter för det nya valsystemet. Viktigast var att valsystemet skulle åstadkomma riksproportionalitet. Denna riksproportionalitet skulle inte få rubbas av konstlade partibildningar eller andra valtaktiska manövrer, inte heller av ändringar i valkretsindelningen. Valsystemet skulle ändå ge en tillfredsställande regional representation. Slutligen skulle valsystemet försvara för mycket små partier att vinna representation i riksdagen.⁶³ Med dessa utgångspunkter utvecklade Grundlagberedningen ett konkret förslag som låg till grund för riksdagens beslut. Det nya valsystemet började tillämpas vid valet 1970.

Tvåkammerriksdagen ersattes därmed med en enkammarriksdag bestående av 350 ledamöter. Samtliga ledamöter utsågs nu i direkta val. Den ordinarie valperioden för riksdagen blev tre år. Treåriga valperioder infördes också för lands- och fullmäktige i kommuner och städer. Riksdags- och kommunalvalen skulle fortsättningsvis äga rum på en gemensam valdag.

För valen till riksdagen tillämpades ett nytt proportionellt valsätt. Av de 350 mandaten fördelades 310 inom valkretsarna, medan återstående 40 mandat användes för att utjämna de avvikelser från riksproportionaliteten som kunde uppstå vid fördelningen inom valkretsarna. För att undvika lika röstetal vid riksdagens omröstningar föreslog Grundlagberedningen 1972 att antalet mandat skulle minska från 350 till 349, en ordning som började tillämpas vid valet 1976.

I syfte att motverka en långtgående partisplittring i riksdagen försågs valsystemet med en spärr mot småpartier. Huvudregeln blev att endast ett parti som har fått minst fyra procent av rösterna i hela landet skulle få delta i mandatfördelningen. Ett parti med färre röster fick dock delta i mandatfördelningen i valkretsar där partiet har fått minst tolv procent av rösterna (detta har beskrivits närmare i Annika Fredéns kapitel).

Att valperioden bestämdes till tre år kan ses som en kompromiss. Riksdagens andra kammare hade en valperiod på fyra år. Även kommun- och landstingsvalen hölls vart fjärde år, men med två års förskjutning i förhållande till riksdagsvalen.

Väljarna hade därför gått till valurnorna vartannat år: exempelvis riksdagsval 1964, kommun- och landstingsval 1966 och riksdagsval 1968. En mandatperiod på tre år var kortare än andrakammarvalens fyraårsintervall men längre än vid val vartannat år.

Flera remissinstanser var redan från början skeptiska till att förkorta riksdagens mandatperiod från fyra till tre år. Ett argument mot det nya systemet var att treåriga valperioder inte skulle ge tillräckligt utrymme för långsiktig planering och inte tillåta en nytillträdande regering att visa vad den duger till innan den på nytt mötte väljarna i ett val. Några remissinstanser menade att partierna med så korta valperioder som tre år skulle frestas att försöka vinna fördelar inför opinionen genom att framhäva bagatellartade politiska frågor som ersättning för en idépolitisk debatt. Den partipolitiska striden skulle därigenom förvandlas till ett valtaktiskt rävspel.⁶⁴

Men regeringen valde att bortse från dessa invändningar. Enligt den dåvarande ordningen var ju regeringen tvungen att vartannat år gå ut i ett val som hade inverkan på dess underlag i riksdagen. Med treåriga valperioder skulle regeringen snarare få mer än mindre av arbetsro än tidigare. ”Täta val kan tvärtom innebära en nyttig press på regering och riksdag att visa resultat av det politiska arbetet”, tillade regeringen. Omsorgen om de lokala partiorganisationerna spelade också en roll: ”täta val stimulerar partiverksamheten och motverkar tendenser till att förvandla partiorganisationerna till valmaskiner som fungerar huvudsakligen vid valtillfällena”.⁶⁵

Därmed hade Sverige fått ett nykonstruerat valsysteem som uppfyllde intentionerna att modernisera och effektivisera det demokratiska statsskicket. Folkets vilja fick nu ett direkt och omedelbart genomslag på statsstyrelsen. Väljarna kunde hädanefter utkräva politiskt ansvar vart tredje år. Borta var också tvåkammerssystemet och därmed opinionseftersläpningen i första kammaren, som följde av den långa mandattiden och den successiva förnyelsen. Avsikten var att riksdagen som helhet skulle avspegla en aktuell folkopinion.⁶⁶

Det dröjde bara något årtionde innan nackdelarna med korta mandatperioder blev påtagliga. En parlamentarisk utredning, Folkstyrelsekommittén, talade klarspråk. Förkortningen av mandatperioden hade varit olycklig och försvagat de politiska organens handlingskraft:

Närheten till nästa val leder också till att motsättningarna mellan de politiska partierna ibland överdrivs. Långsiktiga uppgörelser mellan de politiska partierna försvåras och därmed hotas den traditionella tonvikten på samförståndslösningar i svensk politik.⁶⁷

Men på grund av oenighet om den gemensamma valdagen kunde utredningen inte enas kring ett samlat förslag om att ändra valsystemet.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet ställde särskilt stora krav på den politiska beslutsförmågan. En av regeringen tillsatt kommission konstaterade: ”I internationellt perspektiv har Sverige korta valperioder. Med en mandat-tid på tre år begränsas regeringens möjligheter att bedriva en självständig, kraftfull och långsiktig politik.”⁶⁸

Efter ytterligare initiativ för att förlänga valperioden kunde partierna till sist enas om ett förslag. Regeringen konstaterade 1993 att problemen kvarstod och föreslog att regeringsformen skulle ändras.⁶⁹ Det val som skulle ha hållits 1997 sköts upp ett år och därmed var riksdagens mandatperiod återigen fyra år. Man skulle med en ytterst hårdragen tolkning kunna betrakta detta beslut som en senkommen kodifiering av det förhållande som rådde före 1970. Vägen till denna kodifiering måste i så fall beskrivas som en mycket lång och krånglig rundresa bara för att återvända till utgångspunkten.

Den nya regeringsformens syn på folkstyrelsen innebar att de politiska partierna betraktades som länken mellan folket och folkrepresentationen. ”Den moderna folkstyrelsen är en folkstyrelse genom partier”, fastslog Författningsutredningen. De politiska partierna utgör ”ett bärande element i vår demokrati”, konstaterade regeringen i förarbetena till 1974 års regeringsform. ”Den representativa demokratin i Sverige bygger på grundtanken att den politiska verksamheten utövas främst genom de politiska partierna”, upprepades senare i en utredning om valsystemet.⁷⁰

Konstaterandet att de politiska partierna har så stor betydelse för demokratin skulle kunna leda till slutsatsen att partierna också borde ha en central plats i grundlagen. Men så blev inte fallet. I Sverige har staten till stor del låtit de frivilliga organisationerna själva reglera sin verksamhet. Till skillnad från i många andra demokratier saknas därför utförliga rättsregler för partiernas verksamhet. ”De politiska partierna är knapphändigt reglerade i våra lagar”, konstaterade Grundlagberedningen och gjorde inget för att ändra detta förhållande.⁷¹

Det var de politiska partierna som ägde den process som ledde fram till en ny grundlag. Regeringsformen 1974 skapades av de etablerade partierna och utformades för att gynna dem själva. Väljarna hade att välja mellan de politiska partier som redan satt i riksdagen. Spärrgränsen sattes för att förhindra att nya partier tog sig in i riksdagen. Eftersom kandidatnomineringen kontrollerades av partiorganisationerna var det i praktiken också partierna, inte väljarna, som bestämde vilka personer som skulle väljas in i riksdagen.

Kritiken mot systemet växte. Riksdagsledamöterna framstod som anonyma

för väljarna.⁷² Kravet var framför allt att personvalsinslaget i valsystemet borde öka så att väljarna fick större möjligheter att påverka vilka personer som representerade dem i riksdagen och i kommunala beslutande församlingar. Efter flera års diskussion kom ett utredningsförslag 1993.⁷³ Systemet prövades i några kommuner 1994 och genomfördes fullt ut vid valet 1998. På en valsedel med kandidatnamn gavs väljarna möjlighet att lämna en särskild personröst genom en markering. Men samtidigt infördes en tröskel. I riksdagsvalet skulle personrösterna motsvara minst åtta procent av partiets röster i valkretsen.⁷⁴ Det visade sig snart att relativt få ledamöter valdes in genom personval. För att göra det något lättare att bli invald på personröster kom systemet senare att modifieras.⁷⁵

Fyraprocentsspärren och systemet med utjämningsmandat har visserligen behållits, men systemet har ändrats för att kunna vidmakthålla riksproportionaliteten. Med tiden stod det nämligen klart att det ursprungliga syftet inte hade uppnåtts. En utgångspunkt var att det nya valsystemet skulle försvåra för mycket små partier att vinna representation i riksdagen. En parlamentarisk fragmentering skulle minska de centrala statsorganens handlingsförmåga.

Med flera småpartier nära spärngränsen visade det sig att de 40 utjämningsmandaten inte längre räckte till. Därmed kom mandatens fördelning att avvika från rösternas fördelning. En utredning konstaterade att systemet inte längre fungerade som avsett: ”Det nuvarande systemet för fördelning av mandat uppfyller i vissa fall inte det grundläggande kravet att det ska leda till en proportionell fördelning av mandaten utifrån partiernas röstetal i hela landet (riksproportionalitet).” Med den befintliga partistrukturen räckte det inte längre med 39 utjämningsmandat för att uppnå en riksproportionell representation i riksdagen.⁷⁶ Valsystemet kom därför att modifieras genom ändringar i regeringsformen som har gällt från valet 2018. En nyhet var en återföring av mandat när ett parti fått flera fasta valkretsmandat än vad som svarar mot en riksproportionell fördelning. En annan nyhet var att första divisorn i den jämkade uddatalsmetoden ändrades från 1,4 till 1,2.⁷⁷

Det valsystem som började användas 1970 har alltså inte varit hållbart. Flera bärande element har krävt reovering. Valperioden har förlängts. Ett personval har införts. Metoden för att uppnå riksproportionalitet har justerats. I andra avseenden är systemet däremot intakt. Sverige har fortfarande en enkammarriksdag, ett proportionellt valsystem och en gemensam valdag.

PARLAMENTARISM

Att folkstyrelsen nu kodifierades medförde också att parlamentarismens princip skrevs in i grundlagen. Direktiven till Grundlagberedningen var tydliga.

En huvudlinje i arbetet på en ny författning borde vara att så konsekvent som möjligt bygga författningen på folksuveränitetens grund och att grundlagsfästa parlamentarismens princip.⁷⁸ Regeringen skulle styra riket men under ansvar inför riksdagen.⁷⁹ Så fick den nya regeringsformen en portalparagraf som säger att folkstyrelsen ”förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick”.

Valsystem och parlamentarism utgör visserligen två separata länkar i den uppdrags- och ansvarskedja som förbinder folket och riksstyrelsen. Valsättet handlar om den teknik som förbinder väljarna och riksdagen. Parlamentarism handlar om förbindelsen mellan riksdagen och regeringen. Men hur den ena länken fungerar påverkar den andra. Det är väl känt att majoritetsval gynnar uppkomsten av ett tvåpartisystem medan ett proportionellt valsätt tenderar att leda till flerpartisystem. Under i övrigt lika förhållanden ger alltså majoritetsval bättre förutsättningar för regeringsbildning och ansvarsutkrävande. Även kammarsystemet spelar roll. Motsättningen mellan de båda kamrarna under tvåkammartiden kunde försvåra regeringsbildningen och därmed parlamentarismens funktions sätt. Endast ett enkammersystem med direkta val ansågs kunna skapa förutsättningar för ett omedelbart samspel mellan folkmajoriteten å ena sidan och riksdagsmajoriteten och regeringen å den andra.⁸⁰

Parlamentarismens inskrivande i författningen förutsätter att det finns en bestämd form varigenom ministärens förhållande till riksdagen kan klarläggas, konstaterade Författningsutredningen. Man utgick från hur regeringsbildningen brukade gå till under det halvsekel som passerat sedan det parlamentariska genombrottet. Man avvisade därför en modell där det för bildandet av en parlamentarisk ministär skulle krävas en positiv förtroendeförklaring från riksdagens sida. Inte heller fann man något behov av ett dagordningsinstitut, det vill säga ett institut som gav möjlighet till uttalanden angående regeringen och dess politik.⁸¹

I stället valde Författningsutredningen att begränsa förslaget till att enbart avse en bestämd form för misstroendeförklaring och en därmed förbunden avgångsskyldighet. Ett sådant stadgande skulle främst få karaktären av en yttersta garanti för parlamentarismen. En sådan bestämmelse ”om ett negativt parlamentariskt ansvar är tillfyllest för att, då så påkallas, klarlägga förhållandet mellan ministär och riksdag”. Närmare bestämt föreslog man att statsråd skulle vara skyldiga att avgå om riksdagen beslutade om misstroendeförklaring mot dem. Vid en misstroendeförklaring mot statsministern skulle hela regeringen avgå. En regering skulle kunna möta en misstroendeförklaring genom att utlysa nyval.⁸²

Detta blev också den modell som föreslogs av Grundlagberedningen och som blev en del av den partiella författningsreform som trädde i kraft 1971. Beslutet

visade att det faktiskt gick att modernisera 1809 års regeringsform i åtminstone ett viktigt avseende.⁸³ Parlamentarismen skrevs in i den gamla grundlagen. Först och främst ströks den gamla symbolmättade formuleringen ”Konungen äger att allena styra riket”. Så infogades en paragraf som gav uttryck för den negativa parlamentarismens princip: ”Riksdagen äger avgiva förklaring, att ledamot av statsrådet icke åtnjuter riksdagens förtroende (misstroendeförklaring)”.⁸⁴ Den nya regeringsformen 1974 fick en snarlik formulering: ”Förklarar riksdagen att statsministern eller något annat statsråd inte har riksdagens förtroende, ska talmannen entlediga statsrådet.”⁸⁵ (Misstroendeförklaring har analyserats närmare i Johannes Lindvalls kapitel.)

Därmed var den stora frågan avklarad, snabbt och i bred politisk enighet. Parlamentarismen skrevs in i grundlagstexten och den negativa parlamentarismens princip stadfästes genom institutet misstroendeförklaring. Men nu återstod vad som egentligen var en sekundär fråga. Vem skulle leda förhandlingarna om en ny regering?

Författningsutredningen utgick från den gängse ordningen i konstitutionella monarkier, nämligen att det är statschefen som initierar regeringsförhandlingarna och sedan bekräftar resultatet genom att formellt utnämna regeringen. Förslaget 1963 gjordes dessutom neutralt såtillvida att statschefen skulle ha samma uppgifter oberoende om det var en monark eller en president. Regeringsformen skulle därför inte behöva ändras i den händelse att Sverige vid något senare tillfälle bestämde att gå över till en republikansk statsform. Förslaget innebar i praktiken att kungen skulle få något vidgade befogenheter. Kritiken blev skarp och denna modell var politiskt omöjlig.⁸⁶

Torekovkompromissen 1971 innebar att monarkin behölls men att monarkens uppgifter skulle begränsas till de ceremoniella. Denna lösning som stadfästes genom regeringsformen 1974 har blivit bestående i det avseendet att statschefens uppgifter inte har förändrats. Dessutom har Sverige haft samma monark under hela det gångna halvsekle. Men i ett annat avseende har det ägt rum en viktig förändring. Införandet av kvinnlig tronföljd 1980 har i realiteten befast och förstärkt monarkins ställning i Sverige. Grundlagsändringen var partipolitiskt kontroversiell. Socialdemokraterna lade ned sina röster eftersom de, med viss rätt, ansåg att ändringen av tronföljdsreglerna bröt mot Torekovkompromissen.⁸⁷

Det fanns således en stark koppling mellan parlamentarismens teknik och statschefens uppgift. Genom att tillgodose de båda sidorna i debatten ville man genom Torekovkompromissen så att säga både äta kakan och ha den kvar. Författningsutredningens huvudsekreterare, statsvetaren Jörgen Westerstahl, kom-

menterade att kompromissen var en utmaning mot sunt förnuft. Han tillade några profetiska ord:

Till på köpet nödgades man, eftersom en partipolitiskt vald talman skulle träda i monarkens ställe vid regeringsbildningen, skriva in regler som närmar sig den positiva parlamentarismen. I vissa partipolitiska situationer kan sådana regler bli till direkt hinder för parlamentarismens funktion.⁸⁸

Regeringskrisen 1978 föranledde Westerståhl att utveckla sina synpunkter. Han ansåg att

nu gällande ordning ger avsevärt större utrymme för partitaktiska manövrer i riksdagen, eller annorlunda uttryckt, ger inflytande åt alla partier även sådana som inte är aktuella vid regeringsbildningen. Man kan rösta ja, nej eller avstå på talmannens förslag och detta ger som vi sett obestridliga spelmöjligheter. Vidare är det avsevärt lättare att rösta nej i en votering av detta slag (t ex för ledamöterna från ett borgerligt parti mot en statsministerkandidat från ett annat) än att senare rösta för mistroendeförklaring mot samma statsminister. Dessa omständigheter kan, i ett besvärligt parlamentariskt läge, allvarligt försvåra regeringsbildningen och därmed folkstyrelsens funktionsduglighet.⁸⁹

Erfarenheterna från de senaste årtiondena har bekräftat Westerståhls farhågor. Redan kravet att riksdagen måste rösta om talmannens förslag införde ett element av positiv parlamentarism. Tendenserna till positiv parlamentarism har ytterligare förstärkts genom den regel som infördes 2011 om en obligatorisk statsministeromröstning efter varje val. Författningsregleringen har lett till att regeringsbildningen har byråkratiserats. Talmannen har, med eller mot sin vilja, kommit att spela en mer aktiv roll. Redan från början etablerade talmannen en praxis att redan före statsministeromröstningen explicitgöra regeringens partimässiga sammansättning. Vid utdragna regeringsförhandlingar kan frekventa presskonferenser ytterligare öka utrymmet för partitaktiska manövrer (reglerna för regeringsbildning har behandlats närmare i kapitlet av Hanna Bäck och Jan Teorell).

Det är förenat med svårigheter att utvärdera hur reglerna om parlamentarism i 1974 års regeringsform har fungerat. Med undantag för bestämmelsen om obligatorisk statsministeromröstning är reglerna oförändrade. Frånvaron av

grundlagsändringar kan, med den metod som tillämpas i detta kapitel, tolkas som att riksdagsmajoriteten bedömer att situationen är tillfredsställande. Men parlamentarismens funktionssätt måste också bedömas mot bakgrund av de allmänna överväganden som låg bakom grundlagsreformen 1974. Ett övergripande mål var att skapa förutsättningar för starka regeringar. Avsikten var också att kodifiera parlamentarisk praxis såsom den hade utvecklats under det halvsekel som gått sedan det parlamentariska genombrottet.

Det sätt på vilket parlamentarismen skrevs in i regeringsformen är ett tydligt exempel på att en kodifiering kan leda till oavsedda konsekvenser. En kodifiering av praxis kan leda till ändrad praxis. Införandet av 1974 års regeringsform har försvårat regeringsbildningen. Omröstningsförfarandet ger ett onödigt utrymme för taktiskt spel och leder till låsningar i besvärliga lägen. Det ger även partier som enligt gängse synsätt inte är aktuella som regeringspartier möjlighet att påverka, vilket ofrånkomligen leder till taktiskt spel. I vissa lägen ger reglerna dessutom en avgående regering möjlighet att hindra oppositionen att ta över regeringsmakten.⁹⁰

Före det parlamentariska genombrottet handlade den författningspolitiska striden om att stärka riksdagen gentemot kungen. Folkmakt stod mot kungamakt. Den parlamentariska principen innebar att regeringen blev ansvarig inför parlamentet i stället för kungen. Regeringens befogenheter ändrades egentligen inte. Utvecklingen efter införandet av parlamentarism och allmän rösträtt har snarast inneburit en förstärkning av regeringsmakten. Demokratins kris under mellankrigstiden underströk vikten av starka regeringar. Den tyska grundlagen från 1949 innehåller flera konstitutionella garantier för att landet alltid ska ha en handlingskraftig regering. Frankrikes författning 1958 innebar en kraftig förstärkning av exekutivmakten i förhållande till den lagstiftande församlingen.

Också i Sverige har en stark regeringsmakt varit en given utgångspunkt i diskussionen om en ny författning. ”Regeringen styr riket”, blev regeringsformens kärnfulla formulering 1974. Redan direktiven till Författningsutredningen underströk behovet av starka regeringar. Valsättet skulle inte få ”hindra uppbyggandet av en parlamentariskt stark regeringsmakt”.⁹¹ Författningsutredningen konstaterade att flera faktorer hade bidragit till att öka regeringarnas makt, både i Sverige och i andra länder. Ekonomiska kriser och krig hade språngvis drivit på utvecklingen. Den offentliga sektorns expansion hade ökat behovet av samordning, styrning och snabba beslut. Internationaliseringen ökade kraven på regeringen som förhandlare. Man pekade på ”utvecklingstendenser inom olika områden, som har lett till en förstärkning av regeringsmakten och begränsat folkrepresentationens faktiska inflytande”.⁹²

Starka regeringar sågs som en förutsättning för demokratins folkliga legitimitet. ”Erfarenheter från andra länder lär oss att väljarna kan förlora förtroendet för demokratin om regeringsmakten försvagas och det demokratiska samhällsmaskineriet brister i effektivitet”, framhöll regeringen i samband med den partiella författningsreformen.⁹³ Visserligen skulle riksdagen ha tunga befogenheter när det gällde exempelvis lagstiftning och budget. Men det var inte tal om att inskränka regeringens makt. Ett exempel var hur man resonerade om riksdagens roll när det gällde politikens kunskapsunderlag. Även om riksdagen hade behov av en informationsapparat ”så ter sig från andra synpunkter en begränsning av riksdagens utredningskapacitet motiverad”. Annars skulle det politiska initiativet kunna glida regeringen ur händerna.⁹⁴ Särskilt under perioden mellan 2014 och 2022 utnyttjade oppositionspartierna möjligheterna att genom exempelvis utskottsinitiativ och tillkännagivanden förskjuta initiativmakten från regeringen till riksdagen.

Starka regeringar och snabb regeringsbildning var viktiga utgångspunkter för grundlagsreformen för ett halvsekel sedan. Man kan konstatera att utvecklingen sedan dess gått i en annan riktning. Flera regeringar har saknat en stabil parlamentarisk bas och regeringsbildningen kan, som blev fallet 2018, dra ut på tiden. Frågan är i vilken mån denna utveckling beror på brister i 1974 års regeringsform. Partiväsandets fragmentisering, och därmed stigande svårigheter att bilda en handlingskraftig regering, kunde exempelvis ha ägt rum även om den gamla regeringsformen hade bibehållits.

DET BLEV INTE SOM MAN HADE TÄNKT

En blick tillbaka på de senaste femtio åren visar att flera grundlagsändringar uttryckligen har genomförts för att korrigera brister i 1974 års regeringsform. Dessa revideringar utgör belägg för att den ursprungliga grundlagstexten var otillfredsställande i vissa avseenden. Regeringsformen innehöll svagheter som hade kunnat undvikas från början.

Andra grundlagsändringar gäller förhållanden som knappast hade kunnat förutses för ett halvt århundrade sedan. Det gäller inte minst EU-medlemskapet, som blev en reell politisk möjlighet först efter Berlinmurens fall 1989. Svenska kyrkans skiljande från staten hade visserligen diskuterats länge men förutsättningarna fanns inte på plats vid tiden för den nya regeringsformens införande. Detta slags grundlagsändringar kan därför inte läggas till grund för en kritik av 1974 års regeringsform. Däremot innebär de att enhetsstaten har blivit mindre enhetlig. Grundlagsrevisionerna har därför bidragit till att förändra det svenska statsskicket i riktning från den författningssyn som då var förhärskande.

Avsikten att den nya regeringsformen endast skulle kodifiera rådande praxis kom aldrig att genomföras ens från början. Folkstyrelsens och parlamentarismens allmänna principer skrevs visserligen in i den nya regeringsformen men den praktiska utformningen av valsysteem och regeringsbildning innebar väsentliga nyheter i förhållande till den äldre ordningen. Kodifieringens ambition att enbart beskriva statslivets realiteter har dessutom visat sig vara svår att förverkliga. Denna deskriptiva författningsfilosofi har efter hand fått konkurrens av ett synsätt som innebär att grundlagen ges en normativ kraft genom konstitutionella principer som upprätthålls genom rättslig kontroll.

Inte heller målet att skapa en lättläst och allmänt tillgänglig grundlagstext kan sägas ha förverkligats. Språket är visserligen modernt jämfört med 1809 års regeringsform men delar av 1974 års regeringsform kan inte beskrivas annat än som svårgenomträngliga. Statsvetaren Nils Stjernquist, som själv deltog i skrivandet, medgav att ”det finns avsnitt i den nya regeringsformen som är krångliga och kan sätta myror i huvudet även på experter. Jag tänker närmast på kapitlen om grundläggande fri- och rättigheter och om lagar och andra föreskrifter.”⁹⁵ Spåren av strävandet efter en beskrivande författning märks alltjämt av en text som är ovanligt detaljerad för att vara ett lands konstitution.

De grundläggande fri- och rättigheterna togs efter många turer in i 1974 års regeringsform i form av ett rudimentärt kapitel. Förändringarna därefter går entydigt i riktning mot en breddning och förstärkning av de grundlagsreglerade rättigheterna. Eftersom denna utveckling nu i efterhand allmänt bedöms som önskvärd innebär det att 1974 års lösning måste anses ha varit bristfällig.

Folkstyrelsens princip har förvisso grundlagsfästs genom portalstadgandet om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Men ansträngningarna att ge folkstyrelsens teknik en modern och effektiv utformning måste bedömas ha varit delvis misslyckade. Det dröjde inte lång tid innan de treåriga valperioderna förlängdes. Valsedlarnas utformning gav små möjligheter för väljarna att påverka vilka kandidater som valdes in i riksdagen varför ett personvalsinslag infördes. Den gemensamma valdagen har visserligen behållits men ifrågasätts med jämna mellanrum med argumentet att de kommunala och regionala valen hamnar i skymundan.

Parlamentarismens grundtanke, att regeringen är ansvarig inför riksdagen, var enkel att nedteckna. Även institutet misstroendeförklaring sågs som ett naturligt uttryck för den negativa parlamentarismens princip. Reglerna om talmanens roll och konstruktionen med upp till fyra kontrollomröstningar om förslag till statsminister har förblivit oförändrade. Den grundlagsändring som genomförts inom detta område, en obligatorisk omröstning om statsministern efter

varje val, är ett erkännande av att 1974 års regelverk i åtminstone detta avseende visat sig vara otillfredsställande.

Det monistiska statskicketets idé om en enhetlig folkvilja och en enhetlig statsmakt har fått ge vika för ett antal olika förändringar, vilka har det gemensamt att de har inneburit en utspridning av den offentliga makten på flera händer. Genom Europavalen har folkviljan numera fått en kompletterande kanal via en mellanstatlig organisation.

Förändringarna som utmanat den monistiska modellen har haft olika drivkrafter men det är ett faktum att flertalet kan härledas till medvetna grundlagsändringar. EU-medlemskapet, Europakonventionens införlivande i svensk rätt, Lagrådets starkare ställning, lagprövningsrätten, domstolarnas ökade oberoende, Riksbanken, Riksrevisionen, den kommunala självstyrelsen och inte minst de grundläggande fri- och rättigheterna – alla dessa förändringar har två gemensamma egenskaper. Dels kan de härledas till ändringar av regeringsformen, dels har de innebörden att regeringsmaktens handlingsutrymme har begränsats.

En sammanfattande bedömning måste först konstatera att grundlagsreformen för femtio år sedan i flera avseenden genomfördes enligt planerna. Sverige fick en nyskriven grundlag där statskicketets grunder kom till uttryck i modernt lagspråk. Åtskilliga huvuddrag i det statskicket som beslutades 1974 känns igen även i dag.

Men mycket har hunnit förändras. Fem områden har här valts ut för särskild granskning. Dessa områden har varit centrala både i konstitutionellt och i författningspolitiskt avseende. Kodifieringen, den monistiska statstypen, fri- och rättigheterna, folkstyrelsen och parlamentarismen kännetecknas alla av att de har modifierats för att korrigera mindre lyckade lösningar 1974. Huvudintrycket är entydigt: sammantaget är dessa grundlagsändringar så många och betydelsefulla att författningsreformen för femtio år sedan måste betecknas som delvis misslyckad. Det blev inte som man hade tänkt sig.

Den större frågan, huruvida det svenska statskicket i dag fungerar bättre än 1974, faller utanför ramen för denna framställning. Det torde dock råda allmän enighet om att flera av förändringarna har inneburit en förstärkning av den konstitutionella demokratin. Rättsstaten har gynnats genom det starkare skyddet för grundläggande fri- och rättigheter och genom skärpningen av den rättsliga kontrollen av politiska beslut. Riksrevisionens tillkomst har stärkt effektivitetskontrollen av de offentliga finanserna. Återgången till fyraåriga mandatperioder torde ha befrämjat den politiska stabiliteten. Den kommunala självstyrelsen har fått en tydligare markering i grundlagen.

I andra avseenden är det en obesvarad fråga om förändringarna sedan 1974 inneburit en försämring eller inte. Att regeringsbildningen har underlättats genom en obligatorisk statsministeromröstning efter varje val kan ifrågasättas. Huruvida EU-medlemskapet totalt sett har gagnat den svenska folkstyrelsen är en bedömningsfråga. Avgörande är närmare bestämt hur man värderar de olika elementen i den så kallade suveränitetskalkylen. Ett land kan genom deltagande i en internationell organisation byta ut en del av sin egen formella självständighet mot inflytande i organisationen.⁹⁶

Den författningspolitiska diskussionen har vanligtvis utgått från hur demokratin fungerar normalt, under fredliga förhållanden. Först under de allra senaste åren har statsskicket funktionssätt i krissituationer åter blivit ett aktuellt problem (något som har beskrivits i Johan Hirschfeldts kapitel). Visserligen fick 1974 år regeringsform ett särskilt kapitel om rikets styrelse i händelse av krig eller krigsfara. Men detta perspektiv föll i bakgrunden under de följande årtiondenas grundlagsändringar. Den monistiska enhetsstatens omvandling till en mer uppsplittrad offentlig makt kan ha setts som en vinning i en lugn och fredlig värld. Frågan är vilka konsekvenser för samhällets motståndskraft som den försvagade regeringsmakten skulle få i händelse av en allvarlig nationell kris.

NOTER

- med och innehållet i denna artikel mycket tacksam för deras insatser i kommittéarbetet. Tack också till Olof Petersson för värdefulla synpunkter.
- 2 Svennegård (1941) där trettio olika beredskapslagar också förtecknas.
 - 3 Friberg (1973), s. 304, och SOU 2009:17, s. 83 ff.
 - 4 Tingsten (1926).
 - 5 Se bl.a. Sundell (2010) och Tuori (1988), s. 96 ff.
 - 6 SOU 1950:50, SOU 2009:17, s. 83 ff., och Friberg (1973).
 - 7 SOU 1963:17, s. 473 ff.
 - 8 SOU 1972:15, s. 215.
 - 9 SOU 1963:17, s. 334 f. och 476.
 - 10 SOU 1972:15, s. 214 ff.
 - 11 Ibid., s. 349 ff.
 - 12 Ibid., s. 353 f.
 - 13 SOU 2023:75, s. 85.
 - 14 Prop. 2009/10:80, s. 204, och Eka m.fl. (2018), s. 692 f.
 - 15 SOU 2023:75, s. 251 ff.
 - 16 Österdahl (2021), s. 262.
 - 17 SOU 1972:18, s. 33 ff.
 - 18 SOU 1972:15, s. 220.
 - 19 Ibid., s. 214 ff.
 - 20 SOU 2023:75, s. 163 f.
 - 21 SOU 2018:31, s. 59 ff., och SOU 2023:75, s. 273 ff.
 - 22 SOU 1972:15, s. 214 f.
 - 23 Prop. 1973:90, s. 444 f.
 - 24 SOU 2008:125, s. 512.
 - 25 Hirschfeldt (2020), s. 1152.
 - 26 Bet. 2005/06:KU8, s. 38, och Pettrén/Ragnemalm (1980), s. 334.
 - 27 SOU 2023:75, s. 83 ff. och 251 ff.
 - 28 SOU 2023:75 s. 93 ff. Se också en särskild översikt över beredskapslagstiftningen med dess fullmaktslagar m.m., Bilaga 3, s. 527 ff.
 - 29 Prop. 1973:90, s. 454 ff.
 - 30 Prop. 1992/93:76, s. 46 f.
 - 31 SOU 2023:75, s. 332.
 - 32 SOU 1989:42, del 1, och prop. 1992/93:76, s. 46 f.
 - 33 SOU 1986:28, s. 43 ff.
 - 34 Prop. 1987/88:6, s. 19 ff.
 - 35 Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m.
 - 36 SOU 2016:64, särskilt s. 115.
 - 37 Prop. 2021/22:246, prop. 2022/23:74 och lagen (2020:782) om operativt militärt stöd.
 - 38 Hirschfeldt & Olof Petersson (2020), s. 52 ff.
 - 39 Bet. 2009/10:KU10 och bet. 2020/21:KU20.
 - 40 Bet. 2009/10:KU10, s. 76 f.
 - 41 Prop. 2019/20:155 och bet. 2019/20:SoU20, s. 17.
 - 42 SOU 2018:31, s. 65.
 - 43 Prop. 1973:90, s. 541.
 - 44 Holmberg (2012), s. 741.
 - 45 Prop. 2019/20:143 och bet. 2019/20:CU26.
 - 46 Bet. 2021/22:KU10, s. 21.
 - 47 Bet. 2021/22:KU35, s. 49.
 - 48 Se dock vad som anförts vid not 31.
 - 49 Hirschfeldt & Petersson (2020), s. 39 ff., och SOU 2023:75, s. 103 ff.
 - 50 SOU 2023:75, s. 104 ff.
 - 51 A.a., s. 108 ff.
 - 52 SOU 2023:75, s. 93 ff.
 - 53 A.a., s. 328 ff.
 - 54 Se 2 kap. 20 § RF.
 - 55 SOU 2023:75, s. 330 ff.
 - 56 Se bl.a. prop. 2023/24:1 Utgifts-område 6 s. 69.
 - 57 SOU 2023:75 s. 118 ff.
 - 58 Dir. 2022:89.
 - 59 Prop. 2009/10:175, s. 78.
 - 60 Dir. 2023:51.
 - 61 Se förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
 - 62 Prop. 2007/08:92, s. 14.
 - 63 Prop. 1973:90, s. 397. Se vidare SOU 2021:25, s. 169 ff., med en närmare redogörelse om rege-
 - ringens myndighetsstyrning och statliga förvaltningsmyndigheters mandat i förhållande till andra statliga förvaltningsmyndigheter. Se även Hirschfeldt (2020), s. 1163 ff., och Hirschfeldt & Petersson (2020), s. 71 ff.
 - 64 SOU 2023:75, Bilaga 2., s. 431 ff.
 - 65 SOU 2022:10, s. 275 ff.
 - 66 Hirschfeldt & Olof Petersson (2020), s. 15 ff., och SOU 2023:75, s. 435 ff.
 - 67 Venice Commission (2020), s. 25.
 - 68 SOU 2023:75, s. 287 ff., för hela detta avsnitt.
 - 69 Prop. 2021/22:79, s. 82 ff.
 - 70 SOU 1995:19, s. 194 f.
 - 71 SOU 2008:61 och SOU 2008:125, s. 521 ff.
 - 72 Se en utförlig redovisning av dettas remissutfall i SOU 2023:75 s. 285 ff.
 - 73 Prop. 2009/10:90 s. 207.
 - 74 Ytr. 2019/20:KU8y.
 - 75 SOU 2022:10, s. 665 f.
 - 76 Sveriges Kommuner och Regioner (2023), s. 331.
 - 77 En sammanställning om detta finns i SOU 2023:75, s. 134 ff.
 - 78 SOU 2023:75.
 - 79 A.a., s. 21 f.
 - 80 Se förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
 - 81 Fichtelius & Petersson (2022).
 - 82 Hirschfeldt & Petersson (2022), s. 53 ff.
 - 83 SOU 2021:96, s. 275 ff.
 - 84 SOU 2008:125, s. 521 ff.
 - 85 SOU 2000:1, s. 240 ff.
- Kapitel 13: Så hur blev det?**
- Jag tackar Sverker Gustavsson, Johan Hirschfeldt, Johannes Lindvall, Ingvar Mattson, Fredrik Sterzel, Björn von Sydow och Jan Teorell för synpunkter på denna text.
- 1 Prop. 1968:27, s. 113.
 - 2 Direktiv i SOU 1963:17, s. 9.
 - 3 SOU 1963:17, s. 41.
 - 4 Prop. 1973:90 s. 154.

NOTER

- 5 Prop. 1968:27, s 187.
- 6 Westerståhl (1976), s. 4.
- 7 Hermansson (1993).
- 8 von Sydow (1989).
- 9 SOU 1963:17, s. 39.
- 10 SOU 1963:17, s. 40.
- 11 Bertil Fiskesjö, motion 1988/89:K234, 1991/92:K206.
- 12 SOU 1963:17, s. 41.
- 13 SOU 1963:17, s. 156.
- 14 Sterzel (2002); Heckscher (1959), s. 135.
- 15 KU 1938:16.
- 16 Prop. 1968:27, s. 187.
- 17 För en översikt över grundlagsändringar i modern tid, se SOU 2023:12.
- 18 SOU 1963:17, s. 150.
- 19 SOU 1963:17, s. 151.
- 20 Allan Hernelius, särskilt yttrande, SOU 1972:15, s. 336.
- 21 Stjernquist (1985), s. 245.
- 22 Stjernquist (1978), s. 370.
- 23 Redan efter ett kvartssekel uppmärksammades denna tendens. Se till exempel *Maktledning*. Demokratiutredningens forskarvolym, 1. SOU 1999:76.
- 24 Algotsson (2000).
- 25 SOU 1993:14.
- 26 RF 1 kap. 10 §.
- 27 Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet, yttrande över SOU 1993:14. Yttrandet författades av Jörgen Westerståhl.
- 28 SOU 2007:85.
- 29 RF 11 kap. 14 §, 12 kap. 10 §.
- 30 SOU 2023:12.
- 31 SOU 1963:17, s. 430 f., SOU 1972:15, s. 117.
- 32 SOU 1993:20.
- 33 RF 9 kap. 15 § i nuvarande lydelse. Riksbankens uppdrag förtydligades genom en ny riksbankslag och ändringar i regeringsformen, prop. 2021/22:41, bet. 2021/22:KU15.
- 34 SOU 1972:15, s. 116.
- 35 Prop. 1973:90, s. 190.
- 36 SOU 2008:125, s. 535 ff. RF 14 kap.
- 37 SOU 1941:20.
- 38 SOU 1963:16, SOU 1963:17.
- 39 SOU 1972:15, kap. 7.
- 40 Algotsson (1987).
- 41 Prop. 1973:90.
- 42 SOU 1975:75.
- 43 Prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56, KU 1976/77:1.
- 44 SOU 1975:75, s. 184.
- 45 Hirschfeldt (2014).
- 46 SOU 1978:34, prop. 1978/79:195, KU 1978/79:39, KU 1979/80:1.
- 47 Ds Ju 1987:8, prop. 1987/88:57, KU 1987/88:19, 1988/89:KU2.
- 48 SOU 1983:70, prop. 1986/87:151, KU 1987/88:36, 1988/89:KU2.
- 49 SOU 1993:40, prop. 1993/94:117, 1993/94:KU24, 1994/95:KU5.
- 50 SOU 2001:19.
- 51 SOU 2008:125, prop. 2009/10:80, 2009/10:KU19, 2010/11:KU4.
- 52 SOU 2013:59.
- 53 Finlands grundlag 2 kap. 15 §, RF 2 kap. 15 §.
- 54 Prop. 1973:90, s. 198.
- 55 SOU 1963:16, s. 62.
- 56 Föreskrifter som gäller "skyldigheter för enskilda" kräver lagform, det vill säga riksdagsbeslut. RF 8 kap. 2 §. Regeringsformen utgår också från att det finns en allmän skolplikt (RF 2 kap. 18 §).
- 57 SOU 1963:17, s. 37.
- 58 SOU 1963:17, s 157.
- 59 SOU 1967:26, s 96.
- 60 Kielmansegg (1977).
- 61 SOU 1964:38, SOU 1964:39, SOU 1965:54, SOU 1965:74.
- 62 Westerståhl (1976), von Sydow (1989), Carlsson (1989).
- 63 SOU 1967:26, s. 149.
- 64 Prop. 1968:27, s. 193.
- 65 Prop. 1968:27, s. 193.
- 66 Direktiv till Grundlagberedningen, SOU 1967:26, s. 97.
- 67 SOU 1987:6, s. 103 f.
- 68 SOU 1993:16, s. 159.
- 69 Prop. 1993/1994:115.
- 70 SOU 1993:21, s. 15.
- 71 SOU 1972:15, s. 86.
- 72 SOU 1993:21, bilaga.
- 73 SOU 1993:21.
- 74 Prop. 1993/94:115, 1993/94:KU44, 1994/95:KU1.
- 75 SOU 2008:125, prop. 2009/10:80.
- 76 SOU 2012:94.
- 77 Prop. 2013/14:48, 2013/14:KU16, 2014/15:KU2.
- 78 SOU 1967:26, s 100.
- 79 SOU 1972:15, s. 121.
- 80 SOU 1963:16, s. 25.
- 81 SOU 1963:16, s. 43.
- 82 SOU 1963:16 s. 32, SOU 1963:17, s. 146.
- 83 Petersson (2020).
- 84 RF 1809 i 1969 års lydelse, § 107.
- 85 RF 1974, 6 kap. 7 §.
- 86 Tingsten (1964).
- 87 KU 1977/78:36.
- 88 Westerståhl (1976), s. 10.
- 89 Westerståhl (1978).
- 90 Sterzel (1999), s. 132 f. och 223 f.
- 91 SOU 1963:17, s. 10.
- 92 SOU 1963:17, s. 105.
- 93 Prop. 1968:20, s. 186.
- 94 Prop. 1973:90, s. 505.
- 95 Stjernquist (1978), s. 370.
- 96 SOU 1994:12, s. 11.

REFERENSER

- perspektiv”. Bilaga 2 till SOU 2023:75.
- Petrén, Gustaf & Ragnemalm, Hans (1980). *Sveriges grundlagar*. Stockholm: LiberFörlag.
- Prop. 1973:90. Ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m.
- Prop. 1987/88:6. Om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara.
- Prop. 1992/93:76. Höjd beredskap.
- Prop. 2007/08:92. Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.
- Prop. 2009/10:80. En reformerad grundlag.
- Prop. 2009/10:175. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Prop. 2019/20:143. Tillfälliga åtgärder för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor.
- Prop. 2019/20:155. Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.
- Prop. 2021/22:79. En tillfällig covid-19-lag.
- Prop. 2021/22:246. Förbättrade rättsliga förutsättningar för att kunna ta emot militärt stöd från andra stater.
- Prop. 2022/23:74. Sveriges medlemskap i Nato.
- Prop. 2023/24:1. Budgetproposition för 2024. Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.
- SOU 1952:49. *Kristidspolitik och kristidshushållning i Sverige under och efter andra världskriget*. Översikt på offentligt uppdrag av Karl Åmark.
- SOU 1963:17. *Sveriges statskick, Del 2 Motiv. Förslag till regeringsform*. Betänkande av Författningsutredningen.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform ny riksdagsordning*. Betänkande av Grundlagberedningen.
- SOU 1972:18. *Norge, och den norska exilregeringen under det andra världskriget*. Undersökning av Kai Mannheimer på uppdrag av Grundlagberedningen.
- SOU 1986:28. *Folkstyrelsen under krig och krigsfara*. Delbetänkande från Folkstyrelsekommittén.
- SOU 1989:42. *Det civila försvaret, del 1*. Betänkande av CFL-utredningen.
- SOU 1995:19. *Ett säkrare samhälle*. Huvudbetänkande av Hot- och riskutredningen.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati*. Betänkande av Demokratiutredningen.
- SOU 2008:61. *Krisberedskapen i grundlagen – Översyn och internationell utblick*. Expertgruppsrapport till Grundlagsutredningen.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag del 1*. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2009:17. *Kommunal kompetenskatalog – En probleminventering*. Rapport av Agne Gustafsson till Grundlagsutredningen.
- SOU 2016:64. *Förutsättningarna enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete*. Betänkande av Förutsättningsutredningen.
- SOU 2018:31. *En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland*. Betänkande av Utredningen om en rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland.
- SOU 2021:25. *Struktur för ökad motståndskraft*. Slutbetänkande av Utredningen för civilt försvar.
- SOU 2021:96. *Säkerhet och tillgänglighet vid val*. Slutbetänkande av 2020 års valutredning.
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin*. Slutbetänkande av Coronakommissionen.
- SOU 2023:75. *Stärkt konstitutionell beredskap*. Betänkande avgivet av Kommittén om beredskap enligt regeringsformen.
- Sundell, Jan-Olof (2010). ”The Destruction of Democracy and of Civil Rights in Germany 1933”. *Scandinavian Studies in Law*, vol. 55.
- Svennegård, Carl (1941). ”Översikt över beredskapslagstiftningen”. *Svensk Juristtidning*, s. 503.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Att lära av en kris Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*. Rapport av SKR.
- Tingsten, Herbert (1926). *Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism*. Lund: Gleerup.
- Tuori, Kaarlo (1988). ”Nödtillståndsrätten i Tyskland och Finland på 1920- och 1930-talen”. *Retfærd*, no. 41.
- Venice Commission (2020). *Respect for Democracy, Human Rights and the rule of Law – Reflections*. Report CDL-AD(2020)014-e26 maj 2020.
- Yttrande 2019/20:KU8y. *Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*. Konstitutionsutskottets yttrande.
- Österdahl, Inger (2021). ”Krig eller fred: Om regeringsformens definition av krig”. *Svensk Juristtidning*, nr 4.

Kapitel 13: Så hur blev det?

Algotsson, Karl-Göran (2000). *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS Förlag.

Carlsson, Ingvar (1989). ”Att regera under den nya författningen”. *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 92, nr 2.

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

Hermansson, Jörgen (1993). *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och orga-*

REFERENSER

- niserade intressen i Sverige.* Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hirschfeldt, Johan (2014). "Författningens kärnvärden: symbolik, politik och juridik", i Karin Åhman, red., *Regeringsformen 40 år 1974–2014*. De Lege, Juridiska Fakulteten i Uppsala. Årsbok 2014. Uppsala: Lustus Förlag.
- Kielmansegg, Peter Graf (1977). *Volkssouveränitet. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität*. Stuttgart: Ernst Klett Verlag.
- Petersson, Olof (2020). "1809, 1814, 1974, 2014: Författningpolitiska vägval i Sverige och Norge", i Iris Nguyen-Duy m.fl., red., *Uten sammenligning, Festskrift til Eivind Smith 70 år*. Oslo: Fagbokforlaget.
- SOU 1941:20. *Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen*. Avgivet av inom Justitiedepartementet tillkallade sakkunniga.
- SOU 1963:16. *Sveriges statskick, Del 1 Lagförslag. Förslag till regeringsform*. Författning utredningen 6.
- SOU 1963:17. *Sveriges statskick, Del 2 Motiv. Förslag till regeringsform*. Författning utredningen 6.
- SOU 1964:38. *Sammanställning av remissyttranden över Författning utredningens förslag till ny författning*. Del 3.
- SOU 1964:39. *Rapport och arbetsmaterial från arbetsgruppen för det kommunala sambandet*. Juni 1964. Utarbetad inom Justitiedepartementet.
- SOU 1965:54. *Författningsfrågan och det kommunala sambandet*. Betänkande avgivet av Länsdemokratiutredningen.
- SOU 1965:74. *Gemensam valdag*. Betänkande I av 1965 års valtekniska utredning.
- SOU 1967:26. *Partiell författningsreform*. Betänkande av Grundlagberedningen.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*. Betänkande avgivet av Grundlagberedningen.
- SOU 1975:75. *Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen*. Betänkande av 1973 års fri- och rättighetsutredning.
- SOU 1978:34. *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter*. Betänkande av Rättighetsskyddsutredningen.
- SOU 1983:70. *Värna yttrandefriheten*. Betänkande av Yttrandefrihetsutredningen.
- SOU 1987:6. *Folkstyrelsens villkor*. Betänkande av Folkstyrelsekommittén.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommissionens förslag.
- SOU 1993:20. *Riksbanken och prisstabiliteten*. Betänkande av Riksbanksutredningen.
- SOU 1993:21. *Ökat personal*. Betänkande av Personvalskommittén.
- SOU 1993:40. *Fri- och rättighetsfrågor*. Delbetänkande av Fri- och rättighetskommittén.
- SOU 1999:76. *Maktindelning*. Demokratiutredningens forskarvolym 1.
- SOU 2001:19. *Vissa grundlagsfrågor*. Delbetänkande av 1999 års författning utredning.
- SOU 2007:85. *Olika former av normkontroll. Expertgruppsrapport*. Grundlagsutredningens rapport 8.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2012:94. *Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater*. Delbetänkande av 2011 års vallagskommitté.
- SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar. Vilka fall omfattas av 2 kap 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas?* Betänkande av Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar.
- SOU 2023:12. *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*. Slutbetänkande av 2020 års grundlagskommitté.
- Sterzel, Fredrik (1999). *Parlamentarismen i författningen*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Sterzel, Fredrik (2002). "Ett kvartssekel efter det författninglösa halvsekle", i Eivind Smith, red., *Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sternquist, Nils (1978). "Tillkomsten av Sveriges nya regeringsform", *Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland*, vol. 114, nr 5.
- Sternquist, Nils (1985). "Riksdagen i vår tid: tiden efter 1921", i Herman Schück m.fl., red., *Riksdagen genom tiderna*. Första upplagan. Stockholm: Sveriges riksdag, Riksbankens Jubileumsfond.
- Sydow, Björn von (1989). *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tiden.
- Tingsten, Herbert (1964). *Skall kungamakten stärkas? Kritik av författningsförslaget*. Stockholm: Aldus Bonnier.
- Westerstahl, Jörgen (1976). "Författning utredningen". *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 79, nr 1.
- Westerstahl, Jörgen (1978). "Grundlagen och regeringsbildningen". *Svenska Dagbladet*, 12 oktober 1978.