

Tommy Möller red.

# En författning i tiden

REGERINGSFORMEN UNDER 50 ÅR



MEDSTRÖMS BOKFÖRLAG



# 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

Boken är utgiven av Medströms Bokförlag i samarbete med  
Stockholms universitet och Riksbankens Jubileumsfond.



Bokförläggare Thomas Magnusson  
Medströms Bokförlag  
Artillerigatan 13  
Östra Blockhuset  
114 51 Stockholm

© Författarna och förlaget 2024

Omslagsbilder: upptill Lennart Edling/Bonnierarkivet/SCANPIX/TT;  
nedtill Mistervlad/Shutterstock.com

Formgivare: Lars André, Medströms Bokförlag

ISBN: 978-91-7329-189-7 (pdf)

Detta verk är licensierat under  
Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Dela Lika 4.0  
Sverige licens. För att se en kopia av denna licens, besök  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.sv>



# INNEHÅLL

Förord .....	7	<i>Göran Sundström</i>	
<i>Tommy Möller</i>		<b>9. Styrbar, lagbunden och sannfärdig</b> .....	211
<b>1. Inledning</b> .....	9	Statsförvaltningen	
<i>Tommy Möller</i>		<i>Karin Åhman</i>	
<b>2. Från folksuveränitet till maktdelning</b> .....	17	<b>10. Ett mer europeiskt Sverige</b> .....	243
Författningens grundprinciper		Domstolarnas ställning i regeringsformen	
<i>Thomas Bull</i>		<i>Olof Petersson och Jan Teorell</i>	
<b>3. Från ideal till realitet</b> .....	45	<b>11. Regeringsformens parlamentariska förankring</b> .....	269
Regeringsformens rättighetsskydd		Normen om bred politisk enighet	
<i>Joakim Nergelius</i>		<i>Johan Hirschfeldt</i>	
<b>4. EU-medlemskapet</b> .....	69	<b>12. En regeringsform även för orostider?</b> .....	293
EU-rätten i förhållande till svensk grundlag		Förutsättningarna för beredskap i krig och fredstida krissituationer	
<i>Annika Fredén</i>		<i>Olof Petersson</i>	
<b>5. Hur rösten räknas</b> .....	93	<b>13. Så hur blev det?</b> .....	331
Om valsystemet		En utvärdering av 1974 års regeringsform	
<i>Johannes Lindvall</i>		<b>Noter</b> .....	361
<b>6. Att ha riksdagens förtroende</b> .....	113	<b>Referenser</b> .....	381
Bruket av misstroendeförklaringar		<b>Bildkällor</b> .....	403
<i>Hanna Bäck och Jan Teorell</i>		<b>Register</b> .....	405
<b>7. Statsministeromröstning och regeringsbildning</b> .....	143	<b>Om författarna</b> .....	415
Om investiturreglerna			
<i>David Karlsson</i>			
<b>8. Kommunernas makt</b> .....	181		
Den kommunala självstyrelsen i det svenska statsskicket			



# FÖRORD

I ett demokratiskt statsskick är de formella ramarna helt avgörande. Sverige hör till de länder som haft en skriven grundlag, som reglerar hur landet styrs och hur de offentliga institutionerna fungerar i relation till varandra. En konstitution i modern mening antogs år 1809. Drygt 160 år senare reviderades och moderniserades de svenska grundlagarna, och regeringsformen som beslutades år 1974 är det formella ramverk som svensk politik fortfarande arbetar inom.

Mycket har hänt i Sverige och i vår omvärld under dessa 50 år. Den politiska kartan i riksdagen har ritats om, Sverige har blivit medlem av Europeiska unionen och vi har antagit ett antal internationella konventioner som ska styra de svenska lagarnas utformning. Ändå har konstitutionella frågor varit märkligt frånvarande i debatten. Vilka utmaningar – och möjligheter – finns det med att behålla den regeringsform som efter omsorgsfullt utredningsarbete beslutades av riksdagen 1974 och sedan trädde i kraft den 1 januari 1975?

Sedan Riksbankens Jubileumsfond (RJ) bildades år 1964 har parlamentarismens historia, Sveriges demokratiska system och den politiska kulturen hört till prioriterade forskningsområden. Som fristående stiftelse står vi också riksdagen nära genom att riksdagsledamöter tillsammans med forskare ingår i vår styrelse. Boken *En författning i tiden* ska därför ses mot bakgrund av RJ:s långa tradition av att stödja forskning om det svenska politiska systemet. Projektet har tillkommit på initiativ av riksdagsdirektören Ingvar Mattson och professor Tommy Möller vid Stockholms universitet, och boken ges ut i samarbete med Medströms Bokförlag.

Marika Hedin, vd  
Riksbankens Jubileumsfond





# 1

*Tommy Möller*

## INLEDNING

DEN 6 MARS 2024 är det femtio år sedan uppläsandet av Kungl. Maj:ts öppna brev om att en ny regeringsform utfärdats genom kungörelse samma dag. Detta skedde under högtidliga former. Talmannen Henry Allard (S) överlämnade strax efter klockan tio på förmiddagen ordet till justitieminister Lennart Geijer och av riksdagens protokoll framgår att dennes uppläsning ”åhördes av kammarens ledamöter stående”.<sup>1</sup> Därmed var 1809 års regeringsform förpassad till historien.

1974 års regeringsform är en mödosamt hopsnickrad kompromiss som antogs efter drygt två decenniers utredande. I Sverige hade partiernas intresse för författningspolitik länge varit begränsat efter parlamentarismens och den allmänna rösträttens införande.<sup>2</sup> Den författningspolitiska debatten, som hade varit intensiv i flera decennier, upphörde när demokratiseringen väl var genomförd. Under efterkrigstiden började emellertid de borgerliga partierna att föra fram olika förslag på författningsreformer som skulle begränsa den socialdemokratiska dominansen. Det handlade om att infoga ett maktdelningsinslag genom att ge folkomröstningsinstitutet en starkare ställning. Det restes också krav på att tvåkamrarsystemet skulle avskaffas, framför allt från dåvarande Folkpartiet, eftersom

den första kammaren i praktiken hade kommit att fungera som en konstitutionell fallskärm för Socialdemokraterna. Det förnyade intresset för författningspolitik mynnade 1954 ut i tillsättandet av Författningsutredningen, vars uppgift blev att göra ”en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem [...] och på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning”<sup>3</sup>.

Efter att utredningens slutbetänkande presenterats 1963 tillsattes tre år senare en ny utredning, Grundlagberedningen, som 1967 först lade fram ett förslag till en partiell författningsreform om bland annat införande av enkammarriksdag, vilket efter riksdagsbeslut 1968/69 skedde från 1970. Därefter, 1972, presenterades ett förslag till en ny regeringsform vilken efter två riksdagsbeslut 1973/74 trädde i kraft den 1 januari 1975.

Svensk politik hade under efterkrigstiden präglats av stabilitet och på det hela taget ansågs det politiska systemet fungera väl. Därför utformades 1974 års regeringsform med utgångspunkten att reformeringen skulle vara *kodifierande*: den praxis som vuxit fram skulle skrivas in i den nya regeringsformen.

Den gamla regeringsformen från 1809 hade formellt gällt länge efter att den hade blivit obsolet. Reformförespråkarna upplevde en besvärande diskrepans mellan det formella och det reella styrelseskicket och ansåg det angeläget med en genomgripande reform, där den rådande situationen återspeglades i den skrivna konstitutionen. Att nöja sig med att tala om den ”levande författningen” var enligt detta synsätt varken rimligt eller hållbart. Samtidigt ville en del slå vakt om den gamla författningen, dels av pietetsskäl, dels av praktiska skäl: den gamla författningens elasticitet ansågs vara en av dess förtjänster. Det var det förra synsättet som segrade.

Under den långvariga perioden med en regeringsform som i praktiken var obsolet hade det etablerats en särskild författningskultur. Regeringsformen betraktades som mindre viktig. ”Alla inom politik, domstolar och förvaltning vände sig vid att inte behöva tänka närmare på skriven grundlag. RF [regeringsformen] hörde inte hemma vare sig i den politiska eller den rättsliga argumenteringen”, konstaterar de båda juristerna Thomas Bull och Fredrik Sterzel i sin bok *Regeringsformen* (2010).<sup>4</sup>

Denna författningskultur fanns kvar även när den nya regeringsformen hade införts: ”Det tog en tid innan det slog igenom att den nya RF faktiskt har större relevans än den gamla.” Alla som var verksamma inom politik, rättsväsende och förvaltning hade vant sig vid att inte behöva tänka närmare på den skrivna grundlagen. ”RF hörde inte hemma vare sig i den politiska eller i den rättsliga argumenteringen”<sup>5</sup>, konstaterar Bull och Sterzel. I den meningen fanns även ett *konstituerande* inslag när den nya regeringsformen antogs.

Ett övergripande syfte med reformen var alltså att modernisera författningen så att den passade i det nya samhället. Grundlagen skulle vara ändamålsenlig. *En författning i tiden!*

Och 1974 års regeringsform är onekligen präglad av sin samtid: folksuveränitetsprincipen står konsekvent i fokus. Folkviljan, som den kom till uttryck i val, skulle förverkligas snabbt och effektivt, utan balanserande inslag som förhindrade eller fördröjde detta. I det avseendet skiljde sig den nya regeringsformen från den tidigare.

Hur blev det? Syftet med det projekt som här redovisas är att analysera den författningpolitiska utvecklingen under de halvsekel som förflutit sedan regeringsformen antogs. I denna bok skärskådas det svenska statsskicket grundvalar, som återges i portalparagrafen:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.<sup>6</sup>

Utgångspunkten är alltså de sex principer som återfinns här: folksuveränitet, fri åsiktsbildning, representativ demokrati, parlamentarism, kommunal självstyrelse samt maktutövningens lagbundenhet. Utifrån intentionerna med den nya regeringsformen är det av intresse att försöka utröna hur dessa principer har efterlevts och fungerat. Inte minst mot bakgrund av de omfattande samhällsförändringar som ägt rum under denna tidsperiod är förändringsperspektivet ett centralt tema. Har innebörden av principerna förändrats?

*Folksuveräniteten* är således det centrala och överordnade värdet i regeringsformen, ett värde som förverkligas genom riksdagens överhöghet men begränsas av principen om maktutövningens *lagbundenhet*, den så kallade legalitetsprincipen. Förhållandet mellan politik och juridik, det vill säga huruvida och på vilket sätt folksuveräniteten ska begränsas av maktindelning och andra konstitutionella inslag, har under senare tid varit föremål för omfattande diskussion. Hur dessa övergripande principer kommit till uttryck i författningpolitiken avhandlas av undertecknad i kapitel 2.

Förutsättningarna för den *fria åsiktsbildningen* har förbättrats genom ett starkare skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Samtidigt har exempelvis yttrandefrihetens villkor blivit föremål för stor uppmärksamhet under senare år, inte minst genom det förändrade medielandskapet. I kapitel 3 beskriver Thomas Bull hur grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna har för-

Frågan huruvida rösträtt föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

3 §

Ordinarie val till riksdagen förrättas vart tredje år.

4 §

Regeringen får förordna om extra val till riksdagen mellan ordinarie val. Extra val hålles inom tre månader efter förordnandet.

Efter val till riksdagen får regeringen icke förordna om extra val förrän tre månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Ej heller får regeringen förordna om extra val ~~under tid då~~ dess ledamöter efter det att samtliga har entledigats uppehåller sina befattningar i ~~av-~~ ~~bidrag~~ på att ny regering skall tillträda.

Bestämmelser om extra val i visst fall finns i 6 kap. 3 §.

*medan //  
Lg väntan  
stendött ord!*

## Språkgranskning

I ett brev till departementsrådet Björn Orrhede vid Justitiedepartementet, daterat den 15 mars 1973, framgår att Bertil Molde, då chef för Institutet för svensk språkvård, fått i uppdrag att textgranska ett utkast till 1974 års regeringsform. I brevet framhåller Molde att han på åtskilliga ställen föreslagit ändrade formuleringar eller skrivit frågor. Han påpekar också att det är svårt att kriarätta en text som denna eftersom varje ändring av språklig natur "kan ställa till med en massa äventyrligheter med innehållet". Molde anser också att det är besvärligt att komma in i arbetet i ett så sent

skede. "För jag tycker att rent språkligt är regeringsformen inget mästerverk – det kan väl bero på de många kockar som har varit verksamma."

Bland Moldes kommentarer i marginalerna finner man bland annat påpekan- den som "lite dunkelt", "nu blir det ännu dunklare", "stendött ord" och "Kan det inte uttryckas mera stringent?" Genom att följa Moldes råd och ändra formuleringen om Riksbanken till "Riksbanken är myndighet under riksdagen" undvek man att teckna bilden av att banken finns i riksdagens källare.

## 11 §

En inom riksdagen utsedd lönedelelegation överlägger i förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skall gälla för statens arbetstagare eller i övrigt tillhör riksdagens prövning, med statsråd som regeringen bestämmer. Beträffande arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter överlägger lönedelelegationen dock i stället med den som riksdagen bestämmer. Lönedelelegationen får på riksdagens vägnar godkänna avtal i sådan fråga eller, om frågan har undantagits från avtal, förslag till reglering av den. Vad nu sagts gäller ej om riksdagen för visst fall har beslutat annat.

Närmare bestämmelser om lönedelelegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen.

## 12 §

*Här ingår också! Det gäller ju konkret ledning av banken - !!  
med banken i riksdagens källare !!*

Under riksdagen finns riksbanken.

Riksbanken förvaltas av sju fullmäktige. En av dessa och en suppleant för honom förordnas av regeringen för tre år i sänder. Övriga sex väljes av riksdagen. Den fullmäktige som regeringen har förordnat är ordförande. Han får ej utöva annan befattning inom riksbankens ledning. Bestämmelser om riksdagens val av fullmäktige, om riksbankens ledning i övrigt samt om dess verksamhet meddelas i riksdagsordningen och annan lag.

Fullmäktig som riksdagen vägrar ansvarsfrihet är därmed skild från sitt uppdrag. Regeringen kan återkalla förordnandet för ordföranden eller för dennes suppleant.

## 13 §

Endast riksbanken har rätt att utgiva sedlar. Bestämmelser

ändrats under det halvsekel som förflutit sedan regeringsformen antogs. En avgörande roll för det förstärkta rättighetsskyddet har det svenska EU-medlemskapet haft. De övergripande konstitutionella implikationerna av medlemskapet diskuteras närmare av Joakim Nergelius i kapitel 4. Jämte rättighetsfrågorna riktas här fokus även på vad europeiseringen inneburit för de svenska domstolarna.

I den *representativa demokratin* ankommer det på partierna att se till att riksdagen återspeglar befolkningens sammansättning i stort och att väljarnas preferenser korresponderar någorlunda väl mot de beslut som fattas i riksdagen. Valsystemet är den konstitutionella mekanism som ska säkerställa detta. (Folkomröstningar – som i den författningspolitiska debatten tidigare varit ett framträdande tema – utgör endast ett komplement.) I kapitel 5 analyserar Annika Fredén hur det proportionella valsystemet har fungerat när det gäller att leva upp till den representativitet som utgör valsystemets ideal. Särskilt fokus ligger på fyraprocentsspärrens inverkan på representativiteten.

*Parlamentarismen* etablerades redan 1917 men fram till den partiella grundlagsreformen 1970 saknades det instrument att säkerställa riksdagens överhöghet. Därefter, det vill säga under de femtio år som regeringsformen funnits, har riksdagen vid åtskilliga tillfällen använt det skarpaste av de instrument som finns för att hävda denna konstitutionella överhöghet, nämligen att begära misstroendevotum, och vid ett tillfälle (2021) har det resulterat i regeringens avgång. I kapitel 6 undersöker Johannes Lindvall misstroendeinstitutet. Har regelverket använts i enlighet med de ursprungliga intentionerna?

Över huvud taget har parlamentarismen genomgått förändringar genom att nya partier blivit representerade i riksdagen och genom att nya konfliktdimensioner utkristalliserats. Det har försvårat regeringsbildningen och gjort den svenska parlamentarismen mindre stabil. I kapitel 7 uppmärksammar Hanna Bäck och Jan Teorell hur reglerna för de så kallade investitumröstningarna (den beslutsform som gäller när riksdagen utser regeringen) fungerat. Det sker först i ett jämförande perspektiv, och därefter undersöks hur den obligatoriska statsministeromröstningen som infördes i Sverige 2010 påverkat den svenska parlamentarismen.

Den *kommunala självstyrelsen* betonas som en av grundprinciperna i portalparagrafen. Det är ytterst riksdagen som avgör självstyrelsens omfattning och det är uppenbart att regeringar oberoende av politisk färg tenderar att se tämligen instrumentellt på hur denna princip ska tolkas. I kapitel 8 analyserar David Karlsson den spänning som finns mellan demokratiska och legalistiska perspektiv. Trots att den kommunala självstyrelsen är en av grundprinciperna i regerings-

formens portalparagraf är det konstitutionella skyddet begränsat. Men självstyrelsen är ändå i realiteten stark vid en internationell jämförelse.

*Maktutövningens lagbundenhet* slutligen berör domstolarnas ställning och förvaltningspolitiken i bred mening. Här har stora förändringar ägt rum efter att 1974 års regeringsform infördes, återigen inte minst genom EU-medlemskapet. I kapitel 9 beskriver Göran Sundström den roll som statsförvaltningen tilldelats i regeringsformen. Förvaltningen ska vara demokratiskt styrbar, agera utifrån lagbundenhetsprincipen men samtidigt även vara kostnadseffektiv. Sedan regeringsformen tillkom 1974 har grundlagsregleringen av förvaltningens organisation och arbetssätt präglats av stabilitet, men författningspolitiken har trots detta i praktiken fått betydande konsekvenser för förvaltningen, inte minst när det gäller frågan om myndigheternas självständighet. Hur domstolarnas ställning reglerats i regeringsformen behandlas av Karin Åhman i kapitel 10. Här analyseras Europarättens betydelse för svenska domstolar, liksom domstolarnas självständighet och oberoende; i anslutning till den judikalisering, eller juridifiering som det också kallas – det vill säga maktförskjutningen från politik till juridik – som ägt rum analyseras avslutningsvis frågan om domstolarnas makt.

Utöver de grundprinciper som återfinns i portalparagrafen ägnas två kapitel i boken åt några centrala författningspolitiska procedurer. I kapitel 11 analyserar Olof Petersson och Jan Teorell regeringsformens parlamentariska förankring. Den politiska kulturen i Sverige har under lång tid kännetecknas av konsensus, inte minst inom författningspolitiken. Ambitionen att nå en så bred politisk enighet som möjligt har genomgående varit legio vid grundlagsändringar. De utredningar som funnits har ansträngt sig för att finna samlande lösningar och de allra flesta beslut om grundlagsändringar har fattats efter blocköver-skridande överenskommelser. Men det finns undantag. Rege-ringsformen 1974 beslutades exempelvis efter en ganska lång rad voteringar vid det första beslutet 1973.

I kapitel 12 analyserar Johan Hirschfeldt huruvida regeringsformen är ändamålsenlig även i orostider. Reglerna för krig och krigsfara i regeringsformens kapitel 15 baseras i motsats till vad som ofta är fallet i andra länder inte på konstitutionell nödrätt, i stället gäller legalitetsprincipen, och för kris-situationer i fredstid finns inga särskilda bestämmelser i regeringsformen. Möjligheter till så kallade snabbspår finns dock, men eftersom det säkerhetspolitiska läget har förändrats sedan regeringsformen infördes för femtio år sedan har kraven på en god krisberedskap ökat, och grundlagens ändamålsenlighet i det avseendet blir i kapitel 12 föremål för analys.

## INLEDNING

Boken avslutas med en utvärdering av 1974 års regeringsform. I kapitel 13 konstaterar Olof Petersson att grundlagsreformen i flera avseenden har levt upp till förväntningarna men att det samtidigt också har ägt rum några betydelsefulla förändringar sedan 1974. Innebörden av detta är att riksdagen därigenom kan sägas ha ”erkänt” att det funnits mindre väl fungerande inslag i regeringsformen.



# 2

Tommy Möller

## FRÅN FOLKSUVERÄNITET TILL MAKTDELNING

---

### Författningspolitikens grundprinciper

*Regeringsformen från 1974 bygger på principen om folksuveränitet: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.” Med tiden har det blivit starkare inslag av konstitutionalism – det vill säga maktdelning, grundlagsskyddade rättigheter och möjlighet för domstolar till lagprövning. Framför allt har de medborgerliga fri- och rättigheterna fått ett förstärkt skydd, inte minst som en konsekvens av det svenska EU-medlemskapet och att Europakonventionen inkorporerats i det svenska rättssystemet. En maktförskjutning från politiken till domstolarna – en så kallad judikalisering – har ägt rum som kompletterat eller rentav utmanat folksuveränitetsprincipen.*

NÄR REGERINGSFORMEN ANTOGS 1974 var ett centralt inslag att den makt-delningsprincip som 1809 års regeringsform byggde på skulle ersättas med folksuveränitetsprincipen. Genom att övergå från en dualistisk författningsmodell där makten delades mellan kungen och riksdagen till en monistisk modell, där makten utgick från riksdagen via folket i allmänna val, skulle regeringsformen inte bara motsvara den praktik som varit rådande sedan demokratins genombrott, det skulle också tydligt framgå att maktindelningen nu var utmönstrad.

Den gamla regeringsformen hade varit obsolet under en lång tid – perioden mellan demokratins införande och den nya regeringsformen har karakteriserats som ”det författningslösa halvsekle”<sup>1</sup> – och mycket hade förändrats under den tiden. Författningsutredningen, som tillsattes redan 1954, betonade att det politiska systemet utmanades av efterkrigstidens omfattande samhällsförändringar och att det var angeläget att utforma en mer ändamålsenlig konstitution: ”Det demokratiska systemet måste äga arbetsduglighet för att kunna lösa de nya problem som samhällsomdaningen för med sig.”<sup>2</sup>

Ett liknande resonemang fördes av Grundlagberedningen, vars uppgift var att utarbeta själva förslaget till ny regeringsform. I en formulering som återkom i regeringens proposition framhölls det som nödvändigt att regeringen fick ”de befogenheter som krävs för att den skall kunna agera med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt”<sup>3</sup>

Det är värt att notera hur demokratins funktionsduglighet betonades; det centrala var att säkerställa att det politiska systemets handlingskraft. Kapacitetsdimensionen blev på ett begreppsligt plan en komponent i demokratin, en förutsättning för folkviljans förverkligande.

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”<sup>4</sup> Så lyder den första meningen i den nya regeringsformen. I denna portalparagraf, där statskicketts övergripande principer anges, finns också legalitetsprincipen inskriven, det vill säga att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Folksuveränitetsprincipen fick därmed sällskap av rättsstatsprincipen.

Det är en etablerad föreställning om att dessa tre författningspolitiska principer var vägledande när den nya regeringsformen infördes: förutom folksuveränitet (demokrati) och maktindelning (konstitutionalism) också handlingskraft (effektivitet). Det sätt på vilket demokratibegreppet definierades i debatt och förarbeten gör att denna föreställning går att problematisera, vilket ska göras i detta kapitel där den svenska författningspolitiken sedan 1974 står i förgrunden.

## MÅLKONFLIKTER

Enligt en vanligt förekommande teoretisk modell utformas författningspolitik i skärningspunkterna mellan de tre ovan nämnda principerna. Samtliga är viktiga för att ett demokratiskt system ska fungera väl.<sup>5</sup> Principerna går delvis att härleda tillbaka till konstitutionsutskottets memorial från 1809:

Utskottet har sökt att bilda en *Styrande Makt*, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; En *Lagstiftande Makt*, visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd;

En *Domare-Makt*, självständig under Lagarna, men ej självhärskande över dem. Det har vidare sökt att rikta dessa Makter till inbördes bevakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningsförmåga.<sup>6</sup>

Skillnaden är naturligtvis att den demokratiska principen lyste med sin frånvaro i 1809 års regeringsform. Likväl framträder olika författningspolitiska principer som potentiellt är motstridiga: å ena sidan den exekutiva maktens handlingskraft, å andra sidan den lagstiftande maktens motmakt i form av tröghet och möjlighet till eftertanke. Därtill kom den dömande maktens självständighet.

Eftersom de författningspolitiska principerna inte nödvändigtvis harmoniserar krävs avvägningar och när så sker görs författningspolitiska vägval. Folksuveränitetsprincipen innebär att folket självt bestämmer över sina angelägenheter och är därför självklar i en demokrati. I praktiken är detta dock inte helt okomplicerat. Vilka ingår i folket och vem avgör vilka som ska inkluderas? Politisk jämlikhet är en demokratisk grundprincip som implicerar att majoritetsprincipen tillämpas vid oenighet.<sup>7</sup> Här kolliderar demokratin med konstitutionalismens idéer om att statens makt bör vara bunden, begränsad och balanserad. Den centrala tankefiguren i detta perspektiv är att folkviljan ska tämjas.

Rättsstatstanken är ursprungligen en reaktion mot det kungliga enväldet och har införlivats som en central komponent i den liberala demokratimodellen. Denna typ av idéer ansågs dock problematiska när 1974 års regeringsform antogs. Konstitutionalism stod i konflikt med en handlingskraftig demokrati.<sup>8</sup> Var gränsen skulle gå för majoritetsstyret var inte föremål för någon egentlig debatt. Inom demokratiforskningen har frågan däremot stått högt upp på dagordningen. Tillspetsat formulerat handlar det om hur mycket demokrati en demokratisk styrelse egentligen tål.

Det finns dock en oupplöslig koppling mellan konstitutionalism och demokrati: en demokratisk ordning är inte möjlig utan fri åsiktsbildning. En demokratiskt vald församling kan visserligen inskränka möjligheten till yttrandefrihet och andra opinionsfriheter, vilket formellt kan betraktas som ett demokratiskt legitimt beslut, men det är likväl ett beslut som i praktiken undergräver demokratin.<sup>9</sup>

Sedan länge har även institutionell verkningskraft betraktats som en viktig författningspolitisk princip. Redan i konstitutionsutskottets memorial från 1809 betonades kapacitetsaspekten, och i de olika varianterna av den teoretiska modellen om författningspolitikens triangeldrama utgör effektivitet ett av de tre hörnen. Utgångspunkten är att folkviljans förverkligande inte bara förutsätter att folkets

vilja är möjlig att fastställa. Folkviljan måste också kunna genomföras. Om de demokratiska institutionerna saknar handlingskraft blir demokratin en chimär. Det är värt att notera att kapacitetsdimensionen är inkapslad i demokratibegreppet i de förarbeten och i den debatt som föregick 1974 års regeringsform. Någon konflikt mellan demokrati och effektivitet ansågs inte finnas. I de överväganden som skedde i anslutning till att regeringsformen antogs handlade det därför egentligen inte om att beakta tre författningspolitiska principer utan enbart två: å ena sidan en handlingskraftig demokrati och å andra sidan konstitutionalism. Och den förra principen överskuggade den senare med marginal.

Det är samtidigt uppenbart att effektivitetsvärden, om de prioriteras alltför ensidigt, kan underminera demokratin. Handlingskraft kan exempelvis innebära att vissa beslut behöver ”snabbspår” i beslutsprocessen, vilket minskar utrymmet för debatt och beredning. Demokratiska beslutsprocesser kännetecknas av att de är tidskrävande eftersom de innehåller sådant som debatt, förhandling, förankring och beredning. Det leder ibland till senfärdighet och i värsta fall till handlingsförklammning. Ur ett effektivitetsperspektiv kan det dessutom inom vissa områden, som är tekniskt komplicerade och kräver stor kunskap, vara nödvändigt att ge experter stort inflytande. Formellt har de folkvalda i allmänhet sista ordet men i det moderna och komplexa samhället ligger inte sällan den reella makten hos experterna.

Den teoretiska modellen med de tre författningsprinciperna säger ingenting om hur de tre principerna ska vägas av mot varandra för att demokratin ska fungera optimalt. I de liberala demokratierna är i varierande grad folksuveränitetsprincipen sammanfogad med konstitutionalismen och beroende på vilken tonvikt som läggs på dessa principer kan olika demokratiska system skilja sig åt högst väsentligt. Ytterst är det inte heller bara en normativ fråga vad som kännetecknar en optimalt fungerande demokrati, utan även en empirisk. Det finns inte *en* modell som alltid passar bäst. Kontextuella skillnader finns mellan olika länder beroende på historiska, kulturella och sociala faktorer. I sammanhanget bör en åtskillnad göras mellan vad som *är* demokrati och vad som är *bra* för demokratin. Förvisso åsidosätts demokratiska värden om den folkvalda majoriteten inte har rätt att fatta vissa beslut. Men det behöver inte nödvändigtvis vara dåligt för demokratin, sett ur ett instrumentellt och legitimitetsmässigt perspektiv.

Hur har då de författningspolitiska principerna kommit till uttryck sedan 1974 års regeringsform infördes? Åtskilligt har hänt som förändrat förutsättningarna under detta halvsekel. Det politiska landskapet har förändrats. Globaliseringen har inneburit att det nationella handlingsutrymmet kringskurits. Sve-

rige har blivit medlem i Europeiska unionen. Regeringsformen har förändrats vid flera tillfällen, särskilt 2010 då en omfattande reformering ägde rum. Först finns det dock anledning att närmare skärskåda hur folksuveränitetsidéen kom att präglade 1974 års regeringsform.

#### ÅTER TILL FRIHETSTIDEN?

Som Olof Petersson och Jan Teorell visar i kapitel 11 nåddes – trots en lång rad motsättningar – en bred politisk enighet när regeringsformen antogs 1974. Men ”bred enighet” innebar inte att det rådde full konsensus. Dels ställdes ett av de fem partierna i riksdagen, dåvarande Vänsterpartiet kommunisterna (VPK), helt utanför processen eftersom partiet inte ansågs kvalificera in i den demokratiska gemenskapen.<sup>10</sup> Dels fanns motsättningar om bland annat monarkin, valfrågor, fri- och rättigheter, riksdagens storlek och arbetsformer och regeringens maktställning. Partierna lyckades inte lösa alla dessa konflikter. När riksdagen 1973 röstade första gången om den nya regeringsformen hölls inte mindre än 49 vote-ringar. Motsättningarna kvarstod i sak men vid det andra och slutgiltiga riksdagsbeslutet 1974 var det bara VPK som röstade nej, vilket innebar att 94 procent av ledamöterna gav sitt stöd till en ny regeringsform.

När det gällde folksuveräniteten rådde emellertid enhällighet. Denna princip var så konsekvent genomförd att statsvetaren Fredrik Lagerroth såg likheter med frihetstidens ständervälde. Lagerroth konstaterade att den nya regeringsformen helt saknade maktodelningsinslag:

All makt är samlad hos riksdagen såsom folkets främsta företrädare som utövar den antingen direkt via lagstiftningen eller indirekt vid riksstyrelsen genom regeringen, som i allt väsentligt har riksdagen att tacka för sitt maktinnehav och som är beroende av den för sitt fortsatta åtnjutande. Konungen är i huvudsak reducerad till representativa uppgifter. Det torde inte finnas någon författningshistoriskt så obildad svensk medborgare att han icke känner igen denna såsom ny presenterad författningstyp såsom en gammal bekant. Det är ju frihetstidens maktägande ständer som gå igen.<sup>11</sup>

Jämförelsen med 1700-talets ständervälde må vara drastisk men att det handlade om ett konsekvent avståndstagande från maktodelningstanken var uppenbart. Det var inte bara den gamla dualismen från 1809 som förpassades till historien. Varken kontrollmakten eller de medborgerliga fri- och rättigheterna gavs någon framträdande plats i den nya grundlagen.<sup>12</sup>





## Riksmötets öppnande

Fram till dess att den nya regeringsformen trädde i kraft 1975 kallades riksmötets öppnande för riksdagens högtidliga öppnande och ägde rum inför kungen i Rikssalen på Stockholms slott. Den gamla öppningsceremonin var fastslagen i 1617 års riksdagsordning, som utarbetats av Axel Oxenstierna. Ett dramatiskt inslag i den gamla ceremonin var när drabanterna iförda Karl XI:s drabantuniformer taktfast stampade in i Rikssalen. Den 11 januari 1974 genomfördes den gamla ceremonin för sista gången. Carl XVI Gustaf hade nyss tillträtt som kung. Till vänster syns statsminister Olof Palme. Statsråden var enligt 1809 års regeringsform kungens formella rådgivare. I den nya ceremonin är det sedan 1975 kungen som kommer till riksdagen för att öppna riksmötet.

När Riksdagshuset byggdes om sammanträdde riksdagen mellan 1970 och 1982 i provisoriska lokaler i Kulturhuset på Sergels torg. På bilden nedan möts kungen och prins Bertil av talmannen Henry Allard (S). Transporten upp mot plenisalen kan sägas symbolisera att den gamla principen om maktindelning ersatts av folksuveränitetsprincipen.



Att fri- och rättigheterna skulle finnas med i regeringsformen var partierna överens om. Men det rådde oenighet om vilka rättigheter det gällde och framför allt vilket konstitutionellt skydd de skulle ha. De borgerliga partierna ville att regeringsformen skulle innehålla rättsligt bindande bestämmelser som skyddade medborgarnas fri- och rättigheter från övergrepp från staten. Socialdemokraterna ansåg att det var mer angeläget att regeringsformen innehöll målsättningsstadganden som utan att vara rättsligt bindande klargjorde att det skulle åligga det allmänna att eftersträva olika välfärdspolitiska målsättningar, som exempelvis rätten till arbete, utbildning, vård och bostad. Oenighet förelåg också när det gällde domstolarnas lagprövning. Det hade länge varit möjligt för domstolarna att åsidosätta lagar som bedömdes strida mot grundlagen men möjligheten till sådan lagprövning var begränsad till uppenbara fall. Socialdemokraterna ville avskaffa lagprövningsrätten eftersom den ansågs stå i strid med folksuveränitetsprincipen.

Till slut nåddes en kompromiss som innebar att det i regeringsformen infördes en provisorisk reglering av fri- och rättigheterna. Det bestämdes också att en ny utredning skulle tillsättas för att ytterligare utreda frågan om det konstitutionella rättighetsskyddet.

Folksuveränitetsprincipen skulle förverkligas genom en konsekvent genomförd parlamentarism; i stället för den tidigare maktindelningen mellan kung och riksdag blev nu riksdagens överhöghet som maktcentrum tydligt markerad: ”Riksdagen är folkets främsta företrädare” (1 kap. 4 § regeringsformen). Riksdagen ensam skulle stifta lagar och besluta om statens budget och därutöver skulle riksdagen utse, granska och – om den så önskade – kunna avsätta regeringen.

Tolkningen att det helt saknades maktdelningsinslag kan emellertid problematiseras om man vidgar begreppets innebörd. Att den gamla dualismen försvann är odiskutabelt. Inte heller förelåg någon maktdelning i exempelvis amerikansk tappning. Utgångspunkten var att en konstitution baserad på folksuveränitet inte samtidigt kan härbärgera några andra makter som är oberoende av folket. Som Olof Petersson framhåller i kapitel 13 använde Författningsutredningen termen funktionsuppdelning i stället för maktdelning. Det handlade om en ”ändamålsenlig arbetsfördelning” mellan riksdag, regering, förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Den ordning som gällt under lång tid stadfästes således i den nya författningen som följaktligen var kodifierande snarare än konstituerande. I regeringens proposition beskrevs det som ett författningspolitiskt paradigmskifte att ”folksuveränitetens princip, såsom den vuxit fram i vår konstitutionella praxis, konsekvent kommer till uttryck i vår skrivna författning”. Att maktdelningsprincipen



försvann betraktades i propositionen som ”en betydande vinning och ett väsentligt inslag i reformen”.<sup>13</sup>

Det bör här tilläggas att det i Grundlagberedningen funnits enighet om detta principskifte. Maktdelningstanken var bannlyst: ”Den nya grundlagen skall över huvud taget inte konstituera ett system med krafter och motkrafter som balanserar varandra.”<sup>14</sup>

För Socialdemokraterna stod dock regeringsmaktens handlingskraft i förgrunden på ett tydligare sätt än för de borgerliga partierna. Folkviljans förverkligande krävde starka regeringar som hade förmågan att genomdriva reformer.<sup>15</sup>

Partistategiska motiv tenderar att sammanfalla med de författningpolitiska principer som partierna omfattar. För Socialdemokraterna, som alltsedan 1932 suttit i regeringsställning,<sup>16</sup> var det angeläget att undvika spelregler som möjliggjorde för (den borgerliga) oppositionen att sätta käppar i hjulet för den politik som en (socialdemokratisk) regering ville genomföra. På motsvarande sätt fanns en frustration inom de borgerliga partierna över den långvariga socialdemokratiska dominansen. En anledning till att författningsfrågorna aktualiserades på 1950-talet var just att det inom borgerligheten fanns en vanmakt och en uppgivenhet när det gällde möjligheterna att få till stånd ett regeringsskifte, och därför ansågs det motiverat med olika författningpolitiska reformer. Dels handlade det om att underlätta möjligheterna till regeringsskifte, dels om att balansera regeringens makt genom att stärka riksdagens ställning. Som ett led i detta föreslogs att en riksdagsminoritet skulle ges möjlighet att initiera beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor.<sup>17</sup>

De borgerliga partierna ville undvika att regeringens makt blev större än den redan var. I stället för att ytterligare stärka den krävdes större möjligheter till parlamentarisk kontroll.<sup>18</sup> Kombinationen av ett stort parti som har dominerat det politiska livet i decennium efter decennium och en stark exekutivmakt framstod som mindre tilltalande. Idén att stärka riksdagens ställning framstod som ett slags maktdelningstänkande. Det motiverades dock inte med att Socialdemokraterna under lång tid hade dominerat svensk politik utan i principtermer: eftersom riksdagen var folkets främsta företrädare framstod en förstärkning av ställning som en logisk konsekvens av folksuveränitetsprincipen.<sup>19</sup>

När parlamentarismen nu skulle skrivas in i den nya regeringsformens portalparagraf ansåg de borgerliga partierna att det var en självklarhet att riksdagens överhöghet också i praktiken fick genomslag. Riksdagen fick inte bli ett transportkompani med endast formell makt. Att en minoritet i riksdagen skulle kunna initiera beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor motiverades i dessa termer: en sådan möjlighet skulle bidra till att regeringen blev mindre maktfullkomlig,

framhölls det. Det föreslogs också att enbart riksdagen skulle ha rätt att besluta om skatter och att det således inte skulle vara möjligt att delegera sådana beslut till regeringen.<sup>20</sup>

Socialdemokraterna såg annorlunda på parlamentarismen. Konstitutionsutskottets ordförande Hilding Johansson utvecklade partiets uppfattning:

Det hör definitivt till det förgångna att bygga upp en författning så att olika statliga organ skall balansera varandra för att förebygga en omfattande statlig verksamhet eller att det centrala i författningen skall vara att skydda den enskilde mot den statliga verksamheten [...] Regering och riksdag bildar inte längre två balanserade makter. Mellan dem skall enligt parlamentarismens ideal råda harmoni. De skall tillsammans förverkliga den politik som majoriteten inom riksdagen står för.<sup>21</sup>

Det fanns följaktligen skilda synsätt om parlamentarismens och i förlängningen även om folksuveränitetsprincipens innebörd. Även om de borgerliga partierna slöt upp bakom folksuveränitetsprincipen fanns hos Moderaterna samtidigt ett betydligt mer positiv syn på konstitutionalism jämfört med hos Socialdemokraterna. Folkpartiet och Centerpartiet intog här en mellanposition mellan Moderaterna och Socialdemokraterna.<sup>22</sup>

För Moderaterna var det viktigt att statsmakten, hur demokratiskt legitim den än var, inte skulle kunna inskränka den enskilde individens frihet. Majoritetsstyre innebar risk för minoritetsförtryck. Därför, sade partiledaren Gösta Bohman:

måste varje maktutövning kontrolleras och balanseras, även den demokratiska. Och den demokratiska makten måste övervakas inte bara genom det demokratiska systemet i sig utan också genom att man däri bygger in särskilda spärregler.<sup>23</sup>

I första hand handlade det om att ge ett starkt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna. Liksom Folkpartiet ville Moderaterna förstärka rättighetskyddet genom att införa en procedur som försvårade riksdagens möjligheter att inskränka de relativa rättigheterna.<sup>24</sup> Moderaterna ansåg det också viktigt med en utökad lagrådsgranskning och att domstolarnas lagprövningsrätt skrev in i grundlagen. Socialdemokraterna motsatte sig som tidigare nämnts såväl förslaget att ge fri- och rättigheterna ett grundlagsskydd som förslaget att i regeringsformen skriva in domstolarnas rätt till lagprövning. Statsminister Olof Palme utvecklade i riksdagsdebatten den socialdemokratiska ståndpunkten:

Det är icke i sinnrika författningsregler utan det är i människors, de breda folkgruppernas engagemang för demokratin som värdet finns. Men detta engagemang är inte oberoende av demokratins handlingskraft, vår förmåga att utföra det som människor vill ha utfört genom beslut i Sveriges riksdag. Därför kan sådana här sinnrika spärrar, icke till förmån för demokratiska fri- och rättigheter utan mot ett folkligt reformarbete, snarare vara en fara än ett skydd.<sup>25</sup>

Ett grundlagsskydd för fri- och rättigheterna kunde försvåra lagstiftningsarbetet och därmed reformpolitiken. Socialdemokraterna anförde här ett bihangsargument: om de borgerliga partiernas förslag blev verklighet och en social reform skulle genomföras där det var nödvändigt att exempelvis införa tystnadsplikt, skulle det krävas kvalificerad majoritet eftersom en sådan reform innebar en begränsning av yttrandefriheten. Och förslagen att förstärka lagrådsgranskningen och grundlagsfästa domstolarna lagprövningsrätt vittnade enligt statsministern om respektlöshet gentemot de folkvalda:

Innebörden [...] är att man söker en instans som kan vara överordnad den folkvalda representationen – över folket i val. Man ställer dem som idag fått folkets förtroende och partierna i motsatsställning till folket som något slags usurpatorer, som egenmäktigt tillvällt sig politisk makt.<sup>26</sup>

För Socialdemokraterna handlade inte utökad lagrådsgranskning och grundlagsfäst lagprövningsrätt om att värna demokratin utan om en politisering av domstolarna som var till skada för demokratin. Mot varandra stod således å ena sidan en liberal demokrati med tydliga inslag av konstitutionalism, å andra en kollektivistisk demokratisyn där folkviljans förverkligande och majoritetsprincipens överhöghet var bärande principer. Det var inte domstolar som skulle avgöra om lagförslag var grundlagsstridiga utan riksdagen, enligt Socialdemokraterna.<sup>27</sup>

#### **SMÅ STEG MOT KONSTITUTIONALISM**

Efter regeringsskiftet 1976 öppnades en möjlighet för de borgerliga partierna att utifrån en styrkeposition omförhandla de delar av den nya författningen som de var missnöjda med, i första hand regleringen av fri- och rättigheterna och lagprövningen.

Fri- och rättigheterna hade haft ett svagt stöd i 1809 års regeringsform och de mörka erfarenheterna från 1930-talets Europa gav upphov till krav på ett starkare rättighetsskydd i grundlagen. Här fanns dock, som Olof Petersson visar i kapi-

tel 13, tydliga meningsskiljaktigheter mellan partierna. Som en del i den breda kompromiss som nåddes accepterade till slut Socialdemokraterna att ett särskilt kapitel om vissa grundläggande fri- och rättigheter infördes i regeringsformen, men det var så sparsmakat utformat att Petersson kallar det torftigt och denna reglering var som framhållits endast provisorisk. Redan 1976 beslutade riksdagen att förstärka rättighetsskyddet. Nya rättigheter skrevs in i regeringsformen och särskilda procedurregler infördes i de fall rättigheterna skulle bli föremål för inskränkning.<sup>28</sup>

Men de borgerliga partierna ansåg att mer fanns att göra. Efter regerings-skiftet 1976 tillsattes en ny utredning under ledning av statsvetaren och förre högerledaren Gunnar Heckscher. Utredningen föreslog ytterligare grundlags-skydd vilket genomfördes efter valet 1979.<sup>29</sup> Efter en överenskommelse mellan regeringen och Socialdemokraterna skrevs nya rättigheter in i regeringsformen och dessutom gavs de relativa rättigheterna, som kan begränsas utan grundlags-ändring, ett starkare skydd genom att ett särskilt beslutsförfarande möjliggjordes i de fall dessa riskerade att inskränkas. De borgerliga partierna drev dessutom igenom att lagprövningsrätten skrevs in i regeringsformen, dock med förbehållet att lagar endast fick åsidosättas om de uppenbart stred mot grundlagen. En kompromiss gjordes även om Lagrådets roll, som visserligen utökades i så måtto att regeringen fortsättningsvis förväntades höra Lagrådet oftare men de borgerliga partiernas förslag om en obligatorisk lagrådsgranskning blev inte verklighet. I överenskommelsen enades också de fyra partierna om att möjliggöra beslutande folkomröstningar om vilande grundlagsbeslut. Sammantaget präglades således överenskommelsen av att ett steg i konstitutionalistisk riktning togs.

Både Moderaterna och Folkpartiet ville att kvalificerad majoritet skulle krävas för att inskränka fri- och rättigheterna. Men medan Moderaterna betonade skyddet för de enskilda individerna framhöll Folkpartiet värnandet av demokratin som sådan. I det förra fallet handlade det om att värna den enskilde mot vad som uppfattades vara den växande statens maktfullkomliga byråkrati, i det senare om att det inte över en natt skulle vara möjligt att begränsa eller rentav avskaffa de för demokratin viktiga opinionsfriheterna.<sup>30</sup>

Det största regeringspartiet, Centerpartiet, stod i centrala delar närmare Socialdemokraterna än de båda regeringskollegerna när det gällde författningspolitiken. När regeringsformen antogs av riksdagen uttryckte partiledaren Thorbjörn Fälldin tillfredsställelse med att folksuveränitetsprincipen skulle vara grunden i den nya författningen, och han tog i principiella termer avstånd från maktodelningsprincipen. Också Centerpartiet ville grundlagsskydda fri- och rättigheterna men ansåg inte att det skulle behövas kvalificerad majoritet för att

inskränka dem. Att en minoritet skulle kunna förhindra nödvändiga lagar i flera år var enligt Fälldin orimligt. När regeringsformen beslutades intog Centerpartiet också samma avvisande hållning som Socialdemokraterna när det gällde att stärka Lagrådets ställning.<sup>31</sup>

När Socialdemokraterna motsatte sig ett starkare grundlagsskydd för fri- och rättigheterna motiverades det framför allt av att Moderaterna ville grundlagsskydda äganderätten. Socialdemokraterna befarade att det skulle försvåra reformer av fördelningspolitisk karaktär. För Socialdemokraterna var det demokratiska majoritetsstyret utgångspunkten för författningspolitiken: riksdagen, inte domstolarna, skulle ha rätt att avgöra om en rättighetsinskränkning var grundlagsstridig.

Under 1980-talet skedde en fortsatt förskjutning i konstitutionalistisk riktning. Anförda av Moderaterna fortsatte de borgerliga partierna att argumentera för olika ideologiska kapphästar med en sådan inriktning. Det handlade om att ge ett starkare grundlagsskydd för äganderätten, förstärka lagprövningsrätten, inkorporera Europakonventionen i svensk rätt samt inrätta en författningsdomstol.

Efter regeringsskiftet 1991 tillsatte regeringen Bildt en ny utredning för att bereda marken för dessa förslag. Utredningen, som leddes av hovrättspresidenten Carl-Axel Petri, nådde fram till en ny fyrpartiöverenskommelse och 1994 beslutade riksdagen dels att förstärka äganderätten genom att införa en paragraf om näringsfrihet i regeringsformen, dels att införliva Europakonventionen i det svenska rättssystemet.<sup>32</sup> Däremot blev det inte någon förstärkning av domstolarnas makt eftersom varken förslaget om att införa en författningsdomstol eller att förstärka lagprövningsrätten accepterades av Socialdemokraterna. Som en del i kompromissen gick dock partiet motvilligt med på att förstärka äganderätten.<sup>33</sup>

#### EFFEKTIVITET ÅTER I FOKUS

I debatten som föregick det svenska EU-medlemskapet stod demokratifrågan i förgrunden. Motståndarna till medlemskap framhöll att det nationella självbestämmandet och därmed folksuveränitetsprincipen skulle undergrävas om omfattande maktbefogenheter överfördes till EU. Det fanns rent formellt inte mycket att invända mot detta. Från ja-sidan utmejslades i stället en argumentationslinje där handlingskraft och sakpolitisk effektivitet betraktades som avgörande för folkviljans förverkligande. Fokus låg på de reella förutsättningarna, inte de formella. Det var ett obestridligt faktum att det nationella handlingsutrymmet hade begränsats kraftigt till följd av den ekonomiska globaliseringen och för att hantera detta problem krävdes ett internationellt samarbete av det slag som EU-medlemskapet erbjöd.

I stället för de principer och procedurer som vanligtvis brukar definiera en demokratisk styrelse riktades således uppmärksamheten mot resultat och problemlösningskapacitet. De nationella parlamenten hade blivit mindre relevanta genom deras urholkade handlingsutrymme. Rätten att bestämma fick stå tillbaka för förmågan att bestämma. För förespråkarna av ett EU-medlemskap framstod principen om folksuveränitet som en tom fras eftersom suveräniteten reellt sett hade försvagats. Samtidigt framhölls att det konstitutionella upphovet till EU-samarbetet var att medlemsstaterna i demokratisk ordning frivilligt beslutat att överlåta makt till EU, vilket implicerade att portalparagrafens första mening ändå skulle hedras om Sverige blev medlem i EU.<sup>34</sup>

Sociologen Kerstin Jacobsson visar i sin avhandling om debatten inför EU-inträdet att det skedde en diskursiv förskjutning av demokratibegreppet. Effektivitetsvärden stod i förgrunden, begreppsligt ägde det rum en ”substantialisering” av vad som avsågs med demokrati och i förlängningen förändrades hela demokratidiskursen, enligt Jacobsson. Det handlade inte bara om EU-medlemskapet. Hon hänvisar bland annat till SNS Demokratiråds årliga rapporter om tillståndet för den svenska demokratin där just handlingskraft fanns med som ett centralt demokratikriterium samtidigt som medborgerligt deltagande och inflytande tonades ned.<sup>35</sup>

Men att betrakta handlingskraft och sakpolitisk effektivitet som något som är sammankopplat med en fungerande demokratisk styrelse var som framgått inte någonting som dök upp först på 1990-talet. Det var ett centralt motiv redan när regeringsformen antogs 1974. Maktodelningsinslag undveks systematiskt just för att möjliggöra handlingskraft. Folkviljans förverkligande inrymde i denna tankefigur två dimensioner: fastställandet av folkets (majoritetens) vilja samt genomförandet av denna. Någon konflikt mellan demokrati och effektivitet ansågs inte finnas; handlingskraft betraktades i själva verket som en oundgänglig del av demokratin.

I kölvattnet av de kriser som ägde rum under 1990-talet i form av omfattande valutaflöden och statsfinansiella problem kom dock effektivitetsvärden att lyftas fram på ett delvis annorlunda sätt, mer frikopplat från demokratibegreppet. I den diskussion om nationalstatens kris som följde av globaliseringen och som motiverade det svenska EU-inträdet fanns en upplevelse av utsatthet och vanmakt, något som öppnade ett politiskt möjlighetsfönster. Det rädde en bred samsyn om att utrymmet för nationellt politiskt handlande blivit begränsat.

Paradoxalt nog ägde det under denna tidsperiod samtidigt rum en rad reformer i Sverige som uttryckligen syftade till att begränsa de folkvaldas handlingsutrymme – just av effektivitetsskäl. Det gällde framför allt inom den ekonomiska politiken där institutionella reformer genomfördes inom såväl finanspolitikens

som penningpolitikens område. Reformerna genomsyrades av *Public choice*-skolans tankefigur att demokrati är svår att förena med en ansvarsfull och effektiv ekonomisk politik. Olika former av konstitutionell självbindning ansågs nödvändig för att begränsa de folkvaldas makt, i annat fall äventyrades statsfinanserna. Argumentets underliggande premisser var att en demokratisk styrelse är kostnadsdrivande eftersom särintressen tenderar att få ett stort inflytande. Det ansågs också viktigt att motverka politikernas jakt på röster genom att inrätta institutioner som inte är underkastade denna politiska logik. Resultatet blev en avsevärt mer självständig riksbank och en uppstramad budgetprocess i riksdagen som underlättade en stark finanspolitik.<sup>36</sup>

Effektivitetstänkandet satte också sin prägel på det förvaltningspolitiska området. På 1990-talet infördes nya styr- och organisationsformer i den offentliga sektorn i syfte att förbättra resultaten och öka produktiviteten. Försvagade statsfinanser banade väg för den förvaltningspolitik som brukar benämnas *New Public Management*, där det privata näringslivet fungerar som förebild. Den offentliga verksamheten hade expanderat under lång tid och blivit alltmer svårstyrd. Tillkomsten av olika marknadsmekanismer i form av konkurrensutsättning och managementlösningar utgjorde därför tillsammans mål- och resultatstyrning viktiga delar i den nya förvaltningspolitiska doktrinen.<sup>37</sup>

De förändringar som har nämnts ägde rum som en konsekvens av 1990-talets djupa ekonomiska kris. Ett viktigt bidrag i denna process lämnades av den så kallade Lindbeckkommissionen, som den borgerliga regeringen tillsatte efter valutakrisen hösten 1992. Kommissionens uppdrag var att föreslå åtgärder som förbättrade den svenska ekonomins funktionssätt.

Krisen under 1990-talet mynnade ut i en rad reformer med konstitutionella implikationer: förutom ett ökat oberoende för Riksbanken och en ny budgetprocess, som underlättade för regeringen att få igenom sin budget i riksdagen, infördes även en övergång från treåriga till fyraåriga mandatperioder för att regeringarna skulle få möjlighet till ett mer långsiktigt agerande.<sup>38</sup>

En självständigare centralbank minskade de folkvaldas inflytande över penningpolitiken. Inflationsmålet blev reglerat i lag, Riksbankens tjänstemän fick större makt och blev svårare att avsätta. Syftet var att minska risken för opinionskänslighet och därmed att opportunistiska krav fick gehör. I propositionen argumenterade regeringen för att reformen inte innebar någon konflikt med demokratiska värden:

Ur demokratisk synvinkel är utgångspunkten att prioriteringarna mellan delmålen i den ekonomiska politiken skall göras av ett demokratiskt för-

ankrat organ. Även avvägningar av den samlade politikens effekter på kort och lång sikt bör med denna utgångspunkt ske genom demokratiska beslut [...] tanken [är] att den samlade måloppfyllelsen kan förbättras genom att trovärdigheten för den ekonomisk-politiska strategin stärks. Genom att förstärka förtroendet för en långsiktig prisstabilitet kan möjligheterna att i ett kort- och medelfristigt perspektiv anpassa penningpolitiken till det ekonomiska läget öka. Trovärdigheten kan således skapa ett utrymme för att bedriva stabiliseringspolitik med hjälp av penningpolitiken som annars inte skulle finnas.<sup>39</sup>

Eftersom Riksbankens uppgift var att uppnå det inflationsmål som riksdagen hade lagt fast ansågs det inte finnas något demokratiskt problem med reformen, enligt regeringen. Dessutom innebar en oberoende riksbank att den samlade måloppfyllelsen förbättrades – till gagn för långsiktighet och trovärdighet för den ekonomiska politiken. Underförstått var därigenom reformen till gagn även för demokratins legitimitet. Precis som när det gällde EU-medlemskapet ansågs följaktligen inte demokratiska värden gå förlorade när de folkvaldas inflytande minskade – tvärtom.

Det var en socialdemokratisk regering som lade fram propositionen om en självständigare riksbank 1997. När utredningsbetänkandet om reformen presenterats 1993 hade dock Socialdemokraterna motsatt sig den borgerliga majoritetens förslag just eftersom dessa ansågs inskränka demokratin. Partiets representanter i utredningen var i sin reservation kritiska till:

en ordning där en fristående Riksbank ser som sin uppgift att systematiskt ställa sig i motsättning till de folkvalda politiska församlingarnas ekonomiska politik. Att låta penningpolitiken formas i ständig konfrontation mot den allmänna ekonomiska politiken i övrigt kan skada landets ekonomi. Om Riksbanken driver en ”överstark” penningpolitik i syfte att korrigera vad banken uppfattar som en alltför svag finanspolitik finns det risk för att denna försvagas ytterligare för att i sin tur ”korrigera” vad som uppfattas som en alltför stelbent penningpolitik.<sup>40</sup>

Eftersom det kan förutsättas att reservationen var förankrad hos partiledningen skedde således på kort tid en kovändning inom socialdemokratin i denna fråga. En nära till hands liggande tolkning är att den djupa krisen under 1990-talet över lag bidrog till ett omtänkande bland politikerna när det gällde politikens problemlösningsförmåga. Inte bara Lindbeckkommissionens analys utan debat-



ten i dess helhet kretsade i stor utsträckning just kring det politiska systemets tilltagande maktlöshet. Krisen framtvängde ett omtänkande när det gällde de författningspolitiska principerna. När riksbanksreformen genomfördes fanns en bred samsyn kring värdet av institutioner som borgade för effektivitet, stabilitet och långsiktighet. Samma mönster framträdde när budgetprocessen blev föremål för reformering vid samma tidpunkt. Den nya budgetprocessen gav regeringen ökad makt på riksdagens bekostnad inom finanspolitiken. Det minskade risken för stora budgetunderskott som undergrävde det politiska handlingsutrymmet.<sup>41</sup>

När det gäller den förlängda mandatperioden handlade det inte om att minska regeringens handlingsutrymme, tvärtom var syftet att ge den ökade möjligheter för långsiktighet i sitt agerande. De styrande behövde i mindre utsträckning än då mandatperioden var tre år snegla på opinionsmätningarna när politiken utformades. På så sätt blev det enklare att fatta nödvändiga men impopulära beslut. Men samtidigt som regeringens handlingsutrymme utökades begränsades väljarnas inflytande eftersom de fick nöja sig med att rösta vart fjärde år. Detta är således ett typexempel på hur effektivitetsvärden trumfar demokratiska värden, förvisso med argumentet att reformen skulle förbättra det demokratiska systemets funktionalitet.

Kerstin Jacobsson menar att den inbyggda motsättningen mellan demokrati och effektivitet försvann under 1990-talet. Effektivitetsvärden prioriterades högre och blev en del av ett utvidgat demokratibegrepp. Sakresultat blev normerande i omkonstruktionen av demokratibegreppet; handlingsförmåga skadade inte demokratin utan var en förutsättning för ett verkligt folkstyre.<sup>42</sup>

Tolkningen att det tidigare funnits en konflikt mellan demokrati och effektivitet kan som tidigare påpekats ifrågasättas. Men skillnaderna mellan 1970-talets och 1990-talets förutsättningar är betydande. Redan när Författningsutredningen började arbeta på 1950-talet handlade det om att anpassa och modernisera författningen till den snabba samhällsutvecklingen, vilket var ett centralt motiv när 1974 års regeringsform antogs. Reformpolitiken förutsatte handlingskraftiga demokratiska institutioner. Någon motsättning mellan demokrati och effektivitet förelåg inte. Implicit gjorde det emellertid det på 1990-talet, vilket innebär att tolkningen att det var först då som den inbyggda motsättningen mellan demokrati och effektivitet upplöstes också kan betraktas som tveksam. De vidtagna åtgärderna handlade om att förhålla sig till den komplexa och svårplanerade verklighet som följde med globaliseringen. Den förändrade verkligheten motiverade åtgärder som flyttade makt från nationella demokratiska institutioner till EU och Riksbanken. Samtidigt minskade väljarnas möjlighet att lika ofta som tidigare utkräva ansvar. Genomgående anfördes instrumentella skäl, och det

fanns en föreställning om att den effektivitetsorienterade linjen därigenom var bra för demokratins legitimitet. Själva utgångspunkten för argumentationen var att demokratins legitimitet förutsatte att folkets inflytande minskade.

#### UPPDATERAD REGERINGSFORM

Även om partierna inte lyckades enas fullt ut var 1974 års regeringsform en mödosamt hopsnickrad kompromiss som till slut, efter drygt två decenniers utredande, kunde antas av riksdagen. Den var präglad av sin samtid. Ledmotiv var principen om folksuveränitet och folkviljans förverkligande. När den socialdemokratiska regeringen 2004 tillsatte en ny grundlagsutredning för att göra en samlad översyn av regeringsformen var utgångspunkten en annan. Mycket hade hänt i samhället under de tre decennier som då hade förflutit sedan regeringsformen infördes. EU-medlemskapet, teknikutvecklingen, globaliseringen av ekonomin och marknadsekonomins segertåg runt om i världen – allt detta hade på ett fundamentalt sätt förändrat förutsättningarna för de nationella demokratiska institutionerna. Till detta kom ökad makt till domstolarna. Att förverkliga folkviljan på det sätt som var möjligt på 1970-talet var följaktligen inte längre lika enkelt. Medlemskapet i EU innebar dessutom att ett maktdelningselement fogats in i det svenska styrelseskicket. Riksdagen var inte längre ensam lagstiftare; även regeringen, som företräder Sverige i ministerrådet, stiftar lagar tillsammans med övriga medlemsländers regeringar.<sup>43</sup> Genom medlemskapet utgick därmed inte längre all offentlig makt enbart från folket i Sverige. Genom att sanktionera medlemskapet i en rådgivande folkomröstning hade det svenska folket givit sina valda företrädare mandat att överlåta en betydande del av den offentliga makten till EU.

Det var mot bakgrund av de omfattande samhällsförändringarna som den dåvarande regeringen bedömde att det behövdes en genomgripande översyn av regeringsformen. Särskilt angeläget ansågs det vara att belysa relationen mellan juridik och politik. Maktfördelningen mellan domstolar och parlament skulle ses över. Enligt det ansvariga statsrådet Pär Nuder hade det skett en omfattande förskjutning mellan juridiken och politiken som innebar att regeringsformen var på väg att framstå som obsolet. Framför allt EU-medlemskapet och inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt hade inneburit ”en mindre revolution i judiciell riktning”.<sup>44</sup>

Den socialdemokratiska inställningen till domstolsmakt var oförändrad. Riksdagens överhöghet och majoritetsstyret skulle värnas. ”De folkvalda som fått väljarnas förtroende att ta ansvar skall också få möjligheter att göra det”, framhöll en central partiföreträdare i en debattartikel när utredningen tillsattes. ”Kärnan i det socialdemokratiska tänkandet när det gäller författningsfrågor är

att det inte skall finnas någon annan kraft än riksdagen som högsta uttolkare av folkets vilja.”<sup>45</sup>

Det fanns också snävare partistrategiska motiv att tillsätta utredningen. Miljöpartiet hade allt oftare börjat göra gemensam sak med de borgerliga partierna – särskilt inom författningspolitiken. Liksom inom borgerligheten fanns det i Miljöpartiet en kritisk inställning till 1974 års regeringsform och Socialdemokraterna uppfattade att Miljöpartiets tonläge blivit alltmer ”militant” i dessa frågor; att partiet bland annat ville införa en författningsdomstol gav upphov till oro. Sammantaget skapade den konstitutionella samsynen mellan Miljöpartiet och de borgerliga partierna ett tryck på regeringen eftersom det fanns en majoritet i riksdagen som regeringen inte kunde nonchalera. Därför tillsattes en ny grundlagsutredning med uppdraget att göra en samlad översyn av regeringsformen.

Bland det som skulle utredas var just det ämne som avhandlas i detta kapitel: hur skulle de övergripande författningspolitiska principerna vägas mot varandra? Det handlade inte minst om hur avvägningen mellan juridik och politik skulle vara utformad. Skulle lagprövningsrätten förstärkas genom att uppenbarhetsrequisitet togs bort? Skulle en författningsdomstol införas? Hur skulle domstolarnas ställning i förhållande till andra myndigheter framhållas tydligare? Listan var lång men samtidigt fanns uttryckliga begränsningar i direktiven. Principerna i 1974 års regeringsform skulle ligga fast, och statskicket skulle vara intakt.<sup>46</sup> (En invändning är möjligen att ett inrättande av en författningsdomstol skulle ha förändrat statskickets principer).

Utredningen föreslog inte heller några förändringar av principiell karaktär, även om en del betydande förändringar kom till stånd. Uppenbarhetsrequisitet avskaffades, men en kompromiss nåddes så att det i regeringsformen påpekades att det vid lagprövning särskilt ska beaktas att det är riksdagen som är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.<sup>47</sup> Det innebar att både konstitutionalismen och folksuveränitetsprincipen i form av majoritetsstyret beaktades. Vissa förändringar skedde också beträffande Lagrådet, vars granskning av lagförslagen blev obligatorisk. Det så kallade viktighetskriteriet togs bort, vilket innebar att Lagrådet inte längre behövde höras endast i de fall då det var viktigt för enskilda medborgare eller för samhället i stort.<sup>48</sup>

Det skedde således en rad förändringar och Thomas Bull och Fredrik Sterzel, båda justitieråd och professorer i konstitutionell rätt, framhåller i sin grundlagskommentar att ”det endast är formaliteter som gör att man inte kan tala om en ny regeringsform från 2011. Det vanliga är att en så omfattande överarbetning av en lag leder till en produkt som betecknas som en ny lag.”<sup>49</sup>

**SAMLING RUNT DEN LIBERALA DEMOKRATIN**

Den utveckling i riktning mot konstitutionalism som ägt rum sedan regeringsformen infördes har förstärkts ytterligare efter Sverigedemokraternas inträde i riksdagen 2010. Det nya partiet betraktades under det första decenniet som ett pariparti av övriga riksdagspartier, som i sina avståndstaganden hänvisade till Sverigedemokraternas rasistiska och antidemokratiska bakgrund. Varje form av samarbete med Sverigedemokraterna bannlystes unisont.<sup>50</sup> Detta förändrade det politiska landskapet och skapade parlamentarisk turbulens eftersom inget av de båda traditionella blocken kunde få till stånd en majoritet. Regeringsmakten försvagades; det blev svårare såväl att bilda regering som att regera. Det samarbetsavtal som slöts i januari 2019 mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet var ett försök att komma ur dödläget. Det motiverades av nödvändigheten att värna den liberala demokratin. Det så kallade Januariavtalet inleddes på följande sätt:

Våra partier har skilda ideologiska utgångspunkter men förenas i försvaret av den liberala demokratin grunder; en stark rättsstat, ett orubblig skydd för den enskilda människans fri- och rättigheter, motstånd mot främlingsfientlighet, oberoende fria medier, jämställdhet, jämlikhet och lika förutsättningar oberoende av bakgrund.<sup>51</sup>

Med liberal demokrati avses utöver folksuveränitetsprincipen och dess centrala beståndsdelar, såsom fria och återkommande val med allmän och lika rösträtt, även ett betydande mått av konstitutionalism i form av maktindelning och grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Den grundläggande idén är att den offentliga makten ska vara bunden, begränsad och balanserad.<sup>52</sup> Socialdemokraternas upplutning bakom den liberala demokratin innebar således en omsvängning eftersom partiet tidigare konsekvent motsatt sig varje form av maktdelnings- och maktbegränsningsinslag. För Olof Palme innebar konstitutionella begränsningar i syfte att tygla majoritetens möjligheter att fatta beslut som en inskränkning av demokratin, närmast en styggelse, och även vid 2010 års grundlagsreform var detta Socialdemokraternas principiella utgångspunkt. En stegvis acceptans av sådana inslag har dock därefter kunnat noteras – ibland motvilligt, som eftergifter i anslutning till att blocköverskridande kompromisser ingåtts. Men med den högstämda inramningen av Januariavtalet förmedlas intrycket att motviljan mot konstitutionalism dämpats högst väsentligt.

Det är inte bara inom svensk socialdemokrati som den liberala demokratin numera omfattas. Runtom i den demokratiska världen har det under senare

decennier skett en bred uppslutning bakom den liberala demokratin. Det är en reaktion mot framväxten av högerpopulistiska partier och rörelser som haft stora framgångar inte minst i USA och Europa. Dessa partier bygger på idén om ”illiberal demokrati”, ett begrepp som myntades av den amerikanske journalisten och författaren Faared Zakaria i början av 2000-talet och som bland annat den ungerske premiärministern Viktor Orbán stolt återoppar som ideologiskt rättensnöre. Denna demokratisyn har tydliga auktoritära inslag men utgår i grunden från det folksuveränitetsperspektiv som ramade in i den svenska regeringsform som antogs 1974. Även i Orbáns populistiska demokrativariant är det majoritetsstyrets genomslag och frånvaro av maktodelningsinslag, fri- och rättigheter och så vidare som utgör ledstjärnan.<sup>53</sup>

Det är uppenbart att Sverigedemokraterna inte står bakom den *liberala* demokratin, åtminstone inte fullt ut; den föreställning om majoritetsstyre och folksuveränitet som framträder tydligt i partiets principprogram påminner om den som det rådde bred samstämmighet kring när regeringsformen antogs på 1970-talet. Det betonas i programmet att folksuveränitetsprincipen är ”den mest centrala av Sverigedemokraternas principer”. Partiet bekänner sig till ”den klassiska definitionen av demokrati”, där ”beslut skall fattas enligt majoritetsprincipen”. Sverigedemokraterna vill samtidigt ha ett starkare inslag av direktdemokrati genom fler folkomröstningar. Det som framför allt skiljer ut sig i förhållande till övriga partier är dock att demokratin enligt Sverigedemokraterna har en symbiotisk relation till nationalstaten:

Sverigedemokraternas uppfattning är att man inte helt kan förbigå ordet ”folk” i begreppet folkstyre och att folkstyret i längden riskerar att bli mycket problematiskt att upprätthålla i en stat som bebos av flera folk, där det inte råder konsensus kring vilka som skall räknas till folket [...] Vi ser således förekomsten av en gemensam nationell och kulturell identitet bland befolkningen i staten som en av de mest grundläggande hörnstenarna i en stark och väl fungerande demokrati.<sup>54</sup>

Sverigedemokraternas demokratisyn är som framgår både populistisk och nationalistisk, men den är knappast odemokratisk.<sup>55</sup> Den socialdemokratiska omprövningen när det gäller den liberala demokratin sammanhänger sannolikt därför även med strategiska motiv. Ett ökat inslag av konstitutionalism fungerar således inte bara som en säkerhetsventil mot den högerpopulism som uppfattas vara ett hot mot demokratin. Socialdemokraternas vurm för den liberala demokratin har varit framgångsrik rent maktstrategiskt eftersom den bidragit till att splittra den

borgerliga alliansen. Januariavtalet kunde slutas eftersom Centerpartiet och Liberalerna, just för att värna den liberala demokratin, föredrog Stefan Löfven som statsminister i stället för Ulf Kristersson. Den senare hade nämligen varit beroende av Sverigedemokraternas (åtminstone passiva) stöd för att bli vald. Det är viktigt att understryka att detta maktstrategiska motiv inte utesluter att omprövningen samtidigt är grundad i en ideologisk övertygelse. Ideologiska motiv tenderar att sammanfalla med strategiska när partierna tar ställning i författningspolitiska frågor.<sup>56</sup>

### STÄRKTA FRI- OCH RÄTTIGHETER

Det råder ingen tvekan om att 1974 års regeringsform idémässigt står närmare den franska revolutionen än den amerikanska.<sup>57</sup> Den författningspolitiska princip som stod i förgrunden när den antogs var den om folksuveräniteten baserad på majoritetsstyre. Folkviljans förverkligande var det övergripande målet, vilket förutsatte handlingskraftiga institutioner. De konstitutionella inslagen var få, närmast obefintliga.

Ett antal reformer i konstitutionell riktning har dock ägt rum sedan 1974. Fri- och rättigheterna har blivit grundlagsreglerade, fler och stegvis fått ett starkare skydd. Sverige har blivit medlem i EU, och Europakonventionen har införlivats i det svenska rättssystemet. EU-rätten såväl som Europakonventionen har företrädde framför nationella lagar, även grundlagar, och både EU-domstolen och Europadomstolen har krävt att de nationella domstolarna aktivt ser till att rättigheterna som följer av den europeiska rättsordningen efterlevs. Så har också blivit fallet i Sverige. Högsta domstolen har i flera fall med hänvisning till denna rättsordning meddelat avgöranden som successivt utökat domstolarnas mandat att tolka och tillämpa Europakonventionens rättighetsbestämmelser. En revidering av regeringsformen har ägt rum, där bland annat domstolarnas självständighet betonas och möjligheterna till lagprövning utökats.

Sammantaget har fri- och rättigheterna stärkts på ett påtagligt sätt. Den viktigaste orsaken till det är inflytandet från europeisk rätt. Genom denna rättsliga europeisering har de svenska domstolarna fått ett tydligare uppdrag att precisera innebörden av rättigheterna samt att kontrollera att de respekteras av riksdagen och myndigheterna.<sup>58</sup> EU-rättens allt större genomslag och Europakonventionens påtagligt starkare ställning i svenska domstolar har resulterat i att den rättsliga miljön förändrats. Nationell lagstiftning tolkas nu ofta i ljuset av denna europeiserade normgivningsmakt, som inte sällan är vag och därtill utan egentliga förarbeten. Detta leder till att de svenska domstolarnas tolkningsutrymme har ökat – och därmed deras makt.

Folksuveränitetsprincipen har följaktligen kompletterats med ett betydande inslag av konstitutionalism – eller möjligen rentav utmanats av denna, för förändringen är så markant att det är befogat att tala om ett paradigmskifte. Två av Sveriges högsta jurister menar att maktodelningsprincipen som en följd av denna utveckling bör skrivas in i regeringsformen. Det skulle, understryker de i en debattartikel, inte förändra något i praktiken men ”tydliggöra för oss själva och vår omvärld att Sverige också i formell mening är en demokratisk rättsstat”.<sup>59</sup>

Judikaliseringen är således tydlig och den har dessutom inhemska orsaker. Det har blivit en strategi för politikerna att avhända sig makt på en del områden. Beslut har delegerats till domstolar inom olika områden som i grunden är politiska men som politikerna av olika skäl inte vill befatta sig med. Ett exempel är miljölagstiftningen. När tillstånd ska beviljas till industriell och annan verksamhet som är miljöfarlig, och ekonomiska intressen står mot ekologiska, är det inte politikerna utan Mark- och miljödomstolen som beslutar om det. När Fredrik Wersäll avgick som president i Svea hovrätt reflekterade han över denna utveckling:

Förvånande är kanske att den ökande domarmakten inte tycks vara något som bekymrar eller engagerar de politiska församlingar som i ökad utsträckning avhänder sig sitt handlingsutrymme. Ibland hör man politiker – tack-samt eller uppgivet – ge uttryck för att det är jurister som avgör kontroversiella frågor om vargjakt, asyl eller ombyggnad av Slussen.<sup>60</sup>

Denna form av judikalisering handlar således om en frivillig maktabdikation från politikernas sida. När de demokratiska organen självmant inskränker demokratins verkningskraft innebär det en förändrad roll för domstolarna. Att politiska värderingar medvetet eller omedvetet kan vägas in i domstolarnas bedömning kan nämligen inte uteslutas – det är snarare sannolikt.<sup>61</sup>

Vidare har en judikalisering ägt rum genom att de högsta domstolarna varit offensiva i vissa avgöranden på ett sätt som gränsar till juridisk aktivism. En debatt har uppstått efter att Högsta domstolen i några uppmärksammade fall om bland annat misshandelsbrott, skattebrott, narkotikabrott och barnpornografi agerat – eller kanske snarare tvingats agera – offensivt för att lösa normkonflikter. Kritiker menar att domstolen gått för långt när det gäller att fylla ut luckor i lagstiftningen och att den påtagit sig rollen som lagstiftare. Den dåvarande justitieministern, Beatrice Ask, kritiserade exempelvis Högsta domstolen för att ha ändrat straffmättningspraxisen på narkotikaområdet på ett sätt som inte stod i samklang med den straffskärpningsreform som regeringen genomdrivit.<sup>62</sup> Högsta domstolens dåvarande ordförande Stefan Lindskog motiverade domstolens avgörande med

att ett ”orimligt tillstånd” uppkommit när det gällde den straffmättningspraxis som fanns på narkotikaområdet, och att lagstiftarens passivitet när det gällde att åtgärda problemet tvingade Högsta domstolen till en offensiv hållning.

De enligt kritikerna alltför långtgående normgivningsambitionerna motive- rades alltså av politikernas senfärdighet. Därtill tyckte sig Lindskog se exempel på oförmåga från regeringens sida att stifta fungerande lagar, vilket även det framtvingade en offensiv hållning. När riksdagen 2010 beslutade att höja straff- nivåerna på allvarliga våldsbrott hade exempelvis stark kritik riktats mot rege- ringens förslag av bland annat Lagrådet, och Högsta domstolens bedömning var att den genomförda straffskärpningsreformen innehöll allvarliga tekniska bris- ter.<sup>63</sup> I en intervju i samband med sin avgång som Högsta domstolens ordförande återkom Lindskog till sin kritik:

Lagstiftaren har blivit så enormt populistisk. Man ägnar sig åt mängder av lagstiftning som i bästa fall inte förändrar någonting men som tar resurser. Och i värsta fall stökar till det [...] Det skapar en situation där de två högsta domstolarna måste ta ett stort ansvar för normbildningen.<sup>64</sup>

Att konflikter av detta slag uppkommer mellan lagstiftaren och domstolarna är naturligtvis problematiskt. I enlighet med folksuveräniteten är det rimligt att domstolarna iakttar stor försiktighet när det gäller att i sin normgivning gå så långt att det kan uppfattas som att de har lagstiftarambitioner. Men i den mån en lag visar sig vara bristfällig och därmed i praktiken inte uppfyller sitt syfte kan ju inte folkviljan förverkligas, vilket undergräver principen om folksuveränitet. En lag kan enligt Lindskog vara dysfunktionell i den meningen att den inte gör skill- nad eller för att det är svårt för domstolarna att tillämpa en lag om den är kvalita- tivt undermålig. I det förra fallet, som kanske handlar om symbolpolitik och där det främst handlar om att visa politisk handlingskraft, blir lagen ett slag i luften. I det senare fallet däremot försvåras domstolarnas verksamhet, en mer offensiv lagtolkning framtvingas, vilket är ett större problem rent konstitutionellt.

Även om utvecklingen mot mer konstitutionalism kan uppfattas som pro- blematiskt i ett demokratiskt sammanhang, är det viktigt att betona att det fort- farande är folket självt som avgör hur det ska styras. Ytterst är det folket som bestämmer om folkets makt ska omgärdas av olika restriktioner. I strikt formell mening finns ingen konflikt mellan demokrati och konstitutionalism. Statsorga- nen är bundna av lagar som hämtar sin legitimitet i demokratiska val.

Det bör i sammanhanget dessutom betonas att demokratin i en fundamen- tal mening behöver ett visst mått av konstitutionalism för att kunna fungera i



praktiken. Genom att exempelvis skydda mediernas frihet, yttrandefriheten och andra opinionsfriheter skapas förutsättningar för en fri debatt, vilket är en förutsättning för upplyst förståelse.<sup>65</sup>

Samtidigt kan konstitutionella regler begränsa demokratis verkningskraft genom att hindra majoriteten från att fatta vissa beslut. De demokratiska spelreglerna kan vara utformade för att skydda folket från folket självt eftersom folket kan manipuleras av populistiska politiker och det kan därigenom fattas demokratiskt legitima men förhastade, populistiska eller på annat sätt ansvarlösa beslut som inte är genomtänkta.<sup>66</sup> Den typen av argument har fått stort genomslag efter det dramatiska året 2016 då först britterna i en folkomröstning röstade för ett utträde ur EU och de amerikanska väljarna därefter valde Donald Trump till president. Debatten om demokratis sårbarhet inför populistiska hot fick rikligt med näring, och med den följde ett uppsving för den liberala demokratin.

En av dem som betonar konstitutionalismens betydelse för att säkerställa demokratis egen värdegrund är den amerikanske statsvetaren Francis Fukuyama. Han konstaterar att minoriteter ofta har varit utsatta för förtryck i demokratis namn och menar därför att rättigheter måste trumfa demokratin. Fukuyama hänvisar till när slaveriets avskaffande debatterades i USA i mitten av 1800-talet. Kongressledamoten Stephen Douglas argumenterade för folksuveränitetens företräde. Hans principiella hållning var att folkviljan skulle respekteras, oavsett vilken den var. Eftersom en överväldigande majoritet av de röstberättigade i sydstaterna ville behålla slaveriet är det utifrån folksuveränitetsprincipen möjligt att hävda att denna extrema form av institutionaliserad rasism var demokratiskt legitim. Förvisso var det enbart vita män som hade rösträtt, men även om de omkring fyra miljoner slavarna – som utgjorde en tredjedel av befolkningen – varit röstberättigade hade det funnits en majoritet för att behålla slaveriet. Det argument Abraham Lincoln och andra som förordade slaveriets avskaffande utgick från var att det fanns högre värden än demokrati. Man menade att alla människor hade skapats jämlika, något som också slagits fast i självständighetsförklaringen 1776. Slaveriet var med andra ord fel alldeles oavsett om en majoritet stod bakom det eller inte.<sup>67</sup>

Inte heller efter slaveriets avskaffande räckte demokratin till för att få stopp på den lagliga segregering som fanns kvar ytterligare hundra år. Majoriteten i sydstaterna stod bakom dessa lagar. När de sedermera successivt avskaffades spelade Högsta domstolen en avgörande roll.

Exemplet med slaveriet må vara långsökt i en nutida svensk författningstext men det sätter fingret på ett grundläggande principiellt problem när det gäller

folksuveränitetens förhållande till konstitutionalismen. Demokratibegreppet stipulerar i sig inte några andra ideologiska element än idén om politisk jämlikhet. I den meningen delar demokratin värdegrund med den liberala rättighetsdiskursen eftersom båda tar sin utgångspunkt i människovärdet. Denna gemensamma värdegrund är viktig att erinra om när rättigheter lyfts fram som ett problem för demokratin eftersom den utgör ett potentiellt hinder för ett majoritetsstyre. I en liberaldemokratisk tradition är dock rättighetsperspektivet ett uttryck för en mer sofistikerad demokratisyn eftersom det motverkar just majoritetsförtryck. Att ”tämja” folkmakten är i detta perspektiv nödvändigt för att säkerställa att demokratin inte blir okänslig inför sin egen värdegrund.

### **PARTIERNA OCH FÖRFATTNINGSPOLITIKEN**

Avslutningsvis finns anledning att reflektera något över de partipolitiska motståndningarna om de författningsspolitiska principerna. I sin bok *Vägen till enkammarriksdagen* ställer statsvetaren Björn von Sydow – som under många år också var en framträdande socialdemokratisk politiker – en tillspetsad men relevant fråga: ”Kan man fastslå om det representativa och parlamentariska statskicket, dvs. partierna, är en värdig företrädare för folksuveräniteten när det gäller att arrangera de regler varigenom folket skall medverka i styrelsen av staten, genom just partierna?”<sup>68</sup>

Det är ett lika välkänt som ofrånkomligt faktum att partierna sätter sin strategiska egennytta i förgrunden när de intar författningsspolitiska ståndpunkter.<sup>69</sup> När partierna argumenterar för sina förslag framskyftar dock aldrig de parti-strategiska motiven, ståndpunkterna bäddas in i principiella argument. I Sverige fanns länge en tydlig vänster-högeruppdelning i avvägningen mellan folksuveränitet och konstitutionalism. Socialdemokraterna värnade konsekvent det demokratiska majoritetsstyret; det ansågs odemokratiskt att begränsa majoritetens beslutanderätt och att ge domstolar tolkningsföreträde framför riksdagen om grundlagens innebörd. De borgerliga partierna har – med vissa nyanskillnader – dragits mer mot konstitutionalism. De har lyft fram att det bör finnas tydliga gränser för vad en majoritet kan fatta beslut om och att självständiga domstolar, inte riksdagsmajoriteten, ska avgöra om en rättighetsinskränkning strider mot grundlagen. Som konstaterats förefaller skillnaderna i den konflikten ha minskat något.

I ett internationellt perspektiv blir det dock inte lika tydligt att avvägningen mellan folksuveränitet och konstitutionalism kan förklaras utifrån ett vänster-högerperspektiv. Exempelvis har det i amerikansk politik framför allt varit vänstersinnade liberaler som bejakat den juridiska aktivism som Högsta dom-

stolen bedrivit när det gäller de medborgerliga fri- och rättigheterna, medan däremot konservativa på högerkanten förordat juridisk återhållsamhet. Att det handlar om en principiell konflikt rörande Högsta domstolens beslutanderätt är dock mindre sannolikt. När den konservativt dominerade Högsta domstolen sommaren 2022 upphävde Roe vs Wade, alltså den lag som grundlagsskyddade aborträtten, var exempelvis positionerna de omvända. Avgörande för vilken författningpolitisk ståndpunkt som ska intas tycks vara instrumentellt snarare än principiellt betingat.

En annan hypotes som botten i samma tankefigur är att partier som befinner sig i opposition är mer angelägna än regeringspartier att försvara konstitutionalismens principer. Maktdelningsinslag och tydliga begränsningar av den styrande majoritetens handlingsutrymme är maktpolitisk hårdvaluta för en opposition. Särskilt torde det gälla partier som under lång tid befunnit sig i oppositionsställning och partier som befinner sig långt från regeringsmakten. Det är i det perspektivet de borgerliga partiernas förslag under efterkrigstiden att förstärka folkomröstningsinstitutet genom möjligheten för en minoritet att utlysa beslutande folkomröstningar ska ses, men också för den hållning som framför allt Moderaterna och i någon mån också Folkpartiet intog när regeringsformen beslutades 1974. Däremot hyser inte Sverigedemokraterna samma entusiasm inför konstitutionalism, trots att partiet enligt hypotesen borde göra det med tanke på att Sverigedemokraterna fram till nyligen varit fullständigt marginaliserat, men partiets populistiska demokratisyn trumfar den maktpolitiskt baserade hypotesen.

Slående är också att idéer som syftar till att försvåra eller fördröja beslutsprocessen ofta beror på vilket politikområde det gäller. Det är lätt att instämma i statsvetaren Karl-Göran Algotssons lakoniska konstaterande att ”varje parti når förr eller senare en punkt då den ’materiella’ rättvisan tar över den ’formella’: det är så viktigt att nå målen på det aktuella politikområdet att rättsstatliga hänsyn får vika”.<sup>70</sup>

Den förändringsprocess som här beskrivits när det gäller de övergripande författningpolitiska principerna bär syn för sägen. Konstitutionalism och liberal demokrati i all ära men oavsett partifärg tenderar regeringar att uppfatta regelverk och institutioner som begränsningsmekanismer när de kolliderar med den politiska agendan. Exempelvis kan invändningar från Lagrådet i sådana lägen väga lätt även för de partier som kämpat hårt för att de inte ska göra det.



# 3

*Thomas Bull*

## FRÅN IDEAL TILL REALITET

---

### Regeringsformens rättighetsskydd

*När den nya regeringsformen trädde i kraft för femtio år sedan innehöll den endast ett fåtal regler om medborgerliga rättigheter. Redan efter några år kom dock regeringsformens andra kapitel att utvecklas till en rättighetskatalog av klassiskt snitt. Frågan är vilket genomslag denna reglering har haft i lagstiftning, rättspraxis och rättsvetenskaplig litteratur under de gångna decennierna. Har rättighetsregleringen i grundlag inneburit att en rättighetskultur etablerats i Sverige och är det i så fall något odelat positivt?*

DEN SVENSKA GRUNDLAGSREGLERINGEN saknade under lång tid den typ av rättighetskatalog som andra konstitutioner sedan den franska revolutionens tid ofta innehåller. I stället hade vi tryckfrihetsförordningens utförliga system för skydd av det fria ordet och det ansågs – tillsammans med det demokratiska styrelseskicket – vara tillräckligt som garant för medborgerlig frihet i vårt land. Mot bakgrund av den totalitära utvecklingen i Europa togs dock strax före andra världskriget ett initiativ för att införa en rättighetsreglering, men kriget kom emellan och under efterkrigstiden kom andra konstitutionella frågor att dominera debatten.

I och med tillkomsten av 1974 års regeringsform kom dock frågan om rättighetsskydd tillbaka, men först sedan mer politiskt omstridda frågor såsom enkammarriksdagen, den samlade valdagen och monarkins ställning inte längre stod på dagordningen. Den grundlag som trädde i kraft 1975 hade endast ett kort kapitel tillägnat medborgarnas rättighetsskydd och ett antal andra rättighetsregler utspridda i grundlagen. En utredning hade då redan påbörjats för att presentera förslag på en mer omfattande reglering och förslagen kunde behandlas inför nästkommande riksdagsval.<sup>1</sup> Ett komplett rättighetskapitel av klassiskt snitt kom därmed att införas i regeringsformen först 1977.

Trots detta kunde man under 1980-talet ställa frågan om Sverige i och med 1974 års regeringsform fått en ”riktig” eller ”vanlig” grundlag som var normerande för såväl politik som juridik. Eller var det så att arvet efter det föregående så kallade författningslösa halvseket – då 1809 års regeringsform efter 1920 förlorat mycket av sin praktiska betydelse i rättslivet – levde kvar?<sup>2</sup> Även detta tema finns det anledning att återknyta till i detta kapitel, som ju spänner över den nya regeringsformens första halvsekel.

Detta kapitel behandlar vad som hänt med regeringsformens rättighetsskydd under de femtio år som gått. Det handlar om grundlagsändringar, om rättsfall från de högsta domstolarna och om lagstiftningsprojekt som aktualiserat rättigheterna samt hur frågor om rättighetsskyddet behandlats i den rättsvetenskapliga litteraturen. En övergripande frågeställning – som går tillbaka till frågan om vilken roll en grundlag ska eller bör ha – är om rättighetsskyddet fått den funktion grundlagsstiftaren avsett och om det i dag finns anledning att se kritiskt på någon del av utvecklingen under det gångna halvseket. I anslutning till det finns anledning att diskutera om Sverige nu, efter ett halvt sekel med regeringsformen, fått ett konstitutionellt rättighetsskydd av mer ”normalt” internationellt snitt eller om vi behållit en historiskt betingad skepsis mot sådana rättsliga konstruktioner.

## RÄTTIGHETSSKYDDETS TILLKOMST

Som framgått bestod det svenska rättighetsskyddet under lång tid av andra rättsliga komponenter än de som var vanliga i de flesta konstitutionella demokratier, det vill säga en rättighetskatalog i grundlag och ett domstolsskydd genom prövning i författningsdomstol eller en högsta domstol. Skyddet av tryckfriheten i grundlag, Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns granskning av förvaltningen och Lagrådets granskning av lagstiftningen gav sammantaget ett visst rättighetsskydd som i praktiken inte stod andra jämförbara länder efter. Till det kom så klart att det i en fungerande demokrati finns inbyggt ett visst rättig-

hetskydd i det politiska systemet som sådant; flagranti övergrepp mot enskilda minoriteter kan vara svåra att genomföra i ett öppet samhälle med aktiva partier, medier och folkrörelser.

I Sverige uppfattades nog under lång tid att just det demokratiska styrelse-skicket som sådant var den bästa garantin för enskildas rättigheter och att rättigheter som provas rättsligt i domstol i stället för genom det politiska systemet kunde utgöra ett hot mot demokratin.<sup>3</sup> Här spelade erfarenheterna i USA från 1900-talets början en viss roll, där just domstolarnas tolkning av grundlagsrättigheter medförde svårigheter med att genomföra socialt inriktad lagstiftning på bland annat arbetsmarknaden. Svenska politiker synes ha tagit starkt intryck av detta och än i dag – hundra år senare – används den amerikanska erfarenheten som ett skräckexempel på hur man inte vill att konstitutionella rättighetsregler ska påverka det politiska systemet.

Vid utformningen av rättighetsreglerna fanns det därför tre begränsande faktorer som var viktiga för grundlagsstiftaren. Det var för det första att majoritetsprincipen fortfarande skulle kunna få genomslag i den praktiska politiken, för det andra att domstolarna inte skulle politiseras och för det tredje att diskussionen om politiska sakfrågor inte skulle hindras av juridiska svårigheter.<sup>4</sup>

När så ett rättighetskydd i regeringsformen till sist skulle utformas var en utgångspunkt alltså att det i sak inte fanns anledning till några större förbättringar av enskildas rättighetskydd som sådant. Det som eftersträvades var i stället en modern rättighetskatalog av internationellt snitt som inte medförde några omvälvande förändringar i redan gällande lag. Tanken kan sägas ha varit att det goda rättighetskydd som redan rådde skulle återspeglas också i grundlag. Låt oss se närmare på hur grundlagsstiftaren såg på rättighetskyddets funktion i den svenska rättsordningen.

### **RÄTTIGHETSSKYDDETS FUNKTION**

När man studerar förarbetena till regeringsformens rättighetsreglering måste man hålla i minnet att denna tillkom efter en politisk dragkamp, där dåtidens dominerande parti – Socialdemokraterna – inte var särskilt entusiastiskt medan den borgerliga sidan var klart drivande. Ideologiskt är detta knappast förvånande. Socialdemokraterna betonade kollektiva lösningar, lagstiftning som instrument för förändring och bar på en historisk skepsis mot domstolarna som politiska aktörer.<sup>5</sup> På den borgerliga sidan var det lika naturligt att betona enskildas frihet och med den följande rättigheter visavi samhället, rättsstatliga värderingar såsom förutsebarhet och likabehandling samt domstolarna som en yttersta garanti mot maktmissbruk. Man kan bakom dessa ställningstaganden dessutom ana den klas-

siska tudelningen mellan aktörer som är vana att inneha regeringsmakten (och som därför är tveksamma inför rättighetsreglering som försvårar denna maktutövning) och aktörer som är vana att vara i opposition (och som därför sätter sin tilltro till rättigheter och domstolar som en ”andra chans” när regeringsmakten driver igenom sin vilja).

I motiven till den rättighetsreglering som infördes 1977 redovisas först utredningens ställningstaganden om rättigheternas funktion:

Ett grundlagsskydd för fri- och rättigheter har enligt utredningen sin största betydelse, när den demokratiska samhällsordningen hotas av anti-demokratiska rörelser inom landet eller när den, t, ex, vid krigsfara, utsätts för påfrestningar till följd av tryck utifrån. Det är främst i sådana situationer som det kan finnas risk för att de demokratiska institutionerna sviktar i omsorg om medborgarfriheterna. Med tanke på detta bör grundlagens rättighetsregler i första hand utformas så, att de lägger rättsligt verkande band på de offentliga organens handlingsfrihet gentemot medborgarna. Självfallet blir ett sådant rättsligt skydd en värdefull tillgång också i tider av inre och yttre lugn.<sup>6</sup>

Vi ser att det alltså främst var frågan om vad som skulle hända med rättigheterna i orostider som användes som argument för varför dessa var nödvändiga att grundlagsreglera. Samtidigt betonas också det självklara i att rättighetsskyddet har en funktion under normala förhållanden.

En ytterligare funktion betonades av utredningen:

Grundlagens rättighetsregler verkar emellertid enligt utredningen inte endast på rättslig väg. De fyller också en viktig uppgift av psykologisk natur genom att mobilisera medborgaropinionen till försvar för rättigheterna. Ytterst är fri- och rättigheternas bestånd beroende av ett fast rotat demokratiskt medvetande hos medborgarna och en därur vuxen vaksamhet mot alla ansatser att förkväva de grundläggande friheterna.<sup>7</sup>

Här är det alltså fråga om att bygga upp en medvetenhet hos medborgarna om vilka rättigheter de har för att därigenom göra dem förmögna att försvara dessa. En ambition att bygga en konstitutionell kultur som inte bara är juridisk eller politisk kan här skönjas.

När sedan fördragande statsråd anför regeringens argument är dessa dock något annorlunda formulerade:



Den hittillsvarande utvecklingen i vårt land på fri- och rättighetsområdet visar att det knappast är erforderligt med en förstärkning av rättighetsskyddet för normala förhållanden. Att riksdagen i tider av inre och yttre lugn skulle missbruka sina beslutsbefogenheter framstår som höggradigt osannolikt. Som utredningen framhåller måste man emellertid räkna med möjligheten att den demokratiska samhällsordningen kan komma att hotas av antidemokratiska rörelser inom landet eller, t. ex. i tider av krigsfara, utsättas för påfrestningar till följd av tryck utifrån. Det är främst i sådana lägen som ett förstärkt grundlagsskydd för fri- och rättigheterna kan vara en värdefull tillgång. En grundlagsreglering som drar upp gränser för möjligheterna att besluta rättighetsinskränkande lagar har vidare den rent pedagogiska förtjänsten att den på ett tydligare sätt än de nuvarande grundlagsreglerna klargör rättighetsregleringens roll i rättsordningen och arten av de avvägningar mellan motstående intressen som måste göras på området. Den kommer därigenom att ge en riktigare bild av den enskildes rättsställning än vad RF [regeringsformen] f. n. gör.<sup>8</sup>

Här framträder två huvudsakliga funktioner: rättighetsregleringen som ett styrkebälte i kristider och som ett pedagogiskt sätt att ge en mer korrekt bild av enskildas rättsställning. Någon hänvisning till funktionen under normala förhållanden görs inte och frågan om att bygga en motståndskraft mot framtida angrepp på rättsordningens grunder finns inte heller med. En sentida betraktare kan möjligen analysera detta som att den ”brygga” som behövdes för att få med Socialdemokraterna på reformen var just hänvisningen till kristider och att frågan om vad som skulle gälla i normala fall var mer känslig eftersom enighet i stort sett rådde om att tillståndet i landet vad gällde enskildas rättigheter i och för sig var gott. Den i förarbetena så dominerande föreställningen att rättighetsregler har sin främsta betydelse i kristider finns det anledning att återkomma till avslutningsvis.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att grundlagsstiftaren såg framför sig att rättighetsfrågor under normala förhållanden inte skulle komma att bli vanligt förekommande eller komplicerade vare sig i lagstiftningsarbetet eller i rätts-tillämpningen. Låt oss nu gå vidare och följa utvecklingen genom årtiondena fram till i dag.

#### **DET FÖRSTA ÅRTIONDET: 1975–1984**

Eftersom ambitionen med rättighetsregleringen aldrig var att åstadkomma större förändringar i gällande lagstiftning är det föga förvånande att några sådana inte heller skedde tiden efter att regeringsformens rättighetsregler tillkommit. Till

detta bidrog naturligtvis även den övergångsreglering som infördes samtidigt, där det i punkt 6 anges att äldre författning eller föreskrift fortfarande gäller trots att den inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av denna regeringsform. Det fanns problem som inte åtgärdades snabbt trots att de var väl kända. Det bästa exemplet gäller nog regleringen av polisens våldsanvändning, som sedan länge baserades på förordning men som i enlighet med rättighetsreglernas krav på lagstöd måste lyftas upp till lag, något som inte skedde förrän polislagen tillkom (1984:387).

Resonemanget som förs i förarbetena till polislagen är i någon mån illustrativt för hur man då uppfattade grundlagsregleringens effekter. Efter att ha redogjort för flera praktiska argument för en samlad reglering av polisens verksamhet och lyft fram rättssäkerhetsaspekter på att polisens befogenheter preciseras, anförs följande:

Till detta kommer att den nya regeringsformen från formell synpunkt gör en lagreglering nödvändig i vissa hänseenden, nämligen när en befogenhet för polisen samtidigt utgör en begränsning i någon av de grundläggande fri- eller rättigheterna enligt regeringsformen. Som har påpekats både av polisutredningen och polisberedningen kan nämligen efter regeringsformens ikraftträdande sedvanerätt inte längre åberopas som stöd för ingripanden som innebär att de grundlagsfästa fri- och rättigheterna begränsas.<sup>9</sup>

Intrycket är att grundlagsfrågan var en ren formalitet och inte en pressande nödvändighet, trots att rättsläget alltså varit så att polisen saknat erforderligt lagstöd för sin våldsanvändning i nästan tio år. Man kanske kan säga att någon konstitutionell kultur där rättigheterna ses som centrala utgångspunkter för samhällets ingripanden i medborgarnas frihet ännu inte hade etablerats.<sup>10</sup>

I rättspraxis är det också så att den nya rättighetsregleringen ger förhållandevis lite genklang under denna tid. En förklaring är naturligtvis att det ofta dröjer flera år innan ett mål når högsta instans och att rättsfall som innefattat rättighetsfrågor vid 1970-talets mitt alltså först kring dess slut kunde förväntas leda till prejudicerande avgöranden. Att det inte fanns en tradition att behandla rättigheter som en juridisk fråga bidrog så klart också, tillsammans med den allmänt spridda inställningen att rättighetskränkningar inte förekom i Sverige. Inte desto mindre är det lite förvånande att det helt nya rättighetskapitlet i regeringsformen inte gav mer avtryck i domstolarna under detta första årtionde. Ett helt nytt konstitutionellt regelverk borde ha väckt större intresse kan man tycka. Kanske kan

det förklaras med att många nog uppfattade reglerna som riktade till lagstiftaren och därför inte såg vare sig möjligheten eller skyldigheten att beakta dem i konkreta rättsliga förfaranden.

Anekdotiskt finns flera vittnesmål om hur rättighetsbaserad argumentation inför domstol långt in på 1980-talet (och kanske längre) ansågs oseriös och närmast ”rättshaveristisk”. Även denna attitydfråga är något som det finns anledning att återkomma till. Inte desto mindre finns det några rättsfall från högsta instans där regeringsformen kom att aktualiseras. Mest känt är kanske det som återges i publikationen Nytt Juridiskt Arkiv (NJA) 1981 s. 1, det så kallade skattefällsmålet, där Högsta domstolen bland annat hade att ta ställning till om rennäringslagens (1971:437) regler var diskriminerande mot samerna i strid med diskrimineringsförbudet i grundlag. Domstolen fann att ingen diskriminering förelåg, i huvudsak med motiveringen att ingen jämförbar grupp fanns – eller ens hypotetiskt kunde föreställas – som kunde anses behandlas bättre och att det av förarbetena inte framgick att någon nedvärdering av samerna som grupp var avsedd.<sup>11</sup> Någon framgång vann alltså inte de konstitutionellt grundade invändningarna mot rennäringslagen, och mot bakgrund av hur tankarna om rättighetskyddets funktion gått bara fem år tidigare förvånar detta kanske inte.

Samma år kom Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten) att ta ställning till rättighetsbaserade invändningar mot myndighetsbeslut i ett antal fall. Det gäller främst RÅ 1981 2:15 (RÅ refererar till Högsta förvaltningsdomstolens/Regeringsrättens årsbok med referat av rättsfall) om huruvida vissa kommunala ordningsregler om yttranden vid sammanträden i valda församlingar var förenliga med yttrandefriheten. Det gäller även RÅ 1981 2:14 om huruvida en i förordning beslutad skyldighet för skolelever att vistas i skolan även efter lektionernas slut var förenlig med rörelsefriheten. I det första fallet fann domstolen att vissa av kommunens regler gav möjlighet att ingripa på grundval av innehållet i yttranden och att detta på grund av grundlagsregleringen krävde lagstöd, något som inte fanns. I det senare fallet var slutsatsen att skyldigheten att stanna kvar i skolan inte kunde anses som en begränsning av rörelsefriheten och att grundlagsskyddet därför inte aktualiserades.

Ytterligare två fall behandlades i högsta instans innan det första årtiondet med rättighetskatalogen gick mot sitt slut. I RÅ 1983 2:5 var det fråga om reklamförbudet i närradio och dess förenlighet med grundlagens yttrandefrihetsgaranti. Högsta förvaltningsdomstolen fann att så var fallet. Rättsfallet RÅ 1984 2:52 gällde återigen skolan och då frågan om deltagande i en fredsdemonstration under skoltid kunde anses förenligt med regeringsformens skydd mot tvång att delta i en opinionsyttring. Den frågan besvarades jakande.

Sammantaget kan väl sägas att genomslaget för de nya rättighetsreglerna i rättspraxis var blygsamt och att de få gånger reglerna kom under seriös prövning var utgången mera sällan framgångsrik för den som argumenterade utifrån att grundlagsreglerna kränkts.<sup>12</sup> Det är dock intressant att notera att genomslaget för rättighetsfrågor i högsta instans under denna första period var större i förvaltningsdomstol än i allmän domstol.

Hur såg då genomslaget ut i den juridiska och statsvetenskapliga litteraturen? Under tiden inför grundlagsreformen hade det funnit en ganska livlig debatt om rättighetsskyddet, där man bland annat kritiserat de första förslagen för att vara otillräckliga. Principiella frågor om demokrati och domstolars makt hade också belysts. När rättighetsregleringen väl var på plats verkar dock intresset ha svalnat och uppföljande studier är få eller obefintliga. När juristen Brita Sundberg-Weitman i början av 1980-talet skriver en argumenterande bok om rättighetsfrågor i Sverige är hennes utgångspunkt att regeringsformens andra kapitel inte ger medborgarna något starkt skydd, utan att det i stället är grundlagens krav på saklighet och opartiskhet i 1 kapitlet 9 § som utgör grunden för ett reellt rättighetsskydd.<sup>13</sup> En serie antologier på temat *Om våra rättigheter* utges dock med början 1980 av Stiftelsen Rättsfonden, där ledande jurister från rättsvetenskap och praktik belyser rättighetsfrågor och därmed påbörjar en mer analytisk diskussion om reglernas rättsliga innehåll.<sup>14</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas att införandet av en komplett rättighetsreglering i grundlag i stort sett gick ganska obemärkt förbi och att detta nog var helt i linje med hur man på den tiden såg på rättighetsfrågorna. Den förhärskande synen var att lagstiftningen redan innehöll ett gott rättighetsskydd och att det inte förekom rättighetskränkningar i rättstillämpningen eller vid förvaltningen. Grundlagsregleringen av rättigheter var därmed i hög grad en ren formalitet.

### **RÄTTIGHETSREGLERNA PRÖVAS I PRAKTIKEN: 1985–1994**

Under nästa tioårsperiod kommer rättighetsfrågor mer i fokus. Det beror inte minst på den internationella utvecklingen, där Europakonventionens genomslag blir allt starkare samtidigt som det nationella rättighetsskyddet mer frekvent prövas i domstol. Frågan om anslutningen till EU bidrar sannolikt också till att få upp rättigheter på agendan, för unionsrätten baseras i hög grad på de fyra friheterna och de rättigheter som dessa ger enskilda och företag. Kanske bör även Sovjetunionens fall och demokratiseringen av Östeuropa nämnas i sammanhanget; som en del av detta skeende etableras nya konstitutioner med modernt rättighetsskydd i ett flertal stater och Sverige påverkas förstås också i någon grad av den utvecklingen. Det är också under denna period som Europakonventionen

inkorporeras till svensk lag och ett särskilt grundlagsstadgande införs om iakttagande av konventionen vid lagstiftning. Rättighetskyddet i regeringsformen utvecklas samtidigt också på flera punkter, bland annat avseende egendomsskyddet, och nya rättigheter tillkommer, exempelvis rätten till utbildning.<sup>15</sup>

Juridiska rättigheter som fenomen tycks således bli mindre kontroversiella under denna period och en ambition att förstärka rättighetskyddet även vid rättstillämpningen kan tydligt iakttas. Samtidigt kvarstår tanken från 1970-talet om att rättsreglerna inte ska påverka redan gällande regler.<sup>16</sup>

I lagstiftningen utgör frågor om rättighetskydd dock inte någon stor fråga under denna tid, rättigheter utgjorde sällan något hinder för eftersträvansvärd lagstiftning. Som exempel kan nämnas den så kallade bastuklubbslagen från 1987.<sup>17</sup> Den infördes i samband med att spridningen av HIV blivit ett mer vanligt förekommande problem och avsåg att motverka den smittspridning som ansågs kunna ske vid vissa samlingslokaler för homosexuella.<sup>18</sup> Lagen innebar att det infördes ett straffrättsligt sanktionerat förbud att anordna vissa sammankomster. I propositionen förs dock inga resonemang om proportionalitet eller intresseavvägningar, även om man konstaterar att det är fråga om en inskränkning av mötesfriheten som kan motiveras med att vilja skydda medborgarna mot en allvarlig epidemisk sjukdom.<sup>19</sup> Kanske ska resonemanget uppfattas så att det vid den aktuella tidpunkten uppfattades som en självklarhet att det var fråga om ett nödvändigt ingrepp i mötesfriheten, men det är – med tanke på vad vi nu vet om HIV – inte givet att detta var en korrekt bedömning.

I rättspraxis aktualiseras rättighetsfrågor något mer frekvent under denna period, sammanlagt ett tiotal fall. Hos de högsta domstolarna är det frågor om rätten till domstolsprövning vid så kallad kommunarrest, retroaktiv skatt och egendomsskydd som dominerar.<sup>20</sup> Ytterligare något fall med koppling till opinionsfriheterna avgjordes också.<sup>21</sup> Endast i ett av fallen, gällande retroaktivitet, vann rättighetsargumentationen framgång och då i en något lagteknisk frågeställning.

Årtiondet speglas således inte av något rungande genomslag för rättsreglerna i prejudikatinstanserna, men det sker fortfarande en fördubbling av antalet prövade mål, vilket är en indikation på att rättighetsfrågorna kommit för att stanna. Lite symptomatiskt för den svenska rättskulturen är kanske att det i hög grad är genom skatterättsliga frågor som domstolarna kommer i kontakt med frågor om rättighetskyddet. En viss attitydförskjutning hos praktiskt verksamma jurister kan kanske sägas vara på väg, säkerligen påverkad av Europarättens insteg och den allmänna samhällsutvecklingen under denna tid. Inte minst gjorde Sovjetunionens fall att liberala värderingar – vari ett starkt rättighetskydd ju ingår – framstod som självklara och uppskattade av alla.<sup>22</sup>

Under den här perioden kommer rättighetsfrågorna också att uppmärksammas något i litteraturen. Statsvetaren Karl-Göran Algotssons studie *Medborgarrätten och regeringsformen* från 1987 kan illustrera detta. I den görs en bred genomgång av den politiska debatten kring rättighetsskyddet under 1970-talet och de olika politiska partiernas agerande analyseras. Som framgår är det inte fråga om en rättslig analys och frågor om rättighetsreglernas praktiska genomslag i rättstillämpning eller lagstiftning berörs alltså inte. Samme författare anknyter även i *Lagrådet, rättsstaten och demokratin* från 1993 till teman som ligger nära frågor om rättighetsreglernas roll men berör inte dessa direkt. I den juridiska litteraturen uppmärksammas inte rättighetsfrågorna i någon högre grad under detta årtionde.<sup>23</sup>

#### I SKUGGAN AV EUROPARÄTTEN: 1995–2004

Europakonventionen blir svensk lag 1994 och Sverige blir medlem i EU 1995. Dessa två faktorer kommer att prägla det kommande årtiondet också på rättighetsområdet. Vi har kunnat se hur regeringsformens rättighetsskydd med en trevande start börjat ge fler avtryck i rättspraxis från mitten av 1980-talet och hur en diskussion om rättigheterna och deras roll också initierats i litteraturen, om än i ringa omfattning. Man kan därför tänka sig att den utvecklingen nu skulle accelerera, men det är inte riktigt det som händer. I stället tar Europarätten i hög grad över som baslinje för rättighetsargumentation i rättstillämpningen, kanske till följd av att framgångarna vid domstolsprövningar av regeringsformens regler varit få under de två tidigare decennierna.

I lagstiftningen kommer dock regeringsformens rättighetsskydd att ta mer plats än tidigare under denna period. Sannolikt beror det dels på att man i utredningar och inom Regeringskansliet uppmärksammar dessa frågor tydligare, men också på att remissinstanser och Lagrådet allt oftare tar upp rättighetsreglerna till diskussion i samband med lagstiftningsförslag.

Som ett exempel kan nämnas införandet av ett maskeringsförbud vid demonstrationer, ett reformförslag som uppkom efter de så kallade Göteborgskravallerna år 2001.<sup>24</sup> I diskussionen därefter framstod det som att en avgörande faktor för polisens svårigheter att hantera situationen var att många av upploppsmakarna hade varit maskerade och alltså svåra att identifiera, både på plats och i efterhand. Ett maskeringsförbud tänktes kunna bidra till att förhindra att liknande händelser inträffade i framtiden eller i alla fall underlätta lagföringen av dem som deltog. Vid lagstiftningsarbetet uppmärksammades dock att ett maskeringsförbud kunde påverka utövandet av mötes- och demonstrationsfriheten och det måste därför utformas snävt för att vara grundlagsenligt. Ett första lagförslag

kom därför att förkastas och ersättas med ett som var mer precist. Där tillfördes undantag för situationer där maskering kunde anses som legitimt, till exempel när utländska medborgare demonstrerar mot sitt hemlands regim. Rättighetsskyddet i regeringsformen påverkade i detta fall lagstiftningen påtagligt med en tämligen utförlig diskussion om hur rättighetsskyddet skulle förstås och hur kravet på proportionalitet vid rättighetsbegränsningar skulle bedömas.<sup>25</sup> Även om man numera kan ha synpunkter på om lagstiftningen verkligen uppnådde sitt mål utgör lagstiftningsärendet ett bra exempel på när rättighetsskyddet i regeringsformen verkligen fick konkret betydelse.<sup>26</sup>

I rättspraxis återkommer domstolarna till regeringsformens rättighetsskydd i frågor om retroaktivitet, även om avgörandet i rättsfallet RÅ 1996 ref. 57 – som gällde en fråga om lagstöd för retroaktivt ansvar för miljöskador – inte direkt vilar på grundlagsreglerna. Det gör däremot avgörandet i NJA 2000 s. 132, som även är det första rättsfall där Högsta domstolen finner en lag (visserligen en övergångsbestämmelse) uppenbart grundlagsstridig just för att den innebär en retroaktiv beskattning.<sup>27</sup> Även egendomsfrågor och yttrandefrihetsfrågor återkommer i vissa avgöranden, som i NJA 1996 s. 110, NJA 2004 s. 106 samt RÅ 1996 ref. 4 och RÅ 2001 ref. 72. Ett hovrättsavgörande av betydelse från perioden är det fall där hovrätten finner den gamla uniformsförbudslagen från 1930-talet vara uppenbart grundlagsstridig och därför inte möjlig att tillämpa. Det är det första avgörandet i ett sådant mål där grundlagens rättighetsreglering på ett tydligt sätt fällt avgörandet i konflikt med vanlig lag.<sup>28</sup>

Det är dock så att utvecklingen i rättspraxis under denna period snarare visar på Europarättens ökade betydelse för rättighetsskyddet.<sup>29</sup> I RÅ 1997 ref. 6 och RÅ 2001 ref. 56 fann till exempel Högsta förvaltningsdomstolen att bestämmelser i svensk lag inte kunde läggas till grund för beslut eller måste bortses från för att uppfylla Europakonventionens krav. I systemmålen NJA 1994 s. 657 och RÅ 1995 ref. 58 kom något av ett systemfel i svensk rätt avseende möjligheterna att överklaga vissa myndighetsbeslut att leda till lagändringar i förvaltningslagen. Senare mål under perioden som baserades på konventionen är bland andra NJA 2000 s. 243 (utlämning i strid med konventionen) och NJA 2003 s. 217 (rätt till domstolsprövning). Till detta kommer ett flertal avgöranden om unionsrättsligt grundade rättigheter – främst kopplade till fri rörlighet – som på ett tydligt sätt visar att rättighetsjuridiken under denna period gör en Europarättslig vändning.<sup>30</sup>

Lite paradoxalt är det under denna period som de första mer omfattande rättsvetenskapliga arbetena om regeringsformens rättighetsskydd dyker upp, precis när Europarätten är på väg att ta över som praktiskt sett mer betydelsefull. Först ut är Joakim Nergelius bok *Konstitutionellt rättighetsskydd* från 1996, en

omfattande komparativ genomgång av rättighetsskyddet i flera centrala stater med tillhörande analys av den svenska rättighetsregleringen. Året därpå kommer min egen analys av reglerna om mötes- och demonstrationsfrihet i regeringsformen, en bok som också innehåller komparativa inslag. Statsvetaren Barry Holmström tar sedan i boken *Domstolar och demokrati* från 1998 upp frågor som ligger rättighetsskyddet nära, nämligen hur domstolar kan ses som ett hot mot demokratin när de tolkar rättighetsregler till fördel för enskilda men kanske mot gällande lagstiftning. Boken ledde till viss debatt också utanför det statsvetenskapliga området.<sup>31</sup> Debatten kan förstås i ljuset av unionsrättens alltmer konkreta inverkan i svensk rätt, där den gav upphov till ifrågasättanden av bland annat alkoholmonopolet och alltså illustrerar hur enskilda kan använda rättighetsregler för att utmana etablerade och politiskt omhuldade ordningar i domstol. En statsvetenskaplig studie på samma tema är Jonas Nordquists *Domstolar i det politiska systemet* från 2001. En lite mer ”nischad” studie från perioden är boken *Åganderätten* 2004, utgiven av Ågarfrämjandet.<sup>32</sup>

Under denna tidsperiod tycks regeringsformens rättighetsregler ha cementerats så pass att det i lagstiftningssammanhang där rättighetsfrågor kommer upp förs en utförlig diskussion om både rättighetens omfattning och om proportionalitet vid rättighetsbegränsningar. I rättspraxis fortsätter utvecklingen från tidigare år och under denna period kommer de första domstolsavgörandena där regeringsformens regler utgör grund för lagprövning av befintlig lag med utgången att lag befinns stå i strid med rättighetsskyddet.

Inte desto mindre överskuggas denna utveckling av Europarättens inträde på scenen, varigenom rättighetsjuridiken får en helt ny skjuts. Vad detta beror på kan diskuteras, men två faktorer kan framhållas. För det första handlar många av de rättsfall som nu kommer upp till prövning om rättigheter som inte har någon motsvarighet i regeringsformen, rätten till rättvis rättegång i artikel 6 är ett tydligt exempel. För det andra har regeringsformens regler redan varit föremål för prövning i domstol under flera års tid och sällan lett till någon framgång för de enskilda. Ett nytt och externt regelverk som det Europarättsliga, vilket inte varit föremål för noggranna överväganden under lagstiftningsprocessen i Sverige, gav nya öppningar för rättighetsargumentation inför domstol och hade därför kanske större potential att nå framgång.

#### **REGERINGSFORMENS NEDGÅNG OCH ÅTERKOMST: 2005–2014**

Denna tidsperiod inleds med att trenden från perioden innan förstärks, det vill säga att regeringsformens rättighetsskydd ger avtryck i lagstiftningsarbetet, men att det i rättspraxis är Europarätten som dominerar. I slutet av perioden genom-



förs dock en stor reform av regeringsformen som medför en ny situation, där en bred politisk enighet uttrycks om att ge grundlagen – och dess rättighetskydd – en starkare position. Det talas till och med om att rättighetskyddet nu ska få fullt genomslag i domstolarnas praxis.<sup>33</sup>

Från lagstiftningen kan nämnas en lag om energideklarationer som införs 2006 utifrån unionsrättsliga regler. Där anför Lagrådet att vissa regler om tillträde till fastigheter kan komma i konflikt med regeringsformens regler om skydd mot husrannsakan i 2 kap. 6 § och avråder från att införa sådana regler. Regeringen håller med om detta.<sup>34</sup> Exemplet är kanske särskilt belysande på det sättet att det visar hur rättighetsregler kan vara relevanta i de mest oväntade frågor och att det alltså är svårt att förutse hur eller när en rättighet kan aktualiseras. Att rättigheterna inte bara kan vara relevanta i kristider eller under särskilda omständigheter illustreras här tydligt. Vidare förstärks intrycket från den tidigare perioden, nämligen att en analys av rättighetsreglernas inverkan på lagstiftning börjar bli en tämligen rutinartad sak som inte är svår eller udda på något sätt.

Från rättspraxis måste först NJA 2005 s. 805 nämnas eftersom det fallet så väl illustrerar det tidigare nämnda skiftet från regeringsformens regler till Europarättens. Rättsfallet gällde frågan om ansvar för hets mot folkgrupp för en pastor som under en predikan sagt sådant som kunde uppfattas vara missaktande mot homosexuella. Det som här är av främst intresse är att Högsta domstolen konstaterade att regeringsformens reglering inte kunde påverka frågan om straffansvar – inte minst för att kriminaliseringen gått genom riksdagen – men att Europakonventionen däremot måste anses medföra att yttrandefriheten väger tyngre än straffintresset.<sup>35</sup>

Två andra rättsfall förtjänar särskild uppmärksamhet för att de illustrerar den omsvängning som sker under denna period, från Europakonventionen till regeringsformen.

I RÅ 2006 ref. 73 var frågan ifall ett barn som erhållit svenskt medborgarskap från födseln genom sin far, men där det senare kunnat konstateras att mannen inte var barnets far, skulle kunna förlora sitt medborgarskap. Högsta förvaltningsdomstolen – som diskuterade både skyddet av medborgarskapet i regeringsformen och Europakonventionen – baserade sitt beslut på regleringen i 2 kap. 7 § regeringsformen och fann att denna inte gav utrymme för att i efterhand återta ett medborgarskap för att detta ”egentligen” aldrig borde ha erhållits. Konventionen konstaterades inte ge samma skydd och behandlades därför endast kortfattat.

Rättsfallet NJA 2012 s. 400 gällde ansvar för innehav av barnpornografiskt material. Materialet i fråga utgjordes av tecknade så kallade Manga-serier med explicit och naket innehåll av människoliknande fantasifigurer som kunde anses





## Demonstration mot löntagarfonder

Demonstrationsrätten är en av de medborgerliga fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen. Den 4 oktober 1983 – samma dag som riksmötets öppnande – genomfördes en av de största demonstrationerna någonsin i Stockholm då 75 000 personer enligt Polisens uppgifter demonstrerade mot förslaget att införa löntagarfonder. Initiativet togs av Gunnar Randholm, ordförande i Handelskammaren i Jönköping (bilden nedtill). Den socialdemokratiska regeringen införde trots protesterna löntagarfonderna men de avskaffades av regeringen Bildt knappt ett decennium senare.

Förutom demonstrationsfrihet garanteras följande opinionsfriheter i regeringsformen: yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Religionsfriheten är absolut och kan inte begränsas annat än genom ändring i grundlagen. Övriga rättigheter kan i vissa fall begränsas. Demonstrationsfriheten kan exempelvis begränsas med hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot samt med hänsyn till ordning och säkerhet.



vara barn. Högsta domstolen fann att de flesta av teckningarna inte utgjorde barnpornografi mot bakgrund av att de föreställde fantasifigurer och att endast ett fåtal teckningar kunde anses avbilda barn. Frågan om ansvar analyserades därefter i ljuset av skyddet av yttrandefriheten och den konstnärliga friheten. Domstolen lade då regeringsformens regler till grund för sin analys och kom aldrig att mera utförligt beröra konventionen. I någon mån kan man tala om att fallet utgör en slags spegelbild av målet från 2005. Där befanns ju regeringsformens regler inte kunna påverka den straffrättsliga bedömningen av en yttrandefrihetsinskränkning, medan det i detta mål var precis tvärtom. Det som förklarar denna skillnad är i hög grad grundlagsreformen 2011, och 2012 års avgörande kan ses som att Högsta domstolen tämligen omgående plockat upp grundlagsstiftarens ambition om att vårt eget rättighetsskydd skulle ges större betydelse i den rättsliga praktiken.

Under periodens slutskede förstärks utvecklingen i rättspraxis av att regeringsformens rättighetsskydd ges företräde när sådana frågor uppkommer i domstol.<sup>36</sup> Av stor betydelse är avgörandet i NJA 2014 s. 323, där Högsta domstolen slår fast att staten är ersättningsskyldig för ideell skada som drabbar en enskild på grund av avregistrering av dennes svenska medborgarskap i strid med regeringsformens absoluta skydd för medborgarskap, trots att det saknas särskilt lagstöd för ett sådant ansvar.

Under den här perioden kommer utvecklingen av kurslitteratur på området för konstitutionell rätt att närmast explodera i jämförelse med på 1980-talet. Då var Håkan Strömbergs relativt kortfattade *Statsrätt* och Erik Holmbergs och Nils Stjernquists bok *Vår författning* helt dominerade och båda dessa framställningar hade endast kortfattade avsnitt om rättighetsskyddet. Nu tillkom omfattande läroböcker i statsrätt från flera författare, till exempel Wiweka Warnling Conrads-son (då Warnling Nerep), Joakim Nergelius samt Thomas Bull och Fredrik Sterzel. Samtliga är mer utpräglade juridiska i sitt närmande till ämnet i stället för statsvetenskapligt inriktade och rättighetsfrågor behandlas minst lika utförligt som frågor om valsystem och beslutsordningar i riksdagen. Även inom juristutbildningen återspeglas alltså den större uppmärksamhet som rättighetsfrågorna börjat få i samhället i stort, och konstigt vore det väl annars.

Av den akademiska litteraturen finns anledning att även nämna antologin *Äganderätten* 2009 med Karin Åhman som redaktör och boken *Normprövning* av samma författare 2011.<sup>37</sup> En studie av religionsfriheten i både regeringsformen och Europakonventionen av Victoria Enkvist från 2013 ingår också i denna ökade flora av rättighetsrelaterad litteratur.<sup>38</sup> I Markus Naarttijärvis avhandling *För din och andras säkerhet. Konstitutionella proportionalitetskrav och Säkerhetspolisens*

*preventiva tvångsmedel* från samma år ges också analysen av rättighetsregleringens krav stort utrymme. Att rättighetsfrågorna under denna period börjar ge avtryck inom andra rättsområden än det offentlighetsrättsliga är också tydligt. Ett annat exempel är Gustaf Sjöbergs avhandling *Tvångsinlösen* från 2007, där frågor om bland annat ersättningsnivåer i relation till rättighetsregleringen i grundlag och Europakonventionen ges stort utrymme på ett sätt som var nytt vid analysen av ”vanlig lag”.<sup>39</sup> Uppsatsen ”Författningsprövning i skatterätten” av Stefan Olsson från 2005 tar upp liknande frågor som Åhman gör i sin bok 2011 men för skatterättens del.<sup>40</sup> Dessa exempel visar att intresset för de konstitutionella frågorna om rättighetsskyddets inverkan på tillämpningen av vanlig lag börjat sprida sig långt utanför den snävt offentlighetsrättsliga litteraturen.

Sammanfattningsvis finns goda grunder för att påstå att det under denna period sker en ganska omvälvande omsvängning av hur rättighetsfrågor behandlas. Det är då inte lagstiftningsprocessen jag främst har i åtanke, utan att det i rättspraxis och rättsligt inriktad litteratur sker en omsvängning från fokus på det Europarättsliga rättighetsskyddet till regeringsformens regler. Grundlagsreformen 2011 måste betraktas som en avgörande faktor för denna förändring, både i det att den uttalade politiska ambitionen var att stärka det praktiska genomslaget för regeringsformens rättighetsskydd och att vissa rättigheter från Europakonventionen – såsom rätten till en rättvis rättegång – lyftes in i den svenska grundlagen.

Det ska dock noteras att även under den kanske tjugo år långa period som Europarätten dominerade rättighetsdiskursen (1990–2010) fanns hela tiden situationer i lagstiftningen och vid domstolsprövningar där regeringsformens regler var aktuella. Kanske kan man i backspeglarna säga att påståendet att Europarätten dominerat den rättsliga analysen av rättighetsfrågor är något av en överdrift. Den fick mycket uppmärksamhet och ledde till en del nya krav, inte minst för att dess betydelse ofta inte analyserats så noga under lagstiftningsarbetet i Sverige. Emellertid har även regeringsformens regler under denna tid en tydlig inverkan på rättspraxis, även om det fortfarande är så att enskilda inte särskilt ofta vinner framgång genom att förlita sig på grundlagens rättigheter. I och med reformen 2011 kom denna subtila inverkan att blomma ut på ett tydligt sätt och ge konkreta resultat också i praxis.

#### **KONSOLIDERING OCH KONFLIKT: 2015–2024**

Efter att grundlagsreformen 2011 fått ett konkret genomslag i rättspraxis och i den juridiska litteraturen kommer vi till den sista tidsperioden i denna genomgång, som tar oss fram till nutid. Av naturliga skäl – detta skrivs 2023 – kan inte

det sista året i tidsperioden kommenteras, men det finns inte anledning att tro att det samlade intrycket skulle komma att ändras och jag har därför valt att något oegentligt låta perioden omfatta tio år även här.

Under denna period tar utvecklingen av rättspraxis med koppling till regeringsformens rättighetsskydd fart. Särskilt gäller det frågor om tillämpningen av straffrättsliga regler, där domstolarna alltmer kommer att betona att regeringsformens regler kan medföra krav på en tolkning av vanlig lag som beaktar rättighetsskyddet. Även införandet av ett särskilt grundlagsskadestånd befäster denna utveckling och i samband med det lagstiftningsärendet uttalades att en bestämmelse om grundlagsskadestånd skulle leda till att regeringsformen lyfts fram i rättstillämpningen och framträder tydligare i relation till Europakonventionen.<sup>41</sup>

Perioden innefattar dock inte ett odelat segertåg för regeringsformens regler och vi ser också att den pragmatiska hållning som länge präglat svensk konstitutionell kultur lever kvar; om grundlag utgör hinder för något så ändras grundlagen, inte de politiska ambitionerna.

Inom lagstiftningsområdet genomförs eller påbörjas under perioden flera viktiga grundlagsreformer. Utan att direkt beröra regeringsformens rättighetsskydd bör nämnas att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen genomgår en betydande modernisering i syfte att göra dem mer tillgängliga och anpassa dem till utvecklingen på det massmediala området.<sup>42</sup> För regeringsformens rättighetsskydd händer det viktigaste sent i perioden och kan tyvärr inte analyseras här eftersom utredningsarbetet just har startat.

Av direktiven framgår att det är fråga om att undersöka om tre nya rättigheter ska skrivas in i regeringsformen: en rätt till domstolsprövning, en rätt till abort och ett generellt skydd mot diskriminerande normgivning. Även vissa befintliga rättigheter kan komma att justeras, däribland föreningsfriheten i syfte att åtgärda gängkriminaliteten samt skyddet för medborgarskapet i syfte att kunna återkalla medborgarskap i fler situationer än vad som i dag är möjligt.<sup>43</sup> Skulle utredningen komma att föreslå tre nya rättigheter i linje med direktiven kommer det att vara den största rättighetsutvidgningen sedan 1990-talet.<sup>44</sup>

Avseende rättighetsreglernas betydelse i det vanliga lagstiftningsarbetet kan ett tydligt exempel hittas i det ärende som gällde att införa ett förbud mot deltagande i en terroristorganisation. Där kom ett första förslag om att genomföra en sådan kriminalisering att stranda på grund av rättighetsskyddet i regeringsformen, vilket bland annat Lagrådet framhöll under processen.<sup>45</sup> Detta ledde i sin tur till att en grundlagsändring behövde genomföras för att kunna få regleringen på plats, något som också skedde.<sup>46</sup> När sedan kriminaliseringen genomfördes återstod inte så mycket att diskutera angående själva grundlagsfrågorna, men en

längre diskussion förs om den konkreta utformningen av straffbestämmelsen med slutsatsen att den kan anses leva upp till kravet på proportionalitet.<sup>47</sup>

Den bedömningen kan man naturligtvis ha invändningar mot, men den baseras på tämligen ingående avvägningar och framstår som i huvudsak övertygande. Det är tydligt att grundlagsreglerna här tas på största allvar av alla aktörer även om slutresultatet ligger väl i linje med de avsikter regeringen hade från första början, innan rättighetsreglerna krånglade till frågan. Vi ser här också ett praktiskt exempel på svagheten i tanken att rättighetsskyddet har sin främsta funktion i kristider; när krisen är här och reformer känns särskilt angelägna hindrar inte rättighetsreglerna att rättighetsbegränsningar genomförs, de bara fördröjer det.<sup>48</sup>

I rättspraxis tas flera viktiga steg på den redan inslagna vägen från slutet av den föregående perioden, det vill säga att regeringsformens rättighetsskydd ges en mer central roll när sådana frågor kommer upp i domstol. Från Högsta domstolen kan nämnas NJA 2021 s. 215 om yttrandefrihetsaspekter vid bedömningen av om något utgör hot mot tjänsteman, NJA 2020 s. 908 och NJA 2015 s. 374 om rätten att få rättegångskostnader ersatta för den som vinner en domstolsprocess mot staten, NJA 2018 s. 753 om kravet på en proportionalitetsprövning vid ingrepp i äganderätten samt NJA 2015 s. 45 om ansvar för vapenbrott när vapnet anskaffats vid journalistisk verksamhet. Under 2023 kommer avgöranden i fallen NJA 2023 s. 246 ("Anförandet i fullmäktige") och NJA 2023 s. 583 ("Interpellationsdebatten") som ytterligare belägg för trenden.

Från Högsta förvaltningsdomstolen är utvecklingen likartad om än inte lika tydlig. Rättsfall som kan nämnas är exempelvis HFD 2021 ref. 43 om hänsyn kan tas till någons extrema politiska åsikter i frågor om tillstånd att inneha vapen, HFD 2017 ref. 53 om rätten till en rättvis rättegång, HFD 2017 ref. 4 om rätt till bidrag kan nekas med hänsyn till att en förening uppmanar medlemmarna att inte rösta i allmänna val samt HFD 2016 ref. 44 om kravet på proportionalitet vid tvångsvård.

Utvecklingen med att regeringsformens rättigheter, inte Europakonventionens, används i första hand vid analysen av rättighetsfrågor får under denna period också uppföljare i Högsta förvaltningsdomstolens praxis. I HFD 2022 ref. 51 I och II kom två kommunala beslut att prövas om att förbjuda bärandet av slöja i skolan. I rättsfallet hade både regeringsformens och Europakonventionens rättighetsskydd varit uppe till diskussion i underinstanserna och fokus låg då på frågor om religionsfrihet. Högsta förvaltningsdomstolen kom dock att analysera förbudet på så sätt att de i svensk grundlags mening berörde yttrandefriheten, inte religionsfriheten. Man konstaterade att det enligt konventionen var fråga om religionsfrihet, men sedan begränsade domstolen sin analys till de svenska

rättighetsreglerna och fann att de kommunala besluten saknade stöd i lag och därför var ogiltiga. Fallet illustrerar den ovan nämnda omsvängningen hos domstolarna att först pröva frågor enligt regeringsformen och först därefter – om det är nödvändigt – gå in på konventionens bestämmelser.

Ett avgörande som måste nämnas i sammanhanget är HFD 2022 ref. 10. Där kom Högsta förvaltningsdomstolen att ta ställning till om den nyss nämnda utvecklingen i Högsta domstolens praxis avseende rätten till ersättning för rättegångskostnader skulle få några konsekvenser för samma fråga i processer inför förvaltningsdomstol. Målet avgjordes av hela domstolen (plenum). En oenig domstol, med röstsiffrorna 9 mot 6, fann att grundlagsbestämmelsen om rättvis rättegång visserligen kunde innebära att en enskild har rätt till ersättning, men att något stöd för att förvaltningsdomstol kan utdöma sådan ersättning inte finns. Den enskilde får i så fall försöka få ersättningen genom att föra en skadeståndstalan mot staten. Den bestämmelse i regeringsformen som Högsta domstolen funnit ge tillräckligt stöd för de beslut om rätt till ersättning som den domstolen fattat räckte alltså inte till för majoriteten i detta mål. Utan att gå in i någon detaljerad analys (jag tillhörde själv minoriteten) kan utgången kanske bäst förstås som en återgång till ett synsätt där regeringsformens rättigheter uppfattas som riktade till lagstiftaren och inte till domstolarna. En rättighet i grundlag räcker därmed inte för att en domstol ska kunna döma på ett sätt som saknar tydligt stöd i lag. Från min horisont innebär utgången något av ett ”återfall” till den syn på rättighetsskyddet som gällde före 2011 års grundlagsreform. Det återstår att se om detta var en enstaka företeelse eller om en mer djupgående spricka mellan de högsta domstolarnas sätt att närma sig rättighetsfrågor har uppstått. Det ovan nämnda målet om slöjförbud i skolan antyder för min del att det snarast är frågan om det förra.

I litteraturen kommer nu ytterligare tillskott som kan tyckas bekräfta att rättighetsskyddet kommit att bli ett helt ”normalt” rättsområde att analysera och debattera. Det mesta utgörs av juridisk litteratur men även inom andra samhällsvetenskaper uppmärksammas dessa frågor i någon mån. Ett exempel på det senare är Ludvig Beckmans uppsats ”Fri åsiktsbildning och yttrandefrihet som individuell rättighet” från 2018.<sup>49</sup> Liknande teman tas upp av Per Larsson i boken *Skyddet för visseblåsare i arbetslivet* från 2015 och av Vilhelm Persson i uppsatsen ”Offentlig anställning och privat yttrandefrihet” från 2020.<sup>50</sup>

Ännu en ambitiös lärobok som ägnar avsevärt utrymme åt rättighetsfrågorna, *Konstitutionell rätt*, kommer ut 2016 genom Johan Lindblom med flera. Avhandlingen *Rätten till biträde* av Sebastian Wejedal 2017 innefattar en djuplodande analys av regeringsformens bestämmelse om rätten till en rättvis rättegång. År



2019 kom Katarina Fast Lappalainenens avhandling *Om skyddet mot retroaktiv beskattning*, där rättighetsskydd och skatterättslig lagstiftningsteknik analyseras. Att rättighetsfrågorna också gör sig påminda inom andra rättsområden än det snävt offentligt rättsliga fortsätter alltså under denna period. Ett ytterligare exempel är Johanna Chamerlains studie *Integritet och skadestånd* från 2020. Att många rättighetsfrågor är flerdimensionella och komplexa till sin natur uppmärksammas nu också, exempelvis av Victoria Enkvist och Karin Åström, som i uppsatsen ”Vem får mest rätt? – om konsten att beakta rättighetsskyddet i mål med flera rättighetsinnehavare” analyserar dessa frågor.<sup>51</sup>

Att principiella frågor om var gränsen går för domstolarnas legitima roll när de prövar rättighetsregler mot vanlig lagstiftning fortfarande är värda att diskutera framgår bland annat av Carl Josefssons ambitiösa och teoretiskt grundade uppsats ”Domstolarna och demokratin” från 2015.<sup>52</sup> Något förvånande är dock hans synsätt att det inte är fråga om materiell juridik när domstolar ställs inför grundlagsbestämmelser. Det perspektivet påminner i någon mån om den skepsis mot domstolars roll på rättighetsområdet som karakteriserade rättighetskapitlets första årtionden.

Sammanfattningsvis kan sägas att perioden befäster regeringsformens rättighetsskydd som det mest centrala såväl i lagstiftning som i rättspraxis och därmed konsoliderar den tidigare utvecklingen. Men det kan samtidigt konstateras att detta inte sker konfliktfritt. När rättighetsskyddet hindrar lagstiftning mot terrorism som bedöms angelägen, ändras grundlagsreglerna och lagstiftningen genomförs. Och när rättighetsfrågor berör systemförändringar och kan förutses medföra stora kostnader, backar domstolarna från hållningen att grundlagens rättigheter är direkt utkrävbara i domstol. Någon fullt utvecklad juridisk rättighetskultur verkar vi inte ha nått fram till ännu, trots uttalandena vid 2011 års reform om att rättighetsreglerna skulle få fullt genomslag. Och utvecklingen visar också tydligt på att så länge grundlagen är enkel att ändra utgör grundlagsskyddade rättigheter inga större hinder för politiska krafter att få sin vilja igenom. Efter femtio år av rättigheter finns kanske fortfarande det starkaste skyddet i den politiska kulturen.

#### **DET FÖRFATTNINGSBYGGANDE HALVSEKLET**

Hela perioden 1975 till 2025 kan ses som en genombrottstid för tanken på en regeringsform som inte bara är ett politiskt dokument, utan ett rättsligt bindande instrument med praktisk betydelse för inte bara lagstiftaren utan också för myndigheter och domstolar. En i alla delar normativ grundlag. Man kan alltså tala om att det varit fråga om att en uppfattning om grundlagens och rättigheters roll som mer ligger i linje med den som är vanlig i konstitutionella demokra-

tier gradvis vuxit fram ur den konstitutionella pragmatism som var arvet från 1809 års regeringsform. Ett steg i taget bort från det ”författningslösa halvsekel” som födde 1974 års regeringsform.

I den meningen har åren från 1975 till i dag varit ett författningsbyggande halvsekel där den konstitutionella kulturen i Sverige skiftat något från en utpräglat pragmatisk och sakfrågeinriktad kultur till att principiella och systematiska hänsyn kommit att väga allt tyngre. Att det politiska landskapet efter 1975 sett helt annorlunda ut än de föregående femtio åren har naturligtvis varit av betydelse för denna utveckling. Från en situation där ett parti i praktiken prenumererat på regeringsmakten under ett halvt sekel har vi kommit till ett läge där maktskiftet sker med jämna mellanrum och där det parlamentariska läget kommit att bli allt mer komplext och oförutsebart. I ett sådant läge är det inte konstigt att frågan om rättighetsskyddets omfattning och styrka fått en bred politisk uppslutning.

Som vi sett är denna utveckling dock inte spikrak och det dröjer sig kvar reminiscenser av den föregående epoken, där grundlagen mest sågs som en symbolisk reglering som inte fick utgöra hinder för dagsaktuella förändringar av lagstiftningen. På rättighetsområdet kan frågan om kriminalisering av medlemskap i olika typer av organisationer i förhållande till skyddet av föreningsfriheten under 2020-talet ses som ett exempel på när pragmatiska argument fortfarande trumfar mer principiella invändningar. Ränderna går aldrig helt ur.

Vi har också sett att tanken i förarbetena till regeringsformen, att rättighetskyddet har sin främsta (och kanske enda) roll i kristider, inte överlevt tidens gång. Idén var då att ett ramverk av rättigheter skulle kunna sätta hinder i vägen för snabba inre förändringar eller för påtryckningar utifrån och utgöra ett skydd mot kriser vare sig de kom inifrån eller utifrån. Antagligen var detta feltänkt av flera skäl.

För det första har vi sett att om den politiska viljan finns räcker de juridiska regelverken inte långt, särskilt inte i ett land som Sverige där grundlag varit förhållandevis enkel att ändra.<sup>53</sup> I en verkligt farlig situation kan man nog tro att grundlagshinder för att skydda Sverige eller svenska liv från hot skulle väga lätt.

För det andra kan det – med tanke på kriget i Ukraina – tyckas något naivt att tro att en aggressiv stormakt skulle avstå från sina anspråk på anpassningar av svensk politik för att den svenska regeringen hänvisar till den svenska grundlagens regler.

För det tredje har utvecklingen också visat att den självbild som uppbar denna analys – att juridiska rättighetskydd inte var något av större betydelse i en väl fungerande demokrati – inte heller håller måttet. Vår moderna historia visar att den demokratiska beslutsformen inte utgör något absolut skydd mot övergrepp,

maktmissbruk eller missbedömningar med grava följder för enskilda. Tvångsteriliseringen på 1940 och 1950-talen kan räcka som exempel här.<sup>54</sup>

För det fjärde har utvecklingen under de gångna femtio åren visat att rättighetsskyddet är något som både kan och bör påverka den vardagliga hanteringen av frågor om grannars fastighetsgränser, skolelevers klädsel och musikers texter. I denna utveckling har Europarätten spelat en viktig roll som katalysator och påskyndare. Långsamt men obevekligt har den svenska inställningen till ett rättighetsskydd kommit att förändras och det har blivit allt naturligare att i första hand se till regeringsformens regler i stället för till internationella dokument. Frågan om mänskliga rättigheter har gått från att främst ses som något som berör andra länder och som hanteras inom ramen för internationell rätt och diplomati till att bli något som är relevant också i Sverige inför svenska myndigheter och som kan hanteras med svenska rättsregler. Detta är en utveckling som varit helt i linje med tankarna bakom reformen av regeringsformen 2011, där det uttalades att rättighetsskyddet skulle få fullt genomslag i domstolarna.<sup>55</sup>

Genom utvecklingen i rättspraxis, där Högsta domstolen stått för de flesta steg som tagits i att förskjuta synen på regeringsformens rättighetsskydd, har en mer rättighetsinriktad kultur etablerats. Perspektivet att kollektivet inte alltid kan trumfa den enskilde och insikten om att den avgörande frågan ofta är den om proportionalitet är därmed sannolikt här för att stanna. För juridiska resonemang inom alla möjliga samhällsområden innebär detta i hög grad en utmaning genom förflyttningen från generella lösningar till kontextuella analyser. Att en i sig given lösning alltid kan ifrågasättas utifrån ett rättighetsperspektiv ställer fler och delvis nya krav på beslutsfattare på alla nivåer inom det allmänna. På många sätt är detta naturligtvis ett stort framsteg i det att den lilla människan kan få sina intressen erkända och beaktade på ett tydligare och mer inkluderande sätt än tidigare.

En intressant iakttagelse som blir tydlig när man betraktar utvecklingen i rättspraxis över tid är att Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten) tidigt hade uppe flera frågor om rättighetsskyddet och i början av den tidsperiod som beskrivits här var den högsta instans där flest rättighetsfrågor kom att behandlas. Efter millennieskiftet är det dock i Högsta domstolen som rättighetsfrågor oftare kommer upp och den domstolens rättspraxis sätter agendan för synen på rättigheterna i praktiken. En förklaring är möjligen att det genom straffrättens nära anknytning till rättighetsfrågor blivit naturligare att i allmän domstol anlägga sådana perspektiv, men det är ändå slående hur de två högsta instansernas roller skiftat i framväxten av rättighetspraxis.

Samtidigt kan inte man inte bortse från att en rättighetskultur inte enbart är av godo. Vissa intressekonflikter i samhället löses inte bäst genom domstolspröv-

ningar och etablerandet av rättsliga relationer såsom rättigheter och skyldigheter. Det nyligen överlämnade betänkandet *Jakt och fiske i renbetesland* (SOU 2023:46) kan illustrera spänningsförhållandet mellan juridiskt utkrävbara rättigheter och bredare samhällelig acceptans för en viss ordning. Fastän samebyarna synes ha den juridiska rätten på sin sida är det svårt att få till en långsiktig lösning på de konflikter som ligger bakom de rättsliga processerna.

Den nya Grundlagsutredningen från 2023 om fler rättigheter i regeringsformen sätter också ljuset på något som kan bli ett problem för ett rättsligt välfungerande rättighetsskydd. Allt som är bra eller skyddsvärt i samhället bör nämligen inte formuleras som en grundlagsskyddad rättighet som kan åberopas av enskilda inför domstol. Den insikten ligger bakom målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen. Med fler och fler rättigheter finns det en risk att skyddet försvagas generellt. Fler rättigheter innebär nämligen möjligheter till fler konflikter mellan rättigheter som därmed måste vägas mot varandra. Vid dessa avvägningar måste alltid en rättighet stryka på foten i någon mån och ju fler rättigheter det finns att beakta, desto mer komplex blir denna avvägning. Rättsstatliga värden som förutsebarhet och stabilitet försvagas dessutom av en sådan ordning. En rättighetsinflation bör således undvikas.

Till detta kommer att rättighetskulturen förstärker (eller är en följd av) andra fenomen i vårt senmoderna samhälle. Individfixeringen, ett kravinriktat förhållningssätt till det allmänna och en kortsiktighet som inte gynnar möjligheterna att lösa vår tids stora utmaningar i form av exempelvis klimatförändringar, kriminalitet och AI. Rättighetsperspektivet innebär att man lätt förlorar helhetsbilden, man ser inte skogen för alla rättigheter som står i dess väg. Och även om rättigheterna i sig innefattar krav på proportionalitet kan en friare form av balansering av samhällsintressen vara svår att göra inom ramen för ett sådant perspektiv. Den typ av avvägningar som man inte sällan ser som kärnan i det politiska samtalet – och som behövs för att lösa svåra samhällsproblem – kan alltså komma i skymundan av enskildas rättigheter om man inte är uppmärksam på hur samhällsdebatten förs.

Om det länge varit så att vi haft för lite medvetenhet om rättighetsperspektivet i svensk konstitutionell kultur, gäller det nu alltså att bevaka att vi inte får för mycket av det goda. Nästa halvsekel kommer att visa hur det gick med den balansgången.

# 4

*Joakim Nergelius*

## EU-MEDLEMSKAPET

---

### EU-rätten i förhållande till svensk grundlag

*Få konstitutionella förändringar under de senaste femtio åren har påverkat Sveriges statskick i så hög grad som EU-medlemskapet 1995. För att möjliggöra att beslutsrätt fördes över till EU genomfördes då en förändring i regeringsformen. Några viktiga följder av EU-medlemskapet är att grundlagen har fått en ökad betydelse, domstolarna en starkare ställning och riksdagen minskad makt. Hur väl stämmer regeringsformen i dag överens med hur det svenska statskicket fungerar?*

REGERINGSFORMENS KAPITEL 10 har efter en ändring 2010 rubriken ”Internationella förhållanden”. En genomgång av kapitlets bestämmelser visar att det består av två delar: dels de som rör Sveriges förhållande till EU, främst 10 kap. 6 § (tidigare 10 kap. 5 § stycke 1) och 10 kap. 3–4 §§, dels övriga regler. Här ska i första hand reglerna om överlåtelse av befogenheter till EU studeras, liksom vilka effekter dessa fått på andra delar av rättslivet och statskicket. Det är ingen tvekan om att detta är en av de viktigaste förändringarna i det svenska statskicket sedan regeringsformen (RF) antogs 1974, med djupgående inverkan också på rättighetskydd och domstolarnas ställning.

Det ska dock noteras att det svenska EU-medlemskapet, liksom betydelsen av FN, Europarådet och andra former av internationellt samarbete, efter ändringarna i regeringsformen 2010 framhålls även i RF 1 kap. 10 §. Denna ändring får ses som en sentida, men välkommen, bekräftelse på betydelsen av dessa internationella samarbetsformer för Sveriges del. Detta ämne ska dock inte utredas närmare här, utan i stället kommer regeln om överlåtelse av befogenheter till EU i RF 10 kap. 6 § att analyseras närmare, också jämfört med andra delar av 10 kap. Sedan behandlas vilka konstitutionella förändringar EU-medlemskapet medfört i ett bredare perspektiv, inte minst vad gäller domstolarnas ställning. Även några andra grundlagsfrågor med EU-anknytning berörs, som eurofrågan och riksdagsutskottens ställning i relation till EU.

### EN HISTORISK TILLBAKABLICK

Här bör först något om den historiska bakgrunden till stadgandet i RF 10 kap. 6 § nämnas. Den enklaste beskrivningen av 10 kap. 5 § i den gamla regeringsformen är att stycke 1 (nu alltså 10 kap. 6 §) infördes i samband med att Sverige gick med i EU 1995, medan de övriga tre tidigare styckena i bestämmelsen (motsvarande nya 10 kap. 7 §) går tillbaka till regeringsformens införande 1974 eller rent av ännu längre.<sup>1</sup>

Efter en ändring 2002 har 10 kap 6 § (tidigare alltså första stycket i 10 kap. 5 §) numera följande lydelse:

Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §.

Stadgandet, som var omstritt redan före sin tillkomst 1995<sup>2</sup>, har under de senaste decennierna kommenterats från en mängd olika utgångspunkter.<sup>3</sup> Det har då bland annat gällt frågan om vilka former av beslutanderätt som egentligen kan överlåtas, där konstitutionsutskottet redan 1994 ville markera att gränsen måste

dras snävare än vad Europakonventionen och 2 kap. i regeringsformen anger<sup>4</sup> (en uppfattning som 2002 kodifierades genom den i och för sig oklara hänvisningen till ”principerna för statsskicket”).

Onekligen är vissa uttryck i stadgandet oklara, vilket indikerar att tolkningstvister om dess närmare innebörd länge har varit och även i framtiden kan tänkas bli vanliga. Innan dessa frågor diskuteras ska dock något sägas om den ändring som genomfördes 1995 och om bakgrunden till den.

Redan 1993 föreslog den så kallade Grundlagsutredningen inför Europeiska gemenskapen (SOU 1993:14) att det i händelse av ett svenskt EU-medlemskap skulle framgå i en ny paragraf i regeringsformen, 1 kap. 10 §, att EU-rätten skulle ha företräde framför svensk rätt, inklusive grundlag. Ytterligare överföring av beslutsbefogenhet till EU skulle enligt ett förslag till ändring i 10 kap. 5 § kunna ske genom riksdagsbeslut med tre fjärdedels majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Kritiken mot förslaget blev dock omfattande, och regeringen föreslog i en promemoria<sup>5</sup> några olika alternativ. Detta agerande från regeringen grundades till synes mer på politiska än juridiska skäl. Den ursprungligen föreslagna bestämmelsen erhöll snabbt beteckningen ”plattläggningsparagrafen” och kom i debatten att symbolisera villkorlös svensk kapitulation inför EU. I sak var dock kritiken mindre ingående, även om det bör påpekas att inget annat EU-land hade eller har någon motsvarande bestämmelse i sin konstitution som så entydigt reglerar förhållandet mellan EU-rätt och nationell rätt. Förhållandet mellan EU-rätt och nationell *grundlag* är vidare inte slutgiltigt klarlagt<sup>6</sup>; EU-domstolens uppfattning om EU-rättens företräde har just på den punkten inte godtagits i mer än något enstaka medlemsland.

Utmärkande för den lösning som senare valdes var att i princip bara 10 kap. 5 § ändrades. Dels tog man bort det tidigare kravet på att beslutanderätt bara kan överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete i ”begränsad omfattning”. Dels och framför allt infördes ett nytt stycke 1, enligt vilket beslutanderätt generellt kan överlåtas till EU (tidigare till EG och övriga ”Europeiska gemenskaper”, det vill säga Europeiska kol- och stålgemenskapen, EKSG, samt Euratom) så länge EU har ett rättighetsskydd som motsvarar det som finns i regeringsformens 2 kap. samt i Europakonventionen. En sådan överlåtelse sker genom ett beslut som kräver tre fjärdedels majoritet av de röstande och stöd av fler än hälften av riksdagens 349 ledamöter. Alternativt ska beslutet fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, det vill säga genom två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val. I enlighet med RF 10 kap. 3 § gäller därutöver att riksdagen måste godkänna den överenskommelse som ligger till grund för att beslutanderätt

ska överlåtas, i samma ordning som själva överlåtelsen beslutas (det vill säga med tre fjärdedels majoritet av de röstande och stöd av fler än hälften av riksdagens 349 ledamöter, eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag).<sup>7</sup>

Borttagandet av kravet att beslutanderätt bara kan överföras i begränsad omfattning får sägas vara en förutsättning för svenskt EU-medlemskap och därför i sak okontroversiellt. I propositionen med förslag till grundlagsändring<sup>8</sup> konstaterades att det saknades skäl för att därutöver helt allmänt vidga möjligheterna till överlåtelse av beslutanderätt, varför de närmare förutsättningarna för överlåtelse av makt till EU borde regleras i särskild ordning.

Som skäl för den valda lösningen att på detta sätt göra förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt till EU beroende av kvaliteten i EU:s rättighetsskydd åberopades vidare att EU hade ett rättighetsskydd som motsvarar regeringsformens och det i EKMR (Europiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, allmänt kallad Europakonventionen) samt att Sverige med denna lösning inte inför framtiden då eller nu binds vid ett godtagande av rådande rättsläge inom EU.<sup>9</sup> Konstitutionsutskottet instämde i det sagda<sup>10</sup>, men förde dessutom ett ingående principresonemang om möjligheterna att ställa ytterligare krav för överlåtelse av beslutanderätt.<sup>11</sup> Detta var inget krav på ändring av lagtexten, utan snarast ett försök att i anslutning till en socialdemokratisk motion genom motivuttalanden skärpa och precisera förutsättningarna för beslutsöverförande, så att de även kom att omfatta andra grundläggande konstitutionella principer än dem som kommer till uttryck i 2 kap. RF. Som exempel på sådana principer hänvisades till offentlighetsprincipen, meddelarfriheten och censurförbudet, vilka alla påverkar den fria åsiktsbildningen. KU konstaterade att en precisering av gränserna för det överlåtbara området kunde få stor betydelse vid framtida förändringar av EU:s grundläggande fördrag och menade att EU inte genom dåvarande 10 kap. 5 § stycke 1 i dess föreslagna lydelse (det vill säga nuvarande 10 kap. 6 §) erhöll någon rätt att inskränka eller ”rubba” de principer på vilka tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och offentlighetslagstiftningen bygger, trots att alltså varken TF eller YGL nämns i 10 kap. 6 §. Överlåtelse till EU av rätt att fatta sådana beslut kräver enligt KU ny grundlagsändring; EU-rättsakter som inte ligger inom ramen för nu överlåten beslutanderätt är således enligt KU inte giltiga i Sverige.<sup>12</sup>

Här finns uppenbarligen en viss skillnad mellan lagtext och motivuttalanden. Lagtexten torde dock enligt gängse regler ha företräde, såtillvida att beslutanderätt ska kunna överlåtas till EU även om unionen inte skulle ha ett rättighetsskydd motsvarande det som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ger åt den fria åsiktsbildningen. EU-domstolen har härvidlag alltid hävdad



att endast den själv kan avgöra vilka EU-rättsakter som möjligen är ogiltiga<sup>13</sup>, varför motiven sannolikt överskattar de svenska domstolarnas möjligheter på denna punkt<sup>14</sup> (samtidigt som domstolarnas ställning i andra avseenden stärkts genom EU-medlemskapet – mera om detta nedan).

Vad som rent allmänt kan sägas om konstitutionsutskottets resonemang är dock att utskottet verkligen bemödade sig om att gå till botten med de rättsliga problemen och inte dolde dessa i intetsägande kompromissformuleringar.<sup>15</sup> Intressant är för övrigt också att rättighetsskyddet både i nya 10 kap. 6 § och i KU:s resonemang tillerkänts så stor politisk och principiell betydelse; detta var – och är – faktiskt något nytt i svensk konstitutionell historia.

### STADGANDET OM SVERIGES FÖRHÅLLANDE TILL EU

Vilken är då den exakta eller närmare innebörden i 10 kap. 6 § regeringsformen? Först och främst bör noteras att stadgandet är lätt att använda i samband med fördragsändringar inom EU, vilka ju sedan bestämmelsen infördes och fram till och med 2009 var ganska frekventa. Dess främsta syfte var naturligtvis att göra det möjligt för Sverige att på ett smidigt sätt ansluta sig till EU efter det att folkomröstningen om EU-medlemskap lett till ett ja-resultat den 13 november 1994. Stadgandet har emellertid också senare gjort det möjligt för Sverige att, i enklare former än för många andra EU-länder, godkänna Amsterdamfördraget 1998, Nicefördraget 2001 och Lissabonfördraget 2008. Det enda materiella kravet som då ställs är att skyddet för fri- och rättigheter inom EU-rätten hålls på en rimligt hög nivå, vilket hittills inte vållat några problem. Om någon förändring ska noteras i det avseendet är det väl snarast att detta rättighetsskydd sedan 1995 stärkts genom ökad offentlighet inom EU:s institutioner, viss praxis från EU-domstolen och antagandet av en ny rättighetsstadga. Konstitutionsutskottets oro för hur offentlighetsprincipen skulle klara sig i mötet med EU-rätten framstår mot denna bakgrund som överdriven.

Men innebär då det nu sagda att Sverige i övrigt, det vill säga inom det område där överlåtelse av beslutanderätt verkligen skett, erkänner EU-rättens direkta effekt och anspråk på företräde framför nationell rätt? I praktiken är det naturligtvis så, med undantag för den problematiska frågan om förhållandet mellan EU-rätt och nationell grundlag (en fråga som är synnerligen oklar också i flertalet andra medlemsländer, som till exempel Danmark och Tyskland<sup>16</sup>). Detta framgår dock inte av själva grundlagstexten. Särskilt fullständigt eller uttömmande är stadgandet i RF 10 kap. 6 § således inte.

Rent allmänt kan överlåtelse av beslutanderätt sägas innebära att befogenheter att fatta beslut som annars tillkommer svenska organ som riksdagen eller

regeringen överlämnas till mellanfolkliga organ, internationella domstolar eller rentav främmande stater.<sup>17</sup> Regeringsformen bygger på att sådan kompetens endast kan överlätas om grundlagen uttryckligen medger det. Överlåtelse av befogenheter till EU har härvidlag en särställning redan genom att EU inte är någon sedvanlig mellanstatlig organisation, eftersom EU-rätten har direkt effekt i medlemsländerna och vid normkonflikt gör anspråk på företräde framför nationell rätt.<sup>18</sup> Detta kan, om man så vill, sägas innebära att vissa centrala regler i regeringsformen, som portalparagrafen i 1 kap. 1 § stycke 1 om att all offentlig makt utgår från folket och än mer normgivningsreglerna i 8 kap., i viss mån ger en felaktig och direkt missvisande bild av hur det svenska statskicket fungerar.<sup>19</sup> Utan att gå så långt kan dock konstateras att förhållandet i vart fall uppenbart motiverar den valda åtskillnaden i RF 10 kap. mellan överlåtelse av befogenheter till EU respektive till andra organ/organisationer eller stater.

Också minoritetsskyddet och omröstningsreglerna i bestämmelsen är av intresse här. Av 10 kap. 6 § stycke 2 framgår som tidigare nämnts att överlåtelse av beslutanderätt till EU sker genom ett beslut med minst tre fjärdedels majoritet *och* absolut majoritet, eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag (det vill säga genom två likalydande enkla majoritetsbeslut med mellankommande riksdagsval, jämför RF 8 kap. 14 §).<sup>20</sup> Enligt 10 kap. 3 § kan överlåtelsen som framgått beslutas först sedan riksdagen godkänt den överenskommelse som överlåtelsen grundas på.

Ännu så länge innebär dock detta principiellt inte oväsentliga minoritetsskydd att inte bara själva medlemskapet 1994, utan även fördragsändringarna 1998 (Amsterdamfördraget), 2001 (Nicesfördraget) och 2009 (Lissabonfördraget), kunnat antas genom ett enda riksdagsbeslut. Trots den allmänna opinionens tidigare utbredda EU-skepsis har riksdagen alltsedan 1994 haft en klar övervikt av EU-vänliga partier. Stadgandet tycks också i viss mån förutsätta detta eller bör åtminstone fungera smidigare än om så inte hade varit fallet. Det första beslutet skulle i så fall i enlighet med RF 8 kap. 14 § behöva anmälas i kammaren nio månader före riksdagsvalet och en tredjedel av ledamöterna skulle i så fall kunna framtvinga en folkomröstning. Endast om majoriteten för överlåtelsen i riksdagen är mindre än tre fjärdedelar men större än två tredjedelar skulle därför, sannolikt, alternativet med två läsningar *utan* folkomröstning kunna bli aktuellt, med tanke på de svenska ”nej-partiernas” hittills ganska starka EU-motstånd.<sup>21</sup> Detta kan dock vara på väg att ändras, då flera tidigare ”nej-partier”, nu tycks mjuka upp sitt EU-motstånd.

Vad innebär det då att ”överlåta beslutanderätt”? Sker sådan överlåtelse endast då EU efter fördragsändring tillerkänns kompetens på nya områden, eller även

när en fördragsändring, som Nicefördraget, främst eller endast reglerar unionens beslutsformer? Denna fråga behandlas inte närmare i förarbetena till 10 kap. 6 §, men bestämmelsens ordalydelse indikerar närmast att det förra alternativet är det rätta eller åtminstone det mest troliga.<sup>22</sup> Nicefördraget ansågs exempelvis av riksdag och regering inte innebära överlåtelse av beslutanderätt.<sup>23</sup>

Vidare kan frågan ställas om den till EU överlåtna beslutanderätten kan återtas, och i så fall hur. Inte heller denna fråga regleras alltså i 10 kap. 6 §. Eftersom ett sådant beslut skulle ha en synnerligen dramatisk karaktär är det svårt att se att det skulle kunna fattas på annat sätt än som ett överlåtelsebeslut, det vill säga på det sätt som anges i 10 kap. 6 §, men här har även andra meningar framförts.<sup>24</sup>

Beträffande 2002 års ändringar i stadgandet framstår förändringen att överlåtelse av beslutanderätt kan ske till EU – inte bara till de tidigare tre europeiska gemenskaperna – som fullt naturlig med tanke på unionens utvidgade handlingsförmåga, som för övrigt blivit än tydligare sedan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009. Däremot är alltså uttrycket ”principerna för statsskicket” som nämnts ovan påfallande vagt och dessutom helt odefinierat i motiven.<sup>25</sup> Denna ändring kan ses som ett försök att kodifiera den ovan nämnda KU-diskussionen från 1993/1994, och uttrycket skulle utöver Europakonventionen och 2 kap. i regeringsformen även kunna tänkas inkludera till exempel meddelarfriheten och offentlighetsprincipen. Om detta verkligen hade varit avsikten borde möjligen förhållandet ha utsetts tydligare.

Bortsett från denna eventuella begränsning, som får utläsas ur 10 kap. 6 § i kombination med dess förarbeten, finns emellertid inga direkta materiella begränsningar beträffande exakt vilka befogenheter som riksdagen kan överlåta till EU, eller på vilka områden det kan ske. Här är situationen rent materiellt jämförbar med den som gäller vid grundlagsändringar; i svensk rätt finns ingen begränsning i sak för vad som kan beslutas genom grundlagsändring, och med undantag för vad som kan sägas utgöra ”principer för statsskicket” måste det samma gälla beträffande vad som i enlighet med 10 kap. 6 § kan överlåtas till EU. Den närmare diskussionen kring stadgandets innebörd bör därför inriktas på vad som kan sägas utgöra sådana principer. Om någon legaldefinition här ska föreslås, skulle jag förorda att uttrycket utöver offentlighetsprincip, meddelarskydd och övrigt rättighetskydd helt enkelt jämföras med vad som i 1 kap. regeringsformen benämns ”Statsskickets grunder”.<sup>26</sup>

Rent praktiskt regleras införlivandet av den samlade EU-rättens regelmassa i svensk rätt (*l'acquis communautaire*) i en särskild lag (1994:1500), som tillkom med anledning av Sveriges anslutning till EU.<sup>27</sup> Ändringar av EU-fördragen måste enligt artikel 50 i EU-fördraget godkännas av samtliga medlemsländer i enlighet

med deras respektive konstitutionella traditioner. Nya fördragsändringar ter sig därför i dagens något spända politiska läge vanskliga, oavsett hur angelägna de må vara.<sup>28</sup> För svensk del har överlåtelse av befogenheter till EU, vid de fördragsändringar då detta skett (Amsterdam- och Lissabonfördragen samt dessförinnan naturligtvis vid själva EU-inträdet), beslutats av riksdagen, förutom enligt 10 kap. 3 § vid godkännandet av själva fördragsändringen/överenskommelsen, genom antagande respektive senare ändringar i anslutningslagen. I denna preciseras alltså vilken överlåtelse av beslutsbefogenheter som respektive fördragsändring kräver, vilket rent juridiskt förklarar varför ytterligare överlåtelse inte krävs när någon ny EU-rättsakt med rättslig grund i fördragen senare ska införlivas i svensk lag.<sup>29</sup>

### FÖRHÅLLET TILL EU JÄMFÖRT MED ANDRA STATER OCH INTERNATIONELLA ORGANISATIONER

Som nämnts ovan har alltså kap. 10 i regeringsformen rubriken ”Internationella förhållanden”. Samtidigt behandlas i kapitlets centrala stadgande, 6 §, medlemskapet i EU, som rätteligen varken är en annan stat eller en strikt mellanfolklig, internationell organisation, utan snarare vad som brukar kallas en enhet *sui generis*, det vill säga av helt egenartad karaktär. Denna kalamitet beror naturligtvis främst på att EU som organisation är så speciell och svårdefinierad<sup>30</sup> och ska inte läggas de svenska grundlagstiftarna till last. Orsaken till att denna lösning valdes framför det ursprungliga förslaget om en ny portalparagraf (RF 1 kap. 10 §) var som nämnts främst inrikespolitisk och även den ganska särpräglad. Ändå går det inte att komma ifrån att de bestämmelser i 10 kap. som inte är direkt eller indirekt relaterade till EU-medlemskapet har en lite annan, i allmänhet mer politisk eller formell och stundtals lite mindre juridisk karaktär.

Bland de andra reglerna i regeringsformens 10 kap. märks till att börja med de övriga delarna av den gamla regeringsformens 10 kap. 5 §, vilka efter ändringen 2010 sålunda återfinns i 10 kap. 7 §. Där stadgas nu följande:

I andra fall än de som avses i 6 § kan beslutanderätt som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar, rättskipnings- eller förvaltningsutgifter eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller ska bli anslutet, eller till en mellanfolklig domstol.

Beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller frågor

om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. får inte överlätas enligt första stycket.

Riksdagen fattar beslut om överlåtelse i den ordning som anges i 6 § andra stycket.

Rörande överlåtelse av beslutanderätt till EU och överlåtelse till annan organisation i enlighet med 10 kap. 7 § märks här således den betydelsefulla skillnaden att överlåtelse i det senare fallet kan ske endast ”i begränsad omfattning” och i vissa fall inte alls. EU befinner sig därför jämfört med andra internationella eller ”mellanfolkliga” organisationer i en klart gynnad position.<sup>31</sup> Införandet 1995 av 10 kap. 5 § stycke 1 (nu 10 kap. 6 §) medförde således inte någon allmänt vidgad möjlighet till överlåtelse av beslutanderätt till andra organisationer, domstolar eller stater.

Karakteristiskt för 10 kap. 7 § är vidare att regleringen inte som tidigare utgår från vilka organ som har kompetens att överlåta befogenheter, utan snarare på vilka befogenheter som alls kan överlätas.<sup>32</sup> Den avgörande distinktionen här går således mellan beslutanderätt som enligt regeringsformen kan (stycke 1) respektive inte kan överlätas (stycke 2). Eventuell överlåtelse sker i enlighet med 10 kap. 7 § stycke 3 i samma ordning som överlåtelse till EU enligt 10 kap. 6 §. stycke 2, det vill säga antingen genom ett beslut med tre fjärdedels majoritet eller genom två likalydande beslut med val emellan.

Även 10 kap. 8–10 §§ (motsvarande de två sista styckena i gamla 10 kap. 5 §) kan ha ett visst intresse i detta sammanhang. Dessa bestämmelser har, liksom för övrigt nuvarande 10 kap. 7 §, i sak varit oförändrade sedan 1985.<sup>33</sup>

Regeringsformens 10 kap. 8 § innebär att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter kan överlätas till andra stater eller internationella organisationer. Paragrafen behandlar rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som *inte* direkt grundar sig på regeringsformen och lyder:

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i andra fall än de som avses i 6 §, genom beslut av riksdagen överlätas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse.

Innefattar uppgiften myndighetsutövning, fattar riksdagen beslut om överlåtelse eller bemyndigande i den ordning som anges i 6 § andra stycket.

Även här finns som synes i stycke 2 ett inte obetydligt minoritetsskydd, som kan få betydelse inte minst vid bemyndigande till regeringen eller annan myndighet att överlåta uppgift som innefattar myndighetsutövning.<sup>34</sup>

Nya RF 10 kap. 9 § har följande lydelse:

Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse ska gälla som svensk rätt, får riksdagen besluta att även en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen ska gälla som svensk rätt. Ett sådant beslut får endast avse framtida ändringar av begränsad omfattning. Beslutet fattas i den ordning som anges i 6 § andra stycket.

Detta innebär således att Sverige, om än endast i begränsad omfattning, kan underkasta sig ett konventionsstadgande om att en framtida ändring av konventionen i fråga ska bli direkt bindande inom landet (en inkorporering av en framtida traktatändring, med andra ord). Det var därför logiskt att det 2010 också infördes en regel i RF 10 kap. 14 § som underlättar för Sverige att uppfylla de åtaganden som följer av anslutningen till Internationella brottmålsdomstolen.<sup>35</sup>

#### **DOMSTOLARNA STÄRKS AV EU-RÄTTEN<sup>36</sup>**

Domstolarnas erkännande av EU-rättens företräde går i vissa väsentliga avseenden längre och är tydligare än vad som kan utläsas i RF 10 kap. 6 §. Här framstår den så kallade Lassagård domen 1997 från dåvarande Regeringsrätten (sedan 2011 Högsta Förvaltningsdomstolen) som ett vägmärke, inte bara för att det är så tydligt, utan också för att den del av EU-rätten som där gavs företräde framför en svensk lag inte var någon skriven rättsregel utan en allmän rättsprincip.

Lassagård domen<sup>37</sup> kan utan överdrift betecknas som ett av de viktigaste konstitutionella och förvaltningsrättsliga avgörandena i Sverige i modern tid. Avgörandet är dessutom intressant ur allmänna lag- och normprövningssynpunkt, eftersom det nog kan sägas ha klargjort att det dåvarande så kallade uppenbarhetskravet i regeringsformen RF 11 kap. 14 § inte hade riktigt samma styrka i förhållande till EU-rätten som dittills varit fallet i förhållande till de svenska grundlagarna.

EU-domstolens (EUD:s) praxis sedan tidigt 1990-tal innebär att nationella domstolar i medlemsländerna har en skyldighet inte bara att säkerställa EU-rättens genomslagskraft i största allmänhet, utan också att i förekommande fall åsidosätta nationella regler som på något sätt kan hindra att EU-reglerna tränger igenom och kan verka effektivt i medlemsländerna.<sup>38</sup> Detta var exakt vad som kom att ske i detta mål.

Historien började med att Länsstyrelsen i Hallands län avvisade bolaget Lassa-gårds ansökan om arealstöd enligt artikel 8 i förordningen på grund av att den var för sent inkommen. Bolaget överklagade avvisningsbeslutet till Jordbruksverket, som dock avlog besvären och i sitt beslut med stöd av 33 § i förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter angav att detta inte kunde överklagas.

Regeringsrätten fastslog här, efter många och komplicerade turer i de lägre instanserna<sup>39</sup> att även om ingen rätt till domstolsprövning framgick av de i målet aktuella EU-förordningarna kunde en sådan rätt följa av EU-rättens allmänna rättsprinciper, såsom dessa uttolkats av EUD. Eftersom den hade uttalat<sup>40</sup> att den som påstår sig ha anspråk liknande dem som var aktuella i detta mål har rätt till domstolsprövning och detta återspeglar en allmän rättsprincip i medlemsstaterna – som också kommer till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen, som är en del av EU-rätten – borde en liknande talerätt finnas även i detta mål. (Detta trots att det mesta tydde på att den ansökan som det i grunden var fråga om hade inlämnats för sent för att kunna berättiga till bidrag.)

Den bedömning Regeringsrätten gjorde innebar således att EU-rätten gavs företräde framför den svenska rätten på alla fronter. Närmare bestämt gavs EU-rättens allmänna rättsprinciper företräde framför 33 § i jordbruksförordningen om förbud mot överklagande av Jordbruksverkets beslut. Därmed gavs EU-rätten också företräde framför 14 § i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) och den regel som ansetts kunna utläsas ur denna bestämmelse om att förvaltningsdomstolars behörighet att pröva en fråga i varje särskilt fall måste ha författningsstöd.

Att EU-rätten i ett fall som detta har företräde framför nationell rätt konstaterades närmast som en självklarhet. Genom att ge EU-rätten med dess för den enskilde mer generösa rättsprinciper företräde framför svensk rätt, ändrade detta ärende i grunden dittills gällande principer för domstolsprövning av administrativa beslut.<sup>41</sup> Det torde också ha inspirerat till de nya mer generösa reglerna om överklagande i 40–42 §§ förvaltningslagen (FL, 2017:900).

Avgörandet måste således också ses som ett viktigt norm- och lagprövningsfall, eftersom Regeringsrätten åsidosatte både 33 § i jordbruksförordningen och 14 § 1 stycket i LAFD till förmån för EU-rättens i praxis utvecklade principer. Detta skedde utan hänvisning till RF 11 kap. 14 § med dess dåvarande uppenbarhetskrav, vilket antyder att Regeringsrätten ansåg att detta krav inte kunde upprätthållas vid konflikter mellan svensk lag och EU-rätten – en bedömning som sannolikt bidrog till att uppenbarhetskravet sedan avskaffades 2010.

Just att EU-rättens företräde framför nationell rätt här lyftes fram så tydligt







## Ordförandeskapet

Ordförandeskapet i ministerrådet roterar halvårsvis mellan de 27 medlemsländerna. Ordförandelandet planerar och leder arbetet i ministerrådet och ska agera i alla medlemsländers intresse. Under första halvåret 2023 var Sverige ordförande och ledde cirka 2 000 möten i Bryssel och Luxemburg samt omkring 150 möten i Sverige. Enligt tradition bjöds EU-kommissionen in till ordförandelandet i början av ordförandeskapet för ett inledande möte med regeringen om EU:s agenda. På bilden nedtill talar kungen med EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen i samband med detta möte i Kiruna i januari 2023. Närmast bakom går utrikesminister Tobias Billström och energi- och näringsminister samt vice statsminister Ebba Busch.

De nationella parlamentens del av arrangemangen under EU-ordförandeskapet kallas den parlamentariska dimensionen av ordförandeskapet. Den 15–16 maj 2024 hölls Cosacs plenarmöte i riksdagens plenisal. Cosac är namnet på konferensen för Europaparlamentet och de nationella parlamentens EU-utskott (i Sverige EU-nämnden). På bilden talar von der Leyen till delegaterna.



har sannolikt även bidragit till att säkerställa EU-rättens genomslagskraft i andra, senare fall, där exempelvis dess ”effektiva verkan” nu blivit en realitet. Således får det numera anses klarlagt att Sverige kan bli skadeståndsskyldigt om myndigheter tillämpar EU-rätten felaktigt.<sup>42</sup>

Uppseendeväckande var också Arbetsdomstolens (AD:s) beslut i april 2005 att begära ett förhandsbesked i det senare omdiskuterade Laval-målet. Grunden för det var att Byggnadsarbetareförbundet hade beslutat att inleda en blockad mot ett lettiskt bolag (Laval un Partneri Ltd) som arbetade på en skola i Vaxholm utanför Stockholm, med lågt betalda lettiska arbetare, utan att ha kommit överens med Byggnadsarbetarefacket om villkoren för det kollektivavtal som facket ville underteckna.<sup>43</sup> Redan detta steg var tämligen kontroversiellt och inte helt väntat från AD:s sida.

Händelseförloppet här var att Laval våren 2004 sände ett trettiotal män till Vaxholm för att delta i det nämnda skolbygget. Byggnadsarbetareförbundet krävde alltså att Laval skulle skriva på Byggnadssektorns kollektivavtal, i vilket betalningen för olika slags arbeten regleras. Detta har särskild betydelse i sammanhanget, eftersom Sverige till skillnad från flertalet EU-länder saknade lagstiftning om minimilöner och facket därför fruktade konkurrens från låglöneländer rent generellt, inte bara i detta mål.

Då parterna inte kom överens inleddes som nämnts en blockad mot arbetsplatsen i fråga, till vilken snart även Elektrikerförbundet anslöt sig. Detta fick till följd att Laval inte kunde arbeta i Sverige, förlorade detta specifika kontrakt och sedan gick i konkurs. Innan detta inträffat hade bolaget dock lyckats inleda en process inför AD, där det krävde finansiell kompensation från facket och att stridsåtgärderna skulle förklaras vara olagliga. AD begärde då förhandsbesked från EU-domstolen om åtgärdernas förenlighet med EU-rätten.<sup>44</sup>

Det är svårt att här analysera den komplicerade domen från EU-domstolen i detalj.<sup>45</sup> I korthet fann emellertid EU-domstolen i december 2007 att friheten att tillhandahålla tjänster hade företräde framför rätten att vidta fackliga stridsåtgärder för att driva igenom regler i ett kollektivavtal gentemot ”gästarbetare” från ett annat EU-land. Och detta gällde även om denna senare rätt i och för sig kan sägas ingå i den regelmassa som bildar de grundläggande fri- och rättigheterna inom EU-rätten (samtidigt som rätten att vidta stridsåtgärder inte bör förväxlas med den grundläggande föreningsfriheten som sådan, vilket stundtals sker).<sup>46</sup>

Arbetsdomstolen avgjorde slutligen målet drygt två år senare, en ovanligt lång tidsutdräkt i dessa sammanhang, genom att tillerkänna Laval en ekonomisk ersättning om cirka 55 000 euro, med motiveringen att fackets åtgärder stridit mot EU-rätten.<sup>47</sup> Också denna dom blev kontroversiell, till den grad att

facket våren 2010 överklagade den till Högsta domstolen, som dock 2010 avslog överklagandet.<sup>48</sup>

Allt har emellertid inte varit frid och fröjd i de svenska domstolarnas hantering av Europarätten. Kritik har framförts mot svenska domstolar för att de alltför sällan begär förhandsbesked från EU-domstolen.<sup>49</sup> Denna diskussion fick en något mer officiell karaktär då EU-kommissionen i oktober 2004 riktade en skrivelse till den svenska regeringen med kritik mot Högsta domstolen och Regeringsrätten för att de i sin prövning av vilka mål som ska beviljas prövningstillstånd inte utrett de EU-rättsliga frågorna ordentligt (eller i vart fall inte redovisat dessa överväganden).<sup>50</sup>

Kritiken ledde också till ny lagstiftning på denna punkt 2006. Enligt lagen (2006:502) med vissa bestämmelser om förhandsavgöranden från EU-domstolen är nu Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen skyldiga att motivera varför förhandsbesked inte begärts i mål där prövningstillstånd inte beviljats, om någon part yrkat att så borde ha skett.<sup>51</sup> Det är möjligt att detta framgent kan göra svenska domstolar mer benägna att inhämta förhandsbesked från EU-domstolen, även om någon sådan utveckling ännu inte är synlig.

Europarättens gradvis ökande inverkan har uppenbarligen på ett mer övergripande plan påverkat de svenska domstolarnas ställning avsevärt. Denna utveckling sedan 1974 behandlas på annan plats i boken, men det kan även nämnas här att de båda Europadomstolarna i Luxemburg och Strasbourg regelmässigt funnit att svenska lagar strider mot EU-rätten eller Europakonventionen, utan iakttagande av uppenbarhetskrav eller dylikt. Detta förklarar varför man före 2011 med fog kunde undra om inte svenska domstolar borde ha samma möjlighet. Därtill kom alltså att det redan 1997 slogs fast att inget uppenbarhetskrav någonsin gällt i svensk rätt i förhållande till EU-rätten. Varför skulle då svensk grundlag befinna sig i en ”sämre” position än EU-rätten i det avseendet?<sup>52</sup> Bland annat kring detta kretsade debatten om uppenbarhetskravets vara eller inte vara vid millennieskiftet, vilken påverkade direktiven för Grundlagsutredningen<sup>53</sup>, vars förslag från 2007<sup>54</sup> genomfördes 2010 genom att kravet avskaffades.

Utvecklingen inom det EU-rättsliga området tycks för övrigt också ha en egen dynamik, lite vid sidan av RF 11 kap. 14 §, vilken bland annat berör frågor om när svenska domstolar begär förhandsbesked från EU-domstolen och hur dessa sedan tillämpas.<sup>55</sup> Mål rörande spelbolagen Ladbrokes, Videoslots och Unibet eller tidningen Gourmet, liksom de äldre fallen Data Delecta och Volvo Service, där Högsta domstolen nog får anses ha gjort vissa misstag i hanteringen, kan tillsammans med diskussionen om Barsebäckmålet 1999<sup>56</sup> sägas illustrera utvecklingen på detta område.<sup>57</sup> Domstolarna är i dag generellt mer lyhörda för

kritik om att Europarätten inte följts än de var under de första åren efter 1995.<sup>58</sup> Högsta domstolen fann till exempel i slutet av 2022, i rättsfallet NJA 2022 s. 1051, att Patent- och marknadsöverdomstolen begått ett grovt rättegångsfel när den i ett tidigare där anhängigt mål inte inhämtat förhandsbesked från EU-domstolen, varför målet återförvisades till Patent- och marknadsöverdomstolen. En viss ”rättning i leden” kan nog tänkas bli följd.<sup>59</sup>

Allt detta visar att domstolarnas ställning stärkts sedan 1995, vilket i regeringsformen ju också återspeglas i att de där sedan 2010 har ett eget kapitel (kap. 11). Ett tydligt element av klassisk maktindelning har därmed blivit en del av det svenska statskicket, vilket inte längre enbart bygger på folksuveränitet.<sup>60</sup> Detta understryks också av den *vertikala maktindelning* som EU-medlemskapet innebär, vilken alltså inte minst kommer till uttryck genom att EU svarar för en stor del av den lagstiftning och annan normgivning som gäller i Sverige samt genom att EU-rätt har företräde framför svensk lag i händelse av konflikt. EU-medlemskapet har sålunda sannolikt i högre grad än något annat sedan 1974 påverkat utvecklingen av det svenska statskicket från en monolitisk enhetsstat helt byggd på folksuveränitetens ideal till en stat som i allt högre grad även präglas av maktindelning.

#### GRUNDLAG GÅR FÖRE LAG

Normprövningen i domstol kan på ett principiellt plan sägas vara en logisk konsekvens av den i Sverige och flertalet andra stater gällande *normhierarkin*, enligt vilken normer skapas på skilda konstitutionella nivåer och har olika konstitutionell status. Detta system, som i rättsteorin främst förknippas med den österrikiske juristen och rättsfilosofen Hans Kelsen (1881–1973) förutsätter att en norm på högre nivå (till exempel grundlag) har företräde framför en norm av lägre rang (som en lag) och i händelse av oförenlighet dem emellan ges företräde. Detta kommer delvis till uttryck i de regler om den formella lagkraftens princip i RF 8 kap. 18 §, enligt vilka en förordning kan ändras genom en lag, men en lag inte genom en norm av lägre rang.

Normgivningsreglerna i RF:s 8 kap. är givetvis av högsta tänkbara konstitutionella rang, varför formella brister som medfört att föreskrifter utfärdats i strid med dem innebär att en norm av högre rang förbisätts. Detta kan kallas formell lag- eller normprövning.<sup>61</sup> På samma sätt förhåller det sig med föreskrifter som *innehållsmässigt* strider mot rättighetsreglerna i 2 kap. RF, inklusive begränsningsreglerna i 2 kap. 20–23 §§, eller i tryckfrihetsförordningen eller i yttrandefrihetsgrundlagen. Att någon rättslig instans – i Sverige ovanligt nog samtliga domstolar och myndigheter<sup>62</sup> – givits befogenhet att kontrollera att

dessa regler iakttas måste ses som en förutsättning för att det normhierarkiska systemet ska ha någon mening.

Normprövningsrätten i Sverige är vidare starkt decentraliserad. Detta innebär dels att alla rättstillämpande organ i teorin har rätt och även skyldighet att företa normprövning när behov yppar sig, dels att normprövning bara aktualiseras när det i ett konkret rättsfall eller ärende finns anledning för en domstol eller myndighet att kontrollera huruvida en föreskrift överensstämmer med en norm av högre rang.<sup>63</sup>

Den stora förändringen härvidlag i svensk rätt från den 1 januari 1995 är då, när perspektivet vidgas, att det plötsligt ovanför de av riksdagen stiftade lagarna fanns tre olika rättssystem, inte bara som tidigare de sällan tillämpade grundlagarna utan även EU-rätten och Europakonventionen, som ju också blev en del av svensk rätt vid samma datum.<sup>64</sup> Detta ökade ganska kraftigt möjligheten för svensk domstol att vägra tillämpa en nationell lag, bidrog till avskaffandet 2010 av uppenbarhetskravet och stärkte rent allmänt domstolarnas ställning. Det kan naturligtvis diskuteras om dessa förändringar varit av godo eller inte, men att de faktiskt ägt rum är obestriddigt.

Det kan vidare konstateras att vad som brukar kallas grundlagskonform lagtolkning inte varit vanligt förekommande i svenska domstolar. Metoden innebär i korthet att en lag eller annan bestämmelse tolkas (normalt på ett för den enskilde generöst sätt) så att den blir förenlig med grundlagen, vilket före 2005 inte alls var vanligt i svensk rättspraxis.<sup>65</sup> Domstolarna har nästan aldrig ägnat denna fråga någon uppmärksamhet, utan koncentrerat sig på frågan om uppenbar grundlagsstridighet har förelegat<sup>66</sup> (vilket tills nyligen så gott som aldrig befunnits vara fallet). Att denna lagtolkningsmetod inte alls slagit igenom i svensk rätt, trots att den är vanlig i utländsk rätt och normalt lär vara betydligt mindre kontroversiell än ett underkännande av en lag, kan bero på domstolarnas ovana vid lagprövningsmål. Orsaken kan också ligga i utformningen av RF 11 kap. 14 §, som ledde till att domstolarnas uppmärksamhet länge helt riktades mot frågan om huruvida den grundlagsstridighet som möjligen förelegat varit ”uppenbar” eller ej. Mer eller mindre avancerade metoder för grundlagstolkning hamnade då i bakgrunden.

Under 2005, ett år då normprövningen i hög grad gjorde sig gällande som en konstitutionell realitet, tycks dock metoden grundlagskonform lagtolkning ha kommit till användning i två rättsfall, dels NJA 2005 s. 33, dels i Åke Green-fallet, NJA 2005 s. 805. I båda dessa fall underlät Högsta domstolen att tillämpa gällande svensk lag. I det första fallet var skälet att normgivningsreglerna i RF 8 kap. inte medgav ett sådant ”blankettstraffbud” som där var aktuellt. I det andra fallet

skedde det till följd av en förmodad fällande dom mot Sverige i Europadomstolen om Green fällts (en högst ovanlig form av hypotetiskt resonemang; Högsta domstolen förväntas döma i det pågående målet, utan att snegla mot en annan eventuell process flera år framåt i tiden). I båda fallen har dock Högsta domstolen på ett sätt som möjligen var signifikativt för en äldre generation av domare närmast aktivt värjt sig mot tanken att man verkligen skulle utöva lagprövning. Dessa något märkliga turer illustrerar möjligen de risker som kan vara förknippade med den grundlagsvänliga lagtolkningen, i synnerhet om den används som ett verktyg för att dölja att lagen i själva verket åsidosätts.<sup>67</sup> Högsta domstolen har till synes i dessa mål kommit betänkligt nära denna gräns.<sup>68</sup>

Praxis efter 2010 har dock haft andra förtecken och dominerats av en helt annan frågeställning. Här åsyftas den länge livliga diskussionen om huruvida en otillåten dubbelbestraffning skett då skattetillägg utgått för en person som även dömts för skattebrott. Frågan är egentligen inte ny, utan har diskuterats sedan tidigt 2000-tal.

Principen om *ne bis in idem*, det vill säga att ingen får straffas två gånger för samma gärning eller straffas på nytt för en gärning för vilken han eller hon en gång blivit frikänd, återfinns i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen, liksom i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga. Att det svenska, vedertagna systemet, där skattetillägg som administrativ avgift kunnat utgå parallellt eller tillsammans med ansvar för skattebrott, kan komma i konflikt med dessa bestämmelser blev särskilt tydligt när Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (EDMR, allmänt benämnd Europadomstolen) i två avgöranden 2009 och 2010 tydliggjorde att undantagen, det vill säga situationer när dubbla sanktioner skulle kunna accepteras, är få, om några.<sup>69</sup>

Av särskild vikt är avgörandet *Zolotukhin v. Russia*, som meddelades i februari 2009 och innebar en klar uppstramning av en tidigare något oklar praxis på detta område. Framför allt klargjorde EDMR där att det avgörande för att en förbjuden dubbelbestraffning ska anses förekomma är att det i båda fallen är fråga om samma *gärning* (varför det exempelvis saknar betydelse i vilken tidsföljd eller ordning de respektive sanktionerna utgår). Trots att så även var fallet i målet NJA 2010 s. 168 kom emellertid Högsta domstolens majoritet om tre ledamöter där fram till att EDMR:s praxis ”lämnar visst utrymme för att ha flera sanktioner för samma ’brott’ som också kan beslutas om av olika organ vid skilda tillfällen”. Man påtalade också att svensk lag endast bör underkännas med hänvisning till Europakonventionen om det ”finns klart stöd” för detta i konventionen eller i EDMR:s praxis. Motiveringen var knapphändig och föga övertygande. Misstanken ligger nära att Högsta domstols-majoriteten inte uppskattade det vid

denna tidpunkt kända och nära förestående borttagandet av uppenbarhetskravet i RF 11 kap. 14 § och därför gärna ville ersätta denna hämsko med någon annan restriktion för deras förment ökade makt.

Det var emellertid inte nog med detta, utan i ett beslut om prövningstillstånd den 29 juni 2011<sup>70</sup> kom Högsta domstolen, återigen med siffrorna 3 mot 2, fram till att det saknades anledning att begära förhandsbesked från EU-domstolen i ännu ett mål rörande parallellt ålagt skattetillägg respektive ansvar för skattebrott. Denna gång skedde det dessutom i en situation där EU:s rättighetsstadga skulle kunna tänkas vara tillämplig på grund av att de inkomster som undanhållits från skatt härrörde från gränsöverskridande näringsverksamhet. Motiveringen var att de dubbla sanktionerna hade påförts endast med tillämpning av svenska bestämmelser, varför stadgan enligt dess artikel 51 p. 1 inte skulle ha varit tillämplig, en bedömning som försiktigt uttryckt inte heller var alldeles självklar.<sup>71</sup>

Framför allt visade det sig i februari 2013 att EU-domstolen inte delade Högsta domstolens synsätt. Detta skedde i samband med det omtalade Åkerberg Fransson-målet, som rörde gränsöverskridande näringsverksamhet (i form av löjromsfiske i Sverige och Finland) och dessutom både inkomstskatt och moms, vilket gjorde EU-rätten inklusive rättighetsstadgan materiellt tillämplig. EU-domstolen kunde i det förhandsbesked<sup>72</sup> man begärt från Haparanda tingsrätt både granska det svenska regelverket och bedöma Högsta domstolens hantering av frågan från 2010–2011. EU-domstolen överlät åt den svenska domstolen att avgöra om ett svenskt skattetillägg verkligen var liktydigt med ett straff, men konstaterade också att nationella domstolar i sin övervakning av att EU-rätten inte träts för när inte kan ställa något krav på ”klart stöd” för åsidosättande av nationell lag, som HD tidigare gjort. Man påtalade också att domstolarna är skyldiga att inhämta förhandsbesked från EU-domstolen då de är osäkra på hur rättsläget bör tolkas.

Detta var bakgrunden till Högsta domstolens uppmärksammade, enhälliga plenumavgörande i juni 2013, NJA 2013 s. 502, som alltså avsåg samma rättsfråga men däremot ett helt annat fall. Domstolen konstaterade här bland annat att rättsläget efter Åkerberg Fransson-målet, ”åtminstone på vissa punkter”, är ett annat än vad Högsta domstolen tidigare utgått från. Till exempel stod det klart att EU-rätten är tillämplig då de belopp som undanhållits från skatt avser moms. Högsta domstolen fann också att skattetillägg var en straffrättsligt präglad sanktion. Skyddet mot dubbelbestraffning ansågs vidare med hänvisning till Europakonventionen även gälla vid inkomstskatt och arbetsgivaravgift. Hinder mot åtal för skattebrott ansågs gälla från det datum då Skatteverket fattat beslut om att påföra den enskilde skattetillägg.

Den principiella betydelsen av Europarättens genomslag i den svenska rätten i en så praktiskt, politiskt och fiskalt känslig fråga som skattetillegg måste framhållas. Medan Högsta domstolen tidigare visat en närmast obefintlig vilja att så att säga gå före och tolka en oklar lagstiftning till förmån för den enskilde, trots att möjligheten fanns, ändrade sig alltså domstolen när EU-domstolen väl sagt sitt.<sup>73</sup> Omsvängningen och dess konsekvenser lär fortsatt diskuteras livligt. Att den också betyder ett stort steg framåt för Högsta domstolen i normprövningshänseende är hur som helst fullkomligt klart.<sup>74</sup> Inte minst bör framhållas att flertalet uppmärksammade svenska lagprövningsfall genom åren gällt juridiskt ganska udda, ibland rentav perifera frågor, medan frågan om dubbla straff i skattemål fram till 2013 prövades årligen i flera hundra fall vid svenska domstolar.

Äldre diskussioner inom doktrinen har även gällt förhållandet mellan normprövning och rättsprövning.<sup>75</sup> Här ska bara konstateras att rättsprövningslagen (RPL, 1988:205) infördes 1988 sedan Sverige vid ett flertal tillfällen fällt i Europadomstolen på grund av brister inte minst beträffande rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut<sup>76</sup>. Dessutom kan nämnas att rättsprövningslagen inledningsvis sågs som en minimilösning men successivt utvidgats och att den i sin nya version från 2006 får sägas vara ganska central inom förvaltningsprocessrätten.<sup>77</sup> Som bland annat framgår av diskussionen om Barsebäckmålet 1999 är dock rättsprövningen renodlat *kassatorisk*, det vill säga beslutet kan endast upphävas eller fastställas, och avser endast det överklagade beslutets laglighet. Möjligheterna att inom ramen för ett rättsprövningsärende även pröva en lags grundlagsenlighet är därför normalt begränsade, av allt att döma. Däremot hindrar inget en svensk domstol från att inom ramen för rättsprövningslagen värna Europarättsliga regler, som praxis från Regeringsrätten givit flera exempel på,<sup>78</sup> eller att inhämta förhandsbesked från EU-domstolen.<sup>79</sup>

I proposition 2005/06:56 föreslogs betydande förändringar i rättsprövningslagen, vars tillämpningsområde sedan 2006 i dess nya form (2006:304) kopplats till artikel 6 i Europakonventionen.<sup>80</sup> Vidare gäller där att endast regeringsbeslut ska kunna bli föremål för rättsprövning, medan övriga förvaltningsbeslut som ska kunna domstolsprövas i stället ska prövas i förvaltningsdomstol, även om tidigare eller nuvarande regler skulle stadga om fullföljdsförbud. Detta – som harmonierar med 40–42 §§ i förvaltningslagen – får ses som ännu ett exempel på den pågående omvandlingen av svensk offentlig rätt i Europarättens spår.<sup>81</sup>

## EUROFRÅGAN

En annan viktig konstitutionell fråga som aktualiserats sedan 1995 är den om den Ekonomiska och monetära unionen (EMU). EMU-frågan har nu, drygt tjugo



år efter folkomröstningen 2003, på nytt börjat diskuteras livligt. Reglerna om valutaunionen ingick i det dåvarande fördraget i Europeiska gemenskapen vid den tidpunkt då Sverige blev EU-medlem.<sup>82</sup> Som andra nya EU-länder antog Sverige EU:s samlade regelmassa (*l'acquis communautaire*) vid den tidpunkt då inträdet i unionen skedde, det vill säga den 1 januari 1995, för övrigt utan särskilt många beaktansvärda undantag. Sveriges ställning var identisk med den för Finland och Österrike, som gick med samtidigt. Mot denna bakgrund går det inte att undvika konstaterandet att Sverige bryter mot EU:s fördrag genom att inte medverka i valutaunionen.<sup>83</sup>

De politiska turer som ledde fram till en folkomröstning om Sveriges deltagande i EMU, vilken ju slutade med klar nej-seger, ska inte behandlas här.<sup>84</sup> Rättsligt sett får dock Sverige anses ha brutit mot sina förpliktelser som EU-medlem (jämför artikel 10 i dåvarande EG-fördraget, det vill säga artikel 4[3] i nuvarande EU-fördraget) ända sedan 1997, när det ursprungliga beslutet att inte delta i EMU:s så kallade tredje fas meddelades.<sup>85</sup> Sverige blev då det första land som uppfyller konvergenskraven i EMU men ändå inte deltar i denna tredje fas utan att som Danmark eller tidigare Storbritannien ha ett rättsligt bindande undantag som möjliggör detta utanförskap. Inte heller efter folkomröstningen 2003 har för övrigt något sådant undantag sökts eller beviljats.

Formellt har emellertid detta inte varit det angivna skälet för att Sverige inte medverkar i den tredje fasen; i stället har EU-kommissionen, bland annat i en rapport den 25 mars 1998, förklarat detta med att Sverige står utanför den Europeiska växelkursmekanismen (ERM), i vilken två års ”medlemskap” är ett formellt krav för inträde i den tredje fasen. Det är dock Sveriges eget beslut att stå utanför denna ”inträdeskrets”, som är ett första steg på vägen in i EMU. EU har aldrig hindrat Sverige att gå in i ERM, varför resonemanget är lite av en efterhandskonstruktion.<sup>86</sup>

Den rättsligt oklara situation som således uppstått efter folkomröstningen är desto mer märklig och beklaglig eftersom övriga konstitutionella förändringar som krävs för ett EMU-medlemskap genomfördes under 1998/1999. Detta gäller i synnerhet ändringarna om Riksbankens ställning i RF 9 kap. 12–13 §§.

Riksbankens mynt- och sedelutgivningsmonopol i 9 kap. 14 § hindrar inte ett svenskt EMU-medlemskap, eftersom detta monopol ju består även om Riksbanken skulle komma att ge ut eurosedlar och -mynt i stället för som nu svenska kronor. Också den ekonomiska politiken i Sverige inriktades som bekant under 1990-talet på att uppfylla EMU:s så kallade konvergenskrav. Mot denna bakgrund kan Sveriges nuvarande ”icke-relation” i förhållande till EMU bara väcka förvåning och undran. Frågan är hur länge situationen egentligen kan bestå utan att få rättsligt fastare konturer.<sup>87</sup>

**EU-NÄMNDEN MÅSTE INFORMERAS**

Ytterligare en viktig konstitutionell fråga som aktualiserats sedan 1995 är hur riksdagen och dess utskott behandlar den så kallade subsidiaritetsprincipen, vilken i korthet kan sägas innebära att beslut av olika slag inom EU alltid ska fattas på lägsta möjliga nivå (jämför artikel 5[3] i EU-fördraget).

Efter ett beslut 2002 har regeringen blivit skyldig att fortlöpande informera och samråda med riksdagen genom lämpligt organ – det vill säga EU-nämnden – om utvecklingen inom EU-samarbetet. Närmare bestämmelser om formerna för hur denna information ska ges finns i riksdagsordningen, 7 kap. 12–14 §§. En skyldighet för regeringen att fortlöpande informera EU-nämnden infördes också 2010 i RF 10 kap. 10 §. Innebörden av dessa regler ska här granskas lite närmare, i synnerhet sedan de efter antagandet av Lissabonfördraget i slutet av 2008 och under 2009 ändrats ytterligare.<sup>88</sup>

Dessa ändringar innebär, förutom vissa förstärkningar av den nämnda informationsskyldigheten, främst att riksdagen enligt den 2014 modifierade riksdagsordningen, 9 kap. 20 §, i enlighet med Lissabonfördraget (se artikel 69 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) får möjlighet och faktiskt även skyldighet att utföra en så kallad subsidiaritetskontroll, det vill säga att pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt från EU strider mot subsidiaritetsprincipen, enligt vilken beslut alltid ska fattas på lägsta möjliga nivå och därmed om möjligt hellre på nationell nivå än på EU-nivå. Prövningen ska göras av det utskott som är ansvarigt för sakbehandlingen av respektive ärende (se riksdagsordningen, 10 kap. 2 § samt 7 kap. 5–6 §§), med möjlighet för annat utskott att yttra sig. Regeringen ska på begäran ge det handläggande utskottet sin syn på subsidiaritetsfrågan i det konkreta fallet. Om sedan minst fem utskottsledamöter anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen, ska utskottet avge ett utlåtande till kammaren med förslag om att riksdagen ska avge ett motiverat yttrande till EU-parlamentets, rådets och kommissionens respektive ordförande om varför så är fallet. I annat fall görs endast en protokollsnotering om att subsidiaritetsprincipen inte överträts.<sup>89</sup>

Minoritetsskyddet är här som synes starkt, men det kan ifrågasättas hur pass effektiv riksdagens kontroll av regeringens politik inom EU egentligen är. I jämförelse med vissa andra länder som till exempel Danmark är det nog alltså en allmän uppfattning att den inte är så särskilt stark, men ändringarna i slutet av 2009, efter att Lissabonfördraget trätt i kraft, samt 2014 har delvis förändrat bilden.<sup>90</sup> Under 2016 gjorde exempelvis riksdagen inte mindre än 101 prövningar av om EU-förslag stred mot subsidiaritetsprincipen, vilket befanns vara fallet vid 13 tillfällen.<sup>91</sup> Flera av dessa prövningar har gällt ganska uppmärksammade frågor, däribland om åtgärder mot skatteflykt.

Enligt ett särskilt protokoll till Lissabonfördraget om tillämpning av subsidiaritetsprincipen ska dock ett lagförslag från EU dras tillbaka endast om en (enkel) majoritet av de nationella parlamenten anser att en ny rättsakt strider mot principen, vilket exempelvis 2016 inträffade endast en gång. Det är därför svårt att bedöma exakt hur effektiv denna mekanism verkligen är eller vilket inflytande den faktiskt ger de nationella parlamenten inom EU.

#### AVSLUTANDE SYNPUNKTER

Få konstitutionella förändringar efter införandet av 1974 års regeringsform torde ha påverkat det svenska statskicket så mycket som EU-medlemskapet 1995. De politiska studier och analyser av denna fråga som stundtals görs, eller för den delen vad som brukar dominera i den politiska debatten, fokuserar ofta på ekonomiska förändringar eller hur själva samhället förändrats genom nya värderingar (exempelvis genom fler uteserveringar eller möjlighet till ökad alkoholförsel). Därjämte förekommer vissa statsvetenskapligt inriktade studier av främst riksdagens, regeringens och förvaltningens förändrade roll<sup>92</sup>, medan djupare konstitutionella studier av hur EU-medlemskapet påverkat konstitutionen och därmed själva statskicket ännu i stort sett lyser med sin frånvaro.

Denna artikel kan inte sägas fylla detta tomrum (vilket utrymmet helt enkelt inte medger). Dock pekar den på några av de viktigaste förändringarna, nämligen grundlagarnas allmänt ökade betydelse som en del av det översta ledet i den svenska normhierarkin tillsammans med EU-rätten och Europakonventionen<sup>93</sup>, domstolarnas kraftigt stärkta ställning särskilt genom lagprövningsrättens utveckling, riksdagens minskade makt och, som en följd därav, det faktum att regeringsformen inte längre ger en helt korrekt bild av hur det svenska statskicket fungerar. Förhoppningsvis kommer åtskillig forskning framöver att ägnas åt dessa verkligt centrala konstitutionella frågor.



# 5

*Annika Fredén*

## HUR RÖSTEN RÄKNAS

---

### Om valsystemet

*Sverige har ett proportionellt valsystem, med en faktor som kan göra valresultatet mindre representativt – riksdagsspärren på fyra procent. Hur påverkar spärren väljares och partiers strategiska beteende? Vilka förändringar har genomförts i systemet under de senaste femtio åren och hur kan det komma att utformas i framtiden?*

I SVERIGE ÄR REPRESENTATIVITET det ideal som återspeglas i valsystemet. I jämförelse med andra länder överensstämmer partiernas röstsiffror i svenska riksdagsval väl med den slutliga mandatfördelningen. Det finns dock ett viktigt avsteg från det proportionella. Sedan 1970 röstar vi till ett parlament med en spärre för representation. Den innebär att alla partier som får mindre än fyra procent av rösterna blir utan mandat, medan de partier som klarar spärren får minst fjorton mandat. Det är alltså en avgörande skillnad, som påverkar majoritetsförhållandena i riksdagen.

Fokus i detta kapitel är hur fyraprocentsspärren påverkar hur väljare och partier koordinerar sitt beteende. En utgångspunkt är att Sveriges proportionella system i kombination med den nationella spärren gör att opinionsmätningar som visar partiernas stöd före valet spelar en mer central roll än i många andra

länder. I Sverige är opinionsmätningar en tydlig indikator på partiernas stöd nationellt, medan det i majoritetsvals-system, som till exempel i Storbritannien och USA, är svårare att förutsäga ett partis chanser nationellt.<sup>1</sup> Det mediala ljuset på spärren är en annan bidragande orsak till att små partier ofta hamnar i blickfånget ju närmare valdagen kommer.

En annan utgångspunkt i kapitlet är att partiledares signaler om vem de kommer att samarbeta med är en viktig komponent i valkampanjerna. Om de större partiernas ledare signalerar att det är regeringsröstning snarare än parti-röstning som är det viktiga, kan incitamenten att rösta på små partier öka.<sup>2</sup> Omvänt kan partiers benägenhet att ingå i ett planerat regeringsalternativ inför val påverkas av att de har ett vals-system med en spärr på fyra procent att förhålla sig till, eftersom det krävs samarbete mellan flera partier för att få igenom politik i riksdagen.

Sedan tidigt 2000-tal har partierna organiserat sig mer systematiskt utifrån sin position på vänster-högerskalan och bildat förvalskoalitioner. Detta slog igenom när Alliansen mellan Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna bildades och lyckades ta över regeringsmakten 2006. Hur samspelet mellan förvalskoalitioner och fyraprocentsspärren har satt sin prägel på valkampanjerna diskuteras i detta kapitel, liksom ett par andra viktiga förändringar som införts i vals-systemet sedan reformen. Vid riksdagsvalet 1998 fick väljarna för första gången möjlighet att personrösta i riksdagsvalet. Dock är väljare i det svenska systemet relativt ointresserade av att kryssa för en kandidat, medan fokus på partiledaren blir allt starkare. I kapitlet diskuteras hur väljarnas val av kandidat samspelar med det proportionella vals-systemet i sin nuvarande form och förhållandet mellan personröstning och partiröstning.

Tidigare studier om det svenska vals-systemet ger främst en historisk överblick och beskriver systemet i detalj.<sup>3</sup> Min avsikt i detta kapitel är att borra djupare i några aspekter av systemet. Kapitlet inleds med en historisk tillbakablick samt en beskrivning av vals-systemet i stora drag och några centrala förändringar. Därefter följer en diskussion om vilka konsekvenser fyraprocentsspärren kan ha för väljares och partiers strategiska resonemang och beteende. Diskussionen relateras till hur det ser ut i andra länder och till möjliga revideringar av det svenska systemet.

## **VALSYSTEMETS HISTORIA**

Viktiga målsättningar i det svenska politiska systemet över hundra års tid har varit att öka graden av folkstyrelse, höja förtroendet för dess funktion och öka valdeltagandet. Redan på 1920-talet stakades denna väg ut, då antalet valkretsar halverades och partierna fick en regional snarare än lokal bas, samtidigt som både

män och kvinnor kunde lägga sin röst i allmänna val.<sup>4</sup> Under samma tid växte den moderna valkampanjen fram och val blev en angelägenhet för alla, med ett framväxande landskap av valfilmer och annat medierelaterat material som kunde fungera som ett kitt och samtalsämne för hela den röstande befolkningen.<sup>5</sup>

Idealet om att folket skulle vara representerat materialiserades ytterligare i den reform som utformades för femtio år sedan, då en av riksdagens två kammare, första kammaren, togs bort och det blev tydligare att parlamentet väljs direkt av medborgarna. Hela den lagstiftande församlingen skulle nu väljas proportionellt, utifrån fasta mandat i valkretsar och utjämningsmandat. I det tidigare systemet med två kammare hade den första kammaren valts indirekt på landstingsnivå och ledamöterna haft en mandatperiod på åtta år.<sup>6</sup>

Redan i början av 1950-talet togs ett steg mot att öka proportionaliteten då den så kallade jämkade uddatalsmetoden infördes i val till andra kammaren.<sup>7</sup> Denna metod för mandatfördelning behölls i valet till det nya enkammarparlamentet. Därtill kortades mandatperioden till tre år för att öka möjligheten att förändra dess sammansättning, och rösträttsåldern sänktes. Det proportionella valsystemet fick i och med grundlagsreformen således en än tydligare representativ profil, något som även Olof Petersson visar i sitt kapitel i denna bok.

Både i debatten på 1950-talet och i Grundlagsutredningen på 1960-talet fanns en diskussion om att införa, eller i alla fall pröva idén med, enmansvalkretsar. Ett majoritetsvalsystem, där endast ett parti väljs per valkrets, skulle gynna större partier och tendera att slå ut mindre. Därför är det logiskt att det framför allt var Socialdemokraterna som ville utvärdera idén med enmansvalkretsar.<sup>8</sup> Idéerna om ett majoritetsvalsystem fick dock aldrig riktigt fäste: redan i ett tidigt skede konstaterades att små partier skulle få alltför litet inflytande.<sup>9</sup> Tanken om att folket skulle representeras hade starkare förankring.<sup>10</sup>

De fyra ledande partierna – Högerpartiet, Centerpartiet, Folkpartiet och Socialdemokraterna – hade samtidigt en önskan om att vara fortsatt väl representerade och inte hotas för mycket av utmanarpartier. En del hävdade att ett problem i det tidigare valsystemet, som inte haft någon nationell spärr, hade varit att små partier kunde gå ihop i valtekniska samarbeten för att få mandat i större valkretsar. Det hade uppmuntrat till sammanslagningar av partilistor: på några håll i landet talades det om strategisk röstning redan på 1960-talet när fenomenet lokala opinionsmätningar började få större spridning och inflytande.<sup>11</sup> Redan på denna tid var opinionsmätningar således en maktfaktor att räkna med, även om omfattningen var mindre än i dag.

När en nationell spärr på fyra procent infördes blev systemet mer enhetligt över hela landet. Ett syfte var just att det skulle bli mer överblickbart, så att partier

och väljare kunde ta till sig de väsentliga reglerna i valsystemet. Spärren infördes också för att göra det lättare att bilda regering eftersom den förväntades stänga ute små partier.<sup>12</sup>

I utredningsarbetet på 1960-talet hade partierna olika syn på hur hög spärren skulle vara. Socialdemokraterna föreslog en spärr på tre procent, medan förslaget på fyra procent kom från borgerligt håll, i första hand från Folkpartiet. I boken *Vägen till enkammarriksdagen* (1989) beskriver Björn von Sydow hur det i partiernas diskussioner kring valsystemet och spärrens nivå fanns en rädsla på den borgerliga sidan för att Kristen Demokratisk Samling (KDS), som bildats 1964,<sup>13</sup> skulle ta sig in i riksdagen om spärren till parlamentet var för låg. Även kommunistpartiets möjlighet till inflytande fanns med i bilden, och Socialdemokraterna kunde ha intresse av en lägre spärr för att det mindre partiet skulle kunna ta sig in och stärka vänstersidans ställning gentemot den borgerliga.<sup>14</sup> Från borgerligt håll fanns i det fallet däremot ett intresse av att ha en högre spärr för att göra det svårare för kommunistpartiet att nå representation.<sup>15</sup> Några av de ledande partiernas företrädare förde emellertid fram kritiska synpunkter på vilka konsekvenser en nationell spärr kunde förväntas få. Folkpartiledaren Bertil Ohlin befarade att en fyraprocentsspärr kunde gynna småpartier precis ovanför den.<sup>16</sup> Samtidigt framhöll han att spärren stämde väl överens med Folkpartiets krav på ett rättvist valsystem. På det stora hela var de ledande partierna till slut relativt ense om det nya valsystemet och accepterade spärrens nivå på fyra procent.

De förändringar som genomfördes vid författningsreformen överensstämmer i stort med de regler vi har i dag. Valsystemet i Sverige har proportionell representation och landet är indelat i 29 valkretsar som bygger på regioner. För att ett parti ska få ett mandat krävs 4 procent av rösterna nationellt, eller ett stöd på minst 12 procent lokalt i en valkrets. De fasta valkretsmandaten (310) tillsätts med den så kallade jämkade uddatalsmetoden, där röstetalet först divideras med 1,2; därefter med heltalen 3, 5 och så vidare. Resterande mandat (39) är till för att representationen i riksdagen ska stämma så väl överens med valresultatet som möjligt.

Efter valet 1973, som resulterade i helt jämna röstetal, ändrades antalet mandat från 350 till 349. I det tidigare systemet med två kammare hade liknande jämviktssituationer inte uppstått, och utredningsarbetet hade förbisett att det kunde bli så i det nya systemet.<sup>17</sup> Valet till riksdagen genomförs andra söndagen i september, samtidigt som val till region och kommun. Det innebär att väljaren röstar i tre olika val på samma dag. Det totala paketet med enkammarriksdag, gemensam valdag, proportionellt valsystem med riksspärr och treårig mandatperiod var ett resultat av idén om att folket skulle få större inflytande.



*Grundläggande karaktäristika i val till riksdagen*


---

Nationell spärr	4 procent
Valkretsspärr	12 procent
Valkretsar	29
Antal mandat	349
Gräns för personval	5 procent
Modell för mandatfördelning	Jämkade uddatalsmetoden med första divisor 1,2
Valdag	Andra söndagen i september, gemensam med region- och kommunalval

---

Det ökande valdeltagandet på 1970-talet och regeringsskiftet 1976, med Centerpartiets Thorbjörn Fälldin som ny statsminister efter ett långvarigt socialdemokratiskt regeringsinnehav, tyder på att det nya valsystemet fungerade mer dynamiskt än det tidigare. En studie som simulerat Socialdemokraternas valresultat i de olika valsystemen före och efter 1970 konstaterar att partiet skulle ha vunnit fler mandat med det tidigare valsystemet.<sup>18</sup> Det nuvarande systemet med en spärr på fyra procent ser också ut att ha uppmuntrat mindre partier att samla kraft för att ta sig över den. Några nya partier har tagit sig in i riksdagen, och Socialdemokraterna har tappat sin ställning som det totalt dominerande partiet.

I arbetet med det nya valsystemet framhölls dock att det inte bara är representation utan även goda möjligheter att bilda regering på ett effektivt sätt som är viktig. När antalet partier ökade från och med 1988 års val försvärades detta.

I samband med Sveriges inträde i EU på 1990-talet aktualiserades en annan komponent i röstandet: att öka möjligheten att rösta på en kandidat. Möjligheten att kryssa för en kandidat på en partilista genomfördes för första gången i valet till Europaparlamentet 1995 och sedan till riksdagen 1998. Medan valet till Europaparlamentet karaktäriseras av att kandidater profilerar sig och sina frågor, är valet till riksdagen mer partiorienterat. Eftersom Europaparlamentet inte utgör grunden för regeringsbildning på samma sätt som riksdagen gör, är det rimligt att personkryssandet har en annan roll i EU-val än i riksdagsval.

När personvalet infördes fanns ett krav på att personen skulle ha kryssats på minst åtta procent av valsedlarna i valkretsen för att bli invald. I början av 2000-talet var det dags att på nytt utreda hur väl valsystemet fungerade i det nya landskapet. En utgångspunkt i detta utredningsarbete var att val av kandidat inte alltid fungerade väl med utjämningsmandat och total proportionalitet.<sup>19</sup> Här framträder en spänning som finns inbyggd i det svenska valsystemet: vi röstar på partier i första hand och på kandidater i andra hand. En fråga som nu diskuteras var att sänka gränsen för att bli personkryssad.





## Förtidsröstande

Talman Per Westerberg (M) förtidsröstar i valet till Europaparlamentet 2014 i en vallokal i Riksdagshuset.

Att rösträtten ska vara allmän och lika är jämte den fria åsiktsbildningen avgörande för att förverkliga folkstyret. I riksdagsvalet 1976 röstade 91,8 procent av de röstberättigade, vilket är det hittills högsta valdeltagandet i ett riksdagsval. Under 1980- och 1990-talen minskade valdeltagandet successivt och var som lägst, 80,1 procent, 2002. Med undantag för 2022 års val har trenden därefter varit ett ökande valdeltagande. En bidragande orsak till det är reformeringen av förtidsröstningen 2006, då tillgängligheten till förtida röstningslokaler ökade från att tidigare ha varit begränsat till utvalda postkontor. Sverige har ett av de mest generösa systemen i världen för förtida röstning och väljare kan rösta upp till 18 dagar före valet. Sedan 2006 har förtidsröstandet ökat successivt och vid 2022 års val valde 47,9 procent av det totala antalet väljare att rösta i förtid. Trots nedgången i valdeltagandet vid det valet var det högt i en internationell jämförelse (84,2 procent).

*Några viktiga förändringar i valsystemet till riksdagen sedan grundlagsreformen*<sup>21</sup>


---

<b>Valår</b>	
1994	Fyraårig mandatperiod
1998	Möjlighet att personrösta
2014	Spärr för att bli invald på personröster sänks från 8 % till 5 %
2018	Första divisorn i fördelning av mandat sänks från 1,4 till 1,2
2022	Möjlighet ges att ta valsedlar bakom avskärmning

---

En anledning till att systemet med personval aldrig riktigt fått fäste kan vara att partierna i början av 2000-talet hade olika syn på dess funktion. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet var skeptiska till personvalet generellt, medan Moderaterna helt ville slopa spärren för att bli invald.<sup>20</sup> Resultatet av utredningsarbetet blev att gränsen för att bli invald genom personval sänktes från åtta till fem procent inför valet 2014.

Sänkningen av spärren för personval har dock inte ökat tendensen att vilja personrösta. I stället har andelen som kryssar för en kandidat minskat från 30 procent premiäråret 1998 till under 25 procent vid de senaste riksdagsvalen.<sup>22</sup> En reflektion är att strålkastaren i svenska val främst riktas mot statsministerkandidaterna, och partiledarna, som står som representanter för partilinjen. En experimentell studie från riksdagsvalet 2018, som jag utförde i samarbete med psykologiforskare och Valforskningsprogrammet vid Göteborgs universitet, visar att väljare tenderar att blanda samman partikarakteristika med partiledarkarakteristika när de med egna ord får beskriva partier och partiledare.<sup>23</sup> Om partiledaren till exempel har en tydlig profil mot skolfrågor, blir den sidan av partiet stärkt i väljares ögon.

En annan faktor som i dag uppmuntrar till att tänka på parti och partiledare snarare än lokala kandidater är att en del partier har valsedlar som toppas av samma kandidater (partiledaren) över hela landet.<sup>24</sup> Det minskar möjligheten att lära sig mer om vad andra kandidater skulle kunna bidra med i riksdagen. Med tanke på den följsamhet som riksdagsledamöter visar partilinjen i de flesta omröstningar i riksdagen, är det dock rimligt att det är partirösten snarare än kandidatrösten som står i centrum. Det är det gemensamma programmet som fungerar som underlag i riksdagsarbetet snarare än enskilda riksdagsledamöters ståndpunkter. Forskning från svensk kommunnivå visar också att de kandidater som får många personkryss tenderar att vara mer lojala mot partilinjen.<sup>25</sup>

I andra länder har både partier och enskilda kandidater till parlamentet en tydligare roll. På Irland, som också har ett proportionellt valsysteem, används det så kallade *single transferable vote*-systemet. Där får väljaren rangordna partiernas

kandidater i valkretsen och har möjlighet att uttrycka ett andrahandsval som kan få betydelse för fördelningen av mandat.

I Tyskland har väljaren två röster: en för en kandidat i sitt distrikt och en för en partilista. I utredningen av det svenska valsystemet i början av 2000-talet, där just systemet med personval och proportionalitet diskuteras, framställs Tysklands blandsystem som ett intressant exempel att titta närmare på. Även i utredningar på 1960-talet lyftes det tyska systemet som en förebild.<sup>26</sup> Kombinationen av två röster är en variant som gör att både proportionalitet och närhet till en kandidat kan få genomslag. Även i Tyskland finns en spärr till parlamentet, här på fem procent, som förhindrar att mycket små partier tar sig in i parlamentet. En nackdel med personval kan vara att det blir ytterligare en dimension att ta till sig information om. Kravet att läsa på och inhämta information är kritik som har riktats mot det irländska systemet, där väljare behöver jämföra och rangordna kandidater.<sup>27</sup>

Det så kallade franska valedelsystem som vi har i Sverige – med en valedel per parti – kan vara en ytterligare anledning till att relativt få personröstar i Sverige. Efter det senaste valet kritiserade Valmyndigheten just systemet med valedlar, som anses vara för krångligt och kan orsaka köbildning.<sup>28</sup> En förändring som har ägt rum i det svenska valsystemet sedan reformen för femtio år sedan är att valedlar, från och med valet till Europaparlamentet 2019 och riksdagsvalet 2022, kan tas med bakom en skärm för att andra inte ska kunna se vilka sedlar som är aktuella att lägga i kuverten. Tidigare hade det svenska valsystemet fått kritik från utländska observatörer för att inte tillräckligt garantera valhemligheten.<sup>29</sup>

I ett fältexperiment i Stockholm 2020 visade vi att denna till synes marginella förändring av systemet har stor betydelse för väljares upplevelse av att rösta hemligt.<sup>30</sup> I fältexperimentet fick väljaren rösta som om det vore val på riktigt, i valen till kommun, region och riksdag samtidigt. En betydligt större andel ansåg sig kunna rösta hemligt med den nya möjligheten att ta valedlar med sig bakom en skärm, och valhemligheten kan förbättras ytterligare om skärmen för valedlar finns i direkt anslutning till platsen där väljaren lägger valedlarna i kuvert. Dessa resultat bekräftades vid en fältstudie i samband med riksdagsvalet 2022.<sup>31</sup>

Även den gemensamma valdagen var en fråga som kom upp på dagordningen när partierna diskuterade valsystemet i början av 2000-talet. Det fanns en önskan från borgerligt håll och från Miljöpartiet att införa skilda valdagar för att göra det tydligare för väljarna att det handlar om olika val och stärka ansvarutkrävandet.<sup>32</sup> Men i en statlig utredning som byggde på forskares bedömningar konstaterades att skilda valdagar troligen skulle sänka valdeltagandet i kommunalvalen, och

även partierna befarade en valtrötthet om valen delades upp.<sup>33</sup> Den gemensamma valdagen står stark i det svenska systemet.

Sammanfattningsvis visar tiden sedan författningsreformen att det är partierna och styrkeförhållandena på riksnivå, snarare än den lokala faktorn, som står i fokus. Att väljare röstar till en kammare har gjort systemet mer överblickbart, samtidigt som valakten med olika röstsedlar för varje parti och personvalet kan uppfattas som krångligt. En faktor som hela väljarkåren och partierna däremot kan samlas kring är spärren på fyra procent.

### **FYRAPROCENTSSPÄRREN OCH STRATEGISK RÖSTNING**

Vad betyder fyraprocentsspärren för väljares röstningsbeteende i Sverige? Med tanke på att skillnaden mellan att hamna över eller under spärren är helt avgörande för majoritetsförhållandena i riksdagen är det rimligt att anta att den påverkar både partier och väljare. Både inför och mellan val fokuseras på partierna runt spärren och vem som ”om det vore val i dag” skulle hamna över eller under den. I media och bland opinionsinstitut tenderar partierna att grupperas i block eller regeringsalternativ, i än högre grad sedan början av 2000-talet då den borgerliga Alliansen bildades. Många räknas ut i förväg: ”Men nu måste väl Kristdemokraterna ändå åka ur riksdagen”, sade någon inför 2014 års riksdagsval; ”Det är kört för Liberalerna”, hördes från väljare inför riksdagsvalet 2022. Drygt ett år senare, i november 2023, hamnade regeringspartiet Liberalerna i en opinionsmätning återigen en bit under fyraprocentsspärren, vilket rapporterades som ett bottenrekord för liberalernas Johan Pehrson.<sup>34</sup> Partiledningen hålls ansvarig för trenden i opinionen, och resultaten personifieras ofta med partiledarens namn.

Samtidigt är det avgörande för regeringsbildningen huruvida de små partierna kommer in eller inte. En del av detta beror på hur arbetet i riksdagen är uppbyggt. Statsministerpartiet behöver kontinuerligt samarbeta med ett eller flera partier för att få igenom sin politik. I Sverige finns en regel om negativ parlamentarism, som innebär att en statsminister bara behöver accepteras av parlamentet för att kunna väljas.<sup>35</sup> Statsministern behöver alltså inte ha en majoritet med sig för att bilda regering, något som ofta leder till minoritetsregeringar. Samtidigt behöver regeringspartiet eller -partierna aktivt stöd i riksdagen i andra typer av omröstningar som sker enligt eliminationsmetoden,<sup>36</sup> där förslag ställs mot motförslag och slutomröstningen ställer ett förslag (regeringens) mot ett annat som kan ha starkt stöd i riksdagen. Detta gäller till exempel budgetomröstningar.

Vidare kan riksdagen sätta press på statsministern eller enskilda ministrar genom att väcka misstroendeförklaring (se vidare Lindvalls kapitel i denna bok). Detta ställdes på sin spets sommaren 2021 när Vänsterpartiet var drivande i ett

misstroende mot statsminister Stefan Löfven, eftersom partiet var missnöjt med regeringens sätt att hantera frågan om hyressättning.<sup>37</sup> Detta visar att små partiers mandat kan spela en helt avgörande roll. På så sätt kan det vara relevant för sympatisörer av större partier att gå ifrån sitt första parti och rösta på ett annat, för att säkra stöd för en viss inriktning i politiken.

Faktum är att de flesta partier klarar sig kvar i riksdagen när de väl har kommit in. Historiskt har det i Sverige synts en trend mot *status quo* när det gäller partiers storlek. Partier som gått starkt i mellanvalsperioder tenderar att falla tillbaka, och partier som tappat tenderar att återhämta sig när det väl är dags att rösta.<sup>38</sup> Det tyder på att den önskan om stabilitet som lyftes i arbetet med reformen på 1960-talet har fått visst genomslag. Samtidigt har antalet partier blivit fler. Ett av de partier som många ville skulle hållas utanför riksdagen på 1960-talet med hjälp av spärren på fyra procent – KD(S) – har nu kommit in, och även Miljöpartiet och Sverigedemokraterna har etablerat sig som partier i riksdagen. Bara Ny demokrati (1994) och Miljöpartiet (1991) har åkt ur riksdagen, men Miljöpartiet lyckades komma tillbaka 1994.

Spelrummet för nya partier hänger också samman med en förändring i väljar-kåren som utredningen av valsystemet i början av 2000-talet lyfte fram: färre identifierar sig med ett parti och många röstar på enskilda frågor snarare än hela ideologier. I dag är det bara knappt var fjärde väljare som betraktar sig som anhängare av ett parti, jämfört med drygt sextio procent när valsystemet gjordes om i slutet av 1960-talet.<sup>39</sup> Vid riksdagsvalet 2018 var det Vänsterpartiet, Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna som hade störst andel trogna partianhängare.<sup>40</sup> Fler rör sig också mellan olika alternativ inom ett block. Steget för många väljare till ett annat parti blir mindre, och en del röstar strategiskt, det vill säga anpassar rösten efter rådande opinionsläge och förväntat utfall och väljer ett annat parti än sitt favoritparti. Forskning visar att nivån av väljare som röstar på ett annat parti än sitt förstahandsalternativ har ökat sedan 1970-talet och legat på runt femton procent under riksdagsvalen på 2000-talet.<sup>41</sup>

Sedan fyraprocentsspärren infördes är blickarna främst riktade på det nationella läget, och röstning på partier som riskerar att hamna under spärren står i fokus. Efter valet 1982 konstaterade statsvetaren Sören Holmberg att strategiska röster från Socialdemokrater på dåvarande VPK var avgörande – annars hade inte VPK klarat sig kvar.<sup>42</sup> Efter valet 2010 syntes en signifikant ström av Moderatväljare som övergav sitt parti för Kristdemokraterna, vilket bidrog till att partiet tog sig över spärren och den borgerliga alliansregeringen återvaldes.<sup>43</sup>

Orsaken till att en väljare avviker från det parti som står henne eller honom närmast kan skifta. Olika studier har olika sätt att mäta andelen potentiellt stra-

tegiska röster. De klassiska valforskningsstudierna utgår från en fråga om ”bästa parti” som ligger nära en fråga om partiidentifikation,<sup>44</sup> medan andra studier utgår från en fråga där partier bedöms på en gilla-skala från negativ till positiv.<sup>45</sup> Andelen som uttryckligen åberopar taktiska motiv vid svenska riksdagsval ligger runt fem–tio procent enligt en studie från Linnéuniversitet.<sup>46</sup> Vid en studie som jag genomförde efter valet 2010 var det en signifikant andel av Kristdemokraternas väljare som kom från Moderaterna och motiverades av regeringsorienterade skäl.<sup>47</sup> I studien byggde jag en flerdimensionell regressionsmodell som gjorde ett skarpare test av regeringsorienterade skäl, eftersom andra faktorer som kan påverka partival också ingick i modellen.

Att strategiska motiv och beteenden faktiskt förekommer, och påverkar röstning på små partier, visar även studier från Tyskland, Österrike och Norge, som också har en spärr till parlamentet på fyra eller fem procent.<sup>48</sup> I Danmark och Finland, där spärren är lägre eller fokus på kandidaterna större, är den här typen av diskussioner inte lika vanligt förekommande. Partilistor där väljarens egen rangordning av kandidater spelar liten roll och en spärr på runt fyra procent tycks öka incitamenten för väljare att ta hänsyn till strategiska faktorer. Vidare får information i samband med valkampanjer som rör partiernas stöd i opinionen större betydelse.

Redan på 1960-talet, det vill säga innan den nationella spärren infördes, förekom opinionsmätningar som gav väljarna en aning om huruvida rösten i valkretsen kunde antas leda till ett mandat eller inte. Det höjdes några röster i riksdagen för att opinionsmätningar som visade partiernas lokala chanser kunde antas påverka valutgången och att opinionsinstitutet därför borde kontrolleras noggrant.<sup>49</sup> I det gamla systemet utan nationell spärr handlade de strategiska övervägandena främst om huruvida det var värt att lägga en röst på ett litet parti, om det hade chans att lyckas i valkretsen. Förutsättningarna kunde se olika ut beroende på var i landet väljaren befann sig, eftersom antalet mandat per valkrets skiftade och partierna hade olika starka fästen.

Denna typ av strategisk röstning – att undvika att kasta bort sin röst – liknar den som förekommer i majoritetsvals-system, som i Storbritannien, där bara en kandidat per valkrets väljs. Det finns dock en regel i det svenska systemet med lokal koppling: om ett parti får tolv procent i en valkrets får det vara med i fördelningen av de 310 fasta valkretsmandaten. Detta har några gånger aktualiserats i kristdemokratiska fästen när partiet har legat lågt i opinionsmätningarna nationellt. Men hittills har ett parti aldrig fått ett riksdagsmandat genom tolvprocents-regeln.<sup>50</sup> Blickarna i media, och i hög grad även i partierna, är riktade mot den nationella arenan.



## VALKAMPANJER OCH OPINIONSMÄTNINGAR

Den starka betoningen på riksproportionalitet i det svenska valsyste­met gör att uppskattningar av populationsstöd, i form av opinionsmätningar, är mer tillförlitliga än i majoritetsvals­system där lokala förutsättningar betyder mer. Forskning från majoritetsvals­system som i till exempel USA, Storbritannien och Kanada tyder på att opinionsmätningar här har viss betydelse för väljares sympatier men liten påverkan på hur de faktiskt röstar.<sup>51</sup> Däremot visar forskning från system med proportionella inslag och nationell spärr, som i Sverige och Tyskland, att opinionsmätningar har betydelse för hur väljare faktiskt röstar.<sup>52</sup>

Hur denna påverkan ser ut kan skilja sig beroende på vilken metod som används, vilka partier som avses och utgångspunkten för studien. Till exempel har medieforskaren Per Oleskog Tryggvason visat att om en väljare stärks i sin uppfattning att det går bra för ett parti gör det honom eller henne mer benägen att sympatisera med detta, vilket ibland benämns *bandwagon*-effekt. I Sverige ser denna effekt ut att vara starkare för vissa partier och påverka partibedömningar något mer än röstintention.<sup>53</sup>

Vidare visar en av mina studier att partiernas vilja att samarbeta med andra kan påverka tendensen att gå med eller mot strömmen i vallokalen. I denna studie använde jag data från partiernas valmanifest från 1988 till 2014 för att undersöka om de innehöll positiva uttalanden om andra partier. Dessa data gjordes till en indikator på en koalitionssignal och vilja att samarbeta med det parti som omnämndes i manifestet. Detta kombinerades med data från Sifo om partiernas opinionssiffror inför valet samt med data från SOM-institutet (Samhälle, Opinion, Massmedia) som visade respondentens sympatier för de olika riksdagspartierna. Studien visade att om ett parti ingår i en uttalad förvalskoalition kan det vinna extra röster på att ha en fallande opinionstrend jämfört med föregående val (allt annat lika).<sup>54</sup> Det bekräftar alltså den rörelse mot *status quo* som ofta syns i svenska riksdagsval, det vill säga att partier som tagit sig in i riksdagen tenderar att klara sig kvar.

Studierna från det svenska systemet som refereras till ovan bygger på paneldata och valmanifest, det vill säga observationsdata. För att testa hur opinionsmätningar påverkar väljarbeteende mer direkt har jag även genomfört två experiment som bygger på en idé om opinionsmätningars påverkan i det svenska systemet med fyraprocentsspärr: dels inför valet 2014, dels i valrörelsen 2022 i samarbete med forskare vid Göteborgs universitet och Chalmers.<sup>55</sup>

Idén med experimenten var att slumpmässigt exponera väljare för ett av tre olika opinionslägen för ett parti som ligger i riskzonen att åka ut ur riksdagen, för att se om väljare ändrar sitt beteende. Vid båda valrörelserna sattes småpar-





## Röstskrinet

Vid riksdagsvalet 1973 fick Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna tillsammans 175 mandat, exakt lika många som Moderaterna, Centerpartiet och Folkpartiet fick tillsammans. Det parlamentariska förhållandet mandatperioden 1973–1976 kallades jämviktsriksdagen, eller lotteririksdagen, vilket anspelade på att man enligt grundlagen måste lotta vid lika röstetal. Lottning avgjorde dock sällan ärendena eftersom partierna hellre kompromissade. Under 1974 genomfördes 31 lottningar och våren 1975 totalt 42. Under riksmötet 1975/76 avgjorde lotten 79 av 1150 voteringar (6,6 procent), varav det socialistiska blocket vann 39 gånger och det borgerliga 40 gånger. Med 1974 års regeringsform ändrades antalet riksdagsledamöter från 350 till 349.

Gösta Bohman (M) menade att lotteririksdagen skadade riksdagens anseende. Olof Palme (S) ansåg däremot att det var möjligt att trots jämviktsläget nå resultat.

Röstskrinet finns kvar. Det har i dag en annan utformning men innehållet är detsamma: en ja-röst och en nej-röst.



tierna i fiktiva mätningar antingen under spärren (2,5), på spärren (4) eller över spärren (5,5), medan stödet för övriga hölls konstant. Vid experimentet 2014 var Kristdemokraterna och Feministiskt initiativ i fokus, eftersom dessa var de partier som inför valet låg sämst till i opinionen av de som hade chans att ta sig in i riksdagen. Vid valet 2022 var det Liberalerna – som under mandatperioden haft siffror långt under spärren vid ett flertal mätningar – Miljöpartiet och Kristdemokraterna som var i fokus.<sup>56</sup> Deltagarnas partisympatier mättes före experimentet, och efter experimentet fick väljaren ange vilket parti han eller hon skulle rösta på. Vid undersökningen 2022 frågade vi även efter skäl till val av parti (i fritext).

Slutsatsen från dessa två experiment är att opinionsmätningar påverkar strategisk röstning kring spärren. Påverkan ser olika ut beroende på vilken typ av parti det är. Mest robust är resultaten för Kristdemokraterna. Både vid valen 2014 och 2022 syntes en tydlig påverkan av ett läge i opinionen under eller vid spärren och en ökad tendens att Moderatsympatisörer röstar på Kristdemokraterna. Liknande mönster syns för Liberalerna 2022, men inte lika starkt. En förklaring kan vara att Liberalerna historiskt förknippas med sakfrågor och samarbete till både vänster och höger.<sup>57</sup>

För Feministiskt initiativ 2014 och för Miljöpartiet 2022 ser mönstren annorlunda ut. För Feministiskt initiativ var det i valrörelsen 2014 i stället en fördel för partiet att ha opinionsstöd precis på eller över spärren. Detta är i linje med de studier som visar att väljare blir mer positivt inställda till ett parti som det går bra för.<sup>58</sup> För Miljöpartiets del 2022 tycks de här båda riktningarna (tenden- sen att vilja rösta på ett parti som har framgång och önskan att rädda kvar ett parti i riksdagen) ha tagit ut varandra. Nivån i de fiktiva opinionsmätningarna hade inte någon påverkan på respondenternas benägenhet att rösta på Miljöpartiet 2022.

Det är viktigt att påpeka att resultaten bygger på en experimentell design, som implementerades under två valrörelser. Andra opinionsmätningar från den aktuella perioden, och förväntningar hos väljare om hur det skulle gå för respektive parti kan därför ha påverkat hur respondenterna svarade och betedde sig i undersökningarna. Inte desto mindre är jämförelsen inom experimentet giltig; det finns en skillnad i hur respondenter tolkar information och intentionen att rösta när det gäller information om de olika partierna. Resultaten tyder på att det finns både en historisk komponent och en samarbetskomponent i strategisk röstning. Om ett parti brukar få stöd trots att det ligger lågt i opinionsmätningarna, är väljare mer benägna att rösta på det. Det gäller särskilt om partiet tillhör en tydlig koalition och uttryckligen strävar efter att ingå i regering, vilket i hög

grad gällde Kristdemokraterna 2022, liksom vid tidigare val på 2010-talet. Där skilde sig Miljöpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna åt i valet 2022. Miljöpartiet valde att lämna koalitionsregeringen med Socialdemokraterna inför valet 2022 och signalerade på så sätt att partiet sätter andra värden högre än att ingå i en regering. Liberalerna och Kristdemokraterna valde i stället tydligt sida och ledande företrädare för partierna uttryckte en stark önskan om att ingå i regering inför riksdagsvalet 2022.<sup>59</sup>

En annan faktor som har betydelse i beslutet att välja ett litet parti med stöd runt fyraprocentsspärren är responsen från den närmaste omgivningen. I dag är det inte bara globala opinionsmätningar vi exponeras för, utan även riktad information och kluster utifrån vilka nätverk vi befinner oss i, på jobbet, hemma och online. Medan valkampanjerna på 1920-talet började bli en angelägenhet för alla, har dagens valkampanj mer och mer flyttat in i rum dit bara en del vill gå eller får tillträde. Även om det historiskt syns en strid ström av väljare till partier kring fyraprocentsspärren (till exempel Kristdemokraterna 2010 och Vänsterpartiet kommunisterna 1982) kan ett alltför långt avstånd till spärren innebära att en röst ses som bortkastad.<sup>60</sup> Ett sådant exempel syntes i hög grad när det gällde att rösta eller inte rösta på Feministiskt initiativ i valet 2014. Medan en del uppskattade chanserna att partiet skulle ta sig in som goda, gjorde andra bedömningen att stödet var för lågt och kortet för osäkert.

I ett sådant valet och kvalet-läge kan påverkan från omgivningen ha större betydelse när det gäller att välja ett litet parti – en *underdog*. Till exempel kan positiva inlägg på Facebook få en väljare att stärkas i sin tro att ett parti är slagkraftigt. Denna hypotes testade jag tillsammans med två forskare från Nordamerika i ett laboratorieexperiment i Wien våren 2018.<sup>61</sup> Deltagarna fick i uppgift att välja mellan ett stort och ett litet parti, där en röst på det ena eller det andra gav konsekvenser för poäng som sedan omvandlades till en mindre summa pengar för varje deltagare när experimentet var slut. En grupp tilldelades slumpmässigt information om två andra väljares sympatier för det stora och det lilla partiet som bekräftade de egna sympatierna (så kallad homogen betingelse), medan de två övriga grupperna fick slumpmässig eller ingen information.

Resultatet visar att tendensen att rösta på det lilla partiet, *underdog*en, var signifikant högre i gruppen som fick bekräftande information med positivt stöd för *underdog*en, jämfört med grupperna som fick slumpmässig eller ingen information. Det visar att väljare kan förstärka varandras beteende i den här typen av lokala nätverk. Vid sidan av valfilmer och de allmänna kampanjerna som fick genomslag redan på 1920-talet är det troligt att denna typ av sociala mekanismer i dag påverkar hur väljare ser på partiers möjligheter och hur de röstar.

**KOALITIONSSIGNALERS BETYDELSE**

Något som ytterligare kan förstärka tendensen att ta hänsyn till fyraprocentsspärren är om de större partiernas företrädare lyfter fram regeringssamarbete med små partier. Ett exempel är när dåvarande statsminister Fredrik Reinfeldt talade sig varm för att rösta för en alliansregering inför valet 2010. Moderatsympatisörers tydliga ström till Kristdemokraterna vid valet 2010 tyder på att Reinfeldts betoning på samarbete och enande påverkade väljare på högersidan att rösta på det mindre partiet.<sup>62</sup>

Det är dock svårt att mäta effekten av koalitions signaler på väljarbeteende, och de undersökningar som gjorts visar relativt svaga samband mellan sådana signaler och röstintention. Studier om röstning i Sverige på partier runt spärren indikerar att det för chanserna att få strategiska röster har betydelse vem som samarbetar med vem, och om partiet är regeringsinriktat eller inte.<sup>63</sup> Den studie jag har genomfört med data från partiernas valmanifest, som refereras till ovan, tyder på att uttalade koalitioner gör att väljare funderar i mer kompensatoriska banor och kan tänka sig att rösta på ett koalitionsparti som det går mindre bra för i opinionen.<sup>64</sup> En ny experimentell studie från Österrike visar vidare att partiledares signaler om samarbete med ett parti som kan antas vara motståndare gör det partiets sympatisörer mer välvilligt inställda till det andra partiets väljare.<sup>65</sup> Väljare kan således bli mer positivt inställda till en okonventionell konstellation om partier offentligt visar att de kan tänka sig att samarbeta. Forskning från Tyskland visar i sin tur att om ett större partis företrädare stöttar röstning på en mindre koalitionspartner ökar väljares benägenhet att välja det mindre partiet.<sup>66</sup>

Sverige, som har negativ parlamentarism, har till följd av det ofta minoritetsregeringar, där små partier behövs för att nå majoritet i riksdagen.<sup>67</sup> Tyskland däremot har positiv parlamentarism, vilket innebär att regeringen behöver ett majoritetsstöd i parlamentet. Där är partierna mer flexibla i vad gäller vilka partier de ska samarbeta med – *grand coalitions* mellan socialdemokraterna och kristdemokraterna är inte ovanliga. En möjlig konsekvens är att det gör elitrepresentanters ställningstaganden före val ännu viktigare i länder som Sverige där minoriteter regerar.

Liberalernas aktiva ställningstagande för ett regeringsskifte inför riksdagsvalet 2022 är ett exempel på svenska (center-höger) partiets tendens att numera vilja positionera sig inför val. Detta ställningstagande fick positivt bemötande från Moderaterna. I en partiledardebatt i Sveriges Television den 8 maj 2022 hänvisade moderatledaren Ulf Kristersson gärna till ”sin sida”, inklusive Liberalerna. Även Centerpartiets Annie Lööf beslutade sig för att stödja en statsministerkandidat inför valet 2022, denna gång en socialdemokratisk, Magdalena Andersson.

Annie Lööfs efterträdare Muharrem Demirok sade redan i september 2023, tre år innan nästa riksdagsval, att samma statsministerkandidat var hans val.<sup>68</sup>

Att tydligt välja sida ser ut att kunna löna sig för ett parti som ligger illa till i opinionen, visar min studie om kompensatorisk röstning.<sup>69</sup> Samtidigt kan det kosta att vara alltför tydlig med vilka kompromisser som är tänkbara för att hålla kvar väljare. Det argumentet framför den amerikanske ekonomen Anthony Downs i ett kapitel om röstning under koalitionsregeringar i boken *An Economic Theory of Democracy* (1957), med utgångspunkten att partierna förväntas vilja maximera sin röstandel.<sup>70</sup> Om partiet är alltför specifikt i sina förslag och kompromisser riskerar det att förlora väljare. För att partiet över huvud taget ska kunna ta en plats måste det sticka ut med en egen profil och vara relevant för sina väljare.

I Sverige behöver små partier hela tiden bedöma om det är fördelaktigt att ingå i ett samarbete för att kunna ta plats i riksdag och regering. Att ingå i ett regeringsalternativ kan vara ett sätt att skapa trovärdighet och tydlighet i vad partiet vill. Samtidigt behöver partiet vara tillräckligt självständigt för att alls få röster. Det är partiledarens roll att dels ena sitt parti kring en gemensam linje, dels föra fram var tyngdpunkten ligger till väljarna. Detta blev problematiskt i valet 2018, då Centerpartiet och Folkpartiet hade förespråkade en alliansregering i sina valmanifest men valresultatet krävde att partierna tänkte i andra banor. Det var en anledning till att regeringsbildningen den gången drog ut på tiden.<sup>71</sup>

Sammanfattningsvis visar forskningsläget att opinionsmätningar ser ut att ha en påverkan på väljares röstningsintentioner i den typ av proportionellt valsystem som vi har i Sverige, i synnerhet när det gäller väljares tendens att rösta på ett litet parti runt spärren. Partiledares signaler vis-à-vis andra partier har också en viktig roll i dagens svenska partilandskap, och partiernas argumentation om huruvida de ämnar stötta eller fälla ett visst alternativ har ökat i omfattning sedan 1970-talet.<sup>72</sup> Positionerandet är nu således mer uttalat än tidigare, och fyraprocentsspärren har blivit en viktig punkt för koordinering både för partier och väljare.

## AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Proportionalitet är ett starkt ideal i det svenska valsystemet, och partierna har fortfarande en stark ställning. Opinionsmätningar som visar partiernas stöd nationellt upptar stort fokus i valkampanjerna, medan den reform om personval som infördes på 1990-talet har haft svårt att få genomslag. Med femtio år i backspegeln är ett argument för att ändra valsystemet möjligen att vi har fler partier i dag och att väljarkåren betar sig på ett mindre troget sätt än tidigare. En konse-

kvens av väljarkårens förändrade karaktär är att partiernas enskilda stöd blir mer oförutsebart och generellt lägre. De regeringsbärande partierna blir ännu mer beroende av att småpartier tar sig över spärren för att kunna bilda regering. I nuvarande system är det tydligt att väljare i Sverige blir mer och mer benägna att välja ett litet parti ju närmare vi kommer valdagen. Partier som räknats ut under mellanvalsperioden har kommit tillbaka. Till viss del beror detta på att valkampanjerna ger mer utrymme till små partier över huvud taget, och en del kan förklaras med ett fenomen som tagits upp i detta kapitel – (strategisk) röstning runt fyraprocentsspärren. Samtidigt ger systemet och spärren inte längre det underlag för stabila regeringar som det var tänkt. Ett argument för att revidera systemet är att väljare i Europa i dag önskar en stark regering med få partier.<sup>73</sup>

Då och då hörs röster för att förändra systemet, till exempel vid de oklara majoritetsförhållanden som rådde kring valet 2018.<sup>74</sup> Studier om regeringsbildningen efter det valet tyder på att de borgerliga partiernas tidigare så framgångsrika Alliansen, och de samarbetsmönster som den inneburit, gjorde att förhandlingarna drog ut på tiden.<sup>75</sup> Med det befintliga valsystemet har små partier som hamnat just över spärren också kunnat få ett stort inflytande. Bland statsvetare generellt är nuvarande system och principen om representativitet emellertid fortfarande stark,<sup>76</sup> liksom den var bland dem som utredde valsystemet på 1960-talet.

Är det dags att diskutera valsystemet igen? En slutsats efter denna genomgång är att en högre spärr, på till exempel fem procent, kan vara värd att pröva. En högre nivå på spärren skulle till en början vara intressant att testa experimentellt, för att se vad som händer med väljarens tendens att rösta på ett parti om spelreglerna förändras. Det är möjligt att en högre spärr skulle ge ett nytt jämviktsläge och mer jämnstora partier.

En höjning av spärren skulle också kunna innebära att något eller några av de partier som i dag balanserar runt fyra procent åker ut och på sikt möjligen går samman i ett gemensamt parti. Vart och ett av partierna skulle då få fler mandat att arbeta med. Det skulle kunna göra att vi undviker den typ av statsministeromröstningar som vi sett på senare år, där det ena alternativet haft en eller ett par mandats övervikt, vilket gett oproportionerligt mycket utrymme till en del parlamentariker. Det tyska systemet skulle på nytt kunna stå som förebild i kommande utredningar.



# 6

*Johannes Lindvall*

## ATT HA RIKSDAGENS FÖRTROENDE

---

### Bruket av misstroendeförklaringar

*Genom de stora författningsreformerna i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet fick riksdagen möjlighet att rikta misstroendeförklaringar både mot hela regeringen och mot enskilda statsråd. Reglerna för misstroendeförklaringar skrevs in i 1974 års regeringsform. Mer än hälften av alla misstroendekomröstningar har ägt rum under 2010-talet och början av 2020-talet. Denna utveckling väcker angelägna författningspolitiska frågor om bruket av misstroendeförklaringar i ett parlamentariskt system som det svenska.*

OM ETT STATSRÅD inte har riksdagens förtroende måste statsrådet avgå. Om statsministern inte har riksdagens förtroende måste hela regeringen avgå. Så har det varit alltsedan den partiella författningsreformen 1968–1969, vilken trädde i kraft den 1 januari 1971, några år innan riksdagen 1973–1974 beslutade att införa en helt ny regeringsform. De nu gällande reglerna om misstroendeförklaringar anges i regeringsformens kapitel 6 och 13 och överensstämmer i allt väsentligt med de bestämmelser riksdagen införde i samband med den partiella författningsreformen.

Den 21 juni 2021 röstade riksdagen för första gången någonsin ja till ett förslag om misstroendeförklaring. Misstroendeförklaringen riktades mot statsministern,

Stefan Löfven, vars regering följdriktigt avgick en vecka senare, när tidsfristen för att utlysa extra val hade löpt ut. Det dröjde alltså mer än femtio år efter den partiella författningsreformen innan riksdagen faktiskt använde sig av en misstroendeförklaring för att tvinga regeringen att avgå, och det har hittills inte skett att riksdagen har använt en misstroendeförklaring för att tvinga bort ett enskilt statsråd från dess post.

Det betyder dock inte att misstroendeinstitutet har saknat politisk betydelse. Riksdagen har röstat om misstroendeförklaringar sammanlagt fjorton gånger mellan 1980 och januari 2024, och ett hot om misstroendeförklaring behöver inte genomföras för att det ska fungera som ett verksamt politiskt redskap. Under det halvsekel som har gått sedan den nya regeringsformen beslutades i mitten av 1970-talet har de politiska partierna vid flera tillfällen använt förslag och hot om misstroendeförklaringar för att pröva om regeringen har stöd i riksdagen, uppmana enskilda statsråd att självmant avgå, utöva inflytande över regeringen eller mer allmänt ta avstånd från regeringen och dess politik. Att förslag och hot om misstroendeförklaringar har blivit allt vanligare över tid gör det särskilt angeläget att undersöka bruket av misstroendeförklaringar när vi nu blickar tillbaka på den författningspolitiska utvecklingen i Sverige under det senaste halvseket.

Detta kapitel sätter in reglerna om misstroendeförklaringar i 1974 års regeringsform i ett historiskt och jämförande sammanhang och undersöker vilken funktion, eller snarare vilka funktioner, misstroendeinstitutet har haft i det parlamentariska styrelseskicket i Sverige under de senaste femtio åren. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilken eller vilka funktioner misstroendeförklaringar bör ha i ett parlamentariskt system som vårt.

## MISSTROENDEINSTITUTET OCH DESS HISTORIA

Misstroendeförklaringar regleras i 6 kapitlet 7 § och 13 kapitlet 4 § regeringsformen. Med undantag för vissa språkliga ändringar i samband med grundlagsreformen 2010 har bestämmelserna om misstroendeförklaringar inte reviderats sedan den nuvarande regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1975, och regleringen i den nu gällande regeringsformen går i sin tur tillbaka på de bestämmelser som fördes in i den gamla regeringsformen 1968–1969 och som trädde i kraft den 1 januari 1971.

Bestämmelserna är förhållandevis enkla. Om riksdagen förklarar att statsministern eller något annat statsråd inte har riksdagens förtroende ska talman-  
nen entlediga statsrådet, förutsatt att regeringen avstår från möjligheten att inom en vecka utlysa extra riksdagsval. Om riksdagen riktar en misstroendeförklaring

mot statsministern, som i juni 2021, måste hela regeringen avgå. Minst en tiondel av riksdagens ledamöter, det vill säga 35 personer, måste ställa sig bakom ett yrkande om misstroendeförklaring för att det ska prövas i riksdagen. För att förslaget ska antas krävs att mer än hälften av alla ledamöter röstar ja (det vill säga inte bara hälften av dem som deltar i omröstningen). Ett yrkande om misstroendeförklaring tas inte upp om regeringen är en övergångsregering eller om det statsråd förslaget riktas mot redan har entledigats av andra skäl. Yrkandet ska inte beredas i utskott, vilket påminner om förfarandet när en ny statsminister ska utses – även i det sammanhanget sker ju förberedelserna inför omröstningen genom partipolitiska överläggningar, inte i riksdagens utskott.<sup>1</sup>

Det finns inget krav på att de riksdagsledamöter som framställer ett yrkande om misstroendeförklaring ska ange några skäl för yrkandet. Den särskilda beslutsregel för misstroendeomröstningar som anges i 11 kap. 14 § riksdagsordningen innebär dessutom att ”skilda grupper inom riksdagen kan få igenom en misstroendeförklaring av ett visst statsråd, även om de är oeniga om motiven”.<sup>2</sup> I denna paragraf i riksdagsordningen föreskrivs nämligen att endast en omröstning ska genomföras om det vid en och samma tidpunkt föreligger flera yrkanden om misstroendeförklaring mot samma statsråd. Idén att misstroendeförklaringar inte ska behöva motiveras går tillbaka på Herbert Tingstens inflytelserika utredning av dagordningsinstitutet från 1930-talet.<sup>3</sup> Författningsutredningen på 1950- och 1960-talen motsatte sig i Tingstens efterföljd införandet av bestämmelser som skulle ge ”möjlighet till allsköns uttalanden angående regeringen och dess politik”.<sup>4</sup>

Den svenska riksdagen har tre huvudsakliga uppgifter, eller, annorlunda uttryckt, tre former av makt – lagstiftningsmakten, finansmakten och kontrollmakten. Misstroendeinstitutet ingår i riksdagens kontrollmakt. Dit hör också konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, ledamöternas interpellationer och frågor, möjligheten att utkräva juridiskt ansvar av statsråden och den granskning som utförs av Riksrevisionen, som är riksdagens egen myndighet.<sup>5</sup> De flesta av dessa instrument ingick redan före den partiella författningsreformen i riksdagens befogenheter. Konstitutionsutskottets granskning av regeringens och statsrådets arbete reglerades exempelvis i § 105 i 1809 års regeringsform, och möjligheten att ställa statsråden inför riks rätt reglerades i § 106. Men misstroendeinstitutet var någonting delvis nytt. Det innebär att regeringens överlevnad inte bara i realiteten utan också formellt berodde på majoritetsförhållandena i riksdagen.

Möjligheten för riksdagen att genom en misstroendeförklaring få regeringen att avgå betraktades av Författningsutredningen som ”en yttersta garanti för parla-

mentarismen”<sup>6</sup> Misstroendeinstitutet innebär ju att riksdagen alltid har ett instrument till sitt förfogande som kan användas för att tvinga bort en regering som försöker hålla sig kvar vid makten trots att den har riksdagen emot sig. Sverige hade vid tiden för författningsreformen varit en parlamentarisk demokrati i mer än ett halvsekel. Parlamentarismens genombrott här i landet brukar dateras till hösten 1917, då kung Gustaf V såg sig tvungen att utse Nils Edén till statsminister, även om han själv skulle ha föredragit en konservativ politiker, och lovade att fortsättningsvis avstå från att påverka regeringsbildningen och göra uttalanden som stred mot regeringens politik.<sup>7</sup> Men någon möjlighet för riksdagen att genom ett enkelt beslut i kammaren tvinga regeringen att avgå fanns inte före den 1 januari 1971. Styrelseskicket i Sverige var i så måtto parlamentariskt *de facto*, men inte *de jure*.

Detta ska emellertid inte tolkas som att regeringen inte var formellt ansvarig inför riksdagen före den partiella författningsreformen. Regeringens – eller rättare sagt statsrådets – ansvarighet var i själva verket en central författningspolitisk fråga i Sverige under både 1800-talet och 1900-talet. Den var bland annat föremål för en omfattande undersökning av statsvetaren Wilhelm Erik Svedelius redan på 1850-talet och, långt senare, för flera arbeten av en av Svedelius efterföljare som professor i Uppsala, Axel Brusewitz.<sup>8</sup> Förutom regleringen av konstitutionsutskottets granskning av regeringen i § 105 fanns två paragrafer i den gamla regeringsformen som direkt avsåg statsrådets, det vill säga regeringens, ansvarighet inför riksdagen, nämligen den tidigare nämnda § 106, som gällde juridisk ansvarighet, och § 107, som gällde politisk ansvarighet.

Vid tiden för representationsreformen 1865–1866 löd första stycket i § 107 på följande vis:

Skulle konstitutionsutskottet anmärka, att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flera av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg, icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat, äge då utskottet att sådant tillkännagiva för riksdagen, vilken, om den finner rikets väl det kräva, kan hos Konungen skriftligen anmäla sin önskan, att Han ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, emot vilka anmärkning blivit gjord.<sup>9</sup>

Därefter följde två ytterligare stycken, vilka preciserade innebörden av det första. Där förklarades bland annat att frågan om ett tillkännagivande till kungen i och för sig kunde ”i riksdagens kamrar väckas och av andra riksdagens utskott än

konstitutionsutskottet hos kamrarna andragas”, men riksdagen fick inte fatta beslut i ärendet förrän ”sistnämnda utskott [det vill säga konstitutionsutskottet] däröver blivit hört”. Redan innan den nya författningen trädde i kraft på 1970-talet hade riksdagen alltså möjligheten att begära att ett eller flera av statsråden, eller till och med hela regeringen, skulle entledigas.

Vad riksdagen rent konkret gjorde i samband med den partiella författningsreformen 1968–1969 var att ersätta den gamla § 107 med en helt ny lydelse:

Riksdagen äger avgiva förklaring, att ledamot av statsrådet icke åtnjuter riksdagens förtroende (misstroendeförklaring). För sådan förklaring fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter vid omröstning förena sig därom.

Yrkande om misstroendeförklaring upptages till prövning endast om det väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter.

Yrkande om misstroendeförklaring må icke upptagas till prövning under tiden från det ordinarie val ägt rum eller förordnande om nyval enligt 108 § meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen sammanträder.<sup>10</sup>

Den viktigaste skillnaden mellan den gamla och den nya regeringsformen var att kungen före 1971 inte var *skyldig* att byta ut vare sig hela regeringen eller enskilda statsråd; riksdagen kunde be honom att göra det, men kungen var inte underkastad riksdagens vilja. En annan viktig skillnad var att varje förslag om en sådan begäran före 1971 måste beredas i konstitutionsutskottet, något som i dag är uttryckligen förbjudet i grundlagen. I själva verket antog man i den gamla regeringsformen att ett förslag om ett tillkännagivande enligt 107 § i normalfallet skulle utgå från utskottets granskning av statsrådsprotokollen. Likheterna mellan den gamla och nya § 107 ansågs ändå av vissa samtida bedömare vara så betydande att de hellre framhöll kontinuiteten än diskontinuiteten i den konstitutionella utvecklingen på detta område, exempelvis var juristen och statsvetaren Nils Herlitz av den uppfattningen.<sup>11</sup> Men åtminstone formellt sett var skillnaderna mellan den gamla och den nya regeringsformen förstas väsentliga.

Intressant nog fick § 107 i 1809 års regeringsform aldrig någon större betydelse för förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Som Herlitz framhöll på 1930-talet i sitt arbete om riksdagens finansmakt hade denna paragraf förvånande liten betydelse för parlamentarismens framväxt i Sverige under 1800-talet och början av 1900-talet, oaktat att den gav riksdagen möjligheten att konkret uttrycka sin brist på förtroende för regeringen och statsråden. Enligt Herlitz spelade riksdagens

omfattande finansmakt större roll. Genom att sätta sig emot regeringen när det gällde skatterna och budgetregleringen kunde riksdagen begränsa regeringens handlingsutrymme i så hög grad att statsråden hellre avgick än genomförde den politik riksdagen hade beslutat om.<sup>12</sup> I sitt arbete om riksdagens kontrollmakt, skrivet vid tiden för den partiella författningsreformen, konstaterade också Fredrik Sterzel att § 107 då sedan länge hade förlorat all praktisk betydelse.<sup>13</sup>

Vissa av skrivningarna om regeringens ansvarighet i 1809 års regeringsform är ändå av stort intresse för den fortsatta diskussionen.

För det första framgick det av uppdelningen i två olika paragrafer att regeringens juridiska ansvarighet (§ 106) och politiska ansvarighet (§ 107) skilde sig åt. I § 106 förklarades hur konstitutionsutskottet skulle agera om något statsråd hade ”handlat emot Rikets Grundlag eller allmän Lag, eller tillstyrkt någon öfwerträdelse deraf, eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan öfwerträdelse, eller den wållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande af någon upplysning”, medan § 107 fordrade att statsråden skulle iaktta rikets ”sannskyldiga nytta” och utöva sina ämbeten med ”oväld, nit, skicklighet och drift”. Redan Svedelius konstaterade att § 107 utgjorde ett slags motsvarighet till den brittiska författningens bruk av misstroendevotum – även om kungen förstas hade ett större handlingsutrymme i Sverige – och framhöll att en begäran om entledigande enligt § 107 inte var juridisk till sin karaktär, till skillnad från ett beslut om åtal enligt § 106:

Häraf följer [...] att en anmälan om entledigande icke nödvändigt behöfver innehålla en personlig chikan, den innehåller ett politiskt nederlag för Konungens rådgifvare, men icke någon dom till vanära. Den stämplar dem icke såsom brottslingar, den innehåller blott en förklaring att deras politiska system saknar Rikets Ständers understöd.<sup>14</sup>

Detta påpekande ska ses mot bakgrund av att riksdagen under frihetstiden hade använt ett juridiskt instrument, ”licentiering”, som ett politiskt vapen mot regeringen (då kallad riksrådet), vilket i förbigående sagt innebar att Sverige i praktiken hade ett slags parlamentariskt styrelseskick redan under 1700-talet.<sup>15</sup>

För det andra gjordes inom § 107 åtminstone implicit en åtskillnad mellan hela regeringens politiska ansvar för dess politik (”uti deras rådslag om allmänna mått och steg”) och de enskilda statsrådets ansvar för hur de skötte sina olika uppgifter (”någon föredragande [...] sitt förtroendeämbete utövat”). Denna distinktion är av stort intresse för den författningspolitiska diskussionen om bruket av misstroendeyrkanden i våra dagar.

**MISSTROENDEFÖRKLARINGAR I ANDRA STATER**

Författningsutredningens uppfattning att misstroendeinstitutet ska ses som en ”garanti” för parlamentarismen är inte unik. Den delas av de allra flesta forskare. Äldre generationer statsvetare utgick ofta från långa och komplicerade definitioner av parlamentarism som omfattade både regeringsbildningen, regeringens sammansättning, förhållandet mellan regeringen och parlamentet i lagstiftnings- och budgetfrågor och möjligheterna för parlamentet att avsätta regeringen. De flesta nyare studier utgår däremot i första hand eller till och med uteslutande från det sista av dessa kriterier, nämligen parlamentets makt att tvinga regeringen att avgå. Misstroendeinstitutet betraktas alltså i den statsvetenskapliga forskningen på området som *sine qua non* i ett parlamentariskt system.<sup>16</sup>

De flesta demokratiska stater i dagens Europa har parlamentariska styrelse-skick, och i alla dessa stater kan parlamentet genom att rikta en misstroendeförklaring mot regeringschefen tvinga regeringen att avgå. I vissa stater med gamla författningar, som i Norge, eller icke-kodifierade författningar, som i Storbritan-nien, finns ingen formell reglering av misstroendeinstitutet i skriven grundlag, utan bruket av misstroendeförklaringar är en fråga om parlamentarisk praxis. Särskilt i stater med nyare författningar är det normala emellertid att misstroende-institutet i detalj regleras i grundlagen. Så är till exempel fallet i Tyskland, Europas mest folkrika demokrati.

Misstroendeförklaringar förekommer också i semipresidentiella system, det vill säga i stater där regeringsmakten delas mellan en folkvald president och en premiärminister som är ansvarig inför den lagstiftande församlingen. Ett tydligt exempel är Frankrike. Bestämmelserna i artikel 49, stycke 2 i femte republikens författning företer stora likheter med de svenska reglerna om misstroendeförkla-ringar i regeringsformens kapitel 13. Det enda demokratiska landet i Europa i vilket parlamentet saknar möjlighet att tvinga regeringen att avgå är Schweiz, som styrs av en permanent koalition mellan fyra stora partier. När parlamentet i Schweiz väl har beslutat om förbundsrådets sammansättning under de kom-mande fyra åren kan de sju medlemmarna i rådet inte avsättas.

Den mer specifika regleringen av misstroendeinstitutet skiljer sig emellertid åt från land till land. *Tabell 1*, som utgår från två nyligen genomförda jämförande studier av regleringen av misstroendeförklaringar i olika europeiska stater, beskri-ver några av de viktigaste skillnaderna mellan ett urval demokratier i Västeuropa och Centraleuropa, däribland Sverige.<sup>17</sup> I kolumnen ”Begränsat antal” anges vilka av staterna i tabellen som begränsar antalet misstroendeyrkanden som enskilda ledamöter eller partier får framställa under en viss tidsperiod. I Grekland och Irland får till exempel inga nya förslag om misstroendeförklaring tas upp inom

Tabell 1: Misstroendeinstitutet i 21 europeiska demokratier

	Begränsat antal	Procent ledam.	Absolut maj.	Konstr. votum	Röst- hemlighet
Belgien		33 1/3	X	X	
Danmark					
Finland		10			
Frankrike	X	10	X		
Grekland	X	16	X		
Irland	X	7 1/2			
Island					
Italien		10			
Nederländerna		3 1/3			
Norge					
Polen	X	10	X	X	
Portugal	X	25	X		
Slovakien		20	X		
Slovenien		11	X	X	X
Spanien	X	10	X	X	
Storbritannien					
Sverige		10	X		
Tjeckien		25	X		
Tyskland		25	X	X	X
Ungern		20	X	X	
Österrike		2 1/2			

Källa: Lento & Hazan (2022), Tuttnauer & Hazan (under utgivning) och egna efterforskningar.

Kommentarer: "Begränsat antal" = en gräns finns för hur många förslag om misstroende-förklaringar som får läggas fram under ett år; "Procent ledam." = ett förslag tas bara upp till behandling om en tillräckligt stor andel av ledamöterna står bakom det; "Absolut maj." = förslaget antas endast om en majoritet av ledamöterna (inte bara av de röstande) röstar ja; "Konstr. votum" = parlamentet kan bara avsätta regeringschefen genom att utse en ny; "Rösthemlighet" = ledamöterna behöver inte ange hur de röstar.



sex månader efter att parlamentet senast har avvisat ett sådant yrkande, och i Frankrike får en enskild ledamot bara skriva under tre misstroendeyrkanden per år.

Av nästa kolumn, ”Procent ledamöter”, framgår att yrkanden om misstroendeförklaringar normalt måste ha stöd av en viss andel av parlamentets ledamöter innan de tas upp till behandling. I Danmark, Island, Norge och Storbritannien finns dock ingen sådan regel, och i exempelvis Nederländerna gäller samma regler som för andra ärenden. I Sverige krävs som tidigare konstaterats att tio procent av ledamöterna ställer sig bakom ett misstroendeyrkande för att förslaget ska tas upp i kammaren, vilket gör Sverige till ett ganska genomsnittligt europeiskt land på detta område. Detsamma gäller kravet på att förslaget stöds av en absolut majoritet av ledamöterna (se kolumnen ”Absolut majoritet”).

Den tyska regeln om konstruktivt misstroendevotum (se kolumnen ”Konstruktivt votum”) har sedan 1990-talet spridit sig till flera parlamentariska stater i Europa – dels till Belgien, som införde en sådan regel i samband med en stor författningsrevision år 1993, och dels till många av de central- och östeuropeiska stater som demokratiserades under 1990-talet. Det vanliga är emellertid att parlamentet i en parlamentarisk stat kan avsätta regeringschefen utan att samtidigt utse en ny. Förslag om att införa en regel om konstruktivt misstroende har då och då väckts i Sverige, och vi ska återkomma till den frågan i slutet av kapitlet. En annan tysk regel, som innebär att förtroendeomröstningarna är hemliga (se kolumnen ”Rösthemlighet”), är ännu mer ovanlig. Av de parlament som beskrivs i Tabell 1 är det bara det slovenska som går till väga på samma sätt.<sup>18</sup>

Sammantaget framstår Sverige när det gäller regleringen av misstroendeinstitutet alltså som en genomsnittlig europeisk parlamentarisk stat. I flera andra demokratiska stater i Europa är det väsentligt svårare för parlamentsledamöterna att föreslå och få igenom misstroendeförklaringar än det är för riksdagsledamöterna i Sverige, men det finns också flera stater i vilka misstroendeinstitutet omges av färre restriktioner än i vårt land. Intressant nog tillhör våra grannländer Danmark och Norge den gruppen. I sin studie av regleringen av misstroendeförklaringar i europeiska demokratier betraktar de israeliska forskarna Tal Lento och Reuven Y. Hazan intressant nog de bestämmelser som infördes i Sverige 1971 som en inskränkning av riksdagens möjligheter att tvinga regeringen att avgå. Detta är en tolkning som i hög grad skiljer sig från den gängse i den svenska statsvetenskapliga och juridiska litteraturen, där man i stället har beskrivit det som att det moderna misstroendeinstitutet *infördes* i samband med den partiella författningsrevisionen 1968–1969. Skälet torde vara att Lento och Hazan tolkar situationen före 1971 som jämförbar med de förhållanden som ännu råder i Norge, där

misstroendeförklaringar inte regleras i grundlagen men där det ändå betraktas som självklart att Stortinget kan tvinga regeringen att avgå.

### MISSTROENDEOMRÖSTNINGAR I SVERIGE UNDER FEMTIO ÅR

Misstroendeinstitutet fördes som framgång in i regeringsformen i samband med den partiella författningsreformen 1968–1969, vilken trädde i kraft den 1 januari 1971, men det dröjde nästan ett årtionde, till hösten 1980, innan riksdagen för första gången röstade om en misstroendeförklaring. Socialdemokraterna yrkade då på en misstroendeförklaring mot statsministern, Thorbjörn Fälldin, med anledning av regeringens ekonomiska politik. Det kunde ha dröjt ännu längre. Som Magnus Isberg visar i sin studie av den politiska utvecklingen i Sverige under 1970- och 1980-talen var Socialdemokraternas partiledare, Olof Palme, för egen del tveksam till att driva kravet på misstroendeförklaring, men han böjde sig för riksdagsgruppens vilja.<sup>19</sup>

*Tabell 2* beskriver alla misstroendeomröstningar som har genomförts i riksdagen sedan den första omröstningen 1980.<sup>20</sup> Det rör sig om totalt fjorton omröstningar, men endast en gång – på sommaren 2021 – har förslaget bifallits, vilket fordrar att minst hälften av ledamöterna, 175 personer, röstar ja. Sju gånger har riksdagen röstat om misstroendeförklaringar mot statsministern. Vid de övriga sju tillfällena har misstroendeyrkandena riktats mot andra statsråd. I kolumnen ”Ja” anges först vilket eller vilka partier som väckt frågan om misstroendeförklaring och sedan, efter plustecknet, vilka andra partier som röstade ja. Man kan konstatera att alla misstroendeomröstningar förutom den första och den senaste har initierats av de borgerliga partierna i riksdagen (om man till dessa partier räknar Sverigedemokraterna). Man kan också konstatera att Sverigedemokraterna under mandatperioden 2014–2018 inte fick med sig några av de andra borgerliga partierna när de föreslog misstroendeförklaringar, men att Moderaterna, Sverigedemokraterna, Kristdemokraterna och i två fall även Liberalerna röstade ja till alla förslag om misstroendeförklaringar som lades fram under mandatperioden 2018–2022, vilket parti som än väckte förslaget.

Det behöver inte ske en misstroendeomröstning i riksdagen för att misstroendevapnet ska ha politisk verkan. Även ett hot om misstroendeförklaring kan ha stor effekt. Att upprätta en förteckning över sådana hot är emellertid inte lika lätt som att upprätta en förteckning över de misstroendeomröstningar som faktiskt genomförts. Resultaten av omröstningarna framgår av riksdagens protokoll, men hotelser kan framföras i många olika sammanhang både i och utanför riksdagen.

Det finns också viktiga gränsdragningsproblem som måste beaktas. Räknas det till exempel som ett misstroendehot om ett parti som inte kontrollerar de

Tabell 2. Misstroendeomröstningar sedan 1971

År	Månad	Avsäg	Ja	Nej	Avstår	Frånv.
1980	Oktober	Thorbjörn Fälldin	174 (S + VPK)	175 (M, FP, C)	0	0
1985	Februari	Lennart Bodström (utr.)	160 (M, FP, C)	182 (S, V)	0	7
1996	November	Göran Persson	119 (M, FP, KD)	204 (S, C, V)	16 (MP)	10
1998	Oktober	Göran Persson	82 (M)	186 (S, V, MP)	74 (KD, C, FP)	7
2002	September	Göran Persson	158 (M + FP, KD, C)	174 (S, V)	17 (MP)	0
2015	Januari	Stefan Löfven	45 (SD)	133 (S, MP)	155 (M, C, V, FP, KD)	16
2015	Oktober	Magdalena Andersson (fin.)	43 (SD)	137 (S, MP, V)	120 (M, C, FP, KD)	49
2017	September	Stefan Löfven	43 (SD + 1M, 1U)	135 (S, MP)	155 (M, C, V, L, KD)	15
2017	September	Peter Hultqvist (för.)	135 (M + SD, KD, 1L, 1U)	137 (S, MP)	58 (C, V, L)	19
2019	Maj	Annika Strandhäll (sfr.)	172 (M + SD, KD, L)	113 (S, MP)	59 (C, V)	5
2019	November	Morgan Johansson (jus.)	151 (SD + M, KD)	131 (S, L, MP, 1U)	57 (C, V, 1U)	10
2021	Juni	Stefan Löfven	181 (SD + M, V, KD)	109 (S, MP)	51 (C, L, 2U)	8
2022	Juni	Morgan Johansson (jus.)	174 (SD + M, KD, L, 1U)	97 (S)	70 (C, V, MP, 1U)	8
2024	Januari	Romina Pourmokhtari (kl-m.)	66 (C, MP + V)	172 (M, SD, KD, L)	104 (S)	7

*Kommentarer:* Partiet eller partierna som väckte förslaget om misstroendeförklaring anges före plusstecknet i kolumnen "ja"; övriga partier som röstade ja, om några, anges efter plusstecknet. För att ett förslag om misstroendeförklaring ska antas krävs 175 ja-röster. fin. = finansminister, sfr. = försvarsminister, jus. = justitieminister, kl-m. = klimat- och miljöminister, sfr. = socialförsäkringsminister, utr. = utrikesminister, U = utan parti (partilösa ledamöter).

Tabell 3: Hot om misstroendeyrkanden

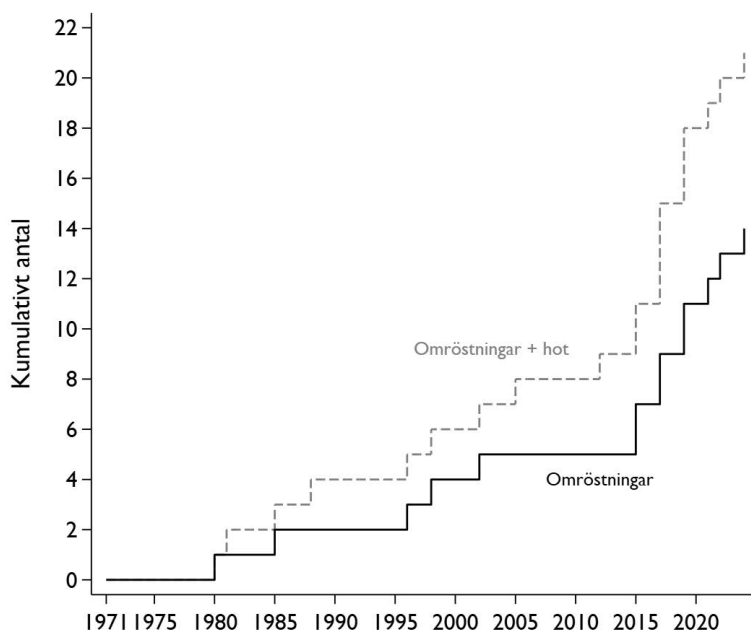
År	Månad	Riktat mot	Framfört av	Kommentarer
1981	Maj	Thorbjörn Fälldin	S + M	Regeringen Fälldin II avgick efter hot om misstroendeförklaring, sedan M lämnat regeringen, och ersattes av Fälldin III
1988	Juni	Anna-Greta Leijon (jus.)	M, FP, C + VPK	VPK förklarade sig vara beredda att stödja en misstroendeförklaring mot Anna-Greta Leijon på grund av hennes roll i Ebbe Carlsson-affären; Leijon avgick
2005	December	Laila Freivalds (utr.)	C	Övriga oppositionspartier, förutom C, ville invänta KU:s granskning av regeringens hantering av tsunami-katastrofen; Freivalds avgick 2006, innan granskningen var klar
2012	Februari	Ulf Kristersson (sfr.)	S, V, MP, SD	Efter hot om misstroendeförklaring kallade Ulf Kristersson till en presskonferens och bad om ursäkt för att han förklarat sig ovillig att följa två riksdagsbeslut angående sjukförsäkringen
2017	Juni	Ej namngivna ministrar	M, L, C, KD + SD	I ett särskilt yttrande i finansutskottets betänkande ang. den ekonomiska vårpropositionen meddelade de borgerliga partierna att de avsåg att använda misstroendevapnet om regeringen lade fram tre skatteförslag; förslagen lades inte fram
2017	Juli	Tre statsråd	M, L, C, KD + SD	De tre statsråden fick kritik för sitt agerande under den så kallade Transportstyrelseskandalen; två av statsråden, Anna Johansson (sfr.) och Anders Ygeman (inr.), avgick; Peter Hultqvist (för.) satt kvar
2019	December	Eva Nordmark (arb.)	V + M, KD, SD	V, M och KD var på olika grunder kritiska mot delar av förslaget om privatisering av Arbetsförmedlingen; reformen ändrades och sköts upp ett år

*Kommentarer:* Endast hot om misstroendeförklaringar som har haft kända politiska konsekvenser har tagits med. Konsekvenserna beskrivs i kolumnen ”Kommentarer”. arb. = arbetsmarknadsminister, för. = försvarsminister, inr. = inrikesminister, jus. = justitieminister, sfr. = socialförsäkringsminister, utr. = utrikesminister.

nödvändiga 35 riksdagsmandaten framställer ett yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern, som C.H. Hermansson gjorde för Vänsterpartiet kommunisternas räkning i januari 1982?<sup>21</sup> Och räknas det som ett misstroendehot när oppositionspartierna i allmänna termer framför uppfattningen att ett statsråd borde avgå, som de gjorde innan justitieministern Sten Wickbom avgick 1987 i efterdyningarna av spionen Stig Berglings rymning från Norrköpingsanstalten?<sup>22</sup> Dessa frågor har inga självklara svar.

*Tabell 3* beskriver i alla händelser sju tillfällen när ett eller flera partier explicit har framfört hot om misstroendeförklaringar och dessa hot har fått betydande politiska konsekvenser, även om ingen misstroendeomröstning ägde rum i riksdagen. Endast hot som har fått påtagliga effekter på enskilda politikeres agerande, regeringspartiernas politik eller regeringens personsammansättning har tagits med i tabellen. Hot av detta slag har i regel riktats mot enskilda statsråd, inte mot statsministern och regeringen. Det enda undantaget var när Thorbjörn Fälldin i maj 1981 först inte avgick som statsminister när Moderaterna lämnade regeringen Fälldin II men sedan begärde entledigande när det stod klart att både Socialdemokraterna och Moderaterna skulle rösta för en misstroendeförklaring.

Figur 1: Kumulativt antal misstroendeomröstningar



I Tabell 2 och Tabell 3 kan man utläsa att både misstroendeomröstningar och hot om misstroendeförklaringar har blivit allt vanligare på senare år. Detta mönster framträder ännu tydligare i *Figur 1*, som beskriver det kumulativa antalet misstroendeomröstningar i Sverige sedan misstroendeinstitutet fördes in i grundlagen för mer än femtio år sedan (den heldragna linjen) och det kumulativa antalet misstroendeomröstningar och misstroendehot som har fått påtagliga politiska konsekvenser (den streckade linjen). Figuren visar att de politiska partierna inte föreslog några misstroendeförklaringar alls under det första årtiondet efter att reglerna infördes och att misstroendevapnet användes ganska sparsamt under 1980-, 1990- och 2000-talen. Under perioden 2014–2022, när regeringarna Löfven och Andersson styrde Sverige, ökade användningen av misstroendevapnet kraftigt. Denna ökning hänger samman med att regeringarna var betydligt svagare under 2010-talet och i början av 2020-talet än under 1980-, 1990- och 2000-talen. Uppgången vittnar möjligen också om att de politiska partierna har börjat använda misstroendeförklaringar och hot om misstroendeförklaringar för flera olika syften än i tidigare skeden i Sveriges moderna politiska historia.

#### **PARTIERNAS MOTIV**

Misstroendevapnet har använts för många olika slags ändamål. De politiska partier som har ställt sig bakom ett förslag eller ett hot om misstroendeförklaring har ofta angivit delvis olika och ibland motstridiga skäl för sitt beslut. Det går därför inte alltid att kategorisera enskilda misstroendeyrkanden eller misstroendehot på något entydigt vis, men det är möjligt att urskilja åtminstone fyra olika typer av motiv.

För det första har partierna vid några tillfällen använt misstroendevapnet för att pröva om den sittande regeringen åtnjuter tillräckligt starkt stöd i riksdagen för att sitta kvar vid makten. Det torde ha varit denna funktion Författningsutredningen avsåg när den beskrev misstroendeinstitutet som en ”yttersta garanti” för parlamentarismen. Exempelen på att misstroendevapnet har använts för detta ändamål är emellertid ganska få. De tydligaste exemplen är det hot om misstroendeförklaring som i maj 1981 fick regeringen Fälldin II att avgå samt misstroendeomröstningarna i oktober 1998 och september 2002.

I slutet av april 1981 gjorde Centerpartiet, Folkpartiet och Socialdemokraterna upp om skattepolitiken. Några dagar senare, den 5 maj 1981, lämnade Moderaterna Thorbjörn Fälldins regering i protest mot skatteöverenskommelsen. Både Socialdemokraterna och Moderaterna ansåg i det uppkomna läget att statsministern borde avgå, men så skedde först sedan Socialdemokraterna hade hotat med en misstroendeförklaring och Moderaterna hade förklarat sig villiga att rösta ja. Fäll-

din återkom emellertid som statsminister i ledningen för en borgerlig mittenregering, Fälldin III. Bakgrunden till misstroendeomröstningarna 1998 och 2002 var att Moderaterna menade att det parlamentariska läget efter riksdagsvalen dessa år var så oklart att statsministern borde avgå för att möjliggöra en ny regeringsbildning. Sedan 2002 har det inte förekommit några misstroendeomröstningar i anslutning till riksdagsvalen, vilket bland annat hänger samman med att regeringsformen numera föreskriver att en obligatorisk statsministeromröstning ska hållas efter ett val om statsministern önskar sitta kvar.<sup>23</sup>

Även misstroendeförklaringen i juni 2021 kan räknas till denna kategori. Vänsterpartiet hade i januari 2019 angivit vissa villkor för att släppa fram regeringen Löfven II, bland annat att regeringen inte skulle lägga fram förslag om att införa marknadshyror för hyresrättslägenheter.<sup>24</sup> På sommaren 2021 aviserade regeringen att den skulle tillsätta en utredning om hyresregleringen, varpå Vänsterpartiet förklarade att villkoren för partiets stöd för regeringen inte längre var uppfyllda. Vid denna tidpunkt var det därför i viss mening oklart om regeringen hade riksdagens stöd. Men de politiska partier som röstade för misstroendeförklaringen hade olika motiv för sitt agerande. Kristdemokraterna, Moderaterna och Sverigedemokraterna (som faktiskt framställde misstroendeyrkandet eftersom Vänsterpartiets ledamöter var för få) ville fälla regeringen, medan Vänsterpartiet i första hand eftersträvade större inflytande över regeringens politik. Det är därför inte alldeles klart hur misstroendeförklaringen 2021 bör kategoriseras.

För det andra har de politiska partierna ibland använt yrkanden och hot om misstroendeförklaringar för att kritisera enskilda statsråd och i förlängningen tvinga statsråden att avgå. Vid dessa tillfällen har det inte rått någon osäkerhet om regeringens parlamentariska ställning, och partiernas kritik har inte i första hand riktats mot regeringens politik i stort utan mot de enskilda statsrådets ämbetsutövning. De exempel som tydligast hör till denna kategori är misstroendeomröstningen om utrikesminister Lennart Bodström 1985, hotet om misstroendeförklaring mot justitieminister Anna-Greta Leijon 1988, hotet om misstroendeförklaring mot utrikesminister Laila Freivalds 2005, hoten om misstroendeförklaringar mot försvarsminister Peter Hultqvist, infrastrukturminister Anna Johansson och inrikesminister Anders Ygeman 2017 och misstroendeomröstningen om socialförsäkringsminister Annika Strandhäll 2019.

I alla dessa fall invände partierna i riksdagen mot hur de enskilda statsråden agerade i specifika ärenden. Lennart Bodström anklagades av de borgerliga partierna för att bagatellisera frågan om rapporterade ubåtskränkningar av svenskt territorialvatten, i strid med den utrikespolitik regeringen och riksdagen hade beslutat om.<sup>25</sup> Anna-Greta Leijon fick kritik för att i egenskap av justitieminis-







## En statsminister avsätts

Under covid-19-pandemin röstade riksdagen den 21 juni 2021 ja till Sverigedemokraternas begäran om en misstroendeförklaring mot statsminister Stefan Löfven (S). Av ledamöterna röstade 181 ja (förutom SD även M, V och KD) till misstroendeförklaringen, 109 ledamöter röstade nej (S och MP) och 51 ledamöter (C, L och två partilösa) avstod från att rösta, vilket innebar att de i praktiken stödde Löfven eftersom det som krävs för att ett statsråd ska tvingas avgå är att antalet ja-röster inte överstiger 175. Det var första gången som riksdagen röstat ja till en misstroendeförklaring och eftersom det gällde statsministern var regeringen i dess helhet tvingad att avgå. Initiativet till omröstningen kom från Vänsterpartiet som var missnöjd med regeringens (eventuella) planer på att införa marknadshyror i nyproducerade hyresrätter. Eftersom det krävs att minst 35 ledamöter yrkar på ett en misstroendeomröstning kunde dock inte V begära en sådan på egen hand. M, SD och KD röstade ja för att de i det uppkomna läget såg en möjlighet att avsätta en regering vars politik de var generellt kritiska till.

ter ha skrivit ett rekommendationsbrev för utredaren Ebbe Carlssons räkning. Laila Freivalds avgick medan konstitutionsutskottets granskning av hennes agerande i samband med tsunamikatastrofen i Sydostasien 2004 ännu pågick. Hultqvist, Johansson och Ygeman kritiserades för den roll de spelat i samband med Transportstyrelsens upphandling av IT-tjänster, vilket var en fråga som fick stor uppmärksamhet i Sverige sommaren 2017. Annika Strandhäll fick kritik för brister i handläggningen av beslutet att skilja Ann-Marie Begler från hennes tjänst som generaldirektör och chef för Försäkringskassan. Leijon, Johansson, Ygeman och Freivalds avgick innan hoten om misstroendeförklaringar verkställdes. Bodström, Hultqvist och Strandhäll satt kvar efter att riksdagen avlog misstroendeyrkandena.

Även hotet om en misstroendeförklaring mot Ulf Kristersson 2012 skulle kunna räknas till denna kategori. Kritiken mot Kristersson gällde emellertid inte någonting han hade gjort, utan hans underlåtenhet att följa upp vissa av riksdagens tillkännagivanden angående sjukförsäkringssystemet. Man kan därför också tolka misstroendehotet som riktat mot regeringens socialpolitiska inriktning. Oppositionspartierna valde i slutändan att inte yrka på misstroendeförklaring sedan Kristersson hade kallat till en presskonferens och meddelat att han avsåg att följa riksdagens beslut.

En eller möjligen två av omröstningarna om riksdagens förtroende för statsministern skulle också kunna räknas till denna kategori, även om hela regeringens överlevnad stod på spel, nämligen omröstningen om Göran Persson på hösten 1996 med anledning av hans uttalanden om Kinas politiska system och omröstningen om Stefan Löfven i september 2017 angående hans roll i den så kallade Transportstyrelseskandalen. När det gällde misstroendeyrkandet efter Göran Perssons Kinaresa framgick det av riksdagsdebatten att kritiken riktades mot statsministern personligen.<sup>26</sup> När det gällde Löfven var läget mer oklart eftersom Sverigedemokraternas kritik riktades både mot statsministerns eget agerande i samband med Transportstyrelsens IT-upphandling och mot hela regeringen.<sup>27</sup>

För det tredje har det på senare år förekommit att riksdagspartierna har använt hot om misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd för att utöva politiskt inflytande över regeringen och tvinga den att avstå från att lägga fram vissa politiska förslag. Det första exemplet av detta slag är från sommaren 2017, då den borgerliga oppositionen förklarade att man var beredd att använda misstroendeförklaringar mot enskilda ministrar för att utöva politiska påtryckningar på regeringen när det gällde budgetpolitiken.<sup>28</sup> Regeringen hade för avsikt att i budgetpropositionen för 2018 lägga fram tre skatteförslag som de borgerliga partierna

och Sverigedemokraterna ogillade. Det gällde dels ett förslag om ändrade regler för flygskatt, dels ett förslag om en mindre höjning av brytpunkten för statlig skatt än den uppräknings som anges i inkomstskattelagen och dels ett förslag om ändringar i de så kallade 3:12-reglerna för fåmansbolag. Centerpartiet och Liberalerna var inte beredda att fälla hela regeringen och de fyra borgerliga partierna valde därför en annan metod för att påverka innehållet i budgeten – de förklarade att de avsåg att rikta misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd om regeringen lade fram de tre omstridda skatteförslagen. Uttalandet från oppositionspartierna ingick som ett särskilt yttrande i finansutskottets betänkande angående den ekonomiska vårpropositionen i juni:

Regeringen har aviserat tre skattehöjningar inför budgetpropositionen för 2018 som vi finner särskilt skadliga för jobb och företagsklimat; förändringar av brytpunkten för statlig inkomstskatt, höjd skatt på småföretag genom förändrade 3:12 regler och införande av flygskatt. Om dessa skattehöjningar ingår i budgetpropositionen för 2018 är vi beredda att agera i riksdagen för att stoppa dessa, t.ex. i form av en misstroendeförklaring.<sup>29</sup>

Det andra exemplet på detta slags användning av misstroendevapnet är hotet om misstroendeförklaring mot arbetsmarknadsminister Eva Nordmark 2019. Regeringen hade under detta år påbörjat arbetet med en privatisering av Arbetsförmedlingens verksamhet, vilket var en fråga som ingick i Januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna. Vänsterpartiet menade att förslaget om privatiseringen av Arbetsförmedlingen hade skötts illa och att ansvaret låg på arbetsmarknadsministern. Även Moderaterna och Kristdemokraterna hade invändningar mot förslaget. Konsekvensen blev att reformen sköts upp ett år och fick en delvis annorlunda utformning.

Den fjärde kategorin misstroendeyrkanden omfattar alla omröstningar som inte i första hand har föranletts av tveksamheter när det gäller regeringens parlamentariska ställning, specifik kritik mot ett enskilt statsråds sätt att sköta sitt uppdrag eller en ambition att hindra regeringen från att vidta vissa åtgärder. Dessa yrkanden får i stället betraktas som ett sätt för de politiska partierna att ge uttryck för allmänt missnöje med regeringen och dess politik.

Till denna kategori hör den allra första misstroendeyrkanden i riksdagen, vilken ägde rum år 1980. Resultatet av omröstningen var givet på förhand, och misstroendeyrkandet förefaller därför främst att ha varit ett sätt för Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna att meddela hur illa de tyckte om den ekonomiska politik som regeringen Färdin II bedrev.<sup>30</sup> Efter denna omröstning dröjde

det ganska länge innan riksdagen återigen röstade om ett misstroendeyrkande som inte var motiverat antingen av osäkerhet om den parlamentariska situationen eller av kritik mot ett enskilt statsråd. Men förslagen om misstroendeförklaringar mot Stefan Löfven och finansminister Magdalena Andersson år 2015, förslagen om misstroendeförklaringar mot justitieminister Morgan Johansson år 2019 och 2022 och förslaget om misstroendeförklaring mot klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari får räknas till denna kategori misstroendeyrkanden. De var i första hand ett sätt för vissa av de politiska partierna att ge uttryck för sitt missnöje med regeringen och dess politik.

När det gällde de två misstroendeyrkandena angående statsministern och finansministern under 2015 menade Sverigedemokraterna att regeringen förberedde sina propositioner dåligt, agerade odemokratiskt, visade nonchalans mot riksdagsmajoriteten och skadade Sveriges relationer till Israel samt att regeringens budget innebar många brutna vallöften och att budgeten var underfinansierad.<sup>31</sup> När det gällde misstroendeyrkandena angående Morgan Johansson framfördes i riksdagsdebatten viss kritik mot hans personliga agerande – i samband med den andra omröstningen på sommaren 2021 nämnde Moderaternas och Liberalernas företrädare särskilt vissa uttalanden som justitieministern hade gjort i massmedia. Sverigedemokraterna beskrev dock i första hand sina yrkanden som ett sätt att utkräva ansvar för den tilltagande gängkriminaliteten i Sverige under 2010-talet och 2020-talet.<sup>32</sup> När det gällde omröstningen om Romina Pourmokhtari var det i första hand regeringens klimathandlingsplan Centerpartiet och Miljöpartiet vände sig emot. Det är värt att notera att fyra av dessa fem omröstningar gällde enskilda statsråd även om den kritik som föranledde yrkandena i första hand gällde regeringens politik, inte statsrådets ämbetsutövning.

## STARKA OCH SVAGA REGERINGAR

Som framgått har misstroendeyrkandena blivit fler under det senaste årtiondet och de politiska partierna har använt misstroendevapnet för fler ändamål än i tidigare skeden i den svenska parlamentarismens historia. Den viktigaste förklaringen till dessa förändringar är att regeringarna på 2010-talet och i början av 2020-talet var väsentligt svagare än nästan alla andra svenska regeringar sedan den första perioden med minoritetsparlamentarism på 1920-talet och i början av 1930-talet.

Sedan misstroendeinstitutet fördes in i grundlagen i början av 1970-talet kan man grovt sett skilja mellan fyra olika typer av parlamentariska situationer i Sverige. För det första har landet under några korta perioder styrts av majoritetsregeringar, det vill säga regeringar som har utgått från en majoritet av riksdagens

ledamöter. Det har i samtliga fall rört sig om borgerliga koalitionsregeringar. En majoritetsregering har utomordentligt goda möjligheter att gå segrande ur en förtroendeomröstning. Det enda misstroendeyrkande som hittills har riktats mot en majoritetsregering är Socialdemokraternas förslag om en misstroendeförklaring mot Thorbjörn Fälldin på hösten 1980, vilket var den första omröstningen av detta slag i riksdagen. Det förelåg 1981 ett hot om ytterligare en misstroendeomröstning om Thorbjörn Fälldin, men det var först efter att hans regering hade förlorat sin majoritetsställning.

Under större delen av 1970- och 1980-talen styrdes Sverige av socialdemokratiska minoritetsregeringar som kontrollerade omkring 45 procent av riksdagsmandaten. I kraft av sin storlek och sin centrala position i partisystemet hade de socialdemokratiska regeringarna under dessa år en stark ställning i riksdagen, trots att de inte hade majoritet. Riksdagen kunde nämligen bara sätta sin vilja mot regeringens om Vänsterpartiet kommunisterna gjorde gemensam sak med de tre borgerliga partierna, vilket skedde utomordentligt sällan eftersom svensk politik under denna period dominerades av ekonomiska vänster-högerkonflikter. Alla misstroendeyrkanden och hot om misstroendeförklaringar under denna period riktades mot enskilda statsråd, inte mot regeringen, och den enda gången ett sådant hot blev verkningsfullt, 1988, var skälet att Vänsterpartiet kommunisterna förklarade sig villiga att rösta mot Anna-Greta Leijon i en förtroendeomröstning.

Under andra hälften av 1990-talet och första hälften av 2000-talet, liksom efter valet 2022, har Sverige styrts av minoritetsregeringar som regerat på grundval av detaljerade politiska överenskommelser med ett eller flera andra partier. Dessa partier har förklarat sig beredda att stödja regeringen mot att regeringspartierna har gjort vissa bestämda utfästelser angående regeringspolitiken under den kommande mandatperioden. Denna form av parlamentarism kallas i den statsvetenskapliga litteraturen kontraktsparlamentarism (Bale och Bergman 2006).

Övergången till kontraktsparlamentarism runt millennieskiftet var ett av skälen för de misstroendeyrkanden som Moderaterna riktade mot den socialdemokratiska regeringen efter valen 1998 och 2002. I riksdagsdebatten inför misstroendeomröstningen 2002 menade till exempel Folkpartiet att användningen av stödpartier var ett konstitutionellt problem och Kristdemokraterna ansåg att regeringen borde meddela riksdagen och allmänheten vilket slags samarbete Socialdemokraterna sökte med Vänsterpartiet och Miljöpartiet.<sup>33</sup> Med undantag för dessa två yrkanden – som riktades mot statsministern och därmed mot regeringen som helhet – är de enda exemplen på att misstroendevapnet har använts under perioderna med kontraktsparlamentarism det hot som riktades mot Laila Freivalds i samband med tsunamikatastrofen och omröstningen om Romina Pour-

mokhtari i början av 2024. Men hotet mot Freivalds är inget entydigt exempel eftersom det vid tiden för hennes avgång inte stod klart om det fanns en majoritet för ett eventuellt misstroendeyrkande.

Under perioden 2014–2022 styrdes Sverige av socialdemokratiska minoritetsregeringar som hade en svag ställning i riksdagen. Under perioden 2018–2022 hade regeringen i och för sig ett avtal med två andra partier om vilken politik man skulle föra under mandatperioden – det så kallade Januariavtalet – men samarbetet med Centerpartiet och Liberalerna försäkrade inte regeringen om stöd av en riksdagsmajoritet. Denna period har stora likheter med åren 1920–1936, som i den statsvetenskapliga och historiska litteraturen brukar kallas minoritetsparlamentarismens tid. De borgerliga koalitionsregeringar som leddes av Carl Bildt (1991–1994) och Fredrik Reinfeldt under hans andra regeringsperiod (2010–2014) var i likhet med regeringarna Löfven och Andersson minoritetsregeringar som inte på förhand försäkrade sig om stöd av en riksdagsmajoritet. Ny demokratis och Sverigedemokraternas position i partisystemet under dessa år gjorde dock att regeringen Bildt och regeringen Reinfeldt hade en starkare ställning än Stefan Löfvens och Magdalena Anderssons regeringar hade mellan 2014 och 2022.

Åtta av de fjorton misstroendeomröstningar som beskrevs i Tabell 2 ägde rum under denna relativt korta period, och tre av de sju hot om misstroendeförklaringar som beskrevs i Tabell 3 riktades mot statsråd i regeringarna Löfven I och II. Förutom att det totala antalet förslag och hot om misstroendeförklaringar ökade kännetecknades denna period som vi såg i föregående avsnitt av att de politiska partierna började använda misstroendevapnet för nya ändamål.

För första gången sedan regeringsformen trädde i kraft på 1970-talet prövade partierna nu att rikta misstroendeyrkanden mot enskilda statsråd även om deras kritik i första hand avsåg regeringens politik, inte enskilda ministrar. Det fanns ingen riksdagsmajoritet som var beredd att fälla regeringen, varför oppositionspartierna prövade att få stöd för förslag som om de antogs skulle generera regeringspartierna utan att tvinga hela regeringen att avgå. För första gången sedan den nuvarande regeringsformen trädde i kraft prövade de politiska partierna också att använda hot om misstroendeförklaringar för att förhindra att regeringen lade fram vissa politiska förslag (i budgetpropositionen för 2018) eller vidtog vissa åtgärder (i samband med privatiseringen av Arbetsförmedlingen år 2019). Vid dessa två tillfällen uppfattade oppositionspartierna att regeringen stod i begrepp att driva igenom en politik som inte hade stöd av en riksdagsmajoritet och valde att använda misstroendevapnet för att hindra regeringen att genomföra sina planer.

**FÖRTROENDET FÖR STATSMINISTERN**

Den politiska utvecklingen under 2010-talet och i början av 2020-talet väcker flera angelägna författningspolitiska frågor om bruket av misstroendeförklaringar i ett parlamentariskt styrelseskick som det svenska. Låt oss börja med frågan om den praktiska innebörden av den grundläggande parlamentariska principen om regeringens ansvarighet inför riksdagen.<sup>34</sup>

I sin bok *Parlamentarismen i författningen* framhåller Fredrik Sterzel att det finns en nyansskillnad mellan Författningsutredningens och Grundlagberedningens skrivningar när det gäller misstroendeinstitutet. Författningsutredningen skriver uttryckligen att möjligheten att rikta en misstroendeförklaring mot statsministern ska fungera som en ”yttersta garanti” för parlamentarismen. Grundlagberedningen har inte med någon sådan formulering, vilket enligt Sterzel öppnar för tolkningen att misstroendeförklaringar skulle kunna bli en ”normalordning”, inte en yttersta garanti för det parlamentariska styrelseskicket.<sup>35</sup>

Under den första minoritetsparlamentarismen på 1920- och 1930-talen avgick en rad högerregeringar och socialdemokratiska regeringar eftersom de led nederlag i politiska sakfrågor som hade stor betydelse för dessa två partier. Under den andra minoritetsparlamentarismen på 2010-talet och i början av 2020-talet skedde detta aldrig. De två enda förtida regeringsavgångarna sedan 2010 berodde på misstroendeförklaringen mot Stefan Löfven i juni 2021 och på Löfvens begäran om entledigande på hösten samma år.

På hösten 2021 förlorade regeringen den avgörande omröstningen om 2022 års budget, men den nya statsministern, Magdalena Andersson, hade redan före omröstningen förklarat att hon hade för avsikt att sitta kvar även om riksdagen röstade för de borgerliga oppositionspartiernas budgetförslag. Denna situation förtar vissa likheter med ett scenario som Sterzel beskrev i en uppsats för mer än 35 år sedan, i vilken han lade fram hypotesen att misstroendeinstitutet skulle kunna få paradoxala konsekvenser för den parlamentariska demokratins funktionsätt:

Regeringen har fått en ursäkt för att sitta kvar trots nederlag i riksdagen: den kan stanna tills den drabbas av misstroendeförklaring. Och just i sådana oklara lägen kan det finnas politiska hämningar mot en misstroendeförklaring, t. ex. därför att regeringen har sin bas i den politiska mitten som kanske behövs för en ny regeringsbildning eller är inopportun att frontalangripa om risken för ett extra val är överhängande.<sup>36</sup>

Andra bedömare har emot Sterzels hypotes anmärkt att det hittills bara har skett vid något enstaka tillfälle att en regering avgått på grund av en misstroende-

förklaring eller ett hot om misstroendeförklaring och att regeringsavgångar på grund av koalitionsupplösningar och nederlag i riksdagen har förekommit också efter att misstroendeinstitutet fördes in i grundlagen på 1970-talet.<sup>37</sup> Frågan är emellertid om inte den politiska utvecklingen under 2010-talet och det tidiga 2020-talet talar för Sterzels tolkning.

I jämförelse med den mycket komplicerade politiska situationen i Sverige under 2010-talet och i början av 2020-talet var mellankrigstidens regeringskriser ganska lättbegripliga för medborgarna. När ett parti bildade en regering försökte det få igenom sin politik i riksdagen. Om regeringen förlorade en omröstning i en fråga som var av stor vikt för det regerande partiet avgick regeringen och ett annat parti fick chansen. Ernst Tryggers konservativa regering (1923–1924) eftersträvade en mer expansiv försvarspolitik men fick inte riksdagens stöd. Då fick en ny regering ta över. Hjalmar Brantings och Rickard Sändlers socialdemokratiska regeringar (1921–1923 respektive 1925–1926) eftersträvade en ny arbetsmarknadspolitik som stärkte fackföreningsrörelsen, men riksdagen röstade nej. Då fick andra ta över, och Socialdemokraterna fick gå fram med sin nya arbetsmarknadspolitik i ett kommande val (så skedde också i riksdagsvalet 1932, vilket ledde till att Socialdemokraterna fick igenom viktiga delar av sin politik genom den så kallade kohandeln med Bondeförbundet). I sin artikel ”Vår parlamentarism” från 1940 skrev Tingsten att en ”oskriven och knappast medvetet fattad konvention rörande skyldigheten att bilda regering och regeringens skyldighet att träda tillbaka har givit stadga åt svensk parlamentarism”. Denna konvention innebar bland annat att ”en regering bör avgå, då den lidit ett svårt nederlag i riksdagen”.<sup>38</sup>

En för vår tid central författningspolitisk fråga är varför svenska regeringar på senare år har varit så ovilliga att avgå, även om de lidit svåra nederlag. Möjligt skulle det parlamentariska systemet här i landet fungera bättre om regeringarnas liv och död i hög grad avgjordes av riksdagens behandling av regeringens förslag i politiska sakfrågor. Misstroendeförklaringar skulle då vara den ”yttersta garanti” för det parlamentariska styrelseskicket som Författningsutredningen tänkte sig för sextio år sedan. Ett sätt att etablera en sådan ordning vore att göra riksdagens beslut om budgetramarna i november varje år till en kabinetsfråga, vilket för övrigt är vad många bedömare förväntade sig när rambeslutsprocessen för statens budget infördes i mitten av 1990-talet.<sup>39</sup>

### FÖRTROENDET FÖR ENSKILDA STATSÅD

Under 2010-talet förekom vid två tillfällen att politiska partier hotade med misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd i syfte att hindra regeringen att lägga fram vissa förslag i riksdagen eller att genomföra vissa åtgärder. De politiska par-



tiernas agerande i dessa två situationer väcker författningspolitiska frågor, eftersom riksdagsordningen uttryckligen ger regeringen rätten att väcka ärenden i riksdagen och regeringsformen uttryckligen uppdrar åt regeringen att styra myndigheterna. Vid några andra tillfällen har politiska partier lagt fram yrkanden om misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd trots att partiernas kritik har handlat om regeringens politik, inte om de enskilda statsrådets ämbetsutövning.

Det finns starka skäl att tro att misstroendevapnet inte var tänkt att användas för något av dessa två ändamål. När den partiella författningsreformen förbereddes på 1960-talet ifrågasatte justitieministern, Herman Kling, om riksdagen borde få möjligheten att rikta misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd eftersom han menade att regeringen är ”ett kollektiv vars medlemmar är solidariskt ansvariga för alla regeringens åtgärder”.<sup>40</sup> Han konstaterade dock att vissa regeringar skulle kunna ha en sådan sammansättning ”att det finns visst utrymme för kritik mot enskild ledamot av statsrådet som inte drabbar regeringen i övrigt”. Konstitutionsutskottet anslöt sig till denna idé och tillfogade att ”möjligheten av misstroendeförklaring mot enskilt statsråd bör ses i samband med utskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning”.<sup>41</sup>

Konstitutionsutskottets resonemang gick alltså ut på att misstroendevapnet kunde användas mot enskilda statsråd om de förtjänade kritik ”som inte drabbar regeringen i övrigt”, särskilt om kritiken utgick från statsrådets ämbetsutövning snarare än regeringens politik. Det var inte avsett att användas i preventivt syfte, för att styra regeringens politik i en viss riktning, och inte heller när kritiken gäller hela regeringens politiska program. I § 107 i den gamla regeringsformen gjordes som vi har sett en liknande åtskillnad mellan regeringens ”rådslag om allmänna mått och steg” och de enskilda statsrådets sätt att utöva sina förtroendeämbeten.

Även på detta område har Sterzel i sina arbeten om riksdagens kontrollmakt i viktiga avseenden förutsett utvecklingen under 2010-talet och i början av 2020-talet. I *Riksdagens kontrollmakt* från 1969 skrev Sterzel till exempel att möjligheten att rikta misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd skulle kunna få praktisk betydelse, eftersom sådana yrkanden ”kan bli ett politiskt vapen för oppositionen mot en koalitionsregering eller mot en minoritetsregering”, något som han befarade kunde leda till oönskat taktiskt spel. Han tog upp som en möjlighet att en remittering till konstitutionsutskottet – vilket i dag är förbjudet – skulle kunna ”synas befogat, om yrkandet riktar sig mot ett enskilt statsråd och grundar sig på en bestämd åtgärd eller underlåtenhet” och han öppnade för att en sådan ordning kan ”utgöra en motvikt mot det taktiska spel som kan förekomma”.<sup>42</sup>

Sterzels förslag om utskottsbehandling av yrkanden som riktas mot enskilda statsråd vore ett sätt att klargöra skillnaden mellan misstroendeförklaringar som avser regeringens politik (och som därför bör riktas mot statsministern) och misstroendeförklaringar som avser enskilda statsråds sätt att sköta sina ämbeten (och som därför kan och bör riktas mot det enskilda statsrådet). Misstroendeförklaringar mot statsministern handlar i regel om hela regeringens ansvarighet inför riksdagen och är därför allmänpolitiska beslut som inte kräver någon särskild motivering eller utredning. Misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd bör däremot utgå från konkreta och specifika invändningar mot hur statsråden har skött sina uppdrag. Den ordning Sterzel föreslår skulle också vara konsekvent med en svensk författningstradition som med den gamla regeringsformens ord innebär att varje statsråd har ett "förtroendeämbete" som ska utövas med "övd, nit, skicklighet och drift" och att frågan om ett statsråd lever upp till dessa krav bör skiljas från frågan om regeringen som helhet har tillräckligt starkt stöd för att sitta kvar.

En tänkbar invändning är att konstitutionsutskottet med en sådan ordning skulle dras in i det partipolitiska spelet i riksdagen på ett sätt som skulle motverka utskottets ansträngningar att nå enighet i centrala författningpolitiska frågor och om den årliga granskningen av regeringsärendenas handläggning och statsrådets ämbetsutövning. En annan möjlighet vore att helt avskaffa möjligheten att rikta misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd, med hänvisning till att svenska regeringar, till skillnad från regeringar i många andra länder, fattar sina beslut kollektivt. En tredje, mindre radikal möjlighet vore att införa samma praxis som i Norge, där hela regeringen av hävd avgår om Stortinget riktar en misstroendeförklaring mot en enskild regeringsmedlem.

#### MISSTROENDEINSTITUTETS FRAMTID

En tredje författningpolitisk fråga som har aktualiserats av den politiska utvecklingen i Sverige under 2010-talet och i början av 2020-talet är om det finns behov av större författningsreformer när det gäller regeringsbildningen och regeringens parlamentariska ställning. Ett förslag som då och då har framförts i den författningpolitiska debatten är att Sverige i likhet med Tyskland borde införa en regel om konstruktivt misstroendevotum, det vill säga en författningsbestämelse som kräver att riksdagen samtidigt som den tvingar en statsminister att avgå utser en ny.<sup>43</sup>

Det finns goda argument både för och emot en sådan modell, men det är viktigt att vara medveten om att den skulle förändra det svenska parlamentariska styrelseskicket på ett avgörande sätt. Införandet av en regel om konstruktivt

misstroendevotum skulle troligen också förutsätta en övergång till positiv parlamentarism, och dessa två förändringar skulle med stor sannolikhet medföra betydligt färre minoritetsregeringar och betydligt fler breda, blocköverskridande koalitionsregeringar.<sup>44</sup> En så stor förändring av parlamentarismens sätt att fungera skulle kräva en omfattande författningsrevision. På kort till medellång sikt är det därför troligt att den politiska debatten om misstroendeinstitutet kommer att kretsa kring de mer näraliggande författningspolitiska frågor som har tagits upp i detta kapitel.



## Konstitutionsutskottet

Statsminister Stefan Löfven (S) frågas ut av KU i fyra granskningsärenden den 29 april 2016.

De nuvarande bestämmelserna om granskningen av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas hand-

läggning tillkom i allt väsentligt i samband med den partiella grundlagsreformen 1968–1969, även om KU alltsedan 1809 har granskat hur statsråden utövar sina ämbeten. Åren 1967–1970, då det nya granskningsförfarandet prövades, förekom endast i något enstaka ärende en reservation eller särskilt yttrande,



men efter 1971 blev det vanligare. KU:s tidigare ordförande Andreas Norlén (M) och vice ordförande Björn von Sydow (S) delade ambitionen att föra KU tillbaka till rötterna, den juridiska och konstitutionella granskningen, och komma bort från ”partipolitiska övertoner och motsättningar” (riksdagens protokoll 2017/18:134).

Under valperioden 2014–2018 minskade också antalet reservationer och särskilda yttranden kraftigt och utskottet lyckades uppnå en bred enighet med enstaka reservationer. Sedan riksmötet 2018/2019 har utskottet varit enigt i samtliga av sina ställningstaganden i granskningen.



# 7

*Hanna Bäck och Jan Teorell*

## STATSMINISTEROMRÖSTNING OCH REGERINGSBILDNING

---

Om investiturreglerna

*Vid regeringsbildningar har flera länder ett system där det enligt så kallade investiturregler krävs en omröstning i parlamentet. I och med 1974 års regeringsform är detta fallet även i Sverige. I den jämförande analys av olika länder som genomförs i detta kapitel visar det sig att ett sådant system är känsligt för förändringar av partisystemet. En genomgång av alla statsministeromröstningar i Sverige visar också att dessa inte har påverkat regeringens sammansättning men däremot förlängt regeringsbildningsprocessen något. Finns det anledning att se över denna innovation i 1974 års regeringsform?*

EFTER VALET 2018 dröjde det 134 dagar innan Sverige fick en ny regering, som liksom den föregående var en minoritetsregering. Efter valet 2022 dröjde det 37 dagar innan ännu en minoritetsregering kunde tillträda. Båda dessa regeringsbildningsprocesser, i synnerhet den efter 2018 års val, tog betydligt längre tid än de 19 dagar det i regel har tagit att bilda regering i Sverige sedan regeringsformens införande 1974. Varför tog det så lång tid att bilda regering och varför bildades just minoritetsregeringar? Och vilken betydelse hade investiturreglerna och regeringsformen för dessa processer generellt?

Vi har i en tidigare studie argumenterat för att de låsningar som ledde till den längsta regeringsbildningen i Sveriges politiska historia, alltså den 2018, inte var konstitutionella, utan snarare partipolitiska.<sup>1</sup> I det här kapitlet går vi på djupet i frågan om vilken betydelse konstitutionella regler har för hur lång tid det tar att bilda en regering samt vilken typ av regering som bildas. Närmare bestämt analyserar vi om konstitutionella regler avseende investituromröstningar,<sup>2</sup> i samverkan med partipolitiska förhållanden, kan förklara varför det i vissa fall tar förhållandevis lång tid att bilda regering och vilken typ av regering som bildas. Vi analyserar även investiturreglerna i den svenska regeringsformen från 1974 mer ingående och vilken betydelse de kan ha haft i Sverige. Vilken betydelse har den svenska investiturregel som i svensk konstitutionell praxis kommit att kallas statsministeromröstningen? Spelar dess existens och utformning någon roll för hur lång tid det tar att bilda regering och vilken typ av regering som bildas?

Empiriskt gör vi dels en noggrann undersökning av svenska förhållanden, dels en jämförande analys av flera länder. Det har ända sedan vår författning antogs funnits en diskussion om huruvida statsministeromröstningen behövs eller om den kan försvåra regeringsbildningen. Det har också höjts röster för att Sverige borde övergå till ”positiv parlamentarism”, som i Tyskland eller Finland, vilket skulle innebära att omröstningsregeln vid statsministeromröstningen omformulerades till att kräva att en majoritet röstade för. Slutligen har det vid nästan varje statsministeromröstning uppstått en diskussion om hur röstningsalternativet ”avstår” ska tolkas, och praxis har i detta avseende varierat både över tid och mellan partierna.

I kapitlet presenteras därför en genomgång av alla regeringsbildningar i Sverige sedan 1974, närmare bestämt alla gånger riksdagen har röstat om talmanens förslag till statsminister. Frågan vi ställer oss är om utfallet av regeringsbildningen, eller dess tidsutdräkt, hade kunnat bli annorlunda (a) om vi inte hade haft någon statsministeromröstning samt om denna utformats på ett sätt så att (b) det krävs en majoritet för förslaget snarare än frånvaron av en emot (alltså ”positiv” parlamentarism).

I de jämförande analyserna fokuserar vi specifikt på betydelsen av institutionella faktorer och undersöker effekten av olika konstitutionella regler på regeringsbildningsprocessens längd. Regeringsbildningens längd varierar kraftigt mellan olika länder.<sup>3</sup> I Danmark och Sverige brukar regeringsförhandlingarna normalt vara över på två–tre veckor, medan det i länder som Nederländerna och Belgien inte är ovanligt att det tar flera månader att bilda regering. För att förklara denna variation har forskningen i första hand uppmärksammat två faktorer: dels hur osäkra de politiska aktörerna är på varandras preferenser, dels hur komplex



förhandlingssituationen är. Flera forskare har till exempel funnit att partisystemets fragmentering och extrempartiets storlek har en betydande effekt på hur lång tid det tar att bilda regering. Till viss del har forskare även undersökt institutionella faktors betydelse för regeringsbildningens längd, men det råder delade meningar om vilken betydelse de har.

I kapitlet analyseras frågan om det finns ett samspel mellan faktorer som påverkar komplexiteten i förhandlingssituationen och de institutionella regler som omgärdar regeringsbildningen. I våra tidigare jämförande analyser av regeringsbildningen i de västeuropeiska länderna har även vi funnit att det tar längre tid att bilda regering i de fall då extrempartier är relativt stora.<sup>4</sup> I de analyser vi presenterar här bygger vi vidare på det resultatet och fokuserar på att analysera om extrempartiernas storlek framför allt påverkar regeringsbildningens längd i vissa institutionella kontexter. Till exempel ställer vi frågan om det framför allt är i system där de konstitutionella reglerna gör det svårt att bilda minoritetsregeringar – i system som tillämpar ”positiv” parlamentarism – som framväxten av extrempartier bidrar till en utdragen regeringsbildning.

Kapitlet inleds med ett avsnitt om tidigare forskning om konstitutionella regler och regeringsbildning. Därefter följer den jämförande utblicken, varpå de svenska regeringsbildningarna under de senaste femtio åren särskilt skärskådas. Vi avslutar med att sammanfatta våra resultat och diskutera den svenska statsministeromröstningens framtid.

### TIDIGARE FORSKNING

En rad olika teorier har presenterats inom forskningen om regeringskoalitioner. Ett gemensamt drag för dessa teorier är att de bygger på antagandet att aktörerna som är inblandade i regeringsbildningen är rationella och att de styrs av olika mål. Flera tidiga koalitioner-teorier, som presenterades på 1950-talet, bygger på idén att partierna endast styrs av målet att erhålla den makt och de positioner som det innebär att sitta i regeringen.

Den mest kända teorin inom koalitions-litteraturen, teorin om minimalt vinnande koalitioner, bygger på det här antagandet.<sup>5</sup> En minimalt vinnande koalition har en majoritet av mandaten i parlamentet och inget parti som ingår i den är överflödigt i den meningen att alla partier är nödvändiga för att koalitionen ska ha en majoritet. Enligt denna teori kommer endast minimalt vinnande koalitioner att bildas, eftersom partiernas enda mål vid regeringsbildningen är att bilda koalitioner som innehar en majoritet av mandaten, för att därmed kunna erhålla regeringsmakten. Om överflödiga partier ingår innebär det att man måste dela på makten med ytterligare partners, vilket partierna förväntas vilja undvika.





## Nya spelregler

När Sverigedemokraterna kom in i riksdagen efter 2010 års val förändrades förutsättningarna för svensk politik. Parlamentarismen hade fram till dess kännetecknats av att två jämnstora block alternerade vid makten. Med det nya riksdagspartiet blev det svårt för de båda regeringsalternativen att få majoritet eftersom inget parti ville samarbeta med Sverigedemokraterna. Efter 2022 års val förändrades detta då Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna bildade regering med aktivt stöd av Sverigedemokraterna.

På bilden syns förutom partiledaren Jimmie Åkesson iförd folkdräkt även Louise Erixon, sedermera kommunstyrelseordförande i Sölvesborg 2018–2022, Björn Söder, andre vice talman 2014–2018, och Kent Ekeröth, som var riksdagsledamot 2010–2018.

Enligt teorin om minimalt vinnande koalitioner bör inga minoritetsregeringar bildas. Det vill säga den här teorin tar inte hänsyn till att det kan räcka att regeringen accepteras av en majoritet av ledamöterna för att kunna bildas, men inte har ett aktivt stöd av alla dessa ledamöter. Detta blir speciellt problematiskt i länder där en hög andel av de regeringar som bildats är minoritetsregeringar. I genomsnitt har ungefär 35 procent av de västeuropeiska regeringarna under efterkrigstiden varit minoritetsregeringar, och i en handfull länder är de vanligt förekommande. I Sverige är siffran över 70 procent under efterkrigstiden. Endast i Danmark är andelen minoritetsregeringar högre.<sup>6</sup>

Inom den tidigare forskningen har de regler som omgärdar regeringsbildningen föreslagits förklara varför minoritetsregeringar är vanligare i vissa länder. Statsvetaren Torbjörn Bergman argumenterar att det kommer att bildas fler minoritetsregeringar i länder som antingen saknar investituromröstning eller tillämpar en negativ omröstningsregel när en regering tillsätts.<sup>7</sup> I Sverige tillämpas en sådan omröstningsregel och den innebär att en ny regering inte behöver ha ett aktivt stöd i parlamentet, utan det som krävs för att den ska få tillträda är att en majoritet (175 ledamöter) inte röstar *emot* regeringen, vilket gör att minoritetsregeringar lättare bildas. I länder med en positiv omröstningsregel (som till exempel i Tyskland och Finland) måste en majoritet av parlamentarikerna rösta *för* en regering för att den ska få tillträda, och det är då mindre sannolikt att minoritetsregeringar bildas.

Även andra faktorer kan givetvis påverka förekomsten av minoritetsregeringar. I det här kapitlet är vi speciellt intresserade av faktorer som hänger samman med förändringar i partisystemet, såsom en ökad fragmentering i parlamentet. Det finns flera studier som pekar på att om antalet partier i parlamentet ökar får det direkta effekter på regeringsbildningen.<sup>8</sup> Bland annat tycks en ökad fragmentering av partisystemet leda till en ökad sannolikhet för att minoritetsregeringar ska bildas, inte minst om det finns ett stort parti som ligger nära den ideologiska mitten i parlamentet. Tanken är att ett sådant större mittenparti enkelt kan finna olika majoriteter i ett fragmenterat parlament och därigenom få stöd för sina förslag utan att ”plocka” in sina (små) parlamentariska partners i regeringen.<sup>9</sup>

För att förstå hur ett förändrat partisystem påverkar vilken typ av regeringar som bildas har även förekomsten av ”extrempartier” lyfts fram, eller mer specifikt de partier som ofta behandlas som ”paria” av andra partier och som ofta helt har utestängts från förhandlingar.<sup>10</sup> Tidigare var dessa främst kommunistiska partier, men rollen som paria har på senare tid övertagits av framför allt högerpopulistiska partier. Den norske statsvetaren Kaare Strøm menar att förekomsten av starka extrempartier kan främja bildandet av minoritetsregeringar, speciellt när

de övriga partierna i parlamentet ligger ideologiskt långt ifrån varandra, eftersom dessa partier då har svårt att komma överens om ett gemensamt regeringsalternativ.<sup>11</sup> Ett liknande argument återfinns hos den nederländske statsvetaren Cas Mudde, som menar att förekomsten av högerpopulistiska partier leder till en ”bi-polarisering”, vilket gör det svårare att bilda regeringar som har stöd av en majoritet.<sup>12</sup> Även den analys av kommunala koalitioner som utförts av Karl Loxbo, pekar på att sannolikheten för minoritetsstyren i svenska kommuner är högre i de fall Sverigedemokraterna innehar en ”balansposition” – då inget av de traditionella blocken har en majoritet av mandaten. Detta talar för att förekomsten av minoritetsregeringar ökar när extrempartier tar större plats i parlamentet.<sup>13</sup>

Under senare år har flera forskare även börjat intressera sig för att förklara variationen mellan länder vad gäller hur lång tid regeringsbildningen tar. Intresset för denna fråga har ökat till följd av att flera länder som tidigare haft relativt korta regeringsbildningsprocesser under senare år har haft mer utdragna sådana, som Sverige efter 2018 års val. Variationen mellan (och inom) länder i hur lång tid det tar att bilda regering är dock stor. Som tidigare nämnts brukar till exempel regeringsförhandlingarna i Sverige och Danmark vara över inom två–tre veckor, medan de i länder som Nederländerna och Belgien ofta pågår i flera månader.<sup>14</sup>

För att förklara denna variation har forskningen i första hand uppmärksammat två faktorer: dels hur osäkra de politiska aktörerna är på varandras preferenser, dels hur komplex förhandlingssituationen är. Den tidiga forskningen om regeringsbildningsprocessens längd fokuserade framför allt på betydelsen av osäkerhet i förhandlingarna. Till exempel argumenterar Daniel Diermeier och Peter van Roozendaal att politiska aktörer ofta är osäkra på andra aktörers preferenser – exempelvis hur de förhåller sig i olika politiska frågor, hur de ser på olika regeringsalternativ och vilka mål de har.<sup>15</sup> Tanken är att regeringsbildningsprocessen tar längre tid om partierna vet relativt lite om varandras preferenser. Det är först under förhandlingarnas gång, i olika förhandlingsrundor, som partierna kan samla in mer information om de andra aktörernas preferenser och därmed bli mindre osäkra.

Senare forskning har pekat på betydelsen av förhandlingssituationens komplexitet. Den här typen av forskning pekar på att det är svårare att förhandla om antalet regeringsalternativ är många och om det finns stora politiska konflikter mellan partierna. Lieven De Winter och Patrick Dumont visar i sin studie av västeuropeiska regeringar att ideologiska skillnader mellan partierna är avgörande för hur lång tid det tar att bilda en regering. Sona Golders analyser av västeuropeiska regeringar visar att det tar längre tid att bilda regeringar när antalet partier i parlamentet är stort och när graden av ideologisk polarisering i systemet är hög.<sup>16</sup>





## En ny statsminister

Den 29 november 2021 röstade riksdagen ja till talman Andreas Norlén's förslag att utse Magdalena Andersson (S) till statsminister. Av ledamöterna röstade 101 ja, 173 nej och 75 avstod. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget går det inte igenom. Regeringsskiftet ägde rum den 30 november. Magdalena Andersson blev därmed historisk som första kvinna på statsministerposten, ungefär 100 år efter det att kvinnor fick allmän rösträtt och de fem första kvinnorna tog plats i riksdagen.

Från vänster till höger i bild syns även Per Bolund (MP), Lena Hallengren (S), Ardalan Shekarabi (S) och Ann Linde (S).

Riksdagen hade även veckan innan, den 24 november, röstat ja till talmannens förslag att utse Magdalena Andersson till statsminister. Bara timmar senare röstade en majoritet för det gemensamma budgetalternativ som Moderaterna, Sverigedemokraterna och Kristdemokraterna hade lagt fram. Miljöpartiet meddelade att de inte avsåg att regera på oppositionens budget och valde därför att lämna regeringssamarbetet. Magdalena Andersson bad därmed att bli entledigad från uppdraget innan hon tillträtt.

En aspekt av polarisering som lyfts fram i litteraturen om regeringsbildningsprocesser är betydelsen av ”extrema” partier – partier som befinner sig långt ifrån de andra partierna i de åsiktsdimensioner som dominerar ett lands politiska konfliktlinjer. Lieven De Winter och Patrick Dumont inkluderar till exempel en variabel som mäter hur stor andel av mandaten i parlamentet som kontrolleras av kommunistiska och högerpopulistiska partier och finner att det går långsammare att bilda regering om den typen av partier är stora. I våra tidigare analyser av regeringar i Västeuropa under efterkrigstiden finner vi att både partisystemets fragmentering och extrempartiernas storlek har betydande effekter på regeringsbildningens längd.<sup>17</sup>

Även om det som tidigare nämnts råder delade meningar om vilken betydelse institutionella faktorer har för regeringsbildningens längd, är det något som forskare har undersökt. Med undantag för att semi-presidentiella system tycks ha kortare regeringsbildningsprocess än parlamentariska system har dock ingen kommit fram till några robusta svar på den frågan. Vissa har fokuserat på betydelsen av en ”kontinuitetsregel” som innebär att en regering kan sitta kvar efter ett val om den inte fälls i en misstroendeomröstning, men olika studier visar alltså på olika resultat vad gäller detta.<sup>18</sup>

Några forskare har även undersökt betydelsen av en investiturregel och dess utformning. Här finner vissa att det inte har någon betydelse för regeringsbildningsprocessens längd om regeln säger att en omröstning måste genomföras för att en regering ska kunna tillträda.<sup>19</sup> En studie visar att det tar längre tid att bilda regering i länder med investituromröstningar med en positivt formulerad beslutsregel, det vill säga i länder där en majoritet i parlamentet aktivt måste stödja en tillträdande regering,<sup>20</sup> medan andra studier inte finner en sådan effekt av ”positiv parlamentarism”.<sup>21</sup> Teoretiskt sett skulle som nämnts en negativt formulerad beslutsregel, eller en avsaknad av en investituromröstning, kunna göra det lättare för minoritetsregeringar att bildas, vilket skulle kunna snabba på processen.

Det finns även studier som fokuserar på betydelsen av ett konstruktivt misstroendevotum, det vill säga en regel som anger att en regeringschef bara kan avsättas genom att ersättas av en annan. Daniel Diermeier och hans kollegor finner i sin studie av västeuropeiska regeringar att ett konstruktivt misstroendevotum minskar tiden för regeringsbildning, medan Michael Laver och Kenneth Benoit kommer fram till att ett konstruktivt misstroendevotum bara förenklar regeringsbildningar som inte sker efter ett val.<sup>22</sup> Sådana fall innebär ju per definition att en ny regering utses då den föregående regeringen avsätts. Efter ett val skulle det kunna vara så att ett konstruktivt misstroendevotum förlänger regeringsbildningsprocessen eftersom partierna kan behöva förhandla längre



med tanke på att en regering som bildas i den här typen av system blir svårare att avsätta.

Vi har i tidigare jämförande analyser visat att både fragmentering och extrempartiers storlek har stor betydelse för hur lång tid det tar att bilda regering.<sup>23</sup> Det här kapitlet ska belysa frågan om det finns ett samspel mellan faktorer som påverkar komplexiteten i förhandlingssituationen och de institutionella regler som omgärdar regeringsbildningen. Tanken är att vissa institutionella regler fungerar ”bättre” eller ”sämre” för att hantera vissa partipolitiska situationer och den komplexitet som kan uppstå då partisystemet förändras. Vi har här valt att fokusera på investiturreglernas betydelse i samspel med partisystemfaktorerna fragmentering och extrempartiers storlek. Är det så att framväxten av extrempartier framför allt bidrar till en utdragen regeringsbildning i system där de konstitutionella reglerna gör det svårt att bilda minoritetsregeringar? Och hur påverkas förekomsten av minoritetsregeringar av samspelen mellan fragmentering, extrempartiers storlek och institutionella faktorer?

Som beskrivits har forskningen om regeringstyper funnit att både fragmenteringen av partisystemet och extrempartiers storlek kan påverka sannolikheten för att minoritetsregeringar kommer att bildas.<sup>24</sup> Även institutionella faktorer, som negativ parlamentarism, har visat sig öka sannolikheten för minoritetsregeringar.<sup>25</sup> Men vad kan vi förvänta oss när det gäller samspelen mellan dessa partisystemegenskaper och den institutionella kontexten? Vi argumenterar här att vi kan förvänta oss att ett lands investiturregler påverkar huruvida partisystemegenskaper får genomslag på bildandet av vissa typer av regeringar. Mer specifikt förväntar vi oss att det framför allt är i system där det är svårt för partier att bilda minoritetsregeringar, i system som har en investiturregel som är positivt formulerad, som partisystemet kommer påverka huruvida minoritetsregeringar bildas eller ej.

Tidigare forskning visar alltså att regeringsbildningen tar längre tid då fragmenteringen i partisystemet ökar och då extrempartier blir större.<sup>26</sup> Vissa studier har även visat att investiturregler kan ha betydelse för hur lång tid det tar att bilda regering, men här är resultaten inte entydiga. Frågan är om det finns ett samspel mellan partisystemegenskaper och investiturreglerna? Vi förväntar oss återigen att det framför allt bör vara i system som gör det svårt för minoritetsregeringar att bildas, de som tillämpar en positiv beslutsregel, som förändringar i partisystemet har betydelse för hur lång tid det tar att bilda regering. I dessa system är partierna pressade att finna partners för att bilda en regering som kontrollerar en majoritet av mandatet, vilket kan försvåras då förhandlingssituationens komplexitet ökar.

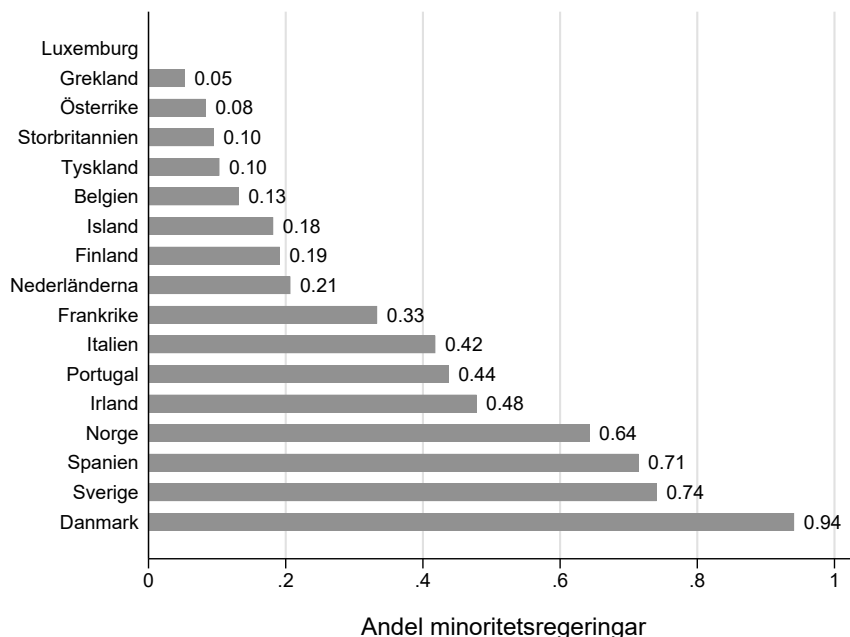
## REGERINGSBILDNINGAR I OLIKA LÄNDER

För att undersöka sambanden mellan partisystemegenskaper, investiturregler och regeringsbildning använder vi oss av en datamängd som nyligen har satts samman inom projektet *Party Government in Europe Database (PAGED)*.<sup>27</sup> Denna datamängd beskriver alla regeringar som bildats under efterkrigstiden fram till 2019 och vi studerar här sjutton västeuropeiska länder, däribland Sverige. Vi utgår från att en ny regering bildas om dess partimässiga sammansättning ändras, inte om endast premiärministern byts ut. I analyserna av minoritetsregeringar räknas regeringar som nya efter ett val, även om det i praktiken är samma regering som sitter kvar, men de senare exkluderas i analyserna av regeringsbildningens längd.<sup>28</sup>

I den här datamängden finns till exempel en variabel som mäter huruvida den regering som bildades vid ett specifikt tillfälle i ett visst land var en minimalt vinnande koalition, en minoritetsregering eller en överstor regering. Vi använder den för att mäta förekomsten av minoritetsregeringar och den beskriver huruvida en regering kontrollerar en majoritet av mandaten i parlamentet. Stödpartier räknas här inte in i regeringens underlag, vilket till exempel innebär att många svenska regeringar klassificeras som minoritetsregeringar.

I *Figur 1* beskriver vi förekomsten av minoritetsregeringar i de västeuropeiska länder vi valt att studera. Här framgår att minoritetsregeringar är vanligt före-

*Figur 1: Andelen minoritetsregeringar i de västeuropeiska länderna 1945–2019*

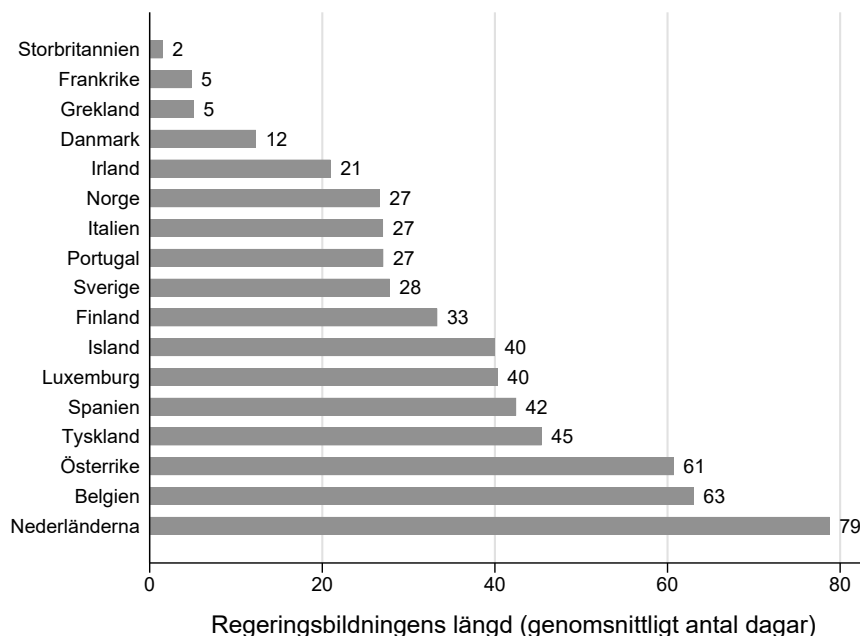


kommande i Danmark, Sverige, Spanien och Norge, medan de aldrig, eller nästan aldrig, förekommer i till exempel Luxemburg, Tyskland, Österrike och Belgien. Det finns alltså en tydlig variation mellan länder i huruvida minoritetsregeringar förekommer eller ej.

Som vi beskriver mer utförligt i vår tidigare studie om regeringsbildningens längd finns det olika sätt att bestämma när en regering upphör och en ny tar vid,<sup>29</sup> något som givetvis är nödvändigt att göra när vi vill studera hur lång tid det tar att bilda regeringar. Vi använder här, liksom i vår tidigare studie, den metod som är gängse i den internationella litteraturen på området. Regeringsbildningens längd efter ett val är därmed antalet dagar från valet till dess att en ny regering utses (om den sittande regeringen aldrig avgår eller avsätts räknas det inte som en regeringsbildning). Längden på regeringsbildningar som inte inträffar efter ett val är tiden från att den föregående regeringen avgick tills nästa regering tillträder.<sup>30</sup>

I *Figur 2* beskriver vi regeringsbildningens genomsnittliga längd i dagar i de sjuutton västeuropeiska länder vi valt att studera. Här framgår att det i genomsnitt tar avsevärt längre tid att bilda regering i Nederländerna och Belgien än i länder som Storbritannien, Frankrike och Grekland. Svenska regeringar har också bildats relativt fort – genomsnittet under efterkrigstiden är under 30 dagar.

*Figur 2: Regeringsbildningens längd i de västeuropeiska länderna 1945–2019*



I Nederländerna tar det i genomsnitt nästan 80 dagar att bilda en regering, och i Belgien, som har rekordet på den längsta regeringsbildningen under efterkrigstiden (över 500 dagar), är genomsnittet över 60 dagar.

I analyserna som presenteras i det här avsnittet fokuserar vi på två egenskaper som beskriver partisystemet i ett land. *Partisystemets fragmentering* mäts ofta med måttet det ”effektiva antalet partier”.<sup>31</sup> Fördelen med den här typen av fragmenteringsmått i jämförelse med om man helt enkelt räknar antalet partier är att måttet tar hänsyn till partiernas storlek. Om vi jämför två länder med lika många partier, där det ena landet har många jämnstora partier medan det andra landet har ett dominerande parti och många mindre partier, får det första landet ett högre värde när vi använder ett sådant fragmenteringsmått.

Vi använder här en variant av detta mått, som i stället för att vikta partierna enligt deras mandat, viktat dem enligt deras förhandlingsstyrka. Förhandlingsvikten beräknas utifrån i vilken grad ett enskilt parti är avgörande för att majoriteter ska kunna bildas i parlamentet. Måttet, som presenterats av Kaare Strøm och kollegor, tar därmed större hänsyn till partier som är viktiga vid regeringsbildningen och vi har använt detta i våra tidigare analyser.<sup>32</sup>

Den andra partisystemegenskapen som vi är intresserade av här är *extrem-partiers storlek*. Vi har här valt samma sätt att mäta denna egenskap som i våra tidigare analyser av regeringsbildningsprocesser i Västeuropa, där vi bygger måttet på tidigare forskning om så kallade pariapartier. I många fall har traditionella partier gjort uttalanden i media och under valkampanjen om att de utesluter alla former av samarbete med den här typen av partier, och de utesluts ofta från förhandlingar för att de betraktas som avvikande i någon mening, till exempel som ”odemokratiska”. Dessa partier behöver dock inte nödvändigtvis vara extrema i den meningen att de placeras långt ut på höger- eller vänsterkanten i ett partisystem. Tidigare betraktades som nämnts ofta kommunistiska partier som ”paria” och uteslöts från regeringsförhandlingar i många länder, medan denna roll på senare tid har övertagits av högerpopulistiska partier, som till exempel Sverigedemokraterna tidigare. Den variabel vi använder i våra analyser fokuserar därför på att mäta andelen mandat i parlamentet som innehas av kommunistiska och högerradikala partier.<sup>33</sup>

I frågan om den institutionella kontexten påverkar betydelsen av förändringar i partisystemet har vi valt att fokusera på de investiturregler som används i ett land, mer specifikt huruvida landet tillämpar en investituromröstning eller inte, samt ifall beslutsregeln vid en sådan omröstning är positiv (att det krävs majoritet för) eller negativ (att det krävs frånvaro av majoritet emot). Detta är snarlikt men inte identiskt med det sätt att skilja mellan ”positiv” och ”negativ”

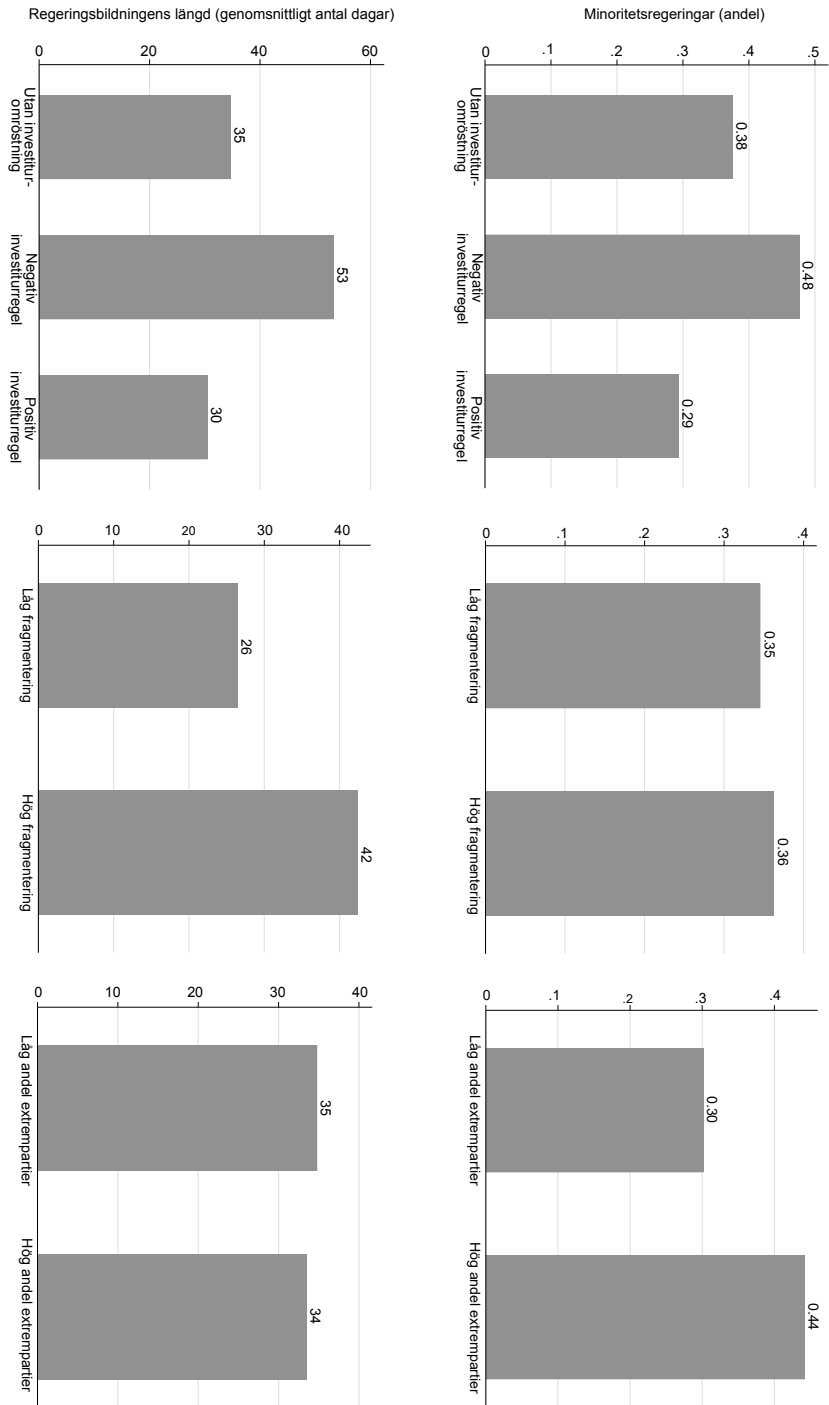
parlamentarism som presenterats av Torbjörn Bergman, där länder som Sverige, som tillämpar en investituromröstning med en negativ regel, grupperas tillsammans med länder som inte har någon investituromröstning alls (som Danmark och Norge).<sup>34</sup> För att kunna undersöka effekten av att ha en investituromröstning kommer vi i det följande i stället att gruppera Sverige (liksom Portugal och Belgien efter författningsreformen 1993) tillsammans med de länder som också har en investituromröstning, men samtidigt skilja på om beslutsregeln är positivt eller negativt formulerad.

I våra analyser tar vi även hänsyn till några ytterligare egenskaper, till exempel om regeringen bildades efter ett val eller ej (*eftervalsregering*), och om det var en *minoritetssituation* i parlamentet eller ej, det vill säga om något parti erhöll en majoritet av mandaten klassificeras detta fall som en majoritetssituation. Båda dessa variabler har visat sig påverka regeringsbildningen och hämtas från den datamängd som beskrivits ovan (PAGED). Eftersom vissa studier har funnit att ett *konstruktivt misstroendevotum* kan ha betydelse för hur lång tid det tar att bilda regering, tar vi även hänsyn till denna egenskap. Även den variabeln hämtas från den datamängd som beskrivs ovan.<sup>35</sup>

Inledningsvis ska vi titta närmare på några enkla beskrivande sambandsanalyser mellan partisystemegenskaper, investiturregler och regeringsbildningens längd och utfall. *Figur 3* beskriver i sex olika figurer sambandet mellan två egenskaper. I den övre delen av figuren presenteras sambanden mellan våra förklaringsvariabler och andelen minoritetsregeringar. Här framgår att det tycks finnas ett samband mellan investiturregelns utformning och den typ av regering som bildats. Andelen minoritetsregeringar som bildats under efterkrigstiden är nämligen högre i länder som saknar investituromröstning (0,38) än i de länder som tillämpar en positiv omröstningsregel (0,29), men den är samtidigt högst i länder som tillämpar en negativ regel (0,48). Det tycks även finnas ett samband mellan extrempartiets storlek och regeringstyp – andelen minoritetsregeringar är mycket högre i system där extrempartier innehar en hög andel av mandaten i parlamentet (0,44) än i system där de innehar en låg andel av mandaten (0,30). Det verkar dock inte finnas något samband mellan partisystemets fragmentering och bildandet av minoritetsregeringar – andelen minoritetsregeringar är ungefär lika hög i system med låg och hög fragmentering.<sup>36</sup>

I den nedre delen av figuren presenteras sambanden mellan våra förklarande variabler och regeringsbildningsprocessens längd i antal dagar. Här kan vi se ett tydligt samband mellan partisystemets fragmentering och processens längd. I system med en låg grad av fragmentering går det avsevärt mycket fortare (26 dagar) att bilda regering än i system med en hög grad av fragmentering (42 dagar). Detta

STATSMINISTEROMRÖSTNING OCH REGERINGSBILDNING



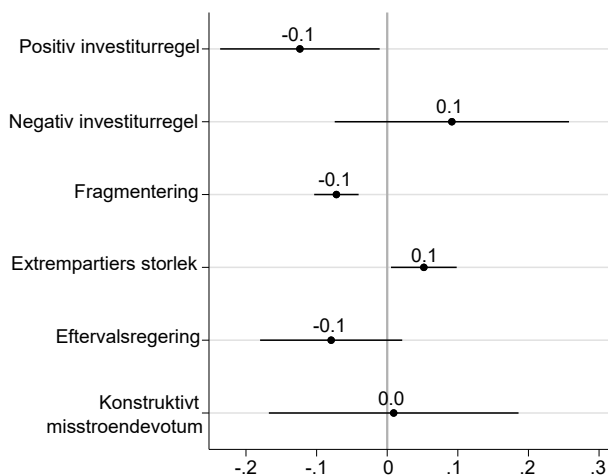
Figur 3: Samband mellan partiegenskaper, investiturregler, minoritetsregeringar och regeringsbildningens längd

talar för att komplexiteten i förhandlingssituationen har betydelse för hur lång tid det tar att bilda regering. Sambandet mellan investiturregelns utformning och regeringsbildningens längd är inte lika tydligt. Här ser vi relativt små skillnader mellan system utan omröstning och med en positiv omröstningsregel, medan länder med en negativ omröstningsregel haft de längsta regeringsbildningarna (vilket framför allt beror på att Belgien tillhör den gruppen rent formellt). Det finns heller inget tydligt samband mellan regeringsbildningens längd och system med en låg och en hög andel mandat som innehas av extrempartier. Innan vi uttalar oss mer definitivt om dessa samband bör vi dock studera dem mer ingående i en analys där vi kan kontrollera för olika förklaringsvariabler.

Vi övergår därför till multivariata analyser – det vill säga med mer än en förklarande variabel åt gången – där det är möjligt att studera samband mellan olika egenskaper när vi samtidigt tar hänsyn till andra förklaringsfaktorer. I den här analysen kommer vi även försöka besvara frågan om investiturregelns utformning påverkar huruvida en partisystemegenskap får genomslag på regeringsbildningen eller ej – är det framför allt i länder som tillämpar en positiv beslutsregel vid investituren som en ökad komplexitet leder till fler minoritetsregeringar och en förlängd regeringsbildningsprocess?

*Figur 4* visar regressioner där vi inkluderar flera av de förklaringsvariabler som nämnts tidigare och där den beroende variabeln mäter huruvida ett land styrs av en minoritetsregering eller ej vid en viss tidpunkt.<sup>37</sup> Vi har valt att endast fokusera på de fall där det inte fanns något parti i parlamentet som kontrollerade en majoritet av mandaten (minoritetssituationer), eftersom det är i sådana fall

*Figur 4: Sambanden mellan olika förklaringsfaktorer och andelen minoritetsregeringar*



vi kan förvänta oss att det över huvud taget är aktuellt för en minoritetsregering att bildas. I figuren framgår om en förklaringsfaktor har en positiv eller negativ effekt. En positiv effekt betyder här att när denna egenskap ökar så ökar sannolikheten för en minoritetsregering medan en negativ effekt innebär att denna egenskap gör att sannolikheten för en minoritetsregering minskar. Strecken i figuren redovisar ett så kallat konfidensintervall som beskriver osäkerheten i de mått på effekter som återges. I de fall strecken överlappar nollpunkten kan vi med vedertagna krav på statistisk säkerhet (95 procent) inte vara säkra på att denna egenskap ger någon effekt.

Det bör understrykas att effekterna av investiturreglerna som presenteras i Figur 4 avser jämförelser med system som saknar omröstning. En första slutsats av resultaten är alltså att i länder med investituromröstning och positiv beslutsregel minskar sannolikheten att minoritetsregeringar bildas. Detta är helt i linje med tidigare forskning, som pekat på betydelsen av negativ parlamentarism för att minoritetsregeringar ska bildas.<sup>38</sup> Dock finns det ingen statistiskt säkerställd skillnad mellan länder som saknar omröstning och länder som har en omröstning med en negativ beslutsregel (allt annat lika).

Om vi ser till partisystemets fragmentering tycks ökad sådan leda till en lägre sannolikhet för minoritetsregeringar. Detta resultat är inte helt i linje med tidigare forskning, där vissa studier har visat på det omvända sambandet.<sup>39</sup> Det skulle dock kunna vara så att den ökade fragmentering av partisystemet som vi ser i våra data framför allt fångar upp att stora socialdemokratiska partier, som tidigare har kunnat bilda enpartiregeringar med stöd av något mindre parti, har minskat i dominans, vilket gör det svårare för dem att legitimera att de fortsätter att styra ensamma, utan att ta in något annat parti i regeringen.

När det gäller extrempartiets storlek är resultaten mer i linje med tidigare forskning. Vi finner här att när extrempartier innehar en högre andel av mandaten i parlamentet, ökar sannolikheten för att en minoritetsregering bildas.<sup>40</sup> Vad gäller de kontrollvariabler vi inkluderar i analysen tycks det inte ha någon större betydelse om en regering bildas efter val eller om det tillämpas ett konstruktivt misstroendevotum.

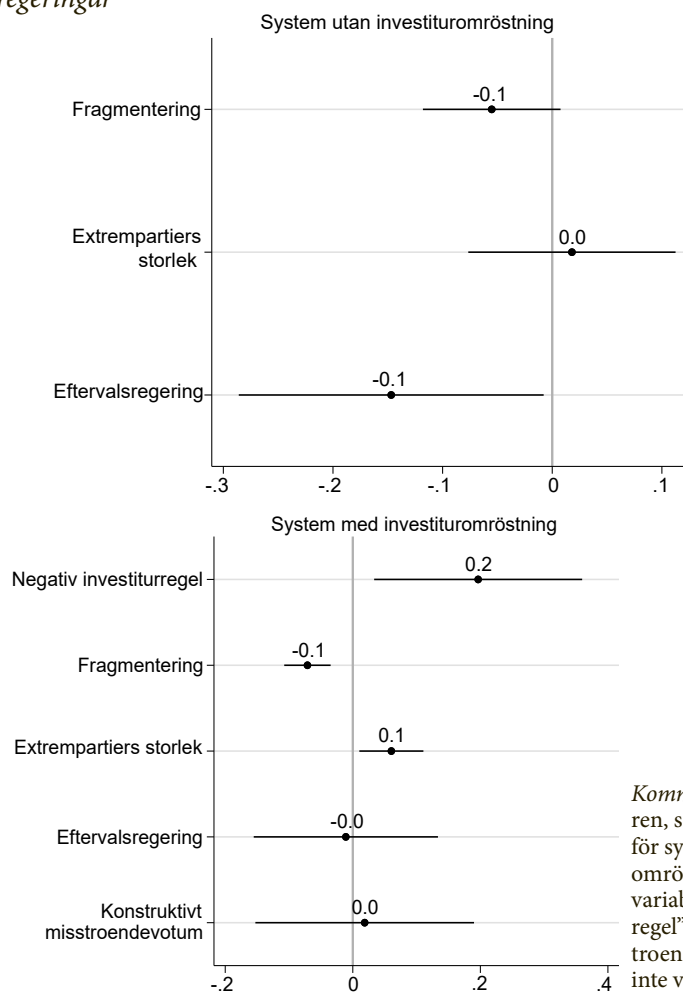
För att studera hur investiturreglernas utformning påverkar effekten av fragmentering och extrempartiets storlek på regeringsbildningen presenterar vi två analyser där materialet delas upp i två urval, där det ena endast inkluderar länder som saknar investituromröstning och där det andra endast inkluderar länder vars författning föreskriver en sådan omröstning. I det senare fallet kontrollerar vi dock för omröstningsregelns utformning – om den är positivt (exempelvis Tysklands) eller negativt (till exempel Sveriges) formulerad. På det sättet kan vi



undersöka huruvida vissa partisystemegenskaper har en starkare eller svagare effekt i länder med olika investiturregler.

I Figur 5 presenterar vi analyser för sannolikheten att minoritetsregeringar bildas. Här kan vi se att de två partisystemegenskaper som vi intresserat oss för här, fragmentering och extrempartiets storlek, endast har en signifikant effekt i system som tillämpar en investituromröstning. I sådana system är sannolikheten att minoritetsregeringar bildas högre då det finns stora extrempartier i parlamentet och då fragmenteringen är låg, även sedan hänsyn tagits till beslutsregelns utformning. Effekterna i analysen av hela urvalet fall (i Figur 4) tycks alltså drivas

Figur 5: Sambanden mellan olika förklaringsfaktorer och andelen minoritetsregeringar



*Kommentar:* Den övre figuren, som visar analyserna för system utan investituromröstning, inkluderar inte variablerna "negativ investiturregel" eller "konstruktivt misstroendevotum" eftersom dessa inte varierar i det urvalet.

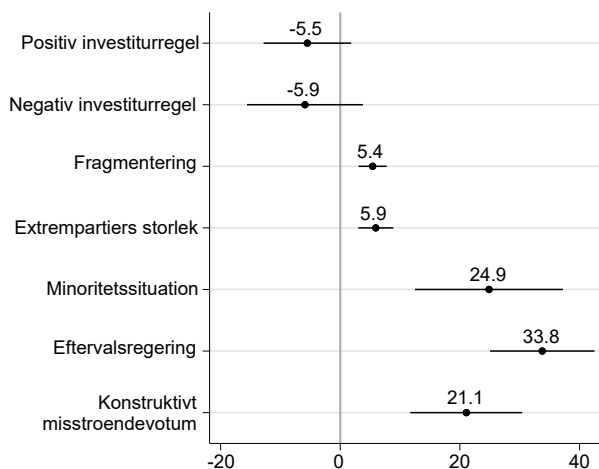
av länder med investituromröstning. Förändringar i partisystemet verkar alltså inte få samma genomslag på regeringsbildningen i länder utan omröstning, i varje fall inte när det gäller att påverka huruvida det bildas minoritetsregeringar eller ej. Detta talar för tolkningen att frånvaron av investituromröstning kan ses som en ”ventil” som gör att ”trycket” på regeringsbildningen inte ökar i samma utsträckning när partisystemet förändras.

Frågan är om samma sak gäller när vi studerar regeringsbildningsprocessens längd som beroende variabel i multivariata regressioner.<sup>41</sup> *Figur 6* visar om en förklaringsfaktor har en positiv eller negativ effekt. Här betyder en positiv effekt att när denna egenskap ökar så ökar tiden som det tar att bilda en regering, medan en negativ effekt betyder att denna egenskap gör att det går snabbare att bilda regering.<sup>42</sup> Det första vi kan konstatera är att investiturreglernas utformning inte har en signifikant effekt på hur lång tid det tar att bilda regering (detta alltså oavsett om beslutsregeln är positiv eller negativ).

Liksom vi har visat i vår tidigare studie (Teorell m.fl. 2020) tycks en ökad fragmentering i partisystemet och större extrempartier förlänga regeringsbildningsprocessen. Detta talar för att förändringar i partisystemet, som skapar en ökad komplexitet i förhandlingssituationen, gör det svårare för partierna att bilda regering.

Om vi ser till de egenskaper vi kontrollerar för här tar regeringsbildningen längre tid när en regering bildas efter val, vilket är i linje med tidigare forskning, som pekat på den ökade osäkerheten i förhandlingar som sker efter val.<sup>43</sup> Även ett konstruktivt misstroendevotum tycks öka regeringsbildningsproces-

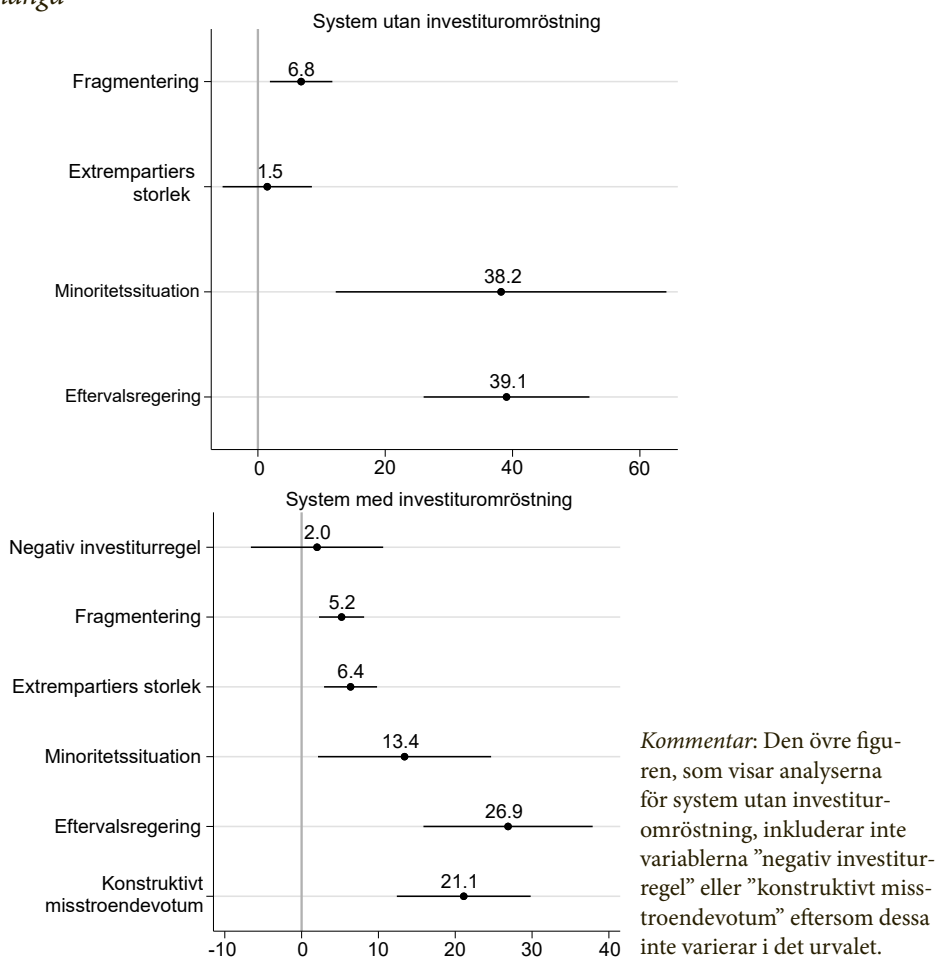
*Figur 6: Sambanden mellan olika förklaringsfaktorer och regeringsbildningens längd*



sens längd, vilket är i linje med viss forskning som pekat på att det endast är i regeringsbildningar som sker mellan val som ett konstruktivt misstroendevotum förenklar processen.<sup>44</sup>

I *Figur 7* presenterar vi samma analyser men delar nu återigen upp materialet i system med olika investiturregler. I båda analyserna har fragmentering en positiv effekt på regeringsbildningens längd, det vill säga högre fragmentering gör att det tar längre tid att bilda regering i båda typer av system, men effekten är något större i system som saknar investituromröstning. Den mest intressanta skillnaden här är att extrempartiets storlek endast har en statistiskt säkerställd effekt i länder med investituromröstning.

*Figur 7: Sambanden mellan olika förklaringsfaktorer och regeringsbildningens längd*



Detta talar för att förändringar i partisystemet som innebär att extrempartier för en högre andel av mandaten – vilket kan tolkas som en ökad grad av polarisering – inte får samma genomslag i system utan investituromröstning. Detta skulle kunna bero på att dessa system i större utsträckning gör det möjligt för partier att bilda minoritetsregeringar som endast behöver stöd av något eller några andra partier i parlamentet, utan att detta stöd behöver manifesteras i en omröstning. Detta kan göra det enklare för partierna att hitta samarbetspartners som är acceptabla som stödpartier men som skulle vara svårare att samarbeta med i en regering där dessa partier erhåller ministerposter, alternativt om deras passiva stöd för regeringens tillträde krävdes i en omröstning. En förändrad situation med större extrempartier tycks därmed inte öka förhandlingskomplexiteten på samma sätt i system som saknar investituromröstning.

#### STATSMINISTEROMRÖSTNINGAR I SVERIGE UNDER FEMTIO ÅR

Vi övergår nu till en genomgång av statsministeromröstningarna i Sverige. Den nya regeln för omröstning om talmannens förslag till statsminister, som infördes i 1974 års regeringsform, användes för första gången den 7 oktober 1976. Riksdagsvalet några veckor tidigare hade för första gången under efterkrigstiden resulterat i en borgerlig majoritet. Den kandidat man nu skulle rösta om hette därför Thorbjörn Fälldin, ledare för Centerpartiet, det vid denna tid största borgerliga partiet. Vid sidan av Centerpartiet skulle Folkpartiet och Moderaterna också ingå i regeringen. Eftersom talman Henry Allard (S) redan bordlagt ärendet två gånger, i enlighet med riksdagsordningen, kunde kammaren nu skrida till votering.

Överläggningen blev kort. Den socialdemokratiske gruppleadaren Ingvar Svandberg begärde först ordet och motiverade helt kort varför hans parti skulle rösta nej till den föreslagna statsministerkandidaten, i stället för att avstå, vilket man också hade övervägt. Motiveringen löd att omröstningen inte enbart kunde anses handla om vem som skulle bli statsminister, utan om regeringens partimässiga sammansättning och dess program. Detta kunde Socialdemokraterna självklart inte ställa sig neutrala till. Alltså skulle de rösta nej. Därefter begärde endast Vänsterpartiet kommunisternas partiledare C.H. Hermansson ordet. Även hans parti skulle rösta nej, utifrån samma motivering som Socialdemokraterna. Hermansson hade utöver detta bara den synpunkten att han ansåg att mittenpartierna kunnat bilda en regering utan att ge Moderaterna statsrådsposter.

Därefter inleddes voteringen. Omröstningen slutade med 174 ja mot 160 nej. Eftersom ingen avstod var alltså 15 ledamöter frånvarande. Riksdagen hade därmed godkänt att Thorbjörn Fälldin skulle utses till ny statsminister. Hela proceduren upptar endast knappt två sidor av riksdagens protokoll.<sup>45</sup>

Denna summariska procedur kan kontrasteras mot den statsministeromröstning som ägde rum den 17 oktober 2022. Efter valet i september skulle det nu återigen bildas en borgerlig trepartiregering, men denna gång med Moderaternas partiledare Ulf Kristersson som statsministerkandidat. Partisammansättningen var också en annan än 1976: vid sidan av Moderaterna skulle nu Liberalerna och Kristdemokraterna ingå i regeringen, vars tillkomst kunnat garanteras först sedan ett samarbetsavtal ingåtts med Sverigedemokraterna. Även om proceduren formellt sett är exakt densamma, och utfallet lika väntat, råder det ingen tvekan om att denna den nittonde statsministeromröstningen i ordningen laddats med ett helt annat politiskt innehåll än den som förrättades 46 år tidigare. Sammantaget upptar statsministeromröstningen i oktober 2022 omkring femton sidor i protokollet.<sup>46</sup>

Sedan talman Andreas Norlén (M), liksom sin företrädare, meddelat att förslaget bordlagts två gånger samt presenterat regeringens partimässiga sammansättning (det senare enligt en praxis som etablerades först 1978),<sup>47</sup> begärde företrädare för riksdagens samtliga åtta partier ordet. Fyra partier avsåg att rösta nej till förslaget: Socialdemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Vänsterpartiet, i de senare två partiernas fall med långa politiska appeller som grund. Gruppledare Lena Hallengren för Socialdemokraterna motiverar sitt nej med samma argument som hennes företrädare Ingvar Svanberg gjort 1976, det vill säga med hänvisning till det politiska program som den tillträdande regeringen avser att genomföra – men med betydligt större detaljrikedom. Centerpartiets partiledare Annie Lööf motiverar sitt partis nej med hänvisning till den makt som den nya regeringen kommer att ge Sverigedemokraterna. Här åberopas således dagspolitik – inte konstitutionella principer.

Men även de tillträdande regeringspartierna, liksom deras samarbetsparti, tar nu alltså till orda för att motivera sin ja-röst – i Kristdemokraternas och Sverigedemokraternas fall dessutom mångordigt. Överläggningen får karaktären av inledningsanföranden i en allmänpolitisk debatt. Detta kontrasterar skarpt mot den tystnad varmed de borgerliga partierna förbigick omröstningen 1976 – eller för den delen med Thorbjörn Fälldin, som inte ens närvarade vid statsministeromröstningen om honom själv 1976, och som avstod i omröstningen (även då om honom själv som statsministerkandidat) efter valet 1979. Vid omröstningen den 17 oktober 2022 frånvarade, eller avstod, ingen.

I *Tabell 1* har vi sammanställt information om samtliga nitton statsministeromröstningar som hittills hållits i Sverige sedan den nya regeringsformens tillkomst 1974. Tabellen anger datum för omröstningen, vem som var talman vid tillfället samt vilken statsministerkandidat som talmannen nominerat. Därefter

anges vilken typ av regering som stod i begrepp att bildas – om den bestod av ett (enparti) eller flera partier (koalition) och om dess ingående partier kontrollerade en majoritet av riksdagens mandat eller inte – samt vilket eller vilka partier det i så fall handlade om. Därefter anges vilka partier som under överläggningen i kammaren före omröstningen avgav en röstförklaring.

Som framgår var praxis ursprungligen att endast partier som inte skulle ingå i regeringen avgav röstförklaring. Statsministeromröstningen 1986, efter mordet på Olof Palme, utgör här ett undantag i det att *ingen* avgav en röstförklaring.<sup>48</sup> I samband med regeringskrisen 1990 begär för första gången en företrädare för ett regeringsparti ordet. Det är Socialdemokraternas gruppleddare Jan Bergqvist, som efter att samtliga övriga partier (M, FP, C, VPK och MP) avgett röstförklaringar, ser sig föranledd att ”för formens skull” göra detsamma. Hans inlägg är dock i själva verket en skarp polemik mot den kritik som i tidigare inlägg riktats mot regeringen, både för att den ställt kabinetsfråga på stoppaketet och för att den sedan inte valde att utlysa extraval.

Detta föranleder, för första och sista gången i statsministeromröstningarnas historia, ett replikskifte. Det tycks vara just det faktum att en regeringsföreträdare begärt ordet inför en statsministeromröstning som retar upp de borgerliga partiledarna. Carl Bildt (M) inskräper behovet av att visa respekt för ”det som av tradition och hävd utgör formerna för riksdagens beslutsfattande”. I denna ingår ”en viss grad av parlamentarisk värdighet” när talmannens förslag till statsminister ska röstas om, då partiernas företrädare sedan 1976 ”i ganska strikta former redovisat det som är grunderna för resp. riksdagsgrupps ställningstagande”. Det som nu inträffat, menar Bildt, är i stället att man ”utnyttjat situationen för att sätta igång en debatt”. Han avslutar med att beklaga att Socialdemokraterna ”missbrukar de former vi alltid har haft i denna kammare när det gäller att ta ställning till ett förslag om ny statsminister”.

På detta följer Olof Johansson (C), som även han inskräper att ”det är viktigt att man i sådana här sammanhang inte ägnar sig åt polemik, utan att man beskriver de utgångspunkter som man själv har för sitt ställningstagande och röstande”. Bildt och Johansson får sedan medhåll av Bengt Westerberg (FP), som efter ytterligare en replikväxling mellan Bergqvist och Bildt får sista ordet. Som svar på Bergqvists anklagelse om att Westerberg ska ha kallat den senaste händelseutvecklingen ”absurd cirkus” rättar folkpartiledaren honom: ”absurd teater, inte absurd cirkus – och Jan Bergqvist tillhör skådespelarna”. Först därefter inleds voteringen.<sup>49</sup>

Det råder knappast någon tvekan om att praxis ändrats med avseende på vad man anser motiverat att inkludera i en röstförklaring inför en statsminister-

omröstning. Inslaget av hård polemik (om än inga replikskiften) har varit vanligt förekommande ända sedan den långa regeringskrisen efter valet 2018. Det är också nu som Socialdemokraterna – efter att ha avstått från detta 1994, 1996 och 2014 – återfaller till att avge en röstförklaring trots att det var en företrädare för deras parti som nominerats till statsministerposten. Intressant nog anser sig Centerpartiet, men inga av de övriga borgerliga partierna, motiverade att göra detsamma 1991 och 2006, liksom Miljöpartiet 2014.

Något annat som har förändrats över åren, åtminstone för vissa partier, är principerna för huruvida ett parti som *inte* ingår i regeringen ska rösta nej eller avstå. Som framgått knäsatte Socialdemokraterna redan 1976 sin princip om att tolka omröstningen som att den inte bara handlar om statsministerkandidaten utan om den tillträdande regeringens program. De har därför röstat nej till alla regeringar de inte själva skulle ingå i utom en: den folkpartistiska minoritetsregeringen 1978, som kunde släppas fram just genom att S avstod från att rösta.

De borgerliga partiernas princip formulerades första gången i samband med statsministeromröstningen 1982 av Ulf Adelsohn (M):

Vid tidigare tillfällen har den moderata riksdagsgruppen röstat ja till talmannens förslag vid de tillfällen förslaget avsett regeringar i vilka vi ingått. Vi har avstått i det fall där den uppkomna parlamentariska situationen icke medgav ett bättre alternativ. Slutligen har vi röstat nej till talmannens förslag när ett enligt vår uppfattning bättre alternativ förelåg.

Denna princip kan de borgerliga i allt väsentligt sägas ha hållit fast vid. Men det bör samtidigt påpekas att tolkningen av vad som varit ett ”bättre alternativ” har varierat både mellan de borgerliga partierna vid samma tidpunkt och för samma parti vid olika tidpunkter. Vid den nyss nämnda omröstningen 1990 lade exempelvis Centerpartiet ned sina röster, med hänvisning till att talmannens förslag framstod som det enda möjliga, medan Folkpartiet och Moderaterna röstade nej med motiveringen att ett extraval hade varit att föredra. Efter valet 1994 var det Folkpartiets tur att avvika från de andra genom att rösta nej till Ingvar Carlsson (S) som statsminister med hänvisning till att han inte prövat möjligheten att bilda en majoritetsregering (C och M, liksom för övrigt KD, avstod). Utifrån exakt samma parlamentariska underlag valde dock Folkpartiet att avstå i omröstningen om Göran Persson (S) 1996, nu med motiveringen att det inte fanns några bättre alternativ.<sup>50</sup>

Vänsterpartiet (som det hette efter namnbytet 1990) har förändrat princip över åren. Fram till och med 1996 röstade de konsekvent ja till alla socialdemo-

Tabell 1: Statsministeromröstningar sedan 1974

Datum	Talman	Statsminister-kandidat	Regeringstyp	Regerings-partier
1976-10-07	Allard (S)	Fälldin (C)	Majoritetskoalition	C+FP+M
1978-10-13	Allard (S)	Ullsten (FP)	Enparti (minoritet)	FP
1979-10-11	Bengtsson (S)	Fälldin (C)	Majoritetskoalition	C+FP+M
1981-05-19	Bengtsson (S)	Fälldin (C)	Minoritetskoalition	C+FP
1982-10-07	Bengtsson (S)	Palme (S)	Enparti (minoritet)	S
1986-03-12	Bengtsson (S)	Carlsson (S)	Enparti (minoritet)	S
1990-02-26	Peterson (S)	Carlsson (S)	Enparti (minoritet)	S
1991-10-03	Troedsson (M)	Bildt (M)	Minoritetskoalition	M+FP+C +KD
1994-10-06	Dahl (S)	Carlsson (S)	Enparti (minoritet)	S
1996-03-21	Dahl (S)	Persson (S)	Enparti (minoritet)	S
2006-10-05	Westerberg (M)	Reinfeldt (M)	Majoritetskoalition	M+FP+C +KD
2014-10-02	Ahlin (S)	Löfven (S)	Minoritetskoalition	S+MP
2018-11-14	Norlén (M)	Kristersson (M)	Minoritetskoalition	M+KD
2018-12-14	Norlén (M)	Löfven (S)	Minoritetskoalition	S+MP
2019-01-18	Norlén (M)	Löfven (S)	Minoritetskoalition	S+MP
2021-07-07	Norlén (M)	Löfven (S)	Minoritetskoalition	S+MP
2021-11-24	Norlén (M)	Andersson (S)	Minoritetskoalition	S+MP
2021-11-29	Norlén (M)	Andersson (S)	Enparti (minoritet)	S
2022-10-17	Norlén (M)	Kristersson (M)	Minoritetskoalition	M+KD+L

*Kommentar:* Tabellen är baserad på riksdagens protokoll, med undantag för kolumnen ”tidsutdräkt” (i dagar), som för 1976-10-07 – 2019-01-18 baseras på Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2010). Tidsutdräkten för de återstående regeringsbildningarna har beräknats av författarna utifrån samma princip: de är baserade på antalet dagar mellan att statsministern begär sitt entledigande (2021), eller valdagen (2022), och respektive regeringsskifteskonselj. Den andra regeringsbildningen 2021 har här betraktats som *en* regeringsbildning, även om den på grund av att Miljöpartiet begärde utträde ur regeringen sedan dess budget röstats ned den 24 november kom att innehålla två statsministeromröstningar. Notera slutligen att den obligatoriska statsministeromröstningen efter valet 2018 inte inkluderats eftersom den inte handlade om en tillträdande statsminister.



## STATSMINISTEROMRÖSTNING OCH REGERINGSBILDNING

Röstförklaring	Utfall	Tids- utdräkt	Röstar ja	Röstar nej	Avstår	Från- varar
V+S	Godkänns	19	174	160	0	15
Alla utom FP	Godkänns	13	39	66	215	29
V+S	Godkänns	26	170	174	1	4
V+S+M	Godkänns	14	102	174	62	11
Alla utom S	Godkänns	19	179	0	147	23
Ingen	Godkänns	12	178	0	159	12
Alla	Godkänns	12	175	101	59	14
V+S+C+Nyd	Godkänns	19	163	147	23	16
Alla utom S	Godkänns	19	180	26	130	13
Alla utom S	Godkänns	4	178	0	154	17
V+S+C+MP	Godkänns	19	175	169	0	5
V+M+MP+SD	Godkänns	19	132	49	154	14
Alla	Avslås	–	154	195	0	0
Alla	Avslås	–	116	200	28	5
Alla	Godkänns	134	115	153	77	4
Alla	Godkänns	11	116	173	60	0
Alla	Godkänns	–	117	174	57	1
Alla	Godkänns	20	101	173	75	0
Alla	Godkänns	37	176	173	0	0

kratiska minoritetsregeringar. Den uttalade motiveringen för detta kunde variera en smula. År 1982 menade Lars Werner (V) att valet resulterat i en stabil vänstermajoritet, och att man därför utgick från att ”den nya regeringen skyndsamt lägger fram förslag för att uppfylla de fyra vallöften som vårt parti och Socialdemokraterna avgav i valrörelsen”. Det lät ungefär likadant 1990: VPK röstade ja eftersom regeringen bör utgå från den majoritet som bildas av Socialdemokraterna och VPK. Och Gudrun Schyman (V) säger 1994, något lakoniskt, att ”efter samtal med Ingvar Carlsson väljer vi att i dag rösta för en socialdemokratisk statsminister”. Två år senare, 1996, inleder hon med hård kritik mot Socialdemokraternas samarbete med Centerpartiet, men tillägger sedan: ”Mandatet som väljarna gav oss vid riksdagsvalet år 1994 att skapa rättvisa är grunden för vårt ställningstagande när vi nu väljer att stödja förslaget till ny statsminister.”<sup>51</sup>

Nästa gång det blir dags att rösta om en socialdemokratisk statsministerkandidat, efter valet 2014, lägger dock Vänsterpartiet ned sina röster i omröstningen om den tillträdande koalitionsregeringen mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Motiveringen, formulerad av gruppledaren Hans Linde (V), lyder nu: ”Från Vänsterpartiets sida gav vi ett löfte till våra väljare att vi inte skulle rösta ja till en regering där vi inte ingick.” En rödgrön trepartiregering, där även V tillåtits ingå, hade enligt Linde ”inneburit en starkare regering med ett bredare underlag i denna kammare”.<sup>52</sup> Vänsterpartiet har sedan konsekvent hållit fast vid denna sin nya princip och lagt ned sina röster i samtliga omröstningar om en tillträdande socialdemokratisk statsminister.<sup>53</sup> Som vi ska se får VPK/Vänsterpartiets tidigare princip konsekvenser för hur den negativa parlamentarismens princip fungerat i Sverige sedan den nya regeringsformens tillkomst.

Miljöpartiet har följt Vänsterpartiets sedan 2014 gällande princip: att bara rösta ja till regeringar i vilka de själva ingår, att lägga ned sina röster i statsministeromröstningar om socialdemokratiska enpartiregeringar samt att rösta nej till borgerliga regeringar. Detta har dock skett utifrån något olikartade uttalade motiveringar. År 1990 hävdade man att det skedde för att omröstningen inte handlade om regeringens politik, 1994 för att Miljöpartiet eftersträvat en majoritetsregering. ”Vi har ställt oss bakom att man kan bilda en minoritetsregering, men vi har också sagt att vi för att aktivt stödja valet av statsminister vill ha utfästelser om att kärnkraften kommer att börja avvecklas under mandatperioden”, anförde språkröret Marianne Samuelsson då i kammaren. År 1996 avstod MP från att rösta för att man konstruktivt ville bidra till regeringens politik. När Magdalena Andersson skulle tillträda som statsminister för en socialdemokratisk enpartiregering, sedan Miljöpartiet lämnat regeringen i november 2021, anförde gruppledaren Karolina Skog (MP) två argument för varför MP lade ned sina röster.

Det ena var att ett glastak krossats i och med att Magdalena Andersson skulle bli Sveriges första kvinnliga statsminister. Det andra, med udden riktad mot Centerpartiet, var att Miljöpartiet inte ville bryta mot principen ”att koppla ihop valet av statsminister med hens förmåga att få igenom en budget”.<sup>54</sup>

Sverigedemokraterna har aldrig formulerat en uttalad princip för sitt rösningsbeteende i statsministeromröstningarna. Men SD har hittills aldrig avstått. I praktiken har man röstat nej till alla socialdemokratiskt ledda regeringar, och ja till alla borgerliga (i praktiken den M+KD-ministär som aldrig tilläts tillträda 2018 samt till den nuvarande regeringen), alltså oavsett egen medverkan i regeringen. Man kanske därmed skulle kunna formulera det som att SD:s princip blivit att, ungefär som Vänsterpartiet före 2014, rösta ja eller nej till regeringens program – i ljuset av alternativen.

Vid sidan av att röstförklaringarna blivit fler och anförandena längre är det två andra saker som sticker ut ifråga om senare års statsministeromröstningar. Den första är att partilinjen vid tre tillfällen brutits. I januari 2019 röstade centerpartisten Helena Lindahl nej till Stefan Löfven som statsminister, trots att hennes parti efter det ingångna Januariavtalet enats om att avstå. Och både i juli 2021 och vid den andra omröstningen i november samma år avstod Liberalernas Nina Lundström, trots att hennes parti röstade nej.<sup>55</sup> Det andra som sticker ut är att en politisk vilde deltog i en statsministeromröstning – och dessutom, vid samtliga tre tillfällen, avgav en röstförklaring: den före detta vänsterpartisten Amineh Kakabaveh motiverade sitt beslut att avstå i juli 2021, samt att rösta ja i november samma år, med hänvisning till överenskommelser (eller ”särskilda uttalanden”) med Socialdemokraterna.<sup>56</sup>

Slutligen inträffade vid inte mindre än fyra av de senaste sju statsministeromröstningarna det ovanliga att samtliga riksdagens ledamöter närvarade. Fram till och med omröstningen 2014 är det som framgår av Tabell 1 långt ifrån ovanligt att cirka tio–tjugo ledamöter inte dyker upp i kammaren när talmannens förslag till statsminister ska röstas om. Men när kammaren skulle rösta om Ulf Kristersson som statsministerkandidat i november 2018 var uppslutningen mangrann. Detsamma gällde när Stefan Löfven tillträdde i juli 2021, Magdalena Andersson i november samma år och Ulf Kristersson i oktober 2022.

#### **HADE DET KUNNAT BLI ANNORLUNDA?**

Vi återvänder nu till frågan om statsministeromröstningarna gjort någon skillnad. Vi kan börja med att konstatera att utfallet i termer av vem som blev statsminister, och regeringens partimässiga sammansättning, inte i något enda fall skulle ha ändrats om talmannen fått utse statsminister själv, precis som kungen

## Partiledardebatt

Anna Kinberg Batra (M) skakar hand med Jonas Sjöstedt (V) efter ett replikskifte i partiledardebatten den 10 juni 2015. Debatten ägde rum under den korta tid som den så kallade Decemberöverenskommelsen gällde. Efter att Sverigedemokraterna i strid med gällande praxis valt att rösta även i slutvoteringen om budgeten (efter att det egna förslaget fallit) och då stödja oppositionens förslag ingick i slutet av december 2014 de fyra allianspartierna Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna en uppgörelse med de båda regeringspartierna Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Uppgårelsen innebar att ”största partikonstellation” skulle få regera och därtill vara garanterad att få igenom sitt budgetförslag i riksdagen. Decemberöverenskommelsen syftade till att hålla Sverigedemokraterna borta från inflytande men föll redan på hösten 2015 efter att först Kristdemokraterna och därefter Moderaterna hoppat av överenskommelsen. Vid denna tid tilltog polariseringen i svensk politik.

Vid podiet syns dåvarande talmannen Urban Ahlin (S).





fick göra före 1974. Denna slutsats följer av två premisser. Den första är att samtliga regeringar som tillträtt sedan 1974 hade klarat en misstroendeomröstning, hållen precis vid tiden för deras bildande. Grunden för denna premis är att en statsministeromröstning i själva verket är att betrakta som ekvivalent med misstroendeomröstning, med undantag för att ja- och nej-alternativen har omvänd innebörd. Medan det för att avsätta en statsminister i en misstroendeomröstning krävs att 175 eller fler ledamöter röstar för (ja), krävs för att avslå talmannens förslag till statsminister i en statsministeromröstning att 175 eller fler röstar mot (nej). Utifrån exemplet 1976, då 174 ledamöter röstade ja och 160 nej till talmannens förslag att utse Thorbjörn Fälldin till statsminister, hade alltså om en misstroendeomröstning i stället hållits 160 ledamöter röstat ja och 174 nej. År 1978, då 39 ledamöter (folkpartister) röstade ja, 66 (vänsterpartister och moderater) nej, medan 215 (socialdemokrater och centerpartister) avstod, hade i en misstroendeomröstning i stället 66 ledamöter röstat ja, 39 nej, medan samma 215 hade avstått.<sup>57</sup>

Den andra premissen för slutsatsen att statsministern (eller regeringens partimässiga sammansättning) inte i något fall påverkats av själva statsministeromröstningen är att talmannen, då denne föreslagit statsminister, i frånvaro av en statsministeromröstning i stället anteciperat utfallet av en omedelbar misstroendeomröstning. Denna premis är mer av ett antagande än en empiriskt grundad slutsats (som den första premissen). Det förefaller dock knappast vara ett särskilt långsökt antagande. Samtliga innehavare av talmansposten sedan 1974 har ansetts agera med oväld och åtnjutit ett så stort förtroende att de omvalts för minst ytterligare en mandatperiod om inte riksdagsmajoriteterna skiftat efter nästa val.<sup>58</sup> Varför skulle en talman, även om denne alltid är en partiföreträdare, utse en statsminister som omedelbart skulle komma att avsättas i en misstroendeomröstning? Argumentet är egentligen detsamma som för varför man i alla demokratiska konstitutionella monarkier utom Sverige accepterar att låta monarken, en statschef som ärvt sin titel, utse premiärminister. Det monarken i dessa fall gör är helt enkelt att antecipera utfallet av en omedelbar misstroendeomröstning.

Även om utfallet hade blivit detsamma hade tiden det skulle ha tagit för att bilda regering kunnat förkortas något utan statsministeromröstningen. Eftersom utnämmandet i frånvaro av en omröstning ändå rimligen måste göras av den efter valet nyttillträdde talmannen, skulle dock tidsvinsten inte ha blivit särskilt stor.<sup>59</sup> Efter ett val handlar det som regel om två dagar, vilket motsvarar tiden som upptas av de två bordläggningarna av talmannens förslag till statsminister. En normal regeringsbildning efter ett val hade med andra ord tagit sju-tio dagar utan en statsministeromröstning, i stället för nitton, som sedan 1974 varit det brukliga.

I vår studie av regeringsbildningen efter valet 2018 kom vi fram till att den långa processen inte hade kunnat förkortas mer än fyra dagar, från 134 till 130, om talmannens förslag inte behövt underkastas riksdagens omröstning.<sup>60</sup>

Vad gäller regeringsbildningarna mellan val hade de ändå förhållandevis snabba processerna 1978 (13 dagar) eller 1981 (14 dagar) knappast heller kunnat förkortas ytterligare, särskilt med tanke på att man då gjorde en ganska kreativ tolkning av riksdagsordningens bestämmelse och höll de två bordläggningarna samma dag.<sup>61</sup> Exakt varför det tog nio dagar innan man inledde den formella proceduren med att utse Ingvar Carlsson till Olof Palmes efterträdare som statsminister är höljt i dunkel, men det kan knappast ha berott på statsministeromröstningen.<sup>62</sup>

Regeringskriserna 1990 och sommaren 2021 har ett likartat yttre skeende, med en statsminister som avgår för att sedan åternomineras efter några dagars förhandlingar med sina stödpartier, och hade utöver de två dagarna för bordläggning knappast kunnat förkortas ytterligare.

Statsministerskiftet 1996, vilket tog fyra dagar, är den kortaste regeringsbildningsprocessen sedan vi fick vår nya författning. Med kravet på överläggningar (talmansrunda), två bordläggningar samt skifteskonselj dagen efter omröstningen kan en regeringsbildning med gällande regler inte ske mycket fortare. Det partiella undantaget utgörs av statsministerskiftet i november 2021. Hade talmannen kunnat utse statsminister utan krav på omröstning hade nämligen de sex dagar som förflöt mellan de två omröstningarna om Magdalena Andersson kunnat undvikas.<sup>63</sup>

Vad hade då hänt om beslutsregeln vid omröstningen sett annorlunda ut men allt annat varit lika?<sup>64</sup> Låt oss börja med det mer krävande alternativet: att en absolut majoritet av riksdagens samtliga ledamöter (alltså oavsett frånvaro) var tvungna att stödja talmannens förslag till statsminister. Man skulle då i förstone kunna tro att inga av Sveriges frekventa minoritetsregeringar hade kunnat tillträda. Men på grund av Vänsterpartiets redan nämnda princip att före 2014 rösta för även socialdemokratiska minoritetsregeringar i vilka de inte själva ingick skulle dessa (alltså 1982, 1986, 1990, 1994 och 1996) ändå kunnat tillträda. Efter Vänsterpartiets byte av princip kan dock entydigt konstateras att med krav på absolut majoritet hade koalitionsregeringen S+MP, med stöd av C och L genom Januariavtalet 2019, inte kunnat tillträda eftersom V enligt sin nya princip i så fall hade röstat emot den. Men det är å andra sidan det enda fall då detta säkert kan hävdas.

Efter valet 2014 hade V rimligen också röstat mot bildandet av den första Löfvenregeringen, men då är frågan hur Allianspartierna hade agerat. Hade de kunnat rösta för S+MP-koalitionen med samma argument som när de lade ned

sina röster, nämligen att de ”rödgröna” (S+MP+V) hade relativ majoritet?<sup>65</sup> Det kanske inte är troligt, men omöjligt är det inte. Man kan spekulera över om V och C, med en positivt formulerad omröstningsregel, kunnat tänka sig att rösta för Löfven respektive Andersson i syfte att slippa utlösa extraval i samband med regeringskriserna 2021. I frånvaro av något som stödjer en sådan tolkning är det kanske rimligast att tro att extraval hade blivit utfallet, men självklart är det återigen inte – att ”få skulden” för att ha tvingat fram ett extraval ett år före ordinarieval är en riskfylld strategi rent väljarstrategiskt, särskilt för mindre partier.

Omröstningsregelns betydelse före 2014 har kommit till uttryck vid bildandet av de borgerliga minoritetsregeringarna. Viss tvekan omgärdar 1978 års process och hur Socialdemokraterna skulle ha agerat om deras aktiva stöd krävts för att den folkpartistiska minoritetsregeringen skulle kunnat tillträda, men det mest sannolika är nog att de hade föredragit extraval.

Det är inte heller helt lätt att bedöma huruvida 1981 års minoritetsministär (C+FP) hade kunnat tillträda om kravet varit absolut majoritet vid tillträdet. Liksom Socialdemokraterna 1978 lade Moderaterna ned sina röster i omröstningen, men frågan är återigen om de skulle ha föredragit extraval framför att trycka grönt. ”Ett aktivt stöd”, sade Gösta Bohman i den moderata röstförklaringen i maj 1981, ”kan inte komma ifråga mot bakgrund av dessa två partiers skatteuppgörelse med socialdemokraterna och sedan de avvisat en ny icke-socialistisk trepartiregering”.<sup>66</sup> En bokstavlig tolkning av detta uttalande talar för att Moderaterna hade föredragit extraval, men tack vare den dåvarande moderatledaren Gösta Bohmans utförliga memoarer vet vi att extravalslinjen endast företrädde av en minoritet i den moderata partiledningen. Efter viss tvekan hade Bohman själv kommit fram till att föredra att ”tolerera” (det vill säga trycka gult för) C+FP-regeringen framför att kräva extraval, och detta kom – efter öppen votering i den moderata riksdagsgruppen – också att bli partiets ståndpunkt.<sup>67</sup> Nu kan det förvisso fortfarande inte med säkerhet fastslås att partiet hade fattat samma beslut om alternativen varit att rösta *grönt* eller att kräva extraval. Men det förefaller ändå vara den rimligaste slutsatsen.

Kanske svårast att avgöra är hur Ny demokrati skulle ha agerat 1991. Hade detta nytillkomna högeralternativ i svensk politik vågat inleda sin riksdagskarriär med att blockera bildandet av en borgerlig regering, eller hade de med en annorlunda formulerad beslutsregel helt enkelt kunnat byta sina avstår- mot ja-röster? Det är inte en enkel fråga att besvara. En jämförelse med 2022 är här på sin plats. Den borgerliga minoritetskoalitionsregering som då tillträdde hade kunnat tillträda även med en positivt formulerad omröstningsregel, eftersom SD röstade för den. En viktig skillnad mellan 1991 och 2022 är så klart att SD, till skillnad från



Nyd, fått till stånd ett avtal med regeringen på vilket de kunde grunda sina ja-röster. Men SD röstade som bekant ja till en M+KD-regering redan i november 2018, trots frånvaro av ens kontakter med regeringsalternativet, då utifrån ”den partisammansättning som man nu har lagt på bordet”.<sup>68</sup> Det är inte otänkbart att Nyd hade kunnat resonera på samma sätt 1991.

Men även om vi räknar in 1991 och 2021 års regeringsbildningar bland dem som hade fått ett annat utfall om det funnits krav på absolut majoritet vid omröstningen har alltså sju av tretton minoritetsregeringar sedan regeringsformens tillkomst ändå kunnat bildas.<sup>69</sup> Om beslutsregeln endast formulerats som *relativ* majoritet – att fler röstar för än emot – kan ytterligare två läggas till denna lista. Då hade nämligen även 1991 och 2014 års regeringar kunnat bildas.<sup>70</sup> Saken kan också formuleras i omvända termer: det är endast vid ett tillfälle, efter valet 2018, som det med säkerhet kan hävdas att den tillträdande minoritetsregeringen inte hade kunnat bildas givet en positivt formulerad beslutsregel vid statsministeromröstningen (eftersom V enligt sin nya princip röstat emot). Detta är en viktig påminnelse om att ”positiv parlamentarism” inte är någon garanti för bildandet av majoritetsregeringar.

#### STATSMINISTEROMRÖSTNINGENS VARA ELLER ICKE VARA

Vi har i detta kapitel dels genomfört en jämförande analys av regeringsbildningar i olika västeuropeiska länder, dels en noggrann genomgång av alla regeringsbildningar i Sverige sedan 1974. Resultaten av den jämförande analysen är att investiturregler spelar roll för förekomsten av minoritetsregeringar, men inte för hur lång tid det tar att bilda regering. Samtidigt finner vi att länder med investituromröstning, även sedan hänsyn tagits till beslutsregelns utformning, är känsligare för förändringar av partisystemet. Ett ökat stöd för extrempartier, vilket kan ses som ett mått på polarisering, leder till en högre frekvens av minoritetsregeringar och en mer komplicerad (långdragen) regeringsbildning – men bara i länder med investituromröstning. Frånvaron av investituromröstning kan ses som en ”ventil” som gör att ”trycket” på regeringsbildningen inte ökar i samma utsträckning när partisystemet förändras.

Detta resultat kan kombineras med vad som framkommit i vår genomgång av statsministeromröstningarnas betydelse för svensk regeringsbildning: att dessa inte i något fall har förändrat regeringens partimässiga sammansättning, att de fördröjt regeringsbildningen (om än marginellt) samt att de kraftigt partipolariserats över tid. Från att ha fungerat som en formell och hastigt överstökad avstämningsinstans har statsministeromröstningar i ökande utsträckning fått karaktären av politisk teater.

Innebär det att statsministeromröstningen kommit att göra mer skada än nytta? Det kan vara värt att påminna om de dubbla skälen till att den en gång infördes, båda knutna till talmannens nya roll i regeringsbildningsprocessen: dels som ett ”korrektiv mot ett från parlamentarisk synpunkt oriktigt val av statsminister” från talmannens sida, dels för att försäkra sig om att en av talmannen framhastad statsminister inte skulle ges möjlighet att ”utsläcka alla riksdagsledamöters mandat” – det vill säga utlysa extraval – innan riksdagen hunnit väcka misstroende.<sup>71</sup> I båda fallen handlar det alltså om en misstro mot talmannen, själv folkvald och i egenskap av partiföreträdare ett potentiellt partsintresse i regeringsbildningsprocessen. Redan efter valet 1978, då regelverket tillämpades för andra gången, kunde det dock konstateras att inget av dessa argument är särskilt starkt. Ett korrektiv finns redan i form av misstroendeförklaringsinstitutet. Och som Svea hovrätt påpekade i ett remissvar, redan då det nya förslaget till statsministeromröstning presenterades, hade hotet om ett framhastat extraval kunnat blockeras på särskild väg.<sup>72</sup>

Därmed inte sagt att det är enkelt att väga de svaga argumenten för statsministeromröstning mot argumenten emot den. Dessa motargument är nämligen inte heller särskilt starka i ljuset av huvudresultatet i detta kapitel: att omröstningen som sådan, med nuvarande utformning, egentligen inte gör någon större skillnad. Frågan om statsministeromröstningens vara eller icke vara kommer därmed mer an på hur den fungerar i Extremsituationer. Argumentet *mot* den vilar här på vårt resultat, som visar att den täpper till en säkerhetsventil mot vindkantringar av partisystemet. Argumentet för statsministeromröstning vilar i stället på möjligheten att vi en vacker (eller mulen) dag får en talman som *inte* utövar sitt ämbete med den oväld som hittills varit fallet.

Skulle några alternativ till nuvarande ordning slutligen skisseras kan man tänka sig följande:

1. Att återgå till ordningen som gällde före regeringsformen 1974 och alltså dels avskaffa statsministeromröstningen, dels återföra makten att utse statsminister från talmannen till statschefen.
2. Att avskaffa statsministeromröstningen och därmed göra talmannen till den som utser, inte bara föreslår, statsminister.
3. Att kombinera alternativ 2 med en regel som innebär att en regering fräntas möjligheten att utlysa extraval under en viss tidsperiod efter sitt tillträde (och alltså inte bara, som i dag, under en viss tidsperiod efter ett val).

4. Att kombinera alternativ 2 och 3 med en regel som gjorde det möjligt för riksdagen att avsätta talmannen, exempelvis som konsekvens av dennes hantering av en regeringsbildningsprocess.

Det första alternativet skulle föranleda en förnyad diskussion om monarkin och monarkens ställning i stort och lämnas därför därhän.<sup>73</sup> Det andra alternativet förefaller en smula riskabelt, även om det förefaller osannolikt att ett parti som lyckats få sin kandidat vald till talman skulle svara med att låta denne talman välja en statminister som omedelbart utlyste extraval. Om man önskar avskaffa statsministeromröstningen förefaller därmed något av alternativen 3 eller 4 rimligast att överväga.



# 8

*David Karlsson*

## KOMMUNERNAS MAKT

---

### Den kommunala självstyrelsen i det svenska statsskicket

*Den kommunala självstyrelsen är ett av de mest grundläggande koncepten i regeringsformen men också ett av de mest ifrågasatta. Följande analys, med utgångspunkt i spänningen mellan demokratiska och legalistiska perspektiv, visar att självstyrelsens omfattning i praktiken är en mer komplex fråga än vad principer och lagar kan fånga. Att självstyrelsen kodifierades i 1974 års regeringsform innebar ett erkännande av dess betydelse, men det är tveksamt om det även innebar ett konstitutionellt skydd.*

DET SVENSKA STATSSKICKET utmärker sig internationellt genom sin betydande decentralisering av offentlig makt till kommuner och regioner, och med 1974 års regeringsform fick den kommunala självstyrelsen ett tydligt konstitutionellt erkännande i Sverige. De svenska kommunerna och regionerna har funnits i över 150 år och Sverige är i dag ett av de länder i västvärlden som förlitar sig mest på kommuner och regioner<sup>1</sup> i produktionen av offentliga tjänster. De förtroendefulla relationerna mellan stat, regioner och kommuner har varit ett kännemärke, och en förutsättning, för den nordiska välfärdstatsmodellen.<sup>2</sup> Den svenska lokala demokratins dagsform är ganska god, med ett i internationellt

perspektiv exceptionellt högt lokalt valdeltagande och med medborgare som är nöjda med kommunernas service och demokrati.<sup>3</sup>

Men när vi står mitt i historiens ström är det svårt att avgöra om vi befinner oss i en tid där allt håller på att förändras, eller om allt kommer att bli vid det gamla. Om vi blickar tillbaka i historien i jakt på tidigare brytningstider för det kommunala självstyret och det svenska flernivåsystemet, framstår åren kring 1974, då den nya regeringsformen antogs, som ett omvälvande formativt moment. Men inte främst på grund av den konstitutionella reformen utan snarare för att självstyrelsens introduktion i regeringsformen sammanföll i tid med två andra betydelsefulla förvaltningsreformer som kom att forma det kommunsystem som fortfarande präglar vårt land. Det är dels den så kallade kommunblocksreformen där den nuvarande kommunindelningen fastställdes, dels avskaffandet av distinktionen mellan landskommuner, städer och köpingar och introduktionen av enhetskommunen 1971 (bekräftad genom den nya kommunallagen 1977). Det är svårt att övervärdera vad dessa reformer tillsammans har betytt för den svenska demokratin och välfärdsstaten under de decennier som följde.

Dessa reformer var dock på inget sätt avhängiga av den nya regeringsformen. De svenska kommunerna och deras autonomi hade redan fått sitt första erkännande i grundlagarna 1866, då en formulering om kommunal beskattningsrätt infördes som ett tillägg i 1809 års regeringsform (57 §). Detta skedde några år efter att det nya kommunsystemet hade etablerats i och med kommunalförfattningarna 1862. Regleringen av ansvarsfördelning i det svenska flernivåsystemet och det lokala demokratiska arbetet växte emellertid under självstyrelsens första hundra år stegvis fram i annan lagstiftning, främst genom kommunallagarna. Precis som för andra områden inom det svenska statskicket innebar kodifieringen av självstyrelsen i regeringsformen 1974 därför ett erkännande av en rådande praxis snarare än en ny inriktning.

Ytterligare en förändring i början av 1970-talet är här värd att beakta, nämligen införandet av enkammarriksdagen och omtolkningen av sambandet mellan stat och kommun. I tvåkamarsystemet utsågs riksdagens första kammare av landstingen, och således indirekt via de regionala valen. I stället infördes nu en gemensam valdag, för att understryka det starka sambandet mellan nationell och lokal politik. En sådan ordning är ovanlig, internationellt sett. Den gemensamma valdagen regleras inte i regeringsformen men har varit föremål för konstitutionell debatt och utredningars överväganden.<sup>4</sup> Från vissa håll argumenteras det för att den gemensamma valdagen lägger de lokala valen i skuggan och att återinförandet av skilda valdagar skulle främja möjligheterna till ansvarsutkrävande. Förespråkarna för den bestående ordningen kan peka på att valdeltagandet i lokala val blir

högre när de sker samtidigt som riksdagsval, samtidigt som en växande andel väljare gör självständiga ställningstaganden i de olika valen och lägger sin röst på olika partier (så kallad röstdelning). Denna debatt till trots har ingen förändring skett och den gemensamma valdagen har ett tydligt stöd i opinionen.<sup>5</sup>

För trots att många omständigheter som påverkar den kommunala självstyrelsen och dess praktik har förändrats sedan 1974, är det anmärkningsvärt hur mycket som fortfarande, åtminstone formellt sett, har förblivit konstant. En analys av de senaste fem decennierna i svenska kommuner är därför delvis en studie av hur *institutionell seghet* kan ta sig uttryck. Vi ser det inte minst genom att rikets indelning i kommuner och regioner har varit relativt konstant trots hårt förändringstryck. Och på många områden där nya arbetsformer etablerats sker det inom ramen för institutioner som skapats historiskt för andra ändamål. Institutionella regelverk med rötter långt före 1974 fortlever trots uppenbara krockar med normer om hur modern politik och offentlig förvaltning bör organiseras. Inte minst på den parlamentariska arenan kan vi se hur styrningslogiker helt omvandlats utan att de legala ramarna ändrats. På andra områden har stora förvaltningsreformer genomförts, som fått konsekvenser för hur den lokala demokratins praktik ser ut – till exempel genom marknadsiering och nämndavveckling – utan att sätta nämnvärda avtryck i den konstitutionella debatten om självstyrelsens och den lokala demokratins värden.

Det som emellertid skulle kunna tyda på att formerna för den kommunala självstyrelsen kan omprövas som konstitutionellt koncept framöver är det ifrågasättande av dess värden som präglar dagens samhällsdebatt. Och kanske i än högre grad bristen på röster som försvarar dessa värden. Kommunerna står också inför stora utmaningar på grund av demografiska förändringar i form av urbanisering och en åldrande befolkning som komplicerar upprätthållandet av välfärden, inte minst när det gäller bemanningen i kommunala välfärdsverksamheter.<sup>6</sup>

Utöver att säkerställa högkvalitativ välfärdsproduktion i hela landet förväntas kommunerna aktivt delta i att hantera de stora samhällsproblem som vårt land brottas med och bidra till lösningar på frågor som rör klimat, energi, krisberedskap, organiserad brottslighet och integration. I efterdyningarna av Corona-pandemin har ansvarsfördelningen mellan samhällsnivåerna kommit att problematiseras.<sup>7</sup> Och när detta kapitel skrivs utreds frågan om att staten helt eller delvis kan ta över huvudmannskapet för sjukvården – regionernas största ansvarsområde.<sup>8</sup>

Om vi står inför en ny brytningstid för den kommunala självstyrelsen, och hur kommuner och regioner i så fall kommer att utvecklas i framtiden, är frågor utan självklara svar. Den institutionella seghet som omger självstyrelsen kanske är en garant för att den befintliga ordningen består, men om nya kriser tas till

intäkt för behov av omstrukturering av den svenska modellen är det tveksamt om självstyrelsens försvarare är rustade med argument för att motstå krav på politisk maktcentralisering och nationell likriktning. Liksom vad självstyrelsens skydd i regeringsformen i det läget egentligen är värt.

### **SJÄLVSTYRET SOM KONSTITUTIONELLT KONCEPT: DEMOKRATI, JURIDIK OCH PRAKTIK**

De allra flesta länder, utom de riktigt små, har organiserat sig i ett flernivåsystem med en eller flera samhällsnivåer under staten. Vissa länder, till exempel USA och Tyskland, har valt en federal modell med en tydlig maktindelning mellan en federal nivå och en delstatsnivå, medan andra – som Sverige och de nordiska länderna – har en enhetsstatsmodell där staten otvetydigt är den suveräna nivån och de subnationella nivåerna har en autonomi vars omfattning riksdagen över tid kan öka eller minska, det vill säga kommunal självstyrelse.<sup>9</sup> Under historien har många synsätt på vad självstyrelse egentligen är och bör stå för förts fram, och frågan delar partier och samhällsfilosofer.<sup>10</sup>

Ur ett konstitutionellt perspektiv är kommunal självstyrelse först och främst ett sätt att organisera ett demokratiskt samhälle. Det märks inte minst genom att när den introduceras i regeringsformens portalparagraf nämns självstyrelsen jämte den representativa demokratin och parlamentarismen som de instrument genom vilka den svenska folkstyrelsen förverkligas. När implikationerna av att introducera konceptet som en av statsskickets grunder diskuterades i propositionen 1974, underströk regeringen:

[...] den stora betydelse som den kommunala självstyrelsen har för den svenska demokratin. Genom den kan demokratin idé om människornas medinflytande på angelägenheter som berör dem förverkligas i vid omfattning. Viktiga samhällsuppgifter kan decentraliseras till organ där de ombesörjs under hänsynstagande till skiftande lokala förhållanden. I det kommunala livet fostras medborgarna till ett intresse och ett ansvarstagande för samhällsfrågor som kommer också riksstyrelsen till godo. [Prop. 1973/90:188.]

Någon explicit definition av vad kommunal självstyrelse innebär finns däremot inte i regeringsformen, propositionen eller för den delen i någon annan svensk lag. Europarådets konvention om kommunalt självstyre, som Sverige ratificerade 1989 och som därmed är folkrättsligt bindande,<sup>11</sup> är däremot tydlig på den punkten och även här sätts den lokala demokratin i förgrunden:



Med kommunal självstyrelse menas kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse. Denna rätt skall utövas av fullmäktige eller församlingar, som skall bestå av ledamöter valda genom sluten omröstning i fria direkta val på grundval av allmän och lika rösträtt, och som kan ha inför dem ansvariga verkställande organ. [*Europeisk konvention om kommunal självstyrelse*, artikel 3.]

Precis som i regeringsformen framgår här att självstyrets centrala funktion är dess demokratiska roll. Detta blir ännu tydligare i konventionens inledning, där Sverige och övriga signatarstater skriver under på att ”kommunerna är en av de viktigaste grundstenarna i varje demokratiskt styrelseskick” och att medborgarnas rätt att delta i skötseln av offentliga angelägenheter kan utövas mest direkt på lokal nivå, samt att förekomsten av kommunal självstyrelse ”är ett viktigt bidrag till uppbyggandet av ett Europa som grundar sig på demokratiska principer och decentralisering av makten”.

I tolkningen av vad självstyrelse betyder finns emellertid sedan gammalt en motsättning mellan detta demokratiska perspektiv på självstyre och ett mer legalistiskt synsätt. Kontrasten går tillbaka på en diskussion mellan konkurrerande självstyrelsedoktriner som initierades på 1800-talet. I argumenten som främst betonar självstyrets demokratiska roll skönjs rester av ”naturrättsligt” färgade föreställningar. Enligt detta synsätt sågs kommunerna ha två roller, dels som en egen sektor, som är oberoende av staten, dels som en från staten delegerad sektor.<sup>12</sup> Bilden av självstyret som ett tudelat koncept lever i dag kvar i den svenska kommunalrätten, med en fri och av staten oreglerad del (*allmänkompetens*) och en av staten reglerad del (*den specialreglerade kompetensen*). Och ur det demokratiska perspektivet är allmänkompetensen ett uttryck för lokalsamhällets principiella rätt att på folkstyrets grund råda över sina egna angelägenheter, samtidigt som kommunen på ett antal områden genom speciallagar fått vissa obligatoriska uppgifter av staten.

Den doktrin som dock med tiden kommit att dominera hur lagstiftningen om kommuner och regioner har utformats i Sverige är den legalistiska. Synsättet bygger på att kommunerna fått *hela* sin kompetens från staten och att de ”kan ses som ett subsystem i den statliga förvaltningsapparaten”<sup>13</sup> Ur detta perspektiv betraktas allmänkompetensen – och därmed självstyrelsen – som en residual av handlingsfrihet som staten i nåder tilldelat kommuner och regioner, ”en fri sektor inom sådana områden som inte är obligatoriska enligt lag inom vilken de kan ombesörja sina egna angelägenheter”.<sup>14</sup> Även EU-rätten tenderar att betrakta

kommuner som en del av medlemsstaterna.<sup>15</sup> Med samma legalistiska logik kan en ökning eller minskning av denna autonomi inte beskrivas som en förstärkning eller försvagning av självstyrelsen, eftersom självstyrelsen aldrig är något annat än det handlingsutrymme som staten bestämt. I en av de mest använda läroböckerna på det kommunalrättsliga området inskräps till exempel detta synsätt med formuleringar som ”det bör noteras att kommunalt självstyre är ett rättsligt fenomen” och att det är ”svårt att hävda att det kommunala självstyret hotas då ytterligare uppgifter åläggs kommunerna.”<sup>16</sup>

Den tudelade synen på självstyret och den kommunala kompetensen med en tydlig uppdelning mellan en fri och en reglerad del har dock visat sig vara komplex och svår att upprätthålla. En genomgång av kommunernas och regionernas verksamheter visar att endast en mycket liten del kan sägas falla helt under allmänkompetensen. Inom denna kategori återfinns bland annat verksamheter inom kultur och fritid samt näringslivs- och turismfrågor. Den allra största delen av verksamheten (som vård, skola och omsorg) regleras av speciallagstiftning.

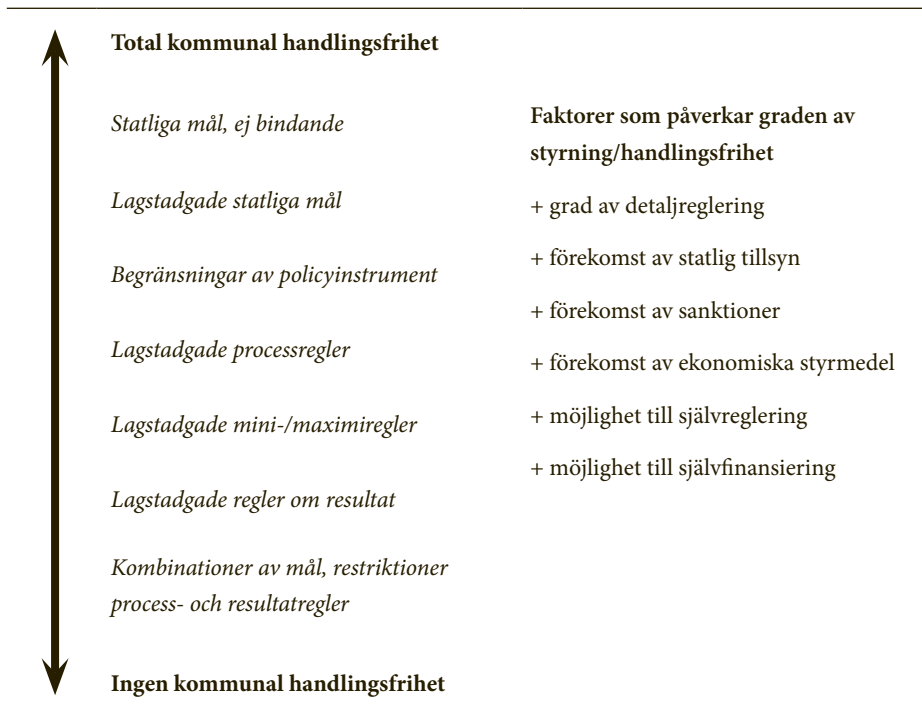
Men bara för att verksamheter är specialreglerade betyder det inte att kommunerna och regionerna saknar autonomi inom dessa områden. Ofta har speciallagarna en övergripande karaktär, och kommunerna och regionerna har stor frihet att bestämma verksamhetens upplägg, lokalisering, resurstilldelning och prioriteringar. Dessutom finns inom verksamhetsområden som normalt betraktas som en del av allmänkompetensen ofta statliga mål och restriktioner, däribland kulturpolitiska mål som påverkar lokal kulturpolitik eller folkhälsomål som inverkar på fritidspolitiken. På andra områden har staten definierat mål som kommuner och regioner uttryckligen förväntas anpassa sig till. Dessa följs upp av statliga myndigheter, men tvingande regler och sanktioner saknas ofta. Ett exempel är på detta är miljömålen.

Det bör noteras att även om allmänkompetensen ger kommunerna stor frihet inom oreglerade områden – förutsatt att de fokuserar på sitt eget territorium och medlemmarnas intressen – utnyttjar de flesta kommuner denna frihet endast i begränsad omfattning. Det har utvecklats starka samhällsnormer om att kommuner ska upprätthålla service även inom oreglerade områden. Begränsade resurser hindrar också kommunerna att göra mer långtgående reformer. Kommuner tenderar dessutom att efterlikna varandra, imitera rådande managementmodeller och hålla liknande ambitionsnivåer för att inte avvika från normen.<sup>17</sup> Det är därför svårt att identifiera kommunala verksamheter där handlingsfriheten är total, i meningen att staten varken har mål för politikområdet eller några restriktioner som begränsar tillgängliga policyinstrument. I sådana fall handlar det om perifera verksamheter.

Om självstyrelsens omfattning ska mätas i termer av kommunernas faktiska autonomi att hantera lokalsamhällets frågor, krävs i stället en komplex analys. En ekvation med en lång rad interagerande faktorer måste ställas upp. Inom ett visst verksamhetsområde kan regleringen vara svag men de ekonomiska drivkrafterna starka, medan motsatsen kan gälla någon annanstans. Icke-bindande målstyrning på ett område kan skapa en illusion av frihet, som i praktiken begränsas av disciplinerande tillsyn, medan detaljerade regler på ett annat område kan sakna påverkan eftersom de inte övervakas och avvikelser inte åtgärdas eller ens uppmärksammas. Friheten på oreglerade områden är omöjlig att utnyttja om resurser saknas för reformer.<sup>18</sup>

Figur 1 illustrerar hur kommunernas handlingsfrihet i praktiken kan variera beroende på statens styrmedel inom ett område. Dessutom redovisas i figuren andra faktorer vilka, oberoende av regleringsform, påverkar kommunernas autonomi, som möjligheten att genom självreglering och självfinansiering forma sina egna organisatoriska och ekonomiska förutsättningar.<sup>19</sup>

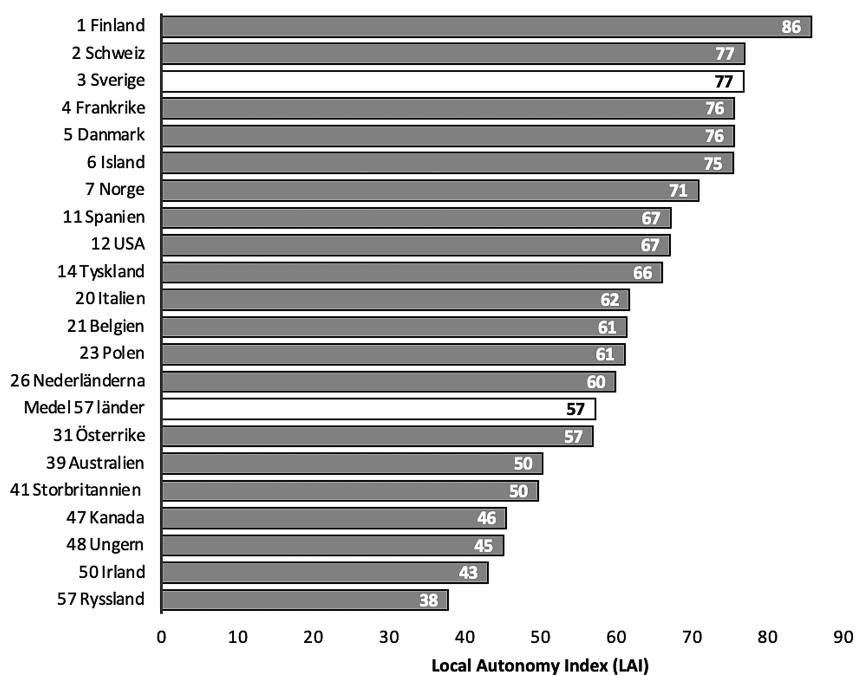
Figur 1: Grader av kommunal handlingsfrihet och faktorer som påverkar den



Kommentar: Bygger på Bengtsson & Karlsson (2012).

Självstyret som en produkt av många faktorer är också den slutsats man måste dra av den internationella litteratur som försökt mäta graden av självstyre i olika länder. Enligt LAI (*Local Autonomy Index*) som utarbetats av en forskargrupp under ledning av Andreas Ladner vid universitetet i Lausanne på uppdrag av EU-kommissionen, är det ett antal övergripande dimensioner som påverkar självstyrets omfattning. Bland dem märks statens rättsliga reglering, kapacitet och resurser, möjlighet till självreglering och att forma sin egen organisation samt kommunernas möjlighet att påverka den statliga politiken. Dessa komponenter mäts genom en rad indikatorer och slutar i en LAI-topplista där Sverige placerar sig på tredje plats bland 57 länder i Europarådet och OECD. Enligt LAI har självstyrelsen i Sverige stärkts en aning under de senaste tjugo åren på grund av att vissa verksamhetsområden decentraliserats, främst under början av perioden.<sup>20</sup> Men då tar LAI inte hänsyn till vissa andra trender som gått i motsatt riktning. Även om fler områden lagts över på kommunerna har staten blivit mer

Figur 2: Topplista över den kommunala självstyrelsens styrka (värden för ett urval av länder på LAI-index 2020)



Kommentar: Figuren presenterar resultat för ett urval av de 57 länder som LAI-index omfattar. Den bygger på uppgifter i Ladner, Keuffer & Barianen (2021, s. 74).

aktiv i sin styrning under samma period. Statsvetaren Stig Montin har noterat denna motsägelsefulla utveckling, och att principen om ”kommunal självstyrelse har markerats starkare än tidigare samtidigt som styrning och kontroll av kommunernas verksamhet har ökat.”<sup>21</sup>

Statskontoret följer löpande utvecklingen av relationerna mellan staten och kommunerna. I en rad rapporter har myndigheten beskrivit hur statens styrning över tid blivit mer intensiv. År 2023 konstaterar Statskontoret att vissa, framför allt mindre, regioner och kommuner i dag har svårt att hantera alla styrsignaler från staten på grund av otillräcklig kapacitet. Regeringen skruvar samtidigt upp förväntningarna på kommunsektorn genom att tillföra nya ansvarsområden. Detta gäller inte minst inom kärnområdena vård, skola och omsorg. Dessa ökningsar av antalet åtaganden har inte alltid återföljts av motsvarande finansiering, vilket försvårar kommunernas ekonomiska situation.

Dessutom styr regeringen kommunerna genom många riktade statsbidrag och omfattande kunskapsstyrning, som inkluderar uppdrag till myndigheter att utveckla riktlinjer. Inte minst de många riktade statsbidragen och deras återrapporteringskrav skapar ökade krav på administrativt arbete och därmed ökade kostnader i kommunerna. EU:s ökade styrning adderar ytterligare komplexitet, bland annat med införandet av nya funktioner som kommunsektorn tidigare inte behövt hantera. Indikationer finns på att statens styrmetoder ibland kan skada dess relation till kommunsektorn. Detta är, enligt Statskontoret, särskilt märkbart när kommunerna upplever att staten blundar för existerande problem med styrningen eller uppfattar statens styrsignaler som politiska meddelanden. Kommunsektorn har också svårt att hantera styrning som upplevs dras åt olika håll.<sup>22</sup>

Det finns också andra omständigheter som bidrar till att göra kommunerna mer lika varandra och som inte har direkt med statlig styrning att göra. En aspekt som lyfts fram av statsvetaren Henry Bäck är de politiska partierna som är verksamma på samtliga politiska nivåer. Partierna har därför en sammanlänkande effekt, som stärks av att de allra flesta riksdagsledamöter har en bakgrund i kommun- och regionpolitiken och en förankring i den lokala partiorganisationen.<sup>23</sup>

Stig Montin har därtill identifierat ytterligare faktorer som bidrar till en ökad nationell likriktning inom den kommunala politiken. Han beskriver utvecklingen som en tyst och successiv rörelse mot ökad statsintegration. Ett av dessa inslag är den ökade granskningsstyrningen som bidrar till likriktning, där särskilt statlig tillsyn spelar stor roll för ökad efterlevnad av nationella normer. Professionernas statsintegrerande roll är också betydande. Lärare, läkare, socialsekreterare

med flera arbetar visserligen för kommunala och regionala arbetsgivare, men de verkar samtidigt under klara nationella normer, som ofta upprätthålls av professionella nationella nätverk.<sup>24</sup>

Inte så sällan händer det att kommunerna brister i följsamhet mot statlig styrning och till och med bryter mot lagen.<sup>25</sup> Förklaringen kan ligga i att de inte vill följa styrningen, men ofta nog handlar det om att de inte förmår göra det. Med en legalistisk syn på självstyrelse är sådana avsteg förstået ett problem, och kommunalt lagtrots ses som ett hot mot rättsstaten.<sup>26</sup>

Ur ett demokratiskt perspektiv är den slutsatsen inte lika självklar. Kommunerna är satta att ta ett helhetsansvar för lokalsamhällets utveckling med begränsade resurser. Och när de ställs inför komplexa och ibland motstridiga krav från regering och statliga myndigheter, ser de sig tvungna att välja mellan vilka styr-signalerna de ska följa. Särskilt om finansieringsprincipen, det vill säga idén om att ökade statliga krav på kommunerna ska åtföljas av ekonomiska resurser, inte följs.<sup>27</sup>

Oavsett hur man ser på kommunalt lagtrots är statens sanktionsmöjligheter gentemot kommuner emellertid ytterst begränsade. Det går i och för sig att argumentera för att enskilda kommunala ansvariga beslutsfattare – eller politiska organ som kollektiv – skulle kunna ställas till svars för regelbrott i ökad utsträckning. Men i ett demokratiskt system är det ändå rimligast att det främst är medborgarna som får stå till doms över sina valda ombud. Och staten måste vara medveten om att delegering av ansvar för förvaltningsuppgifter till kommunal nivå automatiskt innebär att en betydande del av kontrollen upphör. Kommunerna må enligt ett legalistiskt synsätt formellt vara en del av statsapparaten, men i praktiken har kommunerna i vårt system en *de facto autonomi* som ligger helt vid sidan av det rättsliga regelverket.

En summering av denna diskussion om självstyrelse som konstitutionellt koncept är att det finns anledning att hålla isär den klassiska demokratiska synen från den legalistiska synen på självstyrelsen, baserade på naturrättsinspirerad idealism respektive rättslig formalism. Men det finns också skäl att understryka att frågan om självstyrelsens omfattning och hur den *de facto* tar sig uttryck i praktiken är en betydligt mer komplex fråga än vad principer och lagar kan fånga.

#### KAPACITETSFRÅGAN OCH KRAVET PÅ LIKVÄRDIGHET

Demokratins legitimitet bygger på idén att det folk som lever i ett samhälle ska ha rätt att påverka hur detta samhälle styrs. I demokratiteorin används det grekiska ordet *demos* för att beskriva det folk som styr sig självt i en demokrati. Hur ett

demos bör definieras och avgränsas på ett legitimt sätt är en av demokratiteorins mest svårlösta frågor, men ett ideal förknippat med den amerikanske statsvetaren Robert Dahl är att de vuxna människor som berörs av ett politiskt beslut också bör vara en del av det demos som fattar detta beslut.<sup>28</sup> I det idealet ligger implicit också att de som *inte* berörs av beslutet inte bör ingå i detta demos.

Utmaningen med att organisera ett samhälle enligt en sådan princip ligger i att olika politiska frågor kan påverka olika grupper av människor i varierande grad. Ett statsskick baserat på flernivåstyrning och kommunal självstyrelse är ett svar på detta demokratiska dilemma. Om politiskt ansvar kan fördelas mellan en suverän stat och självstyrande regioner och kommuner underlättas ambitionen att matcha politiskt beslutsfattande och ansvar med rätt demos. Vissa lokala frågor berör mycket få människor, vilket är förklaringen till att kommunerna i många länder är betydligt mindre än i Sverige. Men för att självstyret ska få en reell betydelse behöver kommunerna och regionerna också ha kapacitet att förverkliga de politiska beslut som den lokala folkviljan önskar. Dessa aspekter är särskilt aktuella i de nordiska länderna, där kommunerna har ett stort ansvar för välfärdsstatens produktion. En kommun måste ha tillräcklig systemkapacitet för att klara sina uppgifter som välfärdsproducent och kan därför inte vara för liten.<sup>29</sup> I systemkapaciteten inräknas ekonomiska och personella resurser, specialistkompetens och anpassningsförmåga. Att säkra kommunernas kapacitet att utföra sina välfärdsuppgifter var också en vägledande tanke bakom kommunblocksreformen. Inga strikta krav på storlek fastställdes när kommuner slogs samman, men utredningen som föregick reformen rekommenderade att de borde ha åtminstone 8 000 invånare.<sup>30</sup> År 1974 brukar räknas som slutpunkten på reformen, även om den sista sammanslagningen genomfördes först 1977. Då hade antalet kommuner minskat från 1 037 före reformen till som lägst 277. Av de nya kommunerna hade endast 38 färre än 8 000 invånare och mediankommunen låg på 15 780 invånare.

Under kommande decennier, fram till år 2022, skulle Sveriges befolkning komma att öka med 27 procent. Under samma period låg invånarantalet för mediankommuner relativt konstant på kring 16 000, och antalet kommuner med färre än 8 000 invånare ökade (till 48 kommuner år 2022). Anledningen var att befolkningsökningen främst var koncentrerad till storstadsområdena medan kommunerna på landsbygden stagnerade eller krympte. Hela 43 procent av kommunerna hade färre invånare år 2022 än de hade 1977. Att så många kommuner krymper är ett synnerligen svårhanterligt problem, och många kommuner kämpar i motvind för att vända trenden.<sup>31</sup> Och skillnaderna mellan svenska kommuner har ökat inte bara när det kommer till befolkningsstorlek, utan även på

flera andra områden, som befolkningens utbildningsnivå, andel invånare födda utomlands och inkomstfördelning.<sup>32</sup>

Både de problem som kommunerna brottas med och deras förutsättningar att lösa dem skiljer sig således kraftigt åt, och Sverige, som sedan gammalt varit ett land med stora geografiska variationer dras med tiden ytterligare isär. Samhällsförändringarna skapar också ett stort förändringstryck på flernivåsystemet.

Under 2000-talet har våra nordiska grannländer genomfört strukturreformer på kommunal och regional nivå för att möta liknande problem, och en rad utredningar har berört frågan om Sveriges framtida indelning.<sup>33</sup> Röster har höjts för att många av Sveriges kommuner och regioner är för små för att kunna hantera sina kärnuppgifter i framtiden. Men det har visat sig ovanligt svårt att hitta lösningar på dessa problem. Den folkliga motviljan mot strukturreformer är stor, och det har inte gått att samla ihop den politiska enighet som en reform skulle kräva. Med undantag för den partiella regionreformen i slutet av 1990-talet, då storregionerna Västra Götaland och Skåne bildades, har inga sammanslagningar av kommuner eller regioner skett sedan 1977. I stället har 13 kommunindelningar medfört att antalet kommuner i Sverige i dag är 290.

Att det under senare decennier har varit så svårt att reformera kommunstrukturen för att anpassa den till den föränderliga verkligheten bidrar knappast till att öka möjligheterna för kommuner och regioner att effektivt möta framtidens utmaningar. Men även om det finns goda argument för att vissa aspekter av den lokala och regionala demokratin skulle kunna förstärkas genom att göra kommunerna större – till exempel genom att större och stabilare partiorganisationer främjar en välfungerande konkurrensdemokrati och ger större rekryteringsunderlag för kvalificerade förtroendevalda<sup>34</sup> – finns det betydande risker med att genomföra strukturreformer som går emot medborgarnas vilja. Tvångssammanslagningar riskerar att allvarligt undergräva den legitimitet för självstyrelsen som en reform skulle syfta till att stärka.<sup>35</sup> Och rädslan för medborgarnas missnöje är sannolikt en viktig förklaring till varför politiker som i grunden ser behov av strukturreformer avstår från att implementera dem.<sup>36</sup>

Vissa röster har höjts för att ett asymmetriskt kommunsystem skulle bidra med lösningar, något som i viss mån skulle kunna innebära en återgång till principer som fanns före enhetskommunens införande 1971. Små kommuner skulle då kunna finnas kvar men avlastas ansvar på vissa områden, till grannkommuner, regionen eller staten. Sådana propåer har dock hittills inte fått gehör.<sup>37</sup>

Den lösning på kapacitetsproblematiken som i stället har vunnit mark är mellankommunal samverkan.<sup>38</sup> Även om samverkan i både informella och formella sammanhang har förekommit sedan länge, har den ökat avsevärt de senaste



åren. Kommunerna samordnar sin verksamhet och erbjuder tjänster tillsammans genom kommunalförbund, gemensamma nämnder, bolag och avtalsamverkan. Målet är att dra nytta av stordriftsfördelar som en större organisation kan erbjuda utan att det krävs några sammanslagningar. Erfarenheterna av samverkans effektivitetsvinster är dock omdiskuterade och tycks vara mer påtagliga inom vissa verksamhetsområden än andra. Samtidigt väcker den ökade samverkan berättigad oro när det gäller demokratin. Beslut som fattas av mellankommunala samverkansorgan, som i många fall är helt okända för medborgarna, minskar deras möjlighet att få insyn i beslutsprocessen och utkräva ansvar. Även kommunpolitiker, som ofta är mycket positiva till samverkan, upplever det som svårt för medborgare och det folkvalda fullmäktige att utöva inflytande över samverkansorganen.<sup>39</sup>

Risken är därför att även i de fall samverkan lyckas bidra till att säkra välfärdsproduktionen i avfolkningsbygder sker det till priset av försvagat folkligt inflytande över hur verksamheten styrs. Även om prioritering av välfärds kvalitet före möjlighet till inflytande är en avvägning som en del medborgare i avfolkningsbygd kanske skulle föredra, riskerar det växande antalet, och delvis överlappande, samverkanslösningarna på sikt att underminera det kommunala självstyrets demokratiska grund.

Ytterligare en lösning som framförts på kapacitetsproblemet är olika former av förstärkning, det vill säga att staten skulle gå in och ta över ansvar för kommunala och regionala uppgifter. För både regionernas och kommunernas största verksamhetsområden – skola och sjukvård – finns från vissa politiska partier förslag om förstärkning eller i varje fall förstärkt statlig kontroll. En sådan reform skulle vara en dramatisk förvaltningspolitisk omsvängning, eftersom statliga myndigheter sedan 1970-talet kraftigt minskat sin lokala närvaro runt om i landet. Och om sådana reformer genomfördes skulle den svenska självstyrelsens omfattning i grunden förändras och Sverige skulle sjunka som en sten i *Local Autonomy Index*.

Den faktor som troligen mer än någon annan bidrar till att frågan om självstyrets strukturella utmaningar och flernivåsystemets framtida organisering får sådan politisk sprängkraft är den ökade fokuseringen på det politiska värdet *likvärdig service*. Detta värde, som har ett betydande stöd i opinionen, bygger på ett ideal om nationell jämlikhet. Om alla medborgare i ett land ska betraktas som jämlika, förväntas de enligt detta ideal också behandlas lika och få likvärdig service från den offentliga sektorn oberoende av var de bor.<sup>40</sup>

Den nationella jämlikheten står emellertid i en problematisk relation till kommunal självstyrelse.<sup>41</sup> Variation i tjänsteutbudet mellan kommuner uppstår natur-

ligt när de på självstyrelsens grund väljer olika tillvägagångssätt och ambitionsnivåer för sin verksamhet. En viss servicevariation är således en given och önskad effekt av att basera ett statsskick på kommunalt självstyre. Spänningen mellan lokal autonomi och nationell jämlikhet är därför på sätt och viss given när offentlig förvaltning organiseras i flernivåsystem. I Norden är dock denna politiska värdekonflikt särskilt accentuerad på grund av två omständigheter. För det första är ansvaret för offentliga tjänster i de nordiska länderna ovanligt decentraliserat till de regionala och lokala nivåerna och, för det andra, är de nordiska välfärdstaterna traditionellt grundade på egalitära ideal.<sup>42</sup>

I ett system där decentraliserad serviceproduktion och social jämlikhet är två av de mest framstående dragen, befinner sig politiska ledare på samtliga samhällsnivåer i ett särskilt känsligt politiskt dilemma. Under 2000-talet har de folkvalda politikerna i Sverige på lokal, regional och nationell nivå i återkommande enkätundersökningar fått ta ställning till frågor om kommunalt självstyre och likvärdig service.<sup>43</sup> Resultaten är tydliga: i början av årtiondet var stödet för att öka självstyret respektive likvärdigheten ungefär lika starkt. Men stödet för förstärkt självstyre minskade under 2010-talet bland kommun- och regionpolitiker (bland riksdagsledamöter har intresset för att minska statens inflytande över kommunerna varit konstant ljummet under perioden). Utvecklingen av kommunpolitikernas åsikter tycks därmed också sammanfalla med andra trender under perioden, där ökad statlig styrning och mer indirekta former av statsintegrering påverkat kommunernas förutsättningar.<sup>44</sup> Och det är inte endast på den politiska arenan som denna värdeförskjutning har skett. Förvaltningsforskaren Vicki Johansson och hennes kollegor har undersökt förändringar i kommunala tjänstepersoners attityder kring sin roll, från 1970-talet till 2010-talet, och funnit att det över tid skett en förskjutning med minskat stöd för självstyrelse och ökat stöd för att staten borde tvinga kommunerna att bli mer lika.<sup>45</sup>

Den mest anmärkningsvärda förändringen är dock en tydlig motsatt rörelse i opinionen när det gäller målet att verka för likvärdig service i hela landet. Stödet för likvärdighet har stigit i samtliga partier – från Vänsterpartiet till Moderaterna – och på samtliga politiska nivåer. Att vara positiv till likvärdig service är därför i dag närmast att betrakta som en hegemonisk position i svensk politik och förvaltning. Likvärdighet tenderar på så vis att likna så kallade *valence-värden* som hållbarhet eller tillgänglighet, det vill säga politiska värden som ofta har en hög abstraktionsnivå och stark känslomässig attraktivitet och därför accepteras av nästan alla.<sup>46</sup> Samtidigt kan det under ytan hos valence-värden finnas en hög grad av variation när det gäller tolkningen av hur värdena ska förstås och förverkligas.

Och mycket riktigt finns det inte någon enhetlig tolkning av vad likvärdighet innebär. I själva verket återfinns inom diskursen kring likvärdighet samma klassiska skiljelinjer som när det gäller jämlikhetsideologi, det vill säga om det som ska vara lika eller likvärdigt är de ekonomiska förutsättningarna att bedriva verksamhet, kvaliteten på verksamheten eller verksamhetens utfall. Innebär likvärdighet att varje kommun och skola får samma resurser per elev eller att en omfattande omfördelning bör ske mellan skolor och inom kommuner beroende på elevunderlagets förutsättningar?<sup>47</sup> På dessa frågor har olika partier förstås helt olika svar.

Den vanliga tolkningen av konflikten mellan självstyrelse och likvärdighet är att det är en äkta värdekonflikt där lokal autonomi är svåröfrenligt med idén om nationell jämlikhet. Med den tolkningen står svenska politiker således inför ett val. En väg är att bejaka, eller åtminstone acceptera, servicevariationen om de vill stärka självstyret och genom ökad decentralisering anpassa tjänster efter lokala förhållanden. Den motsatta vägen är att öka den statliga kontrollen och styrningen för att reducera servicevariationen. Om vi betraktar den faktiska utvecklingen är det den senare strategin som fått företräde. Statsvetarna Gissur Erlingsson och Jörgen Ödalen menar att när konflikter mellan likvärdighet och självstyrelse uppstår tycks självstyrelseprincipen numera närmast regelmässigt få ge vika. Och de varnar för att statens strävan att öka likvärdighet genom ökad detaljstyrning och borttagning av verktyg och ansvarsområden som ligger inom kommunernas befogenhetsfär hotar självstyrets framtid.<sup>48</sup>

Men kanske är relationen mellan självstyrelse och likvärdighet mer komplex än så. Även om strävan efter ökad likvärdighet i landet och förstärkt självstyrelse normalt tolkas som motsatta mål, visar politikerundersökningarna att en majoritet önskar båda utvecklingarna. Cirka åttio procent av de kommun- och regionpolitiker som uppger att de vill stärka självstyret vill samtidigt verka för likvärdighet.<sup>49</sup> En möjlig tolkning av dessa opinioner är att självstyret inte nödvändigtvis står i konflikt med likvärdighetssträvanden utan till och med kan ses som ett instrument att förstärka likvärdigheten – beroende på hur konceptets ska tolkas. Det går att argumentera för att genom att decentralisera beslut och serviceproduktion för att möjliggöra en anpassning av verksamheter till unika lokala förutsättningar och behov, blir servicetjänsterna om inte lika så kanske ändå kvalitetsmässigt mer likvärdiga än om de skulle detaljstyras från Stockholm enligt rigida nationella normer.

Statsvetaren Anders Lidström är en av dem som varnat för att ökad statlig detaljstyrning inte med automatik leder till större likvärdighet. Han pekar på att de krafter som skapar variationen främst ligger i de skilda förutsättningar som kom-

munerna har, kopplade till lokala socioekonomiska och demografiska förhållanden. Effekterna av dessa förutsättningar upphör inte för att den statliga styrningspiskan viner hårdare eller för att huvudmannskap överförs på staten. Lidström argumenterar också för att om staten vill främja likvärdig service borde den i stället fokusera på att motverka de krafter som skapar olikheter mellan kommunerna.<sup>50</sup>

### **SJÄLVSTYRETS FORMELLA OCH INFORMELLA SIDOR**

I en antologi fokuserad på regeringsformen hamnar den del av vår konstitution som är nedtecknad i lag naturligt i centrum. Men många spelregler i politiska system är inte nedskrivna. De amerikanska statsvetarna Gretchen Helmke och Steven Levitsky har identifierat informella institutioner som särskilt intressanta i sammanhanget och menar att om vi inte beaktar de informella reglerna är risken att vi missar många av de viktigaste incitamenten och begränsningarna som ligger till grund för politiskt beteende.<sup>51</sup>

Tydliga exempel på hur informella regler av konstitutionell art kan fylla ut de formella får vi om vi går till kommunallagen, som ibland omtalas som ”kommunernas konstitution”. Det är i denna lag som riksdagen har lagt fast både de regler som begränsar självstyret och vilka den lokala demokratis institutioner är och hur maktfördelningen dem emellan ser ut. En grundprincip i kommunallagen liksom i regeringsformen är att politisk makt i Sverige utövas kollektivt, av folkvalda och indirekt valda organ, och endast undantagsvis är beslutsmakt delegerad till enskilda politiker. Anders Lidström har beskrivit denna politiska kollektivism som en nyckelfaktor i svensk politisk kultur.<sup>52</sup>

I länder där kommuner styrs av borgmästare är det däremot vanligt att dessa förses med formella beslutsbefogenheter, som en parallell till presidenters exekutivmakt i presidentiella system på nationell nivå. Den roll som i svenska kommuner närmast motsvarar andra länders borgmästare är kommunstyrelsens ordförande (KSO), som i internationell jämförelse har en mycket svag formell ställning i förhållande till fullmäktige och förvaltning.<sup>53</sup> Trots detta visar studier att svenska KSO:s inflytande över den lokala politiken inte alls är mindre än borgmästares i andra länder. Skälet är att KSO:s auktoritet bygger helt på informella regler och förväntningar. När makten inte är formaliserad blir den avhängig av individuella aktörers egenskaper och rolltolkningar. En KSO kan ibland ensam dominera den lokala politiska scenen i årtal, ibland vara en kortlivad staffagefigur. Ett tecken på detta är den stora variationen i KSO:s inflytande i olika kommuner. Skillnaderna i hur detta inflytande upplevs mellan kommuner i Sverige är större än skillnaderna mellan en genomsnittlig svensk KSO och en borgmästare i länder med helt annorlunda kommunsystem.<sup>54</sup>

Ett annat område där skillnaderna mellan lagens bokstav och självstyrelsens praktik är anmärkningsvärt stora är styrelseformen, det vill säga vilka partier som egentligen styr svenska kommuner och regioner. Om man endast läser kommunallagens paragrafer är den styrelseform som framträder *samlingsstyret*, där valet inte producerar några vinnare eller förlorare utan alla partier som är tillräckligt stora får ta plats i de exekutiva organen. Huvudprincipen är kollektivt ansvar. Samlingsstyret har tillämpats i kommuner och regioner sedan rösträtten infördes och har sina rötter i en tid när kommunerna präglades av samförståndsanda och låg grad av partipolitisering. I andra demokratimodeller förväntas partier uppträda som varandras motståndare. I samlingsstyret är däremot normen att partierna ska samarbeta, resonera sig fram till gemensamma lösningar som alla kan stå ut med och ta kollektivt ansvar för den förda politiken. Samlingsstyret är sålunda en demokratimodell som värderar pragmatism, dialog och konsensus.<sup>55</sup>

Mot den bakgrunden kan det vara värt att påminna om att regeringsformens portalparagraf slår fast att folkstyrelsen i Sverige förverkligas genom "ett parlamentariskt statsskick". Denna skrivning följs inte av undantaget "... utom i kommunerna där samlingsstyre råder". Sedan decennier har många röster höjts för att stärka parlamentarismens principer i kommunerna, till exempel genom att låta kommunstyrelsen besättas av medlemmar från en styrande majoriteten.<sup>56</sup> Stödet för den demokratimodell som kallas *konkurrensdemokrati*<sup>57</sup> – det vill säga en partibaserad representativ majoritetsdemokrati baserad på parlamentarismens principer – bland svenska kommunpolitiker är starkt, särskilt i internationell jämförelse.<sup>58</sup> Men trots att upprepade utredningar föreslagit att formaliserad kommunal parlamentarism skulle kunna prövas, åtminstone på frivillig grund, har statsmakterna avstyrat det hela.<sup>59</sup> Det är därför även den senaste versionen av kommunallagen bygger på samlingsstyrets princip, även om några paragrafer antyder att det faktiskt kan finnas en politisk majoritet i kommunen.

Trots avsaknaden av formellt stöd har ändå konkurrensdemokrati baserad på parlamentariska principer etablerats som demokratimodell i samtliga svenska kommuner.<sup>60</sup> Precis som på nationell nivå<sup>61</sup> inträder efter kommunalvalet en process där partierna som valts in i fullmäktige formerar ett styre för den kommande mandatperioden. Ingen kommunal regering bildas dock, utan styret uppstår på i huvudsak informell grund. Vilka partier som styr kan noteras genom (oreglerade) majoritetsmarkeringar, det vill säga att ordförandeposter i styrelser och nämnder normalt tillsätts av politiker från styret. Styrets exakta sammansättning av partier kan emellertid ofta vara oklar. Ett parti kan exempelvis tolerera styret och samarbeta i centrala frågor, utan att det officiellt räknas som en del av styret.

Mindre partier som anses ingå i styret kan vara för små för att få representation i styrelsen eller nämnderna, vilket innebär att de inte har någon plattform för att verkligen påverka politikens genomförande. Någon motsvarighet till riksdagens misstroendeförklaring när styren förlorar stöd i fullmäktige finns inte. Detta sätt att tillämpa konkurrensdemokratien inom samlingsstyrets formella institutioner har av Henry Bäck kallats för *kvasi-parlamentarism*.<sup>62</sup>

KSO:s makt har förvisso alltid varit stark, men mycket tyder på att postens ställning har stärkts i takt med att politikerrollen har professionaliserats och maktkoncentrationen i kommunerna har ökat.<sup>63</sup> Konkurrensdemokratien har vuxit fram stegvis sedan 1960-talet i takt med att partipolitiseringen tilltog och konfliktnivåerna ökade<sup>64</sup>, och det var först på 2000-talet som idén om styren som höll ihop över en hel mandatperiod slog igenom i hela landet. Dessa två exempel, KSO:s starka ställning och den kommunala kvasi-parlamentarismen, visar på hur några av självstyrelsens och den lokala demokratins mest centrala mekanismer har utvecklats över decennierna utan någon som helst konstitutionell reform från statens sida. Tvärtom har riksdag och regering envist bibehållit regler om kollektivt beslutsfattande och samlingsstyre trots att den lokala demokratins praktik bygger på helt annorlunda informella principer. De två trenderna är därmed dels exempel på hur informella konstitutionella regler inte bara kan komplettera utan ibland också i det närmaste ersätta de formella reglerna, dels på institutionell seghet i så måtto att de formella politiska institutionerna i decennium efter decennium fortsätter att baseras på demokratilogiker som inte längre tillämpas.

#### **RELATIONEN MELLAN KOMMUNAL POLITIK OCH FÖRVALTNING**

En av de största skillnaderna mellan det politiska arbetet i stat och kommun är relationen mellan politik och förvaltning. På statlig nivå upprätthåller regeringsformen en tudelning mellan statsmakterna och förvaltningen som brukar omtalas som förbud mot ministerstyre.<sup>65</sup> På kommunal nivå finns ingen sådan tudelning. Förklaringen ligger i de kommunala nämndernas unika roll.

Den allra största delen av de förtroendevalda politikerna i Sverige är indirekt valda ledamöter i kommunala och regionala nämnder, vars huvudsakliga uppgift är att styra förvaltningens arbete. I jämförelse med andra länder i Europa är det traditionella svenska systemet på denna punkt exceptionellt. På de flesta andra håll är den politiska exekutiven, det vill säga de politiker som ägnar sig åt att styra förvaltningens verksamhet och förverkliga de mål som den beslutande församlingen har satt upp, en mycket liten skara. Bakgrunden till detta ligger i hur den svenska kommunala förvaltningen växte fram under kommunernas första

hundra år, då de kommunanställda var mycket få och den kommunala organisationen i allt väsentligt upprätthölls av de förtroendevalda. Det var då också naturligt att myndighetsbeslut mot enskilda som decentraliserats till kommunerna lades på de politiska nämnderna. Genom att de förtroendevalda utnyttjades i förvaltningen kunde kommunen tillgodogöra sig deras praktiska erfarenhet och deras kunskap om och intresse för den egna bygden. Utan större extra kostnader och med lokal anpassning stegvis kunde kommunerna därför ta hand om nya och vidgade uppgifter. I 1945 års kommunindelningkommitté sammanfattades detta: ”Vilka möjligheter till fri och sund utveckling ett sådant system innebär i jämförelse med ett uppifrån i detalj dikterat reglerat och kringskuret statsförvaltningssystem ligger i öppen dag”.<sup>66</sup>

Under 1950- och 1960-talen fanns anledning att diskutera om nämndernas roll skulle bestå, och gång på gång bestämde sig staten för att det fanns skäl för detta. Som att till exempel socialvårdens personliga karaktär skulle få större förtroende om de förankrades hos förtroendevalda. De omfattande reformerna på 1970-talet och senare revisioner av kommunallag och speciallagstiftning har i grunden inte ändrat på dessa förhållanden.<sup>67</sup>

Fortfarande i dag fattar kommunpolitiker beslut om myndighetsutövning mot enskild. I rättslig mening anses de kommunala nämnderna vara en del av förvaltningen och i många lagar är det nämndens ansvar som regleras. Det är också påfallande hur lite kommunallagen har att säga om de kommunanställda. De är enligt den senaste Kommunallagsutredningen rättsligt sett endast att betrakta som ”biträden åt nämnderna”.<sup>68</sup>

Nämndernas roll är på så vis ett exempel på en extrem institutionell seghet, där regelverk från en för ett sedan länge övergivet system lever kvar, trots att de oklara skiljelinjerna mellan politik och förvaltning har problematiserats av många. Lokalt har problemet hanterats genom olika typer av managementreformer med syftet att hålla isär politik och förvaltning. Inte minst har marknadsiseringslösningar motiverats med sådana argument.

Ett problem som dock uppstår när politiker får mindre direkt ansvar för verksamheten är att kommunala fritidspolitiker förväntas ägna sig åt mer abstrakt mål- och visionsstyrning, medan makten över politikens verkställighet läggs på förvaltningen. Det riskerar att medföra konkreta lokala sakfrågor som ligger medborgarna varmt om hjärtat flyttas bort från den politiska arenan samtidigt som det blir svårt att väcka medborgerligt engagemang för de visioner politikerna arbetar med. Och inte minst riskerar det att redan ytterligare stärka tjänstepersonernas redan stora inflytande över fritidspolitikerna. Å andra sidan finns det kommuner där förvaltningen partipolitiserats och det politiska inflytandet över

de kommunanställdas arbete går utöver vad som normalt anses önskvärt, och kommundirektören, den högste tjänstepersonen i kommunen, dras in i den politiska sfären.<sup>69</sup>

Samtidigt som nämndsystemet är en av de senaste av de kommunala institutionerna är det också bland nämnderna som några av de allra största förändringarna har skett i kommunal politik och förvaltning sedan 1970-talet. Sedan 1991 års kommunallag öppnade för kommunerna att bestämma sin egen politiska organisation har antalet nämnder i Sveriges kommuner kontinuerligt minskat. Tidigare hade även små kommuner en bred uppsättning sektorsnämnder, men i dag har ett växande antal kommuner valt att helt avskaffa nämnder utöver kommunstyrelsen och, i förekommande fall, infört en så kallad myndighetsnämnd. För att ersätta nämndernas beredande funktion har många kommuner i stället inrättat beredningar under fullmäktige. Och för att underlätta att styrelsen tar över nämndernas exekutiva funktion har man inrättat utskott under detta organ.<sup>70</sup>

Det styrningsideal som brukar användas för att motivera och legitimera dessa förändringar bygger på ett kritiskt synsätt på sektorisering och specialisering i offentliga organisationer. Reformatorerna har önskat bygga bort sektorstänkandet och kampen om resurser mellan politiker som är ansvariga för olika delar av förvaltningen. Den lite märkliga metaforen ”bygg hängrännor, inte stuprör” har upprepats för att betona fördelarna med breda generalistiska lösningar för kommunens bästa framför ett begränsande, smalt sektorstänkande. En annan effekt av reformerna är att den politiska makten i kommunerna koncentreras till färre personer, och att de partipolitiska konflikterna i sakfrågor tar andra vägar. Vissa frågor lyfts upp till styrelsen och blir mer politiserade, medan andra avförs från den politiska agendan och hamnar hos den icke-valda förvaltningen, utanför demokratins insyn och kontroll.<sup>71</sup>

Nämndreformerna har fått liten uppmärksamhet i samhällsdebatten och vän av ordning kanske undrar på vilket sätt dessa administrativa förändringar har att göra med självstyrelsens roll i det svenska statsskicket. Svaret är det spelar större roll än man kan tro. Den kanske mest påtagliga effekten av nämndavvecklingarna är att de lett till en kraftig minskning av antalet förtroendeuppdrag i Sverige. Den första stora förändringen skedde redan med kommunblocksreformen under 1960- och 1970-talen, då antalet uppdrag (i nämnder och fullmäktige) minskade med tre fjärdedelar. Men i gengäld blev antalet politiker betydligt fler i de nya sammanslagna kommunerna.

I dag är antalet uppdrag per kommun lägre än de var före kommunblocksreformen. Att så mycket färre svenskar är politiker, eller ens känner en politiker, gör att kontaktytan mellan den representativa demokratin och medbor-



garna minskar. Kommunpolitiker utgör också traditionellt en rekryteringsbas för nationella uppdrag, och lokala och regionala partiorganisationer utgör en viktig förankring för rikspolitikerna. Med allt färre förtroendeuppdrag är det svårt att upprätthålla livaktiga partiorganisationer i synnerhet i mindre kommuner.<sup>72</sup> En alternativ och ganska sannolik tolkning bakom utvecklingen är att det är just svårigheterna att rekrytera nya politiker som ligger bakom nämndavvecklingarna och att deras legitimering som en managementreform snarast är att göra en dygd av en nödvändighet. Men oavsett om effekterna varit avsiktliga eller inte representerar nämndavvecklingen ett stort skifte i hur vår representativa demokrati fungerar på gräsrotsnivå.

Ytterligare en effekt av nämndreformerna är att politikeruppdraget förändrats. Till exempel blir antalet mindre krävande förtroendeuppdrag allt färre. Det är svårt att i dag ta sig an ett ersätтарыppdrag i en kommunal kulturnämnd, där det är möjligt att prova på vad det innebär att vara politiker och långsamt socialiseras in i det politiska arbetet. I stället är de flesta kvarvarande uppdragen alltmer betungande. För de kommunala uppgifterna och problemen har inte minskat bara för att uppdragen gjort det. En möjlig tolkning är att den höga avhoppsfrekvensen bland kommunpolitiker, och den på senare tid ökande andelen pensionärer, är tecken på att uppdragen är slitsamma och ansvarstygda även för politiskt intresserade medborgare. En hårdnande ton i den politiska diskussionen, inte minst på sociala medier bidrar också till att uppdraget blir mindre attraktivt för många, liksom det omfattande hot, hat och våld som kontinuerligt är en del av många kommunpolitikernas vardag.<sup>73</sup> Rekryteringsutmaningen i kommunerna riskerar att bli en ond cirkel, ju mer krävande uppdragen upplevs ju färre vill bli kommunpolitiker, och när uppdragen är svåra att bemanna är en lösning att minska antalet poster att besätta. Och då blir kraven på de kvarvarande politikerna än högre. Och så vidare.

## **SJÄLVSTYRELSEN OCH MARKNADEN**

En av de största förändringarna när det gäller organiseringen av svensk politik och förvaltning under den senaste femtioårsperioden är introduktionen av den internationella metatrend som går under samlingsnamnet *New Public Management* (NPM).<sup>74</sup> Med NPM har arbetssätt och managementideal hämtade från den privata sektorn börjat tillämpas i den offentliga sektorn, med konkurrensutsättning, bolagisering och så vidare som följd. I Sverige har en stor andel av dessa marknadiseringsreformer genomförts på lokal och regional nivå, eftersom kommunerna och regionerna är de huvudsakliga producenterna av offentlig service. Trots att synen på marknadiseringslösningar och valfrihetsreformer har varit kraftigt partipolitiserade och haft sitt starkaste stöd bland partier till höger,

har Sverige varit en internationell pionjär inom NPM även under perioder när Socialdemokraterna suttit i regeringsställning.<sup>75</sup> Syftet har varit att effektivisera den kommunala förvaltningen genom att införa nya incitament och valfrihetsstrukturer.<sup>76</sup> Denna utveckling har ägt rum trots begränsat folkligt stöd och med omdebatterade resultat. Många har lyft problem med offentlighetsprincip och insyn när privata aktörer anlitas, och att avreglering och målstyrning ofta bemöts med ökad byråkratisering för att kontrollera verksamheten.<sup>77</sup>

Ett utslag av den ökade marknadsstyrningen i den kommunala sektorn har varit att kommuner i ökad utsträckning lägger ut sina uppgifter på entreprenad hos privata utförare. Kopplat till den tidigare diskussionen om kommunernas kapacitet skulle behovet av att utnyttja kompetens utanför organisationen, enligt ekonomisk teori, vara som störst i små kommuner som har svårt att upprätthålla en intern specialistkompetens. Men i själva verket är det större kommuner i urbana områden som i mycket högre grad ägnar sig åt utkontraktering. En del av detta mönster beror på partipolitiska vägval, men det finns också strukturella förklaringar. Det är i urbana områden som en reell marknad av privata utförare existerar. Och det är svårt för små kommuner att möta de administrativa krav som upphandling av externa verksamheter kräver, inte minst när det gäller upphandling. Och att återta verksamhet i egen drift om utkontrakteringen misslyckas är förknippat med omfattande utmaningar.<sup>78</sup>

I SNS Demokratiråds rapport 2022 valde vi att beskriva marknadsstyrning i kommuner som en demokratimodell, väl medvetna om att marknadsdrivna system kan ses som en antites till demokratiska system.<sup>79</sup> Men förespråkare av marknadsstyrning menar att medborgarnas val av tjänster inom ramen för valfrihetssystem kan tolkas som ett uttryck för folkviljan. Traditionellt kollektivt beslutsfattande ersätts med att besluten överlämnas till medborgarna, vilket ger dem valfrihet och möjlighet att ”rösta med fötterna” genom sina serviceval. Faktum är att anhängare av valfrihetssystem ofta betraktar införandet av dessa som en demokratireform.<sup>80</sup>

Men marknadsiseringsreformer kan också få andra effekter på den lokala demokratin, effekter som inte alltid är lika tydliga eller ens önskvärda. Framför allt förändras politikerrollen. Inom marknadsstyrning förväntas politiker agera som konkurrensneutrala beställare och/eller anta en roll som liknar företagares. Det blir kanske allra tydligast när det gäller politiker som är ledamöter i kommunala bolagsstyrelser.<sup>81</sup> Partiernas roll tonas ned, och politikerna som grupp blir i stället en aktör på marknaden. Den sammantvinnade relationen mellan politik och förvaltning i svenska kommuner omvandlas till en ny spänningsrelation mellan beställare och utförare.

Som demokratimodell riskerar marknadsstyrningen därmed att hamna på kollisionskurs med andra demokratimodeller som valdemokrati eller deltagardemokrati. En av de största effekterna blir att traditionella beslutslogiker som bygger på kollektivt beslutsfattande ersätts av politiska utfall som skapas av individens egna val.

### STAD OCH LANDSBYGD

Ett perspektiv som engagerar allt fler demokratiforskare världen runt i början av 2020-talet är oron för ökade politiska spänningar mellan stad och land eller snarare mellan centrum och periferi. Klyvningen mellan centrum och periferi återspeglas ofta av en socioekonomisk splittring där ”centrum” är mer ekonomiskt välmående och politiskt dominant, medan ”periferi” utgörs av de mindre inflytelserika regionerna. De spänningar som finns mellan centrum och periferi framställs ofta i termer av stad-landsbygdskonflikter och framträder i många typer av politiska debatter.

Litteraturen om centrum och periferi och opinioners geografiska dimension har på senare tid lyft fram problemet med ”platsbaserad förbittring” (*place-based resentment*), särskilt i relation till allmän politiskt missnöje och stöd för populistiska partier. Denna förbittring kan bero på uppfattningar om att en viss geografisk region negligeras av beslutsfattare eller att den inte får en rättvis andel av offentliga resurser. Missnöjet, som kan bygga på upplevelser av både ekonomiska och symboliska orättvisor, är ofta rotad i en känsla av gemenskap med andra inom samma geografi.<sup>82</sup>

Det finns förvisso inga tecken på att den åsiktsmässiga polariseringen mellan stad och land ökar i Sverige, men det finns stabila åsiktsskillnader, som blir särskilt tydliga när man på kommunnivå jämför dem som bor i centralorten med dem som bor i mindre orter och utanför tätort. Människor i glesbygden har systematiskt ett lägre förtroende för det offentliga och är mindre nöjda med hur demokratin fungerar, ett missnöje som kan kopplas till förändringar i partisympatier och valresultat.<sup>83</sup>

Även om polariseringen mellan stad och land ännu inte är av samma art som i en del andra länder finns ingen anledning att tro att Sverige är immunt mot internationella trender av denna art. Och risken är påtaglig att Sverige är illa ute om landet dras ytterligare isär och vi inte har ett legitimt flernivåsystem på plats för att hantera framtidsutmaningarna.

Ett område där dessa problem ställs på sin spets är den geografiska lokaliseringen av offentlig service. Få områden engagerar människor så mycket i kommun- och regionpolitiken. Demonstrationer, ockupationer, partibildningar och

folkinitiativ uppstår som en följd av människors kritik mot hur offentlig service placeras. Frågorna engagerar överallt men är särskilt synbara i avfolkningsbygder. I opinionen finns ett brett stöd för att upprätthålla decentraliserad offentlig service för att öka tillgängligheten även för dem som geografiskt bor i periferin. Men mot denna ambition står argumentet att många små utspridda serviceenheter är dyra och svåra att bemanna med kvalificerad personal, och att centralisering av service därför skulle främja både effektiv användning av begränsade skattepengar och säkra verksamhetens kvalitet. Men för många är inte lokalisering endast en avvägning mellan effektivitet och tillgänglighet. Att upprätthålla servicen – till exempel behålla en byskola eller en vårdcentral – är värden starkt förknippade med ortens överlevnad och framtidshopp och därför ett politiskt värde som trumfar det mesta.

Undersökningar av vad svenska kommunpolitiker och medborgare tycker i lokaliseringsfrågor visar på ett stort åsiktsspann – från renodlade centralister till extrema decentralister. Bland politiker finns en viss koppling till partipolitisk tillhörighet, om än betydligt svagare än för andra typer av politiska frågor, som till exempel skatter eller invandring. Det finns också en stor variation åsikter inom partierna som väcker frågan om hur väl den partibaserade representativa demokratin fungerar om väljarna vill använda sina röster för att påverka politiken. Ett huvudresultat av undersökningarna är dock en tydlig tendens att decentralistiska positioner är populära, bland både medborgare och politiker, även om det också finns en nyanserad förståelse i den allmänna opinionen för att människor som bor på glesbygden får vara beredda på sämre tillgång till service.<sup>84</sup>

För den som överväger ytterligare begränsningar av den kommunala självstyrelsen är det en nyttig övning att fundera över hur beslut om lokalisering av service skulle fattas på ett demokratiskt och legitimt sätt. Om till exempel den svenska grundskolan förstatligas, vem ska bestämma vilka skolor som ska få finnas kvar? Å ena sidan är lokaliseringspolitiken ett av de tydligaste argumenten för kommunal självstyrelse som ett nödvändigt instrument för att nå en rimlig avvägning mellan centralisering och decentralisering som har folkligt stöd. Å andra sidan visar lokaliseringsfrågornas relativt svaga partipolitiseringsatt det är svårt att använda kommunalvalet som instrument för att förverkliga folkviljan på detta område. En anledning är troligen att partierna värjer sig för att ta tydlig ställning i de kontroversiella lokaliseringsfrågorna och vill undvika att ses som ansvariga för impopulära men – som de anser – nödvändiga beslut.

#### **PROPORTIONALITETSPRINCIPEN**

I den internationella litteraturen framhålls den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd som en viktig komponent för att avgöra hur stark ställning den har i ett

land. Vi har tidigare kunnat konstatera att Sverige, liksom övriga nordiska länder, har stora och starka självstyrande kommuner. När självstyrelsens omfattning i olika länder jämförs internationellt brukar Sverige därför komma högt. Men just på den konstitutionella indikatorn, *självstyrelsens konstitutionella skydd*, rankas Sverige relativt lågt.<sup>85</sup>

Att självstyrelsens roll i statsskicket slås fast i grundlag innebär förstås en viss konstitutionell garanti för att detta värde ska bevaras och skyddas. Och flera aspekter som av hävd utgjort grunden för kommunal självstyrelse i Sverige nämns i regeringsformen: Beskattningsrätten fanns med redan i den gamla regeringsformen, och att kommunerna styrs med representativ demokrati fördes in 1974. Regeringens möjlighet att delegera normgivningsmakt till kommunerna omnämns i 8 kap. 9–10 §§ i regeringsformen. När kommunerna fick ett eget kapitel i regeringsformen (14 kap.) 2010 förtydligades bland annat att det kommunala ekonomiska utjämningsystemet inte står i strid med grundlagen. Men även om dessa komponenter av självstyrelsen som har tagit plats i regeringsformen skyddar dem mot snabba förändringar står det klart att det i inget fall var grundlagsreformer som initierade deras tillkomst.

Det kanske viktigaste nytillskottet i 2010 års reform gällde den förtydligade relationen mellan stat och kommun. Redan 1996 lade självstyrelsekommittén ett förslag på detta tema. Kommittén föreslog en ny paragraf i regeringsformen med lydelsen: ”Vid all normgivning rörande kommunerna och landstingen skall principen om kommunal självstyrelse tillmätas särskild betydelse.”<sup>86</sup> Avsikten var att ge ”en tydlig markering av att en proportionalitetsbedömning alltid måste göras vid beslut om föreskrifter som innebär inskränkningar i den kommunala självstyrelsen” samt att ge ”mer substans vid en rättslig prövning av föreskrifternas grundlagsenlighet”.<sup>87</sup> Efter viss kritik mot formuleringen från remissinstanser föreslog en expertgrupp inom Grundlagsutredningen en alternativ skrivning: ”En inskränkning i den kommunala självstyrelsen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.”<sup>88</sup> I det slutliga förslaget som Grundlagsutredningen presenterade, och som regering och riksdag ställde sig bakom, hade dock ”får aldrig” ändrats till ”bör inte”.<sup>89</sup> ”En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.” (Regeringsformen 14 kap. 3 §, Lag 2010:1408.)

Med denna skrivning, som har kommit att omtalas som *proportionalitetsprincipen*, önskade utredningen införa en regelmässig prövning av självstyrelseintressen under lagstiftningsprocessen och att lagförslag som innebär åligganden för kommunerna alltid skulle bli föremål för lagrådsprövning. Den formulering som

paragrafen slutligen fick har emellertid från många håll tolkats som ett mycket svagt skydd för självstyrelsen. Juristerna Thomas Bull och Fredrik Sterzel framhåller att en ”litet lustig konsekvens är att riksdagen enligt RF får inskränka kommunal självstyrelse *mer* än som är nödvändigt”.<sup>90</sup> Regeringens hållning var dessutom att riksdagens bedömning i dessa lagstiftningsärenden inte kan bli föremål för lagprövning i efterhand.<sup>91</sup> Bedömningen att kommunerna inte kan vända sig till domstol för att avgöra tvister med staten är den enskilt svagaste faktorn när Sveriges självstyrelse bedömts enligt LAI-index.<sup>92</sup> Att lagstiftning på just detta område skulle kunna undantas från lagprövning kan dock ifrågasättas. Juristen Joakim Nergelius har kallat denna tolkning ”en märklig tanke”.<sup>93</sup>

Konstitutionsutskottet tar återkommande upp frågan om proportionalitet och granskade särskilt förekomsten under 2017. KU menade att prövningar i de allra flesta fall görs, även om det i vissa fall var bristfälliga eller saknades helt.<sup>94</sup> Den reella effekten av införande av proportionalitetsprincipen när det gäller lagstiftningens innehåll har däremot aldrig utretts, och Sveriges kommuner och regioner (SKR) har framfört önskemål om att tillämpningen bör ses över.<sup>95</sup>

#### SVERIGES KOMMUNER OCH REGIONER (SKR)

Och på tal om SKR. När vi diskuterar vad regeringsformen säger och inte säger om kommunal självstyrelse är det värt att notera att denna i sammanhanget centrala aktör i svensk politik och förvaltning helt lyser med sin frånvaro. SKR är ett förbund där alla landets kommuner och regioner är medlemmar och det styrs av en politisk ledning. SKR är arbetsgivarorganisation i den kommunala sektorn, som också ägnar sig åt att stödja och utveckla kommuners verksamhet samt att fungera som ett nätverk för kunskapsutbyte och samordning. Organisationen är också en samordningsaktör mellan staten och kommunsektorn, en funktion vars oundgänglighet särskilt i kristider blev mycket tydlig under Corona-pandemin. Rollen som ansvarig för flera förhandlade överenskommelser med regeringen gällande frågor som social- och hälsovård, har gjort att SKR beskrivs som en ”semi-statlig myndighet”.<sup>96</sup> SKR är också kommunsektorns röst på nationell nivå och bidrar till att påverka den statliga politiken – även i grundlagsfrågor.<sup>97</sup>

I moderna demokratiska statskick har nationella kommunförbund en naturlig nyckelroll i relationerna mellan nationell och lokal nivå.<sup>98</sup> Sådana förbund finns i de allra flesta länder och de organiserar sig även på internationell nivå.<sup>99</sup> Rätten att bilda nationella förbund för kommuner och regioner är skyddad i Europarådets självstyrelsekonvention.<sup>100</sup> Som ett mellankommunalt samarbete sätter SKR värde på att i föreningsfrihetens namn stå fri från statliga regleringar, och statsvetaren David Feltenius har framhållit att bristen på konstitutionell regle-

ring möjliggör en ohierarkisk förhandlingsrelation mellan staten och kommunsektorn.<sup>101</sup> Men att organisationen trots sin centrala roll inte formellt lyfts fram som en legitim del av det svenska statsskicket i regeringsformen medför också att den ibland möts av ifrågasättande från debattörer som är oförstående inför den roll SKR fått på främst informell grund.

### REGERINGSFORMENS BETYDELSE FÖR SJÄLVSTYRELSEN

I detta kapitel har vi kunnat se hur etablerandet av det svenska kommunsystemet i sin nuvarande form sammanföll i tid med att självstyrelsen som koncept skrevs in i regeringsformen på 1970-talet. Men kapitlets genomgång av självstyrelsens praktik och förändring under de decennier som följde har mycket litet att göra med konstitutionella reformer. Den centrala roll i det svenska statsskicket som den kommunala självstyrelsen har speglas förvisso av dess plats i regeringsformen, men den rollen har den inte fått tack vare regeringsformen. En huvudpoäng i kapitlet har därför varit att lyfta fram de alternativa faktorer, legala och andra, som vid sidan av regeringsformen bidrar till att forma självstyrelsens omfattning och praktik i Sverige. Graden och arten av styrning växlar mellan olika verksamhetsområden, och ibland inom samma område. Och den totala omfattningen av den statliga styrningen måste beräknas utifrån en ekvation där de legala styrmedlen endast är en del.

Kapacitetsfrågan är här en nyckel. Resurser, ekonomiska och andra, skapar handlingsutrymme. Den lokala självstyrelsen fungerar inte om kommunerna saknar den kapacitet som behövs för att verkställa den politik som den lokala demokratin önskar. Att skapa en långsiktigt hållbar struktur för regioner och kommuner, med en indelning som är anpassad efter historiska och pågående befolkningsförändringar, är utmaningar vars lösningar verkar ovanligt svåra att finna och implementera. Och i stället för att fatta beslut om mer radikala reformer som skulle säkra en funktionell kommunstruktur är tendensen att föreslå lösningar som mellankommunal samverkan, utkontraktering till privata utförare och ökad statlig kontroll. Sådana reformer har det gemensamt att även om de skulle lyckas i sina ambitioner att säkra välfärdsproduktionen riskerar de långsiktigt att underminera den lokala demokratin och medborgarnas möjlighet att utkräva ansvar av sina lokala politiska företrädare.

På vissa punkter är den svenska självstyrelsens praktik ett paradexempel på hur konstitutionella bestämmelser fylls ut, och till viss del ersätts, av informell praxis. Maktkoncentrationen till individuella politiska ledare och den kommunala konkurrensdemokratin har lyfts fram i kapitlet som exempel på detta. Dessa helt dominerande institutionella normer i den lokala demokratin saknar

nästan helt stöd i lag och är på kollisionkurs med den samlingsdemokrati som kommunallagen stipulerar, även om konkurrensdemokratis betoning av parlamentariska principer förvisso sammanfaller med regeringsformens definition av hur den svenska folkstyrelsen förverkligas.

Att samlingsstyrets institutioner fortsatt lever kvar, att kommunstrukturen är så svår att påverka, och inte minst att nämndernas funktion som en aktiv del av den kommunala förvaltningen är exempel på den institutionella seghet som präglar mycket av den kommunala självstyrelsens praktik. Men på andra punkter har vi sett hur omfattande förvaltningsreformer faktiskt genomförts och fått effekter på hur den lokala demokratin fungerar.

Trenden att reducera och helt avveckla nämnder, som sammanfallit med en drastisk minskning av antalet förtroendeuppdrag under de senaste decennierna, har ändrat den politiska dynamiken i många kommuner. Vi har också sett en utveckling mot en professionalisering av politikerrollen och maktkoncentration i kommunpolitiken. Allt färre svenskar är aktiva som förtroendevalda, och partiernas rekryteringsbaser minskar. Marknadiseringsreformer har bidragit till att skapa nya roller för både medborgare och politiker, roller som ibland kolliderar med de drivkrafter och funktioner som de förutsätts ha i valdemokratin.

Dessa förvaltningspolitiska förändringstrender i kommunerna har genomförts högst medvetet av reformatörer som vill förändra hur förvaltningen arbetar. Men en viktig lärdom av detta är att förvaltningsreformer kan ha dramatiska effekter på folkviljans förverkligande i Sverige som inte alltid är avsiktliga. Och förvaltningsreformers direkta och indirekta påverkan på demokratins grundläggande spelregler förtjänar att problematiseras betydligt mer än vad som normalt är fallet – både inom ramen för självstyrelsen och generellt.

### **SJÄLVSTYRELSENS FRAMTID**

Kapitlet inleddes med att lyfta självstyrelsens centrala roll i det svenska stats-skicket och dess helt oumbärliga betydelse för vår välfärdsstatsmodell. Den lokala demokratin fungerar också bättre än vad många tror. Medborgarna är överlag nöjda och det finns inga tecken på sviktande förtroende. Många av självstyrelsens mest centrala institutioner är sega och svåra att reformera, och de har därför visat sig stå pall för förändringstryck.

Men vi har också kunnat konstatera att självstyrelsen på många områden har uppförsbacke just nu. Det finns en slagsida i den offentliga debatten där kritikerna av självstyrelsen hörs betydligt mer än försvararna. Den ökade betoningen av likvärdig service som ett allomfattande politiskt mål är något som bidrar till detta, åtminstone när likvärdighet formuleras i termer av kritik mot



servicevariation. Det är här särskilt viktigt att vara vaksam på hur denna problematik uppfattas på landsbygden. Om inte självstyrelsens institutioner rustas för att hantera de utmaningar som inte minst avfolkningsbygder står inför, ökar risken för att platsbaserad förbittring uppstår. Om det händer finns det en risk att svårreparerade sprickor uppstår i förtroendet för det demokratiska statskicket.

Det är också uppenbart att statsmakterna under senare år ägnat sig åt att påtagligt minska handlingsutrymmet för kommunerna. Detta har inte skett genom generella principbeslut eller konstitutionella reformer, utan snarare genom många små steg som gradvis förändrat relationen mellan stat och kommun. Den tilltagande statliga styrningen av kommunerna som bland andra Statskontoret har beskrivit har fått till effekt att kommunerna inte längre upplever att de har kapacitet att genomföra allt vad som förväntas av dem.<sup>102</sup> Problemet blir inte lättare av att styrningen ofta upplevs motsägelsefull. En paradoxal slutsats av denna utveckling är att kommunerna behöver stärkas, inte bara för att kunna styra sina egna angelägenheter utan *också* för att den statliga styrningen ska få genomslag.

Även om självstyrelsen utmanas är det svårt att se realistiska alternativ som inom överskådlig tid skulle kunna ersätta kommunernas funktion i det offentliga Sverige. Kommunerna är den del av samhällsorganisationen som är närvarande i hela landet efter att staten och dess myndigheter centraliserats alltmer. Problemen de har att möta är komplexa och spänner över många områden inom politiken. Kommunerna kommer att behöva fatta många svåra, och inte alltid populära, beslut under kommande år. För att de ska kunna göra detta krävs inte bara att självstyret och den lokala demokratin långsiktigt upprätthåller sin legitimitet i befolkningens ögon, utan också att kommuner och regioner har tillräckliga ekonomiska resurser, fungerande politiska institutioner och en välfylld politisk verktygslåda till sitt förfogande.<sup>103</sup>

Det är förstås alltid nyttigt att kritiskt diskutera de värden som vår konstitution bygger på samt påminna sig om vad de egentligen står för och om de kan formuleras på andra sätt. Det är till exempel fullt möjligt att förespråka ett demokratiskt statskick där folkstyret endast utövas på den nationella nivån, och där lokala statliga byråkratier företräder det offentliga runt om i landet. Och även om i princip alla demokratiska stater i världen funnit det värt att inkludera kommunal självstyrelse i sitt statskick har vi i detta kapitel sett att det finns många inneboende utmaningar med att organisera ett samhälle i ett flernivåsystem. Självstyrelsen kan givetvis inte vara immun mot en sådan kritisk diskussion.

Det trista är dock att när kommuner och regioner ifrågasätts i samhällsdebatten handlar det ofta om kritik baserad på förhoppningar om att alternativa ordningar skulle öka den offentliga förvaltningens kvalitet, effektivitet och

likvärdighet. I betydligt mindre grad lyfts självstyrelsens demokratiska värden in i diskussionen. Ett minimikrav borde vara att om självstyrelsen ska begränsas av effektivitetsskäl måste det demokratiska priset av reformerna göras tydligt. För vad händer med folkstyrelsens legitimitet om den offentliga verksamheten bedrivs aldrig så effektivt men medborgarna börja upptäcka att de inte längre kan vara med och forma de beslut som avgör deras lokalsamhälles framtid? I en tid när demokratin som styrelseform går kräftgång runt om i världen har vi inte råd att göra människor maktlösa. Det är därför angeläget att självstyrelsens försvarare vågar stå upp för det demokratiska statsskickets grunder, särskilt när det blåser.

# 9

Göran Sundström

## STYRBAR, LAGBUNDEN OCH SANNFÄRDIG

---

Statsförvaltningen

*Vilken roll har statsförvaltningen tilldelats i 1974 års regeringsform? Förvaltningen ska vara demokratiskt styrbar och samtidigt agera lagbundet och sannfärdigt. Under de gångna femtio åren har författningspolitiken ämnat stärka både styrbarheten och maktens lagbundenhet. Samtidigt har förvaltningspolitiken syftat till att stärka kostnadseffektiviteten, vilket försvårat förvaltningens förmåga att agera lagbundet och sannfärdigt. ”Någonstans längs vägen har rättsstaten och dess uttryck kommit att uppfattas som omoderna och lite besvärligt ålderdomliga”, skriver Richard Sannerholm i sin bok Rättsstaten Sverige (2020, s. 218).*

I DETTA KAPITEL skildras hur förvaltningen regleras i 1974 års regeringsform. Redogörelsen omfattar enbart de statliga förvaltningsmyndigheterna. Domstolarna och den kommunala förvaltningen hanteras i andra kapitel i denna bok. Det övergripande syftet är att diskutera vilken roll förvaltningen har tilldelats i 1974 års regeringsform och hur denna roll har förändrats under de senaste femtio åren.

Tre frågor vägleder framställningen:

1. Vilka är de bärande paragraferna om statsförvaltningen i regeringsformen och vilka värden stöder dessa?
2. Hur har bestämmelserna fungerat och efterlevts sedan de trädde i kraft 1975?
3. I vilken utsträckning kan författningsregleringen av förvaltningen sägas vara ”levande” – spelar den någon roll?

Kapitlet bygger i huvudsak på tidigare forskning, utredningar och debattinlägg och består av fem avsnitt. Efter detta inledande avsnitt förs, i *avsnitt två*, en kort teoretisk diskussion om förvaltningens roll i en representativ demokrati. Därefter följer, i *avsnitt tre*, en redogörelse för hur förvaltningen har varit reglerad i tidigare regeringsformer och hur den regleras i nuvarande regeringsform. I *avsnitt fyra* redogörs för hur riksdag och regering under de senaste femtio åren har försökt möta olika samhällsförändringar genom olika författnings- och förvaltningspolitiska idéer och åtgärder samt hur denna politik har påverkat förvaltningen och dess tjänstemän. Avslutningsvis, i *avsnitt fem*, summeras kapitlet genom att återknyta till de tre inledande frågorna, och där förs även en kort framåtblickande diskussion.

### FÖRVALTNINGENS ROLL I EN REPRESENTATIV DEMOKRATI

Relationen mellan demokrati/politik och byråkrati/förvaltning handlar i grunden om makt. I ett konstitutionellt perspektiv gäller frågan bland annat om, och i så fall hur, förvaltningen ska tilldelas en roll i strävan att förhindra att de folkvalda politikerna missbrukar sin maktställning.<sup>1</sup>

I en representativ demokrati, med folksuveränitetsprincipen som grund och förverkligad genom parlamentarism, är den frågan inte alldeles enkel. Här hämtar ju förvaltningen sin grundläggande legitimitet från en hierarkisk styr- och ansvars-kedja, där folket väljer en folkförsamling, som utser en exekutiv, som har en förvaltning till sitt förfogande med uppgift att förverkliga exekutivens vilja. Omvänt är förvaltningen ansvarig inför exekutiven, exekutiven inför folkförsamlingen och folkförsamlingen inför folket. Förvaltningens roll förutsätts därmed ligga nära den idealtyp som Max Weber kallade byråkrati, där det görs en skarp åtskillnad mellan politik och förvaltning och där förvaltningen är ett neutralt och i alla led följsamt, lojalt och sammanhållet instrument i de folkvalda politikernas händer.<sup>2</sup> Förvaltningens legitimitet är direkt kopplad till dess beredvillighet och förmåga att genomföra de folkvaldas politik. *Demokratisk styrbarhet* är således ett grund-

läggande värde för förvaltningen att värna, med lyhördhet och följsamhet som viktiga ledord.

I moderna demokratier har förvaltningen emellertid även att ta hänsyn till andra värden än demokratisk styrbarhet. Inte minst är det av stor betydelse för förvaltningar att demokratier i regel också är rättsstater.<sup>3</sup> Folksuveränitetsprincipen kompletteras därmed med en legalitetsprincip, vilket betyder att den offentliga makten – utövad av såväl politiker som myndigheter – är bunden av och underkastad lagen. Medborgarnas rättigheter och friheter garanteras genom en rättsordning, där det förutsätts att lagar följs och att medborgarnas rättigheter skyddas. *Maktens lagbundenhet* är således ett annat grundläggande värde för förvaltningen att värna, där rättstrohet, förutsebarhet och likabehandling blir viktiga ledord att leva upp till för att upprätthålla statens legitimitet.

Moderna demokratier karakteriseras också av hög komplexitet. De samhällsproblem som stater har att hantera är inte bara många utan de ses också ofta som motstridiga, mångtydiga, instabila och i grunden omstridda.<sup>4</sup> Komplexiteten gör det svårt för politikerna att i detalj ange hur förvaltningar ska agera i olika situationer. De tvingas därför delegera många administrativa beslut och ibland formulera vaga författningar – ramlagar – där det närmare innehållet i bestämmelserna i hög grad överläts till en vittförgrenad och specialiserad förvaltning att besluta om – en förvaltning som är befolkad av experter, ofta med olika ambitioner, strategier och målsättningar.<sup>5</sup>

Dessa experter arbetar utifrån ett rationalitetsideal och en idé om att beslut ska fattas efter begrundanden för att bli sannfärdiga.<sup>6</sup> Den expertis som förvaltningen besitter, och som deras begrundanden ska vara rotade i, härrör från långa akademiska utbildningar, men också från erfarenhet om hur verksamheter fungerar i praktiken. Över tid lär sig tjänstemännen vilka åtgärder som ger god effekt, vilka som är kostnadseffektiva och vad de medborgare som berörs av verksamheterna tycker om åtgärderna. Denna expertis är en viktig resurs när reformer planeras och genomförs och när författningar skapas eller revideras. *Professionalitet* blir därmed ett tredje grundläggande värde för förvaltningen att värna, där saklighet, opartiskhet och oberoende blir viktiga ledord.

En maktbegränsande roll för förvaltningen i relation till de folkvalda kan således rättfärdigas utifrån dess speciella position i staten, där regelefterlevnad och sakligt grundade beslut utgör centrala normer.<sup>7</sup> Med positionen följer en informationsplikt; för att skydda medborgarna och politikerna ska förvaltningen med rättstrohet, oberoende och sakkunnighet som ledord ”säga sanningen till makten”.<sup>8</sup>

Hur förvaltningens bevakande roll ska säkerställas är en central fråga inom författningpolitiken. Frågan handlar om hur folkmakten ska tämja sig själv

genom olika bestämmelser i grundlagen. Detta är innebörden i en *konstitutionell demokrati*.<sup>9</sup> Tämjandet kan ske på olika sätt: genom att 1) *begränsa* makten – genom att skydda vissa områden från politiska ingrepp, ofta bestämmelser centrala för demokratins funktionssätt och olika politiska rättigheter, 2) *balansera* makten – genom horisontell maktindelning, där de lagstiftande, verkställande och dömande makterna skiljs och där ingen överordnas den andra, eller 3) *binda* makten – genom olika bestämmelser rörande procedurer.<sup>10</sup>

1974 års regeringsform bygger inte på horisontell maktindelning utan på folksoveränitet och parlamentarism, vilket betyder att förvaltningens bevakande roll av de folkvaldas maktutövning måste säkerställas genom bindningar – ett slags *vertikal maktindelning*.<sup>11</sup> Frågan är då i vilken utsträckning, och på vilket sätt, en sådan vertikal maktindelning kommer till uttryck i 1974 års regeringsform?

#### FRÅN FÖRVALTNINGSSTADGA TILL EN HANDFULL PARAGRAFER

Författningshistoriskt är statsförvaltningen av särskilt intresse. Inte minst för att den i våra tidigaste regeringsformer intog en central plats – så central att dessa har beskrivits som ”förvaltningsstadgor”.<sup>12</sup> Så ägnades exempelvis ett 50-tal av de 65 paragraferna i 1634 års regeringsform åt statlig förvaltning. Även regeringsformerna från 1719, 1720 och 1772, som alla var avsevärt kortare än 1634 års regeringsform, behandlade ingående statsförvaltningen.<sup>13</sup>

1809 års regeringsform innebar ett trendbrott. Med omfammandet av den i Europa nyfödda och populära maktodelningsläran hamnade nu relationerna mellan den styrande, lagstiftande, beskattande, dömande och kontrollerande makten i fokus. Förvaltningen och dess organisation sköts i bakgrunden, men hade en fortsatt nära anknytning till domstolarna.<sup>14</sup> Antalet paragrafer i regeringsformen steg nu till 114, där en stor andel, närmare 40 procent, kom att gälla kungens och statsrådets (regeringens) uppgifter. Andelen paragrafer gällande förvaltningen stannade vid dryga 10 procent.

Detta begränsade fokus på förvaltningen fördes vidare i 1974 års regeringsform. Genom parlamentarismens gradvisa utveckling – med den så kallade departementsreformen 1840–1841, representationsreformen och införandet av tvåkammarriksdagen 1867 och demokratins genombrott 1917–1921 – blev 1809 års maktodelningsgrundade regeringsform allt mindre aktuell; ju mer kungamakten urholkades, desto mindre nödvändigt ansågs det vara att binda kungen vid grundlagen.<sup>15</sup> Och när arbetet med den nya regeringsformen inleddes hamnade fokus på just demokratins och parlamentarismens principer, där forandet av riksdagen och regeringen – och dessa båda institutioners befogenheter, arbetsformer och relationer sinsemellan – i stället blev centrala frågor.

I linje med idén om den demokratiska styr- och ansvarskedjan kom förvaltningen i ökad utsträckning att ses som regeringens prerogativ – att forma och styra så som den fann mest lämpligt för att genomföra sin politik. Flexibilitet blev ett ledord när regleringen av förvaltningen diskuterades i författningsarbetet. Så uppgav Grundlagberedningen att det saknades ”anledning att i grundlag mera utförligt reglera statsförvaltningens uppbyggnad” och att det räckte med att ”ange vissa särskilt betydelsefulla delar av den statliga förvaltningen”.<sup>16</sup>

Föredragande statsråd höll med och anförde i grundlagspropositionen att det inte kunde komma i fråga att i regeringsformen ”ge annat än en antydning om förvaltningsorganisationen i Sverige. Med den snabba utveckling vari samhället befinner sig skulle det nämligen vara opraktiskt att söka närmare reglera förvaltningsorganisationen i grundlag”. Endast några få myndigheter skulle nämnas, men utan att närmare regleras.<sup>17</sup> Förvaltningen fick heller ingen plats bland de ”särskilda huvudfrågor” som diskuterades i grundlagspropositionens kapitel 4 och 5.

För att skapa handlingsfrihet för regeringen i en tid då samhällets förändringstakt accelererade alltmer, kom de paragrafer som riktas direkt gentemot statsförvaltningen således att bli få i den nya regeringsformen. Men flera av dem blev viktiga – och omdiskuterade.

#### PARAGRAFERNA OM STATSFÖRVALTNINGEN

Många paragrafer i regeringsformen är generellt formulerade, exempelvis den första, som bland annat stadgar att ”all offentlig makt i Sverige utgår från folket” och att ”den offentliga makten utövas under lagarna”. Det finns också mer sakpolitiskt inriktade bestämmelser av allmän karaktär, exempelvis i andra paragrafen där det sägs att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Alla dessa allmänna bestämmelser gäller för all offentlig verksamhet, således även för statsförvaltningen. Men därutöver finns det 26 paragrafer som explicit rör förvaltningen. (Här behandlas inte kapitel 15 i regeringsformen om krig och krigsfara). Tio av dessa finns i kapitel 12, som har rubriken ”Statsförvaltningen”, medan övriga är utspridda i regeringsformens övriga kapitel. Flera av dessa paragrafer rör dock riksdagens och regeringens beslutsbefogenheter och berör således enbart statsförvaltningen indirekt.<sup>18</sup> Andra reglerar specifika myndigheter.<sup>19</sup>

Det finns enbart nio paragrafer som *direkt* och *generellt* riktar sig mot den statliga förvaltningens organisation och arbetssätt. I slutet av kapitlet redovisas dessa nio paragrafers nuvarande och ursprungliga formuleringar. Av dessa är

endast en tillkommen efter 1974, nämligen regeringsformen (RF) 12 kap. 10 § om lagprövning, som trädde i kraft 1980. Övriga paragrafer, utom RF 1 kap. 8 § och RF 7 kap. 2 §, har visserligen reviderats i de delar som rör förvaltningen, men det rör sig främst om språkliga förenklingar.

De nio paragraferna fångar alla tre värden som nämndes inledningsvis: demokratisk styrbarhet, maktens lagbundenhet och professionalitet. Låt oss titta närmare på hur paragraferna relaterar till dessa värden.<sup>20</sup>

### Bestämmelser om demokratisk styrbarhet

Trots att folksuveränitetsprincipen och den representativa demokratin är centrala i regeringsformen fångas värdet demokratisk styrbarhet endast av en av de nio förvaltningsinriktade paragraferna. Den inleder kapitel 12, under rubriken ”Den statliga förvaltningsorganisationen”, och förkunnar att de statliga förvaltningsmyndigheter som inte tillhör riksdagen lyder under regeringen (RF 12 kap. 1 §). Med denna subordination följer en lydnessplikt gentemot regeringen.<sup>21</sup>

Denna lydnessplikt gäller således gentemot *regeringen*, inte gentemot enskilda ministrar eller departement (även om förvaltningsmyndigheterna *sorterar* under olika departement). Ministerstyre är – med undantag för vissa försvarsärenden (kommandomål) – förbjudet i Sverige.<sup>22</sup> Enskilda ministrar får dock på egen hand styra i många frågor inom sina egna departement, och eftersom utlandsmyndigheter, i form av bland annat ambassader, representationer, delegationer och konsulat, ingår i Utrikesdepartementet råder ministerstyre för dessa myndigheter.

Förbudet mot ministerstyre understryks av bestämmelserna i RF 1 kap. 6 § om att *regeringen* styr riket och RF 7 kap. 3 § om att regeringsärenden avgörs av *regeringen* vid regeringssammanträde. Och det är inte bara styrningens subjekt som är formulerat som ett kollektiv (regeringen) utan också styrningens objekt, då regeringens styrning ska riktas mot *myndigheter* och inte mot enskilda tjänstemän i myndigheter.<sup>23</sup>

### Bestämmelser om maktens lagbundenhet

Fem av de nio paragraferna i regeringsformen om statsförvaltningens organisation och arbetssätt rör maktens lagbundenhet. Tillsammans bildar bestämmelserna i dessa paragrafer den konstitutionella grunden för den tudelning mellan å ena sidan regeringen med dess kansli och å andra sidan förvaltningsmyndigheterna – det som brukar benämnas *dualismen* – som är så säregen för Sverige och som i modern tid framför allt har syftat till att värna den enskildes rättssäkerhet och, till detta värde kopplade, offentlighetsprincipen.<sup>24</sup>



Dualismen har två delar.<sup>25</sup> För det första en *organisatorisk del*, genom bestämmelsen om att det ska finnas förvaltningsmyndigheter (RF 1 kap. 8 §). Den medför att myndigheterna är *fristående* och att regeringen endast i begränsad utsträckning kan inordna förvaltningsverksamhet i departementen och att den därmed i praktiken är förhindrad att bilda stora ministerier, med ministerstyre, av den typ som är gängse i andra demokratier. Regeringens möjligheter att bestämma förvaltningens organisation begränsas också genom att riksdagen dels stiftar lagar som förutsätter förekomsten av vissa förvaltningar, dels beslutar om statsbudgeten och därmed om hur de statliga medlen ska fördelas mellan olika förvaltningar.<sup>26</sup>

För det andra har dualismen en *beslutsinriktad del*. Här finns det en bestämmelse i kapitel 1 om att myndigheter i sin verksamhet dels ska beakta allas likhet inför lagen, dels iaktta saklighet och opartiskhet (RF 1 kap. 9 §). Det första ledet – likhetsprincipen – lyfter fram kravet på normmässighet i myndigheternas beslutsfattande och förbud mot särbehandling av enskild på grund av personliga förhållanden.<sup>27</sup>

Vidare finns det i kapitel 12, under rubriken ”Myndigheternas självständighet”, två paragrafer som är centrala för denna beslutsinriktade del av dualismen. Den ena slår fast att varken någon myndighet eller något politiskt organ får bestämma hur en myndighet ska besluta i ärenden som rör myndighetsutövning<sup>28</sup> eller tillämpning av lag (RF 12 kap. 2 §).<sup>29</sup> Den andra paragrafen förbjuder riksdagen att fullgöra förvaltningsuppgifter, om inte annat sägs i grundlag eller i riksdagsordningen (RF 12 kap. 3 §). Här begränsas således det allmänna påbudet om regeringsstyre (RF 1 kap. 6 §) och myndigheternas lydnadsplikt (RF 12 kap. 1 §) av ett specifikt förbud mot regeringsstyre och ett undantag från lydnadsplikten samtidigt som riksdagen förbjuds att stifta lag som avser enskilt fall.<sup>30</sup>

Svenska myndigheter har således viss *självständighet* i sitt beslutsfattande. Till skillnad från länder med ministerstyre fattar inte myndigheterna beslut i ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag ”å ministrernas vägnar”, och inte heller ”å regeringens vägnar”. Dessa ärenden är inte delegerade från regeringen, utan beslutskompetensen grundar sig på vad som framgår av lagstiftningen, där beslut fattas ”å behörig myndighets vägnar”.<sup>31</sup>

Denna begränsning betyder dock inte att regeringen endast får meddela generella föreskrifter till förvaltningen utan även direktiv och anvisningar för särskilda fall, så länge dessa inte rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag samt håller sig inom lagens ramar.<sup>32</sup> Så är det exempelvis vanligt att regeringen, genom uppdrag och anvisningar, beordrar myndigheter att fokusera på vissa delar av sin verksamhet, göra specifika utredningar, lämna viss information

till regeringen eller organisera, och till och med bedriva, verksamheten på ett visst sätt.<sup>33</sup>

Till denna beslutsinriktade del av dualismen hör även bestämmelserna om lagprövning, som stadgar att offentliga organ inte får tillämpa föreskrifter som står i strid med föreskrifter av högre konstitutionell valör eller föreskrifter som tillkommit på fel sätt (RF 12 kap. 10 §). Prövningen, som gäller alla generella och bindande författningar i form av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter,<sup>34</sup> kan ske antingen genom att en enskild hänvisar till en normkonflikt som grund för ett yrkande eller på en myndighets eget initiativ om den i ett visst fall har anledning att tro att en normkonflikt föreligger.<sup>35</sup>

### Bestämmelser om professionalitet

Fyra av de nio paragraferna stöder principen om professionalitet. Alla innehåller de bestämmelser som uttrycker krav på att beslut som fattas inom offentlig verksamhet ska fattas efter begrundanden rotade i vetenskap och beprövad erfarenhet. Således sägs det i regeringsformens kapitel 12 att de främsta meriterna vid anställning ska vara förtjänst (erfarenhet som vunnits genom tidigare tjänstgöring) och skicklighet, vilket främjar yrkeskunnighet eller expertis (RF 12 kap. 5 §). Och dessa experter ska fatta välgrundade beslut genom att i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet (RF 1 kap. 9 §).<sup>36</sup>

Med grund i denna expertis ska de också, enligt en bestämmelse i kapitel 10, hålla utrikesministern underrättad när en fråga uppdragas i myndigheten som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation (RF 10 kap. 13 §).

Denna till utrikesfrågor avgränsade informationsplikt kompletteras också med en bestämmelse i kapitel 7 om beredningstvång för regeringen, enligt vilken myndigheterna vid beredning av regeringsärenden har en mer allmän skyldighet att förse regeringen med förslag till sakligt motiverade förändringar eller sakligt motiverad kritik av planerade förändringar – förslag och kritik som regeringen har skyldighet att lyssna till (RF 7 kap. 2 §). Här finns det således en ömsesidig ”kommunikationsplikt” mellan regering och förvaltning.<sup>37</sup> Kraven på saklighet och opartiskhet betyder att regeringen inte kan föreskriva vad en myndighet ska tycka eller uttala i ett yttrande.<sup>38</sup>

### Demokratins väktare

Sammantaget har förvaltningen, genom 1974 års regeringsform, formellt och tydligt infogats under regeringsmakten. I grundlagspropositionen förkastades uttryckligen maktodelningstanken i 1809 års regeringsform<sup>39</sup> till förmån för folk-

suveränitetsprincipen, förverkligad genom parlamentarismen, och en *funktionsfördelningstanke*.<sup>40</sup>

Likväl har det hävdats att regeringsformens bestämmelser om lagbundenhet och professionalitet, i kombination med statstjänstemännens starka maktställning, förpliktigar varje enskild tjänsteman att agera som ”demokratins väktare”.<sup>41</sup> Förvaltningen ska enligt denna tanke fungera som ett slags ”motmakt”.<sup>42</sup> I äldre tider talade man om förvaltningens remonstrationssskyldighet.<sup>43</sup> Här finns således tydliga inslag av vertikal maktindelning.<sup>44</sup>

För att denna vertikala maktindelning ska fungera krävs det en stark och modig förvaltning, med tjänstemän som *var och en* kan påvisa integritet uppåt, såväl internt inom den egna förvaltningen som mot överordnade förvaltningar och politiska organ. Man ska som enskild statstjänsteman arbeta sakligt och objektivt och samtidigt lyda lagen, vara lojal mot sina överordnade och ta hänsyn till brukarna.

Denna lojalitet mot överordnade handlar inte om kadaverlojalitet. Enligt det här synsättet ingår det i tjänstemännens lojalitet att delge överordnade chefer – även politiker – sin syn på frågor och varna dem om de tycker att de agerar, eller är på väg att agera, på ett sätt som tjänstemannen uppfattar som olagligt, olämpligt eller oetiskt. Om de inte blir lyssnade på när de ”väcker” frågor kan detta, i mer allvarliga fall, innebära att de går förbi sina närmaste chefer och informerar högre förvaltningsnivåer, och i slutändan kan de till och med använda sin meddelarfrihet och ”vissla” (eller ”viska” om man gör det anonymt).<sup>45</sup> Det egna ansvaret betonas således; när oegentligheter uppdragas duger det inte att sitta tyst eller att skylla ifrån sig på chefer eller myndighetsinterna styrdokument.

Det kan i sammanhanget noteras att föredragande statsråd i grundlagspropositionen framhöll att det är ett karaktäristiskt drag i svensk rättstradition att förvaltningsmyndigheterna i vissa ärenden står lika självständiga och har samma rätt och skyldighet att handla efter eget omdöme som domstolarna och att denna grundsats ”sammanhänger med att *varje tjänsteman* bär ansvaret för sina beslut”.<sup>46</sup>

Benägenheten hos tjänstemännen att påvisa integritet har sannolikt främjats av att flera av de nio grundlagsbestämmelserna har ankarfästen långt bak i den svenska författningshistorien. Och då förvaltningen över tid har tillskansat sig ett högt förtroende kan dessa bestämmelser ha fått hög legitimitet, vilket kan göra dem svåra att omtolka eller avveckla.<sup>47</sup> Sannolikt har grundlagsbestämmelserna också över tid format idéer om såväl vad en tjänsteman är (identiteter) som hur en sådan bör bete sig (rolluppfattningar).<sup>48</sup> Ett mer allmänt fasthållande vid det historiskt framvuxna kan också ha främjats av att hela byggnadsarbetet med 1974 års regeringsform präglades av försiktighet. Vid sidan av de större frågorna om

kammar- och valsystem var strävan att ändra så lite som möjligt och behålla det faktiska rättsläge som under 1900-talet hade bildats i praxis.<sup>49</sup>

### NYA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH NY POLITIK

Sedan mitten av 1970-talet har förvaltningen vid ett antal tillfällen hamnat i blickpunkten i den politiska debatten. Redan vid tiden då regeringsformen trädde i kraft 1975 började röster att höjas mot stelbenthet och ineffektivitet inom det offentliga.<sup>50</sup> Bakgrunden var att förvaltningen hade växt kraftigt under efterkrigstiden. Och när oljekriserna slog till under 1970-talet, samtidigt som Sveriges statsfinanser hamnade i obalans och arbetslösheten steg, riktades kritik mot att förvaltningen blivit för stor och för kostsam. Den ansågs också ha blivit för komplicerad och otillgänglig, vilket i kombination med ökad ramlagstiftning och myndigheternas ökande normgivning hade givit tjänstemännen för stor makt på bekostnad av de folkvalda politikerna. Denna kritik fann anhängare både till höger och vänster på den politiska skalan och har lyfts fram som en förklaring till att Socialdemokraterna efter årtionden av regerande fick överlämna makten till de borgerliga partierna 1976.<sup>51</sup>

### En författningspolitik för stärkt styrbarhet och lagbundenhet

Med författningspolitik brukar avses idéer och åtgärder inriktade på att förändra konstitutionen. Som tidigare nämnts har grundlagsregleringen av förvaltningens organisation och arbetssätt präglats av stor stabilitet sedan regeringsformens tillkomst 1974. Endast bestämmelserna om lagprövning har tillkommit. Detta innebär dock inte att den författningspolitiska utvecklingen avseende förvaltningen har varit ointressant under de senaste femtio åren. För precis som andra rättsregler kan grundlagar ändras, inte bara genom ändringar i lagtexten utan också genom omtolkningar.<sup>52</sup> Av särskild betydelse har diskussionerna om myndigheternas självständighet varit. Även Sveriges EU-medlemskap har föranlett intressanta författningspolitiska diskussioner gällande förvaltningen. Men låt oss börja med lagprövningen.

#### *Lagprövningens införande i regeringsformen*

I 1973 års grundlagsproposition hade regeringen angett att lagprövning, som en del av legalitetsprincipen, hade utvecklats i rättspraxis och att den inte enbart gällde för domstolarna utan även för förvaltningsmyndigheterna samt att denna praxis skulle bestå även efter antagandet av 1974 års regeringsform.<sup>53</sup> När grundlagsbestämmelsen trädde i kraft 1980 var det således ett slags kodifiering av rättsläget.

Den direkta anledningen till att tiden nu ansågs mogen att reglera lagprövningen var att det under 1970-talets andra hälft hade införts nya, och ganska många, bestämmelser om medborgerliga fri- och rättigheter i regeringsformens andra kapitel.<sup>54</sup> Genom att ge lagprövningen stöd i skrivna rättsregler ville riksdag och regering ge dessa bestämmelser ökat skydd.

I propositionen angavs att lagprövning innebär att en myndighet inte bara har rätt utan också skyldighet att i sin rättstillämpande verksamhet sätta åt sidan en föreskrift som antingen har tillkommit på fel sätt eller som strider mot en bestämmelse i en författning av högre konstitutionell valör.<sup>55</sup> I de fall riksdag eller regering hade fattat beslut om föreskriften måste det formella eller materiella felet dock vara ”uppenbart” för att föreskriften skulle kunna åsidosättas (se redovisning sist i kapitlet för formulering av dåvarande paragraf RF 11 kap. 14 §).

Propositionen slog också fast att även om lagprövningsskyldigheten gäller *ex officio* innebär den inte att myndigheter har en allmän plikt att stämma av om föreskrifter inom dess verksamhetsområde är förenliga med högre föreskrifter inom området. En sådan ordning riskerade att ge upphov till ”förskjutningar i det vanliga politiska maktsystemet” och ge myndigheterna en ”ställning som politiska maktfaktorer”.<sup>56</sup> Regeringen menade att lagprövning i stället skulle initieras antingen genom att en enskild uttryckligen åberopar en normkonflikt som grund för ett yrkande eller inom ramen för ”myndigheternas vanliga rättstillämpningsverksamhet”, vilket innebär att myndigheter kan initiera prövning på eget initiativ om de ”i ett visst fall” har särskild anledning att tro att en normkonflikt föreligger.<sup>57</sup> Regeringen förutsatte också att formaliseringen av lagprövningen i regeringsformen inte skulle föranleda myndigheterna att ändra den ”försiktiga hållning som de av tradition intagit” i rättsprövningsärenden.<sup>58</sup>

### *Förvaltningens självständighet*

Regeringsformens reglering av förvaltningens verksamhet var som framgått knapphändig. Tidigt höjdes det också röster om att regleringen var otydlig, inte minst avseende förvaltningens relation till regeringen.<sup>59</sup> När kraven på styrbarhet ökade runt 1980 såg en del denna vaga reglering som ett problem. Var skulle man dra gränserna för regeringens styrning? Den frågan behövde redas ut innan nya styrstrategier kunde utarbetas för att stärka politikernas grepp om förvaltningen.

Uppdraget gick till den sittande *Förvaltningsutredningen*, som fick tilläggsdirektiv. I dess betänkande, med statsvetaren och folktopartisten Daniel Tarschys som huvudskribent, hävdades att regeringsformen i princip gav regeringen oinskränkt befälsrätt över myndigheterna. Undantagna var endast ärenden som faller inom ramen för RF 12 kap. 2 § (dåvarande RF 11 kap. 7 §), och det områ-

det var enligt utredningen mer begränsat än vad som vanligen bedömdes vara fallet. Denna uppfattning var en konsekvens av att regeringarna ”varken haft ambitioner eller skaffat sig resurser att fullt ut använda de befogenheter som de tillerkänts av grundlagen”.<sup>60</sup> Här förelåg således en ”formlös praxis” och en folkbildningsuppgift, eftersom gällande folksuveränitetsprincip ännu inte hade ”kunnat tränga undan reminiscenserna av den gamla maktdelningen”.<sup>61</sup> Utredningen menade att regeringen var oförhindrad att bestämma i specifika frågor som bland annat rör myndigheternas organisation, beslutsformer, administration, samverkan, rationaliseringar och utvecklingsarbete. RF 12 kap. 2 § ansågs inte heller omfatta myndigheternas så kallade faktiska handlande, som undervisning, sjukvård, rådgivning, tillsyn och övervakning.<sup>62</sup>

Utredningen framhöll även att statsråd och deras medarbetare stod fria att ”genom synpunkter söka påverka förvaltningsmyndigheternas handlande”, och då även i frågor som täcks av RF 12 kap. 2 §.<sup>63</sup> Sådana viljeyttringar var ett reguljärt inslag i samarbetet mellan regeringen och myndigheterna, ansåg utredningen, och föreställningen om att de skulle innebära otillbörlig styrning ett missförstånd. Detta eftersom grundlagsförbudet enbart gäller ”bestämmande” av hur en myndighet i särskilt fall ska besluta i ärenden som omfattas av RF 12 kap. 2 §. Och då en ”informell viljeyttring” saknar rättslig giltighet är den inte bindande för myndigheten och således inget ”bestämmande”. Efter en informell viljeyttring kvarstår således ansvaret hos myndigheten, och den är därmed fri att antingen följa den vilja som regeringen har uttryckt (om den håller med) eller att inte göra det (om den inte håller med). Utredningen underströk här att viljeyttringar i auktoritativ form skulle undvikas så att myndigheterna inte uppfattade dem som regeringsbeslut.<sup>64</sup>

Förvaltningsutredningens grundlagstolkning anammades fullt ut av *Verksledningskommittén*. Kommittén menade att områdena utanför RF 12 kap. 2 § är ”vidsträckt”, och den drog den numera ofta citerade slutsatsen att regeringsformen ger regeringen rätt ”att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen själv finner önskvärt och lämpligt i varje särskild situation”.<sup>65</sup>

Kommittén menade också att ”förtydliganden, preciseringar och bakgrundsinformation kan och bör i större omfattning än nu ges genom informella kontakter”.<sup>66</sup> I likhet med Förvaltningsutredningen manade dock kommittén till försiktighet beträffande kontakter i ärenden som rör RF 12 kap. 2 §. Viljeyttringar fick här inte uttryckas så att en myndighet ”i praktiken känner sig bunden av hur den skall avgöra ett ärende” – diskussionerna fick ”inte ges i auktoritativ form” utan skulle hållas ”på ett allmänt plan”.<sup>67</sup>

De båda utredningarna kom att utsättas för kritik från ett antal juridiska *remissinstanser*, som dels ansåg att området som täcks av RF 12 kap. 2 § är större

än vad utredningarna gjorde gällande, dels menade att regeringsformen innebär ett förbud för regeringen och dess medarbetare att via informella kontakter försöka påverka myndigheternas beslutsfattande, särskilt i ärenden som regleras i RF 12 kap. 2 §.<sup>68</sup>

Bland forskarna antog professorn i offentlig rätt Hans Ragnemalm högst tonläge.<sup>69</sup> Han menade att utredningarnas rekommendationer var ”sakligt äventyrliga” och att Verksledningskommittén försökte åstadkomma ”ett systemskifte” i relationen mellan regering och myndigheter ”smygvägen”, det vill säga utan att alls ändra regeringsformen.<sup>70</sup> Resonemanget om att en informell påtryckning inte innebar ett ”bestämmande”, och därför skulle vara tillåten, ansåg Ragnemalm var juridiskt ohållbart och ”i sak mer än tillåtligt naivt”.<sup>71</sup> Och att göra en subjektiv ”känsla av bundenhet” till ett avgörande kriterium för tolkningen av grundlagens regler till skydd för myndigheternas självständighet ansåg han inte hörde hemma i en rättslig analys.<sup>72</sup> Resonemangen om att departementen skulle vara mer återhållsamma i mer känsliga ärenden, innebar också att kommittén i praktiken gjorde skillnad på olika ärenden som omfattas av RF 12 kap. 2 §, vilket stred mot grundlagens sätt att dra skiljelinjen mellan regering och myndigheter.<sup>73</sup>

Trots denna mycket skarpa kritik kom *regeringen* att ställa sig bakom de båda utredningarna. I 1987 års verksledningsbeslut<sup>74</sup> – som alltså utgör det auktoritativa beslutet om hur grundlagsreglerna avseende relationen mellan regering och myndigheter ska tolkas – instämde regeringen i att det område som täcks av RF 12 kap. 2 § är mer begränsat än vad många kritiska remissinstanser gjorde gällande.<sup>75</sup> Regeringen delade också utredningarnas syn på att informella kontakter var vanliga och viktiga, och även tillåtna inom området för RF 12 kap. 2 §, men att kontakterna här skulle ”präglas av mycket stor återhållsamhet” och främst skötas på tjänstemannanivå.<sup>76</sup> *Konstitutionsutskottet* instämde men klargjorde att kontakterna mer skulle ”inriktas på information än styrning”, särskilt i ärenden som rör RF 12 kap. 2 §.<sup>77</sup>

Hur kan då nuvarande rättsläge avseende myndigheternas självständighet beskrivas? Medan en del menar att det fortsatt är oklart,<sup>78</sup> menar andra att det är alldeles klart – även om det återstår en hel del utbildning i frågan, också inom förvaltningen.<sup>79</sup> Åter andra menar att det ”råder osäkerhet kring om det råder osäkerhet kring gränserna för myndigheternas lydnaplikt och därmed även deras självständighet”.<sup>80</sup>

Efter verksledningsbeslutet torde emellertid följande stå klart: *För det första* att regeringen – men inte enskild minister – inom lagens gränser är fri att genom *formella regeringsbeslut* styra förvaltningen så precist som den vill i alla ärenden som inte omfattas av RF 12 kap. 2 §. Det betyder dock inte regeringen alltid, eller

ens ofta, bör styra förvaltningen precist, utan kan finna det klokt att ge utrymme för förvaltningens professionalitet och kunnande. En verksamhetsanpassad styrning bör eftersträvas. Redan Förvaltningsutredningen gjorde följande markering:

Lika lite som något av de andra mål som uppställts för olika reformsträvanden inom förvaltningen är den politiska styrbarheten ett värde som i varje läge måste ges företräde. Den är i stället ett av flera önskemål som riktas mot förvaltningen och måste följaktligen vägas mot andra sådana önskemål. Sådana vägningar är emellertid aldrig slutgiltiga.<sup>81</sup>

I den mån det råder osäkerhet kring den författningsmässiga gränsen för regeringens styrning består den främst i att det ibland kan vara svårt att avgöra skillnaden mellan å ena sidan faktiskt handlande och å andra sidan myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.<sup>82</sup> En principiell skillnad mellan dessa båda situationer är dock att verksamhet som omfattas av RF 12 kap. 2 § rör *ärenden* som är *individuella* och som avslutas med ett *beslut*, medan faktiskt handlande omfattar verksamhet som inte har karaktären av konkret ärendehandläggning riktad mot en enskild. Exempelvis är undervisning faktiskt handlande medan betygsättning är handläggning av enskilt ärenden som slutar med ett beslut riktad mot en enskild.<sup>83</sup>

För *det andra* står det klart att viljeyttringar som förmedlas i allmänna uttalanden eller genom kontakter (formaliserade eller oreglerade) mellan ett departement och en myndighet är tillåtna, men att de saknar rättslig giltighet och således inte är bindande för myndigheterna. Viljeyttringarna ska spegla *regeringens vilja* och uttryckas på sådant sätt att myndigheten *inte känner sig bunden* av yttrandet. Detta gäller för alla ärenden, även sådana som faller inom RF 12 kap. 2 §. Låt vara att riksdag och regering har uttalat att kontakter och uttalanden inom detta område ska hanteras med stor försiktighet.

I den mån det råder osäkerhet kring dessa yttranden består den främst i att det kan vara svårt att avgöra om det verkligen är regeringens vilja som uttrycks vid en viss kontakt eller i ett visst uttalande. Detta är dock ett mindre problem eftersom viljeyttringar aldrig är bindande för myndigheten. Mer problematiskt är att det kan vara svårt att avgöra om en viljeyttring ges med ambitionen att få myndigheten att känna sig bunden eller inte, eller om myndigheten faktiskt känner sig bunden av yttrandet eller inte, alldeles oavsett ambitionen bakom yttrandet.<sup>84</sup>

Sammantaget är innebörden av grundlagstolkningen i 1987 års verksledningsbeslut att regeringen får styra förvaltningen i större utsträckning än vad som var den gängse uppfattningen före beslutet. I den bemärkelsen kan beslutet ses



som ett klargörande, som också har fått stöd av Förvaltningspolitiska kommissionen<sup>85</sup>, Styrtredningen<sup>86</sup> och Förvaltningskommittén.<sup>87</sup> Vissa bedömare har dock instämt i Ragnemalms uppfattning att beslutet snarare än ett klargörande har inneburit ett nytt – och mindre tillfredsställande – rättsläge, utan att grundlagen har skrivits om.<sup>88</sup>

### *EU-medlemskapet*

Med Sveriges inträde i EU 1995 väcktes på nytt frågan om myndigheternas självständighet gentemot regeringen. Medlemskapet ställer krav på omfattande samordning i arbetet med att ta fram svenska ståndpunkter och ”tala med en röst” i olika EU-organ.<sup>89</sup> Denna samordning gäller inte minst i relationen mellan departement och myndigheter, där departementen är i stort behov av myndigheternas expertkunskaper. Genom att EU-ärenden inte hanteras som regeringsärenden får arbetet en informell prägel, där departementen nödgas använda sig av personal inom myndigheterna under relativt oreglerade och oplanerade former.

Mot denna bakgrund har frågan ställts om inte EU-medlemskapet i praktiken suddar ut gränsen mellan departement och myndigheter. Tidigt slog dock olika utredningar fast att EU-inträdet inte utmanar den svenska förvaltningsmodellen.<sup>90</sup> Redan i direktiven till *Utredningen om statsförvaltningen och EU* angav regeringen att det bör vara möjligt att utforma effektiva former för EU-arbetet ”med bibehållande av den svenska förvaltningsmodellen och inom ramen för nu gällande grundlagsbestämmelser”.<sup>91</sup> Utredningen kom också till slutsatsen att EU-inträdet inte innebar något hot mot den svenska förvaltningsmodellen.<sup>92</sup>

*Statskontoret* pekade tidigt på olika problem i relationen mellan regeringen och myndigheterna i EU-arbetet, med bland annat ett ökad informellt samarbete som försvårade ansvarsutkrävandet.<sup>93</sup> Något hot mot den svenska förvaltningsmodellen ansågs dock inte EU-medlemskap utgöra. Tvärtom bedömdes den ha flera fördelar för EU-arbetet.<sup>94</sup>

Den så kallade *Jeding-gruppen* resonerade på samma sätt. Den framhöll som en ”viktig utgångspunkt” att ”den svenska förvaltningsstrukturen skall ligga fast”.<sup>95</sup> Stora delar av myndigheternas verksamheter förutspåddes dock behöva inordnas i departementen.<sup>96</sup> En ökning av Regeringskansliets storlek med trettio–fyrtyo procent (!) ansågs inte vara orimlig.<sup>97</sup>

Även senare utredningar, bland annat *Styrtredningen och Förvaltningskommittén*, har framhållit att EU-arbetet har medfört stora förändringar i relationen mellan regeringen och myndigheterna. Den förra ansåg att gränserna mellan regeringskansli och myndigheter i praktiken hade suddats ut på vissa områden.<sup>98</sup> Den senare uppgav att EU-arbetet innebar betydelsefulla avsteg från den svenska

förvaltningsmodellen där departementen ”drar direkt på myndigheternas personella och kompetensmässiga resurser, utan föregående regeringsbeslut” och att detta innebar ”en ordning som närmar sig ministerstyre”.<sup>99</sup> Likväl drog båda utredningarna slutsatsen att förvaltningsmodellen kunde ligga fast.<sup>100</sup>

### *Grundlagsreformen 2010*

Trots de omfattande diskussionerna kring förvaltningens självständighet kom förvaltningen att spela en mycket undanskymd roll vid grundlagsreformen 2010. Visserligen delades skrivningarna om domstolarna och förvaltningen upp i två kapitel, men den förändringen – som regeringen menade skulle öka domstolarnas oberoende såväl som förvaltningens självständighet<sup>101</sup> – motiverades i huvudsak med att rättsskipning och förvaltning, som en följd av Sveriges EU-medlemskap, hade kommit att separeras alltmer (se vidare Nergelius kapitel i denna bok). I högre grad än tidigare hanterade de därmed skilda typer av ärenden.

I sak kom de paragrafer om förvaltningen som flyttades från det gamla kapitel 11 till det nya kapitel 12 inte att ändras. Detta med ett undantag, nämligen RF 12 kap. 10 § om lagprövning. Diskussionen kom att gälla uppenbarhetskravet i denna paragraf. Något försvar för detta krav anförde inte regeringen. Den uppgav enbart att lagprövningen var särskilt viktig för fri- och rättighetsregeringen i regeringsformen, men även för många bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och olika internationella regleringar, som Europakonventionen. Och mot den bakgrunden framstod uppenbarhetskravet ”som mindre adekvat”.<sup>102</sup> Regeringen ville därför fasa ut uppenbarhetskravet och i dess ställe – och som en påminnelse om folksuveränitetsprincipen och principerna om lagbundenhet och normhierarki – införa följande formulering: ”Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.” Och så blev det.

### *Författningspolitiken summerad*

Redogörelsen hittills i kapitlet visar att de senaste femtio årens författningspolitiska utveckling avseende förvaltningen har präglats av saktmod. Stabilitet är huvudintrycket. Vissa förändringar har dock ägt rum. Den viktigaste är tolkningen av regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, som gjordes genom 1987 års verksledningsbeslut. Och den stärkte den *demokratiska styrbarheten*. Införandet av normprövningsskyldigheten 1980, och avskaffandet av uppenbarhetsrequisitet vid normprövning 2010, ämnade i stället stärka *maktens lagbundenhet*. Det gjorde också beslutet 2010 om att ge förvaltningen ett eget kapitel i regeringsformen.

### En förvaltningspolitik för stärkt kostnadseffektivitet

Att stabilitet är huvudintrycket vad gäller den författningpolitiska utvecklingen betyder inte att tillvaron för statstjänstemännen har präglats av lugn under de senaste femtio åren. Tvärtom har regeringen sedan mitten av 1970-talet bedrivit en intensiv ”politik på tvären”, med bredare, sektorsövergripande reformer, fyllda av idéer och åtgärder riktade mot förvaltningens organisation och arbetsätt – det som kallas *förvaltningspolitik*.<sup>103</sup>

Tre bredare förvaltningspolitiska pådrag kan urskiljas under de femtio år som har förflutit sedan regeringsformens tillkomst, vilka alla har haft stora strukturella och kulturella konsekvenser för förvaltningen.<sup>104</sup> I det följande redogörs för huvuddragen i dessa pådrag och deras konsekvenser.

#### *Att lägga besluten närmare människorna*

Den borgerliga regering som tog över regeringsmakten 1976 startade omedelbart ett antal utredningar riktade mot förvaltningens organisation och arbetsätt, där besparingar och omprövningar blev förvaltningspolitiska ledord.<sup>105</sup> Något samlat och systematiskt tillbakadragande av offentlig verksamhet var det dock inte frågan om. Snarare handlade det om att effektivisera och rationalisera befintliga verksamheter samt att omfördela resurser mellan dem.

Stor vikt lades vid att demokratisera förvaltningen genom att ”lägga besluten närmare människorna”.<sup>106</sup> Denna demokratiseringsstrategi följde flera spår. Ett handlade om att öka medbestämmandet inom myndigheterna, ett annat om att decentralisera verksamhet från staten till kommuner och landsting (de nuvarande regionerna). Ett tredje spår handlade om att och göra förvaltningen mer medborgartillvänd.

Flera utredningar, bland annat *Byråkratiutredningen*, tillsattes för att se över servicen till medborgarna.<sup>107</sup> I propositionen *Om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati* från 1979 presenterades inte mindre än 172 ”avbyråkratiseringsåtgärder”.<sup>108</sup> Bland annat skulle myndigheterna ge bättre information, öka tillgängligheten, använda ett enklare språk, vinnlägga sig om ett vänligare bemötande, hjälpa medborgarna att hitta rätt samt förenkla och minska kraven på uppgiftslämnande. Myndigheternas regelgivning skulle också minska och förenklas och tyngdpunkten förskjutas mot första instans i rättskedjan. Flera av dessa förslag medförde förändringar i förvaltningslagen. År 1980 beslutades även om en särskild serviceförfordning,<sup>109</sup> och 1986 kom serviceprincipen även till uttryck i förvaltningslagen.<sup>110</sup>

När Socialdemokraterna återtog regeringsmakten 1982 fortsatte, och fördjupades, detta förvaltningspolitiska demokratiseringsarbete. År 1983 inrättades ett

särskilt departement, Civildepartementet, för förvaltningspolitiken – ett departement ”för medborgarna mot myndigheterna”, som den dåvarande förvaltningsministern uttryckte saken.<sup>111</sup> Förnyelse blev nu det förvaltningspolitiska ledordet, där det gällde att ”ersätta den gamla myndighetskulturen med modern servicekultur”.<sup>112</sup> Den grundläggande strategin var att genom förnyelse och omprioriteringar förhindra ett tillbakadragande av staten.<sup>113</sup>

Förnyelsen handlade inte minst om att stärka brukarinflytandet och förbättra bemötandet, bland annat genom att erbjuda medborgarna fler alternativ, ett klarare myndighetsspråk, en utbyggd informationsteknologi samt färre och enklare lagar och regler. Nu gjordes också försök med så kallade frikommuner, som tillät utvalda kommuner att göra avsteg från vissa lagar och förordningar.<sup>114</sup> I detta förnyelsearbete sågs inte den privata sektorn som en lämplig förebild. I stället krävdes det att den offentliga sektorn tog fram ”andra, och delvis annorlunda, metoder för utveckling av arbetsformer, utrustning och organisation”.<sup>115</sup> I det så kallade Förnyelseprogrammet från 1985 varnade regeringen också för privatiseringar av offentlig verksamhet. Den valfrihet som propagerades för i programmet handlade om att skapa mångfald *inom* den offentliga sektorn.<sup>116</sup>

### *New Public Management*

Vid mitten av 1980-talet växte missnöjet med den förda förvaltningspolitiken inom Finansdepartementet. Finansminister Kjell-Olof Feldt (S) ansåg att Civildepartementet ”alltför ofta flummade omkring med sitt tal om brukarmedverkan och serviceanda” och att moderniseringen av offentlig sektor krävde andra typer av ingrepp och mekanismer, särskilt ”konkurrens och ekonomiska incitament”.<sup>117</sup> I det långa loppet hade Civildepartementet inga möjligheter att stå emot Finansdepartementet, som hämtade kraft i de nyliberala reformprogram som hade utvecklats inom Reaganadministrationen i USA och Thatchers regering i Storbritannien – och med Nya Zeeland som ett slags försöksverkstad och spjutspets.<sup>118</sup>

Med nyliberalismen följde en idé om att skillnaderna mellan offentlig och privat sektor inte är så stora och att offentliga och privata organisationer kan organiseras och arbeta på ett likartat sätt. Näringslivet, med dess innovativa och effektiva företag, borde därför vara normbildande för förvaltningen med dess mer byråkratiska och resurskrävande myndigheter.

Denna grundidé kom att generera ett stort antal förvaltningsinriktade åtgärder runt om i världen under 1980- och 1990-talen, och sammanfattades så småningom under beteckningen *New Public Management* (NPM).<sup>119</sup> De letade sig också in i Sverige, inte minst via Finansdepartementet.

Nu kom den ekonomiska politiken, konkurrenspolitiken och näringspolitiken att förändras och på ett helt annat sätt än tidigare överordnas och styra förvaltningspolitiken.<sup>120</sup> Innehållsmässigt skedde stora och snabba skiften i förvaltningspolitiken.<sup>121</sup>

NPM kan sägas rymma två delar.<sup>122</sup> Den ena – ofta kallad *marknadisering* eller *renodling* – handlar om att koncentrera statens verksamhet till vissa områden och till vissa uppgifter och roller, men även om att föra in olika marknadsmekanismer i offentliga verksamheter.<sup>123</sup> Redan 1989 formulerade den socialdemokratiska regeringen de första generella idéerna om att rulla tillbaka staten och koncentrera den till vissa ”kärnverksamheter”.<sup>124</sup> Regeringen började föra över verksamheter, som den ansåg borde konkurrensutsättas, till marknaderna. Den började också separera beställarrollen från producentrollen och pröva entreprenader och upphandling på marknaderna som alternativ till verksamhet i offentlig regi.

Under parollen ”valfrihetsrevolutionen” påskyndades denna marknadisering under regeringen Bildt 1991–1993, och den kom sedan att fortgå under efterföljande socialdemokratiska regeringar. Den så kallade Lindbeckkommissionen blev här ett styrande idédokument.<sup>125</sup> Vid mitten av 1990-talet hade marknaderna, enligt vissa bedömare, fått en ”sensationellt stark position” i den svenska staten<sup>126</sup> och konkurrens blivit den helt överordnade samordningsmekanismen i samhället.<sup>127</sup>

Marknadiseringen innebar att en rad affärsinriktade verksamheter – som taxi, telefoni, flyg, el, tåg, men även delar av vården, skolan och omsorgen samt olika administrativa sysslor, som exempelvis utredningar, revisioner och utbildningar – lades ut på marknaderna. Detta kom att ställa ökade krav på offentlig upphandling, eftersom många av de marknadiserade verksamheterna finansieras offentligt. Offentlig upphandling kom därmed att bli en statlig kärnverksamhet.<sup>128</sup> I takt med att insikter har vunnits om att de avreglerade marknaderna många gånger har svårt att fungera effektivt har staten även stärkt sin tillsyn över marknaderna.<sup>129</sup> Men många myndigheter arbetar i dag även på en rad andra sätt för att bygga, utveckla och värna marknaderna.<sup>130</sup>

Den andra delen av NPM – ofta kallad *företagisering* eller *managementisering*<sup>131</sup> – handlar om hur de verksamheter som kvarstår i den renodlade staten ska styras och ledas. Omvandlingar av myndigheter och affärsdrivande verk till statliga bolag har här varit en framträdande åtgärd. Dess tydligaste uttryck är dock införandet av mål- och resultatstyrning som beslutades i slutet av 1980-talet.<sup>132</sup> Målen var två: dels att stärka den politiska ledningen över förvaltningen, dels att förbättra förvaltningens effektivitet och kreativitet. Detta skulle åstadkommas genom att regeringen styrde både mindre och mer.<sup>133</sup>

Den *minskade styrningen* bottnade i en idé om att det går att skilja mellan politik och förvaltning, där politik ansågs vara att formulera mål och visioner och förvaltning att välja (opolitiska) medel för att uppnå dessa mål och visioner. Därmed följde en omfattande delegering av beslut från regeringen till myndigheterna avseende frågor om bland annat intern organisation, lokalisering, personal (lön, rekryteringar, utbildning och så vidare) och resurshantering.

Den *ökade styrningen* bottnade i en idé om att de mål och resultatkrav som politikerna skulle ägna sig åt måste göras både fullständiga och tydliga. De skulle också vara möjliga att bryta ned på olika nivåer, allt för att underlätta målbaserad resultatrapportering. Strategin förutsatte rikliga kontakter mellan departement och myndigheter – något som 1987 års verksledningsbeslut hade banat väg för.

Styrningen skulle också öka genom en mer aktiv utnämningsspolitik. Genom 1987 års verksledningsbeslut blev det möjligt för regeringen att flytta på verkschefer. Bland annat infördes bestämda förordnandetider för verkscheferna samtidigt som bestämmelser om tvångsförflyttning av dem infördes i lagen om offentlig anställning. Det infördes också särskilda ”verkschefstjänster” i Regeringskansliet<sup>134</sup> – det som ibland talas om som ”elefantkyrkogården”.<sup>135</sup>

Under 1990-talet pågick ett intensivt arbete med att förstärka ekonomiadministrationen i staten. Centralt var införandet av dels en verksamhetsdel i regleringsbrevet där regeringen kunde ange mål, uppdrag och återrapporteringskrav till varje myndighet, dels årsredovisningar för myndigheterna där måluppfyllelse och resultatanalyser skulle redovisas. Särskilda mål- och resultatdialoger mellan departement och verk infördes också. Årsredovisningens betydelse underströks av att den kom att revideras av Riksrevisionsverket (från 2003 av Riksrevisionen). Ekonomistyrningsverket inrättades också 1997 för att överse statens arbete med den ökade ekonomiadministrationen, som också kom att regleras i en rad nya författningar, som budgetlagen och de så kallade FÅB:en och FISK:en.<sup>136</sup>

Dessa satsningar innebar en kraftig utbyggnad av regleringar, organisationer och befattningar för att hantera alla nya ekonomiadministrativa krav. Myndigheterna kom successivt att bygga ut sina ekonomifunktioner till större enheter och avdelningar, ofta ledda av ekonomiutbildade chefer och controllers.<sup>137</sup> Nya ord började dominera inom myndigheterna: som produktivitet, verksamhetsmål, resultatredovisningar, återrapporteringskrav, styckkostnader, nyckeltal, indikatorer och kunder.

Resultatstyrningens idé om raka och tydliga befäls- och ansvarslinjer medförde även att koncern- och styrelsemyndigheterna decimerades till förmån för enmyndigheter och enrådgivningsmyndigheter.<sup>138</sup> Chefs- och ledarskapsfrågorna fick också ett uppsving.<sup>139</sup> Chefer tillskrevs en allt viktigare roll för att skapa ett

mer samordnat och kraftfullt handlande i myndigheterna. Man skulle som medarbetare i ökad utsträckning både vägledas och inspireras av chefens värderingar och förhållningssätt. Därför började egenskaper som social kompetens, karisma och image värderas högre vid chefstillsättningar.<sup>140</sup> Chefskapet började ses som en särskild profession, vilket gjorde att man i ökad utsträckning hämtade in personer utifrån som var utbildade i just chef- och ledarskap. Och man kunde flytta runt dessa chefer mellan olika myndigheter, nästan oavsett vilken typ av verksamhet myndigheten arbetade med.

Myndigheterna kom också att påtagligt stärkt sina informationsavdelningar, som lade alltmer fokus på att arbeta med att presentera myndighetens verksamhet och resultat, både uppåt till regeringen och utåt till medborgare, företag och organisationer.<sup>141</sup> Man började ta fram egna visioner, egna värdeord, egna loggor och egna hemsidor. Det blev allt viktigare att skapa en attraktiv bild av myndigheten och stärka dess ”varumärke”.

#### *Kritiken mot New Public Management*

Från slutet av 1990-talet växte kritiken mot NPM. Kritikerna menade att det starka fokuset på enskilda myndigheters mål, ekonomi, resultat och ”varumärke”, i kombination med den stärkta linjestyrningen, hade gjort att myndigheternas egna verksamheter hamnat för mycket i fokus och skapat en fragmenterad förvaltning. Strävan som fanns formulerad i 1809 års regeringsform, om att alla ”verk samt högre och lägre embetsmän skola [...] räcka hvarandra handen” (47 §), framstod som alltmer avlägsen.<sup>142</sup>

Betoningen av ekonomivärdet hade också trängt undan andra viktiga värden, som objektivitet, saklighet och integritet. Förvaltningspolitiska kommissionen anförde redan 1997 att ”värdefulla ting i den svenska förvaltningstraditionen är på väg att tappas bort”.<sup>143</sup> Tjänstemännen hade fått det allt svårare att orientera sig i sitt arbete och leva upp till olika traditionella ämbetsmannamässiga krav och värden: ”Medvetenheten om det särpräglade i statens ansvar och uppgifter, känslan för det förpliktande i uppdraget att tjäna den demokratiska staten, riskerar att försvagas”, skrev kommissionen.<sup>144</sup>

Tjänstemännens benägenhet att säga ifrån hade också minskat. Den tilltagande granskning som hade följt med de nya styrmodellerna ansågs ha verkat i samma riktning; den undergrävde tilliten och skapade passiva och ängsliga medarbetare.<sup>145</sup> Förvaltningen sades ha ”tystnat”.<sup>146</sup>

Kritikerna tyckte sig också kunna skönja en avprofessionalisering. De ekonomiorienterade styr- och kontrollsystemen hade givits en stark organisatorisk och regleringsmässig förankring som tvingade myndigheterna att ägna avse-

värda mängder med tid och resurser åt ekonomiadministration. Detta hade lett till en omfattande byråkratisk överbyggnad – en ”managementbyråkrati”<sup>147</sup> och ett ”administrationssamhälle”<sup>148</sup> – där ”organisationsexperter” via en alltmer omfattande ”dokumentstyrning” hade tagit över verksamheterna från de sakprofessionella.<sup>149</sup>

Dessa organisationsexperter hade byggt upp styr- och kontrollsystem som mer tog sikte på verksamhet som är förhållandevis lätt att beskriva och mäta, medan annan – många gånger viktigare men mer svårfångad – verksamhet tenderade att hamna utanför systemen.<sup>150</sup> Styrning av organisatoriska enheter med hjälp av ”pinnräkning” hade blivit viktigare än verksamhetsanpassad styrning av verksamheter och system, och jakten på ansvar viktigare än jakten på en ändamålsenligt organiserad stat.<sup>151</sup> I slutändan var det också svårt att säga om den stärkta ekonomiadministrationen och införandet av olika marknadsmekanismer i staten hade lett till att verksamheterna blev billigare.<sup>152</sup>

Kritiken påverkade förvaltningspolitiken. I ett försök att motverka fragmentering och suboptimeringar kom regeringen att efterlysa mer samordning inom staten och mer samverkan mellan staten och det omgivande samhället. Den grundläggande idén med denna ”nätverksförvaltning” var att föra samman resurser från olika organisationer och samtala mer kring hur politik både ska utformas och genomföras för att nå bästa resultat.<sup>153</sup>

Det gällde att komma bort från den enskilda myndigheten och dess mål för att i stället rikta ”innovationskraften” mot de samhällsproblem som myndigheterna gemensamt är satta att hantera. På basis av Styrutredningen<sup>154</sup> fattade regeringen Reinfeldt 2008 beslut om att tona ned resultatstyrningen och satsa på en mer ”strategisk styrning”.<sup>155</sup> I samma anda pläderade den statliga kommittén Innovationsrådet för behovet av en förbättrad ”systemsyn”, där tjänstemännens lojalitet skulle riktas mot det gemensamma åtagandet, snarare än den egna organisationen.<sup>156</sup>

Regeringen Löfven tog dessa idéer vidare. Den sade uttryckligen att den ville utveckla styrformer som ”går bortom NPM”.<sup>157</sup> Genom en ”tillitsreform” ville regeringen öka de yrkesprofessionellas handlingsutrymme, inte minst genom att avreglera det ekonomiadministrativa regelverk som hade vuxit fram inom ramen för resultatstyrningen och som uppgavs ha tyngt de offentliganställda och hållit dem borta från deras egentliga arbetsuppgifter.<sup>158</sup>

Genom detta professionsinriktade reformarbete skulle tjänstemännens lojalitet riktas mer direkt mot medborgaren, med ledord som sakkunnighet, erfarenhet, problemlösning och oberoende. Vissa ställde sig dock kritiska till detta.<sup>159</sup> De ansåg inte enbart att det allmänt var höljt i dunkel vad som ska ersätta etable-



rade styr- och kontrollsystem, utan varnade också för att släppa på kontrollen av tjänstemännen. I botten fanns här en betydande misstänksamhet mot tjänstemännen och en farhåga om att de skulle använda sin ökade handlingsfrihet för att driva verksamheten åt ett håll som gynnade dem själva. Tillit blev här till naivitet.

Så särskilt många konkreta förvaltningspolitiska beslut, som innebär tydliga brott mot NPM och de ekonomiadministrativa systemen, har heller inte följt av tillitsreformen. Utöver införandet av bestämmelser om god förvaltning i förvaltningslagen 2017, skapandet av olika dokument om den statliga värdegrunden samt en webbaserad utbildning för nyanställda, blev det mest prat.<sup>160</sup>

### *En förvaltningspolitik för stärkt kostnadseffektivitet*

Sammantaget har riksdag och regering bedrivit ett omfattande förvaltningspolitiskt reformarbete sedan slutet av 1970-talet. Betydande delar av detta arbete har handlat om att göra förvaltningen mer medborgarorienterad och serviceinriktad, vilket den sannolikt också har blivit. Men det som helt har dominerat förvaltningspolitiken under denna period är NPM. Införandet av olika marknadsmekanismer och näringslivsinspirerade styr- och kontrollsystem har gjort att myndigheterna alltmer kom att se sig och agera som företag, med organisationstänkande, målrationellitet och chefskap som ledord, och där kostnadseffektiviteten har blivit ett allt viktigare värde att leva upp till och värna.<sup>161</sup>

## **SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER**

Det brukar hävdas att den svenska regeringsformen är både omfattande och detaljerad jämfört med andra länders motsvarigheter.<sup>162</sup> Men regeringsformen är här mycket skiftande. Regleringen av förvaltningen är varken omfattande eller detaljerad, undantaget Riksbanken och Riksrevisionen, som närmast framstår som överreglerade.

Regeringsformen innehåller 26 paragrafer om förvaltningen, men enbart nio av dessa rör mer direkt och generellt förvaltningens organisation och arbetsätt. Motiveringen till denna återhållsamma reglering är främst flexibilitet. I det snabba tempo som samhället förändras sägs regeringen vara i behov av att kvickt och enkelt kunna anpassa förvaltningen efter rådande omständigheter.

### **Bärande paragrafer om förvaltningen och värden de stöder**

Genomgången i detta kapitel visar att kravet på *demokratisk styrbarhet* enbart uttrycks i en av de nio förvaltningsinriktade paragraferna, RF 12 kap. 1 §, som stadgar att myndigheterna lyder under regeringen, med vilket följer en lydnessplikt gentemot regeringen.

Betydligt fler paragrafer uttrycker krav på *maktens lagbundenhet*. Bestämmelserna om likabehandling i RF 1 kap. 9 § stöder detta värde. Sticker ut gör bestämmelserna om myndigheternas självständighet i RF 12 kap. 2 § och RF 12 kap. 3 § och om myndigheternas normprövningsskyldighet enligt RF 12 kap. 10 §. Till sammans med bestämmelserna i RF 1 kap. 8 § om att det ska finnas förvaltningsmyndigheter bildar dessa regler grunden för den särpräglade svenska ”dualismen”, med innebörden att det dras en relativt skarp gräns mellan politik och förvaltning.

Därtill kommer ett antal paragrafer som stöder *professionsvärdet*. Bestämmelserna i dessa syftar till att säkerställa att beslut fattas efter begrundanden som bottenar i vetenskap och beprövad erfarenhet. Betydelsen av en kunskapsorienterad förvaltning märks i regleringen av objektivitetsprincipen i RF 1 kap. 9 §, av förvaltningens informationsplikt gentemot regeringen i RF 7 kap. 2 § och RF 10 kap. 13 § samt av kraven på skicklighet och förtjänst vid statlig anställning i RF 12 kap. 5 §.

Sammantaget har de folkvalda, likt Odysseus som lät surra fast sig vid masten för att undgå de förföriska sirenerna, begränsat sin egen makt. Förvaltningen har genom de olika bestämmelserna tilldelats en relativt tydlig roll i en vertikal maktindelning, där den ska skydda medborgarna från otillbörlig maktutövning från de folkvalda, vare sig den är orsakad av ”irrationalitet, dumhet eller andra karaktärsmissiga svagheter”.<sup>163</sup>

### Hur har bestämmelserna efterlevts?

Kan man då i dag säga att vi de senaste femtio åren har haft en statsförvaltning präglad av demokratisk styrbarhet, regelefterlevnad och professionalism? Det allmänna svaret måste nog bli ja. I alla fall om man ska döma utifrån hur förvaltningen uppfattas av både politikerna och medborgarna. Vid internationella jämförelser faller svensk förvaltning ut väl när det gäller förtroendet i dessa båda relationer. Exempelvis visar Mediaakademiens förtroendebarmeter att medborgarnas förtroende för staten generellt är högt och att det har ökat under de senaste tio åren.<sup>164</sup>

När det gäller medborgarnas förtroende för förvaltningen sticker en förklaringsfaktor ut i forskningen, nämligen att medborgarna uppfattar förvaltningen som rättvis – att de känner att de är lika inför lagen och att förvaltningens arbete präglas av objektivitet och saklighet.<sup>165</sup> Förvaltningen har också arbetat enträget under de senaste femtio åren med att förbättra sin service och sitt bemötande gentemot medborgarna. Den har blivit mer medborgartillvänd, enklare och begripligare, vilket sannolikt har haft en positiv inverkan på medborgarnas förtroende för förvaltningen.

Även relationen mellan politik och förvaltning har präglats av förtroende och tillit. Forskning visar att politikerna har uppfattat förvaltningen som lojal och

kunnig och att den gör sitt bästa för att stötta politikerna och förverkliga deras politik. Det har överlag funnits en respektfull dialog mellan politik och förvaltning. Illojalitet, i form av uppfattad myndighetsaktivism och motarbetande av reformer, har tillhört undantagen och har kunnat hanteras genom politisk styrning.<sup>166</sup>

Med detta sagt går det samtidigt att spåra en förskjutning från värdena lagbundenhet och professionalitet mot demokratisk styrbarhet. Centrala delar av förvaltningspolitiken (särskilt resultatstyrningen) har, tillsammans med delar av författningspolitiken (1987 års verksledningsbeslut), syftat till att förstärka *förvaltningens styrbarhet*. Studier visar också att regeringens styrning av förvaltningen har ökat sedan 1980-talet.<sup>167</sup> Och kanske har förvaltningen blivit lite väl följsam, i relation till både politiker och överordnade chefer. Kritiker menar att den starka betoningen av linjestyrning och chefskap har fått många statstjänstemän att känna att det har blivit lägre i tak. Det finns i dag en utbredd rädsla för repressalier av olika slag, vilket gjort tjänstemännen mer passiva och räddhågsna. Förvaltningen sägs ha tystnat och vågar inte på samma sätt som tidigare framhålla sina *professionellt grundade synpunkter*, varken internt mot verksledningar eller externt mot regeringen.<sup>168</sup>

Synen på myndigheterna som företagslika och linjestyrda organisationer har samtidigt påverkat *myndigheternas regelefterlevnad*. Myndigheterna leds av chefer som alltmer ser myndigheterna som sina egna fögderier och med uppgift att nå mål.<sup>169</sup> Den tilltagande ”dokumentstyrningen” har ökat benägenheten att följa styrsignaler uttryckta i aktstycken med oklar rättslig status – som måldokument, strategier, promemorior, handlingsplaner och överenskommelser – medan formella författningar tycks ha minskat i betydelse.<sup>170</sup> Parallellt har juridiken och det förvaltningsrättsliga perspektivet fått allt svårare att ta plats i förvaltningen.<sup>171</sup>

Vad vi bevittnar är en regelhierarki som är på väg att vändas upp och ned, där regleringsbrev, verksamhetsplaner och ”dialoger” tar allt större plats medan lagar och andra författningar blir mindre styrande. Olika ”affärer” och ”skandaler” – med Begleraffären på Försäkringskassan 2018, IT-skandalen på Transportstyrelsen 2017, korruptionsskandalen på Statens fastighetsverk 2017 samt jävshärvorna på Skatteverket 2016–2017 och Riksrevisionen 2016 som tydliga exempel – vittnar om en sådan utveckling. ”Påfallande ofta verkar svenska myndigheter ha svårt att följa lagar, regler och rutiner”, summerar juristen Richard Sannerholm efter att ingående ha analyserat dessa affärer och skandaler.<sup>172</sup> Noterbart är att många av dem som agerade felaktigt i dessa skandaler och affärer inte saknade kunskap om regelverken, utan agerade som de gjorde ”för att man ville och kunde, och för att det saknades en ’inre röst’ som påminde om rättsstatens värden”.<sup>173</sup>

### Är det en levande författning?

När förvaltningen studeras utifrån både ett författnings- och ett förvaltningspolitiskt perspektiv slås man av *kontrasten mellan stabilitet och förändring*. Författningens politiskt har de senaste femtio åren präglats av betydande stabilitet. Det gäller särskilt förändringar i grundlagstexten, men även (om)tolkningar av den.

Förvaltningspolitiskt har förändringarna däremot varit stora – mycket stora. Och dessa förändringar handlar då inte enbart om en tilltagande internationalisering – med EU-medlemskapet som tydligast exempel – och om att många statliga verksamheter har bolagiserats och lagts ut på marknaderna, utan även om hur den kvarvarande verksamheten organiseras, styrs, kontrolleras, kompetensförsörjs och arbetar. Och i hög grad handlar de om förändrade rolluppfattningar och identiteter.

Regeringsformens bestämmelser om förvaltningen har här påvisat en *betydande elasticitet* – det går uppenbarligen att genomföra mycket stora förändringar av förvaltningen inom ramen för gällande grundlag. Särskilt betydelsefull är den stora identitetsmässiga förflyttningen, där myndigheterna alltmer tycks uppfattas och hanteras som företagslika organisationer.<sup>174</sup> Denna utveckling – som har kallats ”ekonomism” – har medfört en påtaglig förskjutning från demokrativärdena (politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik) mot ekonomivärdena (funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet).<sup>175</sup> Och denna förskjutning har varit möjlig trots att *ekonomivärdena helt saknar stöd i regeringsformen*.

Om man alls kan spåra en författningspolitisk inriktning gällande förvaltningen under de gånga femtio åren har den snarast syftat till att stärka demokrativärdena.<sup>176</sup> Det går således att spåra ett slags *dragkamp mellan författnings- och förvaltningspolitiken*, och den kampen har förvaltningspolitiken tveklöst vunnit.

Denna seger kan i hög grad förklaras av det sätt på vilket förvaltningspolitiken har organiserats, där olika *New Public Management*-idéer och åtgärder både har sprungit fram ur och genererat olika *organisatoriska arrangemang* i form av ekonomiinriktade myndigheter, funktioner, professioner, författningar och andra formella dokument. På så vis har idéerna inte bara institutionaliserats, eller ”fastnat”, på olika sätt i förvaltningen utan också fått förnyad kraft, vilket resulterat i fler NPM-idéer och åtgärder, som i sin tur fött fler organisatoriska arrangemang, i ett slags självförstärkande process.<sup>177</sup> Denna omfattande organisering har lett till ett upphöjande av ekonomivärdena. Demokrativärdena har inte till närmelsevis omgärdats av stödstrukturer av samma tyngd och uthållighet, trots att de har tungt grundlagsstöd.

Det ligger således nära till hands att hävda att regeringsformen spelar en begränsad roll när det gäller förvaltningen. Samtidigt har flera av de förvaltnings-

inriktade bestämmelser som diskuterats i detta kapitel gång på gång visat sig vara betydelsefulla under de senaste femtio åren. Flera av dem har återopats i den politiska debatten och i konstitutionsutskottets årliga granskning av statsrådets tjänsteutövning.<sup>178</sup> Vanligast är påstådda (men sällan bekräftade) normbrott avseende förbudet mot ministerstyre, något olika statsråd så gott som årligen anmäls för till konstitutionsutskottet. En tid stod också bestämmelserna i RF 12 kap. 5 § om krav på förtjänst och skicklighet vid statlig anställning i centrum för debatten, när dåvarande statsminister Göran Persson anklagades för att utse sina kompisar till höga chefsposter i staten.<sup>179</sup>

Riksrevisionen har också vid olika tillfällen riktat kritik mot regeringen för att den inte har levt upp till beredningstvånget i RF 7 kap. 2 § när den fattat beslut med innebörden att förvaltningens expertis har åsidosatts.<sup>180</sup> Det finns också gott om fall där Justitieombudsmannen och Justitiekanslern har slagit ned på myndigheter för att de har brutit mot kraven på saklighet och opartiskhet i RF 1 kap. 9 §.<sup>181</sup>

Kritiken mot att förvaltningens professionella kunskaper inte kommer till användning har också ökat i takt med att den så kallade kontraktsparlamentarismen brett ut sig i Sverige.<sup>182</sup> Begreppet syftar på de överenskommelser som regeringen har tvingats ingå med olika stödpartier till följd av alltmer komplicerade parlamentariska lägen. Januariavtalet, Decemberöverenskommelsen och Tidöavtalet är alla exempel på detta. I dessa slås det fast, tämligen detaljerat, hur olika politikområden ska reformeras – innan frågorna har utretts ordentligt. Förvaltningen ställs såldes inför ett *fait accompli*.<sup>183</sup> Frågan har här ställts om regeringen genom denna typ av beslutsfattande bryter mot det grundlagsstadgade beredningstvånget.<sup>184</sup> Alldeles oavsett får denna bakvända ordning, där beslut fattas för att först därefter utredas, till följd att myndigheternas expertis inte kommer till användning fullt ut.

### Förvaltningens fortsatta grundlagsstadgade roll

Så nog är 1974 års regeringsform en levande författning – i alla fall när förvaltningen debatteras. Dessa levnadstecken till trots bör ändå senare års utveckling stämma till eftertanke. Medborgarnas förtroende för förvaltningen må ännu vara högt, och relationerna mellan den politiska ledningen och myndigheterna goda, men förtroendet i dessa båda relationer är under press och kan snabbt raseras om de värden som bygger upp dessa båda relationer urholkas.

Därför är det av största vikt att demokrativärdena inte försvagas i relation till ekonomivärdena. I annat fall kan förvaltningens förmåga att agera som demokratins väktare försvagas. Den vertikala maktdelningen upphör och Odysseus riskerar att slita sig från sin mast och kastas i händerna på de förföriska sirenerna

– ingen finns längre där för att varna politikerna när de är på väg att fatta beslut som är olagliga, olämpliga eller oetiska.

Vad behöver då göras? En väg framåt kan vara att tydliggöra, skärpa och kanske utöka regeringsformens paragrafer om förvaltningen. Men viktigare är nog att fundera över varför författningspolitiken och förvaltningspolitiken har gått i otakt under de senaste femtio åren. Svaret står delvis att finna i att författningspolitiken främst har skötts av jurister under överinseende av Justitiedepartementet, medan förvaltningspolitiken har skötts av ekonomiinriktade myndigheter under överinseende av Finansdepartementet, och där samordningen dem emellan har varit begränsad. Det har inte varit någon lyckad ordning.

Förvaltningspolitikens ensidiga betoning av NPM-idéerna behöver upphöra. Politiken måste präglas av en betydligt djupare och bredare förståelse för vad förvaltningen är för slags organisation. På basis av detta behöver förvaltningen utveckla en större idépluralism och öppenhet för alternativa och verksamhetsanpassade sätt att styra och organisera, *grundade i olika värden*. Men för detta krävs en genomtänkt organisering.

Det är inte så att ekonomistyrningen är oviktig, men det finns en rad andra styrningsfrågor, som utgår från andra värden än ekonomi och som också kräver uppmärksamhet, begrundande, stöd och utveckling. Det handlar till exempel om hur förvaltningen ska organiseras, regleras, samordnas, granskas, bemannas och kompetensförsörjas, men också om förvaltningens relationer till regioner och kommuner och till företag och civilsamhället.

Regeringen behöver här, *genom en medveten styrning*, se till att alla dessa styr- och organisationsfrågor ges utrymme. Detta fordrar framför allt en *omorganisering* av det förvaltningspolitiska området. Exempelvis bör det skapas en myndighet med ett övergripande och mer samlat ansvar för det förvaltningspolitiska förnyelse- och metodutvecklingsarbetet, inom vilken det kan föras bredare, mer öppna och mer jämbördiga diskussioner, en *som utgår från både de demokrativärden och ekonomivärden som bygger upp det offentliga etoset* – en myndighet för god förvaltning.<sup>185</sup>

Det är även av största vikt att också andra organisationsprinciper och styrformer, utöver de som rör marknader och ekonomiadministration, ges ett ökat *författningsstöd* i form av mer handfasta förfaranderegler i lagar och förordningar. Författningsstödet är i själva verket helt avgörande för den som vill bedriva ett förändringsarbete. Endast genom ett sådant medvetet förvaltningspolitiskt reformarbete kan en vettig balans nås mellan demokrati- och effektivitetsvärdena.

*Nuvarande och ursprungliga formuleringar i regeringsformens direkta och generella paragrafer om statsförvaltningen*

<i>Nuvarande paragrafer</i>	<i>Ursprungliga paragrafer</i>
”För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter” (RF 1:8, 1976).	”För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter” (RF 1:7, 1974).
”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet” (RF 1:9, 2010).	”Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall i sin verksamhet iakttaga saklighet och opartiskhet. De får ej utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet” (RF 1:8, 1974).
”Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig” (RF 7:2, 2010).	”Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig” (RF 7:2, 1974).
”Chefen för det departement som har hand om utrikesärendena ska hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet” (RF 10:13, 2010).	”Chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet” (RF 10:8, 1974).

”Under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt denna regeringsform eller annan lag är myndigheter under riksdagen” (RF 12:1, 2010)

”Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.” (RF 11:6, 1974).

”Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag” (RF 12:2, 2010).

”Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag” (RF 11:7, 1974)

”Förvaltningsuppgifter får inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen” (RF 12:3, 2010).

”Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift får ej fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen” (RF 11:8, 1974)

”Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet” (RF 12:5, 2010).

”Tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsättes av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet” (RF 11:9, 1974).<sup>186</sup>

”Finner ett offentligt organ att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

”Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen



Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag” (RF 12:10, 2010).

eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlätas endast om felet är uppenbart” (RF 11:14, 1979).

---



# 10

*Karin Åhman*

## ETT MER EUROPEISKT SVERIGE

---

### Domstolarnas ställning i regeringsformen

*Domstolarnas ställning regleras i 1974 års regeringsform främst i kapitel 11, med inriktning på deras oberoende och självständighet. Hur hanteras frågor om makt-delning eller funktionsfördelning i regeringsformen? Och vilket inflytande fick Europarätten i och med det svenska medlemskapet 1995 över frågan om ett oberoende domstolsväsende och självständiga domstolar? Europarätten kompletterar numera det svenska regelverket i vissa avseenden och vi måste förstå (och läsa) vissa bestämmelser med hjälp av Europarättsliga källor.*

UNDER SENARE ÅR har våra domstolar och därmed rättsskipningen uppmärksammas. Emellanåt har det rört sig om omfattande kritik eller ifrågasättande av domstolarna. Ibland har det handlat om att en domstol i en brottmålsprocess ansetts värdera bevisning på ”fel” sätt.<sup>1</sup> Det kan exempelvis röra sig om att ett barn som är placerat med tvång enligt lag (1990:529), med särskilda bestämmelser om vård av unga, får flytta hem till sina biologiska föräldrar igen med katastrofala följder,<sup>2</sup> eller huruvida en person ska utvisas eller inte.<sup>3</sup> Listan på mål som har uppmärksammas under senare tid kan göras lång.

Intresset för domstolarna har med andra ord ökat och det står numera klart

för många att domstolarna utövar stor makt över människors liv och även påverkar hur den politik som beslutas i riksdagen (genom lagstiftning) tar sig uttryck i praktiken (genom rättstillämpning). Under senare tid har sambandet mellan politik och juridik uppenbarats än mer, vilket många gånger alltså sätter domstolarnas rättsskipning i fokus. Detta torde delvis bero på den så kallade judikaliseringen, det vill säga att fler komplicerade samhällsfrågor och problem får lösas på domstolsnivå. Men det beror också på annat: kriminalpolitiken, migrationspolitiken, säkerhets- och försvarspolitiken samt rättspolitikerna hanterar frågor som lyfts fram som allt viktigare samhällsproblem att lösa. Och uppfattningarna om hur de ska lösas går isär. Domstolarna som i mångt och mycket genomför denna politik genom rättstillämpningen hamnar därför ofta i centrum för debatten.

När domstolarna ges denna uppmärksamhet – under pågående rättsprocesser, efter avkunnade domar eller mål som vunnit laga kraft – uppstår ibland frågan om i vilken mån en domstol kan stå emot ett ”tryck” eller rentav ett drev utifrån, oavsett varifrån det härrör. Rör det sig om påverkan från en myndighet eller från riksdagen aktualiseras bestämmelsen i 11 kap. i regeringsformen (RF) om rättsskipningens självständighet. Är en domstol tillräckligt robust mot påverkan utifrån? Är en domare tillräckligt oberoende och därmed självständig att hantera olika sorters påtryckningar? Står domstolarna (och domarna) fria från otillbörlig (politisk) påverkan?<sup>4</sup>

Domstolarnas roll och ställning i utlandet har även uppmärksamats under senare år. Uppmärksamheten beror på att domstolarna och organiseringen av dem har utsatts för såväl politiska påtryckningar som legala inskränkningar i syfte att kunna kontrollera rättsskipningen i en viss önskad riktning.<sup>5</sup> Allt detta går stick i stäv mot tanken om självständiga och oberoende domstolar, vilket är en av förutsättningarna för en rättsstat. Flera europeiska länder väljer att minska på domstolarnas oberoende. Länder som Polen och Ungern har mottagit kritik från EU och även varit föremål för rättsprocesser inom EU-systemet.<sup>6</sup> Polen har i detta sammanhang också fällts av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna för brott mot artikel 6 i Europakonventionen.<sup>7</sup> Och utanför Europas gränser har den israeliska regeringens försök att ta kontroll över domstolarna kritiserats kraftigt.<sup>8</sup> Dessa händelser har inneburit att vi i Sverige fått upp ögonen för betydelsen av ett oberoende domstolsväsende, något som resulterade i tillsättandet av Grundlagskommittén år 2020 i syfte att utreda och lämna förslag på hur domstolarnas oberoende kan stärkas.<sup>9</sup>

Det här kapitlet ska behandla domstolarna och deras ställning enligt 11 kap. RF (benämnt Rättsskipningen) med utgångspunkt i hur det ser ut i dag, det vill säga hur rättsläget får uppfattas just nu och hur regleringen har förändrats sedan

1974. Utgångspunkten är det institutionella oberoendet i förhållande till regering och riksdag som garanteras i regeringsformen. Oundvikligen kommer också frågor som inte direkt behandlas i 11 kap. att få utrymme. Det är med andra ord inte enbart i förhållande till dessa offentliga organ som frågan om ett oberoende domstolväsende gör sig gällande. Som nämndes i inledningen kan en domstol/domare i allt högre grad utsättas för otillbörlig påverkan från andra än regering och riksdag.

Det finns även bestämmelser i 1 och 2 kap. RF (med rubrikerna ”Statsskickets grunder” respektive ”Grundläggande fri- och rättigheter”) som måste beröras i detta sammanhang för att frågan om domstolarnas ställning i regeringsformen ska bli så fullständig presenterad som möjligt.

Inledningsvis ges en kort beskrivning av vad som regleras i kapitlen i regeringsformen rörande domstolarnas ställning i statsskicket och hur innehållet i reglerna har ändrats genom åren. Även Grundlagskommitténs förslag i ämnet kommer att presenteras<sup>10</sup> (avsnitt 1). I det följande (avsnitt 2) ges en översiktlig beskrivning av statsskicket enligt 1809 års regeringsform, med utgångspunkt i den maktindelning som då gällde och den förändring som gjordes i 1974 års regeringsform mot funktionsfördelning och med folksuveräniteten i fokus. Detta kom att ge domstolarna en svag ställning i statsskicket men kanske inte nödvändigtvis mindre oberoende. Avsnittet syftar till att ge en historisk tillbakablick på hur grunderna för vårt statsskick har ändrats över tid avseende den fråga som behandlas i denna text. Domstolarnas självständiga och oberoende ställning var lika uttalad som den är i dag. Det talades dock inte i termer av maktindelning.

I en redovisning av domstolarnas ställning kan man inte undgå att lyfta fram det inflytande som EU-rätten och Europakonventionen (Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) – som tillsammans brukar kallas Europarätten – har haft sedan främst 1995, då Sverige blev medlem i EU och inkorporerade Europakonventionen. Av den anledningen ägnas ett avsnitt (3) åt på vilket sätt Europarätten har påverkat regeringsformen avseende domstolarnas ställning. (En mer detaljerad beskrivning av Europarättens inflytande på regeringsformen finns i Joakim Nergelius kapitel i denna bok.) Detta inflytande har inneburit en återgång – utan att det explicit framgår av regeringsformen – till en ordning i vilken det i högre grad än tidigare råder maktindelning (i stället för funktionsfördelning) och där domstolarna har fått en starkare ställning.

Därefter (i avsnitt 4) redovisas några aktuella exempel från det praktiska rättslivet som visar hur domstolarnas makt i realiteten kan vara stark eller svag beroende på olika omständigheter. Slutligen, i ett sammanfattande avsnitt, följer

några reflektioner över vilken roll domstolarna kan komma att ha framöver, mot bakgrund av vår tids utmaningar. Detta görs med utgångspunkt i frågorna om vi har någon författningskultur att tala om och vilken betydelse regeringsformen har som vår främsta grundlag.

### DOMSTOLARNAS STÄLLNING I DAG

När vi talar om domstolarnas ställning i regeringsformen syftar vi oftast på hur oberoende de är inom ramen för det svenska statsskicket. Eller, vilken makt domstolarna har gentemot andra offentliga organ som regleras i regeringsformen och om domstolarna kan verka oberoende gentemot dem. Det rör sig främst om deras ställning i förhållande till den verkställande och lagstiftande makten.<sup>11</sup> Det går att argumentera för att hela kapitel 11 i regeringsformen, utifrån hur regleringen är utformad, tillvaratar värdet av oberoende domstolar, även om vissa bestämmelser tydligare är avsedda att skydda oberoendet.<sup>12</sup> Genom grundlagsregleringen ges domstolväsendet och med detta sammanhängande frågor en fastare förankring i rättssystemet eftersom reglerna inte låter sig ändras alltför snabbt eller oreflekterat. Vissa bestämmelser – som vi ska återkomma till – uttrycker mer direkta krav på att domstolarna ska vara oberoende (eller snarare självständiga) i sitt dömande (främst 11 kap. 3–5 §§ RF).

Syftet med en stark ställning för domstolarna i rättssystemet är att ”dömandet ska utövas fritt från påverkan av politiska, personliga eller andra ovidkommande faktorer”.<sup>13</sup> Detta syftar i sin tur till att värna rättsstaten och demokratin och till att befrämja att de uppgifter som normalt åligger domstolarna att utföra också *kan* genomföras: avgöra rättstvister mellan enskilda och företag, pröva brottmål, kontrollera att myndigheter i enskilda fall tillämpar reglerna korrekt och utöva normprövning (i vilket skyddet för grundläggande rättigheter brukar framhållas). Ett syfte som också nämns och som inte är ovidkommande är att allmänheten ska ha tilltro till eller förtroende för den dömande verksamheten.

Hur grundlagsstiftaren ser på domstolarnas ställning och oberoende i det svenska statsskicket måste förstås ses i ett vidare perspektiv än enbart utifrån kapitel 11. Man måste läsa flera bestämmelser i regeringsformen för att få en helhetsbild. Men vi kan redan nu konstatera att domstolarna i dag har en särställning i det svenska statsskicket genom det sätt på vilket regeringsformen reglerar domstolarna. De ges en framträdande position utifrån tanken om ett institutionellt oberoende. Detta sagt med brasklappen att det i regeringsformen finns inbyggt vissa motsättningar som kan utmana denna position, något vi ska återkomma till. Men motsättningarna till trots har domstolarna alltså en stark ställning. Detta synsätt bekräftas i flera av de utredningar som gjorts med början på

1990-talet och som hanterat frågor om domstolarna och deras oberoende.<sup>14</sup> Det bekräftas också senast i den proposition som låg till grund för den större reformen av regeringsformen.<sup>15</sup> Att domstolarna ges en slags särställning är alltså väl etablerat.

#### KAPITLET OM STATSSKICKETS GRUNDER

I kapitel 1 i regeringsformen, ”Statsskickets grunder”, anges att den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket). Denna bestämmelse förutsätter att det finns någon (institution, offentligt organ) som hanterar rättsskipning (rimligen domstolar). Det anges också lite senare i kapitlet att det finns domstolar för rättsskipningen (1 kap. 8 § RF).

Båda dessa bestämmelser är centrala för förståelsen av frågan som behandlas i denna text. De anger (och innebär) att Sverige är en *rättsstat* (och att legalitetsprincipen gäller) och att domstolarna har i uppgift att hantera rättsskipningen. Upprätthållandet av rättsstaten sker inte enbart med hjälp av våra domstolar, men vi kan argumentera för att de utgör en yttersta garant (inom ramen för både uppgiften att avgöra rättstvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna, pröva åtal och utöva lagprövning enligt 11 kap. 14 § RF) för att denna princip inte träds för när utan upprätthålls i praktiken.<sup>16</sup> Den slår fast kravet på normmässighet vid offentlig maktutövning till skillnad från godtycke. Även bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF anger att *domstolarna* (och förvaltningsmyndigheterna) i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Domstolarna ges med andra ord en central ställning redan i 1 kap. RF. Och värt att notera är att regleringarna har funnits med i regeringsformen alltsedan dess tillkomst 1974. Eftersom de finns med i kapitlet om statsskickets grunder bör de också ligga till grund för hur övriga bestämmelser i regeringsformen uttolkas och förstås. De sätter ramarna för de följande kapitlen.

Grundlagskommittén lade i mars 2023 fram förslaget om att ändra lydelsen i 1 kap. 8 § RF till ”rättsskipningen utövas av oberoende domstolar”.<sup>17</sup> I betänkandet anges att domstolarnas oberoende tydligare bör komma till uttryck i regeringsformen eftersom principen om oberoende inte uttryckligen finns där i dag. Detta menade man att det fanns behov av trots att vi i praktiken har oberoende domstolar.<sup>18</sup> En uttrycklig bestämmelse om oberoende skulle enligt utredningen också ha en bredare innebörd än den befintliga regleringen i 11 kap. 3 § RF om självständigheten i rättsskipningen och ”syftar [därför] till fler frågor än sådana som är direkt kopplade till rättstillämpningen”.<sup>19</sup> En sådan bestämmelse skulle enligt utredningen också ”förstärka och tydliggöra domstolarnas och domarnas

konstitutionella ställning<sup>20</sup> och skapa en tydlig grund för övriga bestämmelser i 11 kap. som tar fasta på att skydda olika aspekter av oberoende.

Inspiration till detta förslag hämtades från övriga nordiska länders grundlagar samt från praxis i EU-domstolen och Europadomstolen. Bestämmelsen – angav kommittén slutligen – utgör inget hinder för att domstolarna även i fortsättningen är beroende av till exempel statlig finansiering eller att det utövas tillsyn över domstolarnas verksamhet.

### KAPITLET OM GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER

Även i regeringsformens kapitel 2 finns bestämmelser som relaterar till ämnet för denna uppsats. I 2 kap. 11 § återfinns ett absolut skydd (som inte går att begränsa utan att regeringsformen ändras) mot att inrätta en domstol för en redan begången gärning eller för en viss (särskild) tvist eller i övrigt ett visst mål. I stycke två anges – även där som ett absolut skydd – ett krav på rättvisa rättegångar inom skäligen tid. Denna bestämmelse infördes 2011 och har hämtat inspiration från artikel 6 i Europakonventionen. Den har dock en egen självständig innebörd. Det anges också att en rättegång vid domstol ska vara offentlig (vilket dock är möjligt att begränsa enligt regeringsformen).

Dessa bestämmelser visar att frågor om hur domstolar inrättas och rättegångar genomförs i praktiken inte bara rör *statsskickets grunder utan att det också rör grundläggande rättigheter som ska värnas och skyddas i en rättsstat*. En rättegång som inte är rättvis kan präglas bland annat av att en domstol inte är oberoende i förhållande till någon av parterna i målet.

Under sommaren 2023 tillsattes en ny grundlagsutredning i syfte att se över rättighetsskyddet i 2 kap. RF.<sup>21</sup> Utredningen fick bland annat i uppdrag att se över om det borde införas en generell rätt till domstolsprövning i 2 kap., motsvarande den rätt som anges i artikel 6 i Europakonventionen och i artikel 47 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Ett skäl till detta är att den reglering som finns i dag är något ”komplex”, med direktivens ord. Det anges också – vilket torde vara ett tyngre vägande skäl – att det rör sig om en ”så pass central rättighet i en rättsstat att även rättssäkerhetsskäl och andra principiella skäl talar för att den bör få ett grundlagsskydd”.<sup>22</sup>

### KAPITLET OM RÄTTSKIPNINGEN

Regeringsformens kapitel 11 är centralt för vilken ställning domstolarna har i statsskicket. Här ges mer detaljerade bestämmelser om domstolarna. Kapitlet fick sin nuvarande utformning genom grundlagsreformen 2010<sup>23</sup>, då domstolarna gavs ett eget kapitel. Dessförinnan hade domstolarna och förvaltningsmyndigheterna



ett gemensamt kapitel. Nu är kapitlet föremål för nya reformer inom ramen för de förslag som Grundlagskommittén har lagt (mer om detta nedan).

Bestämmelserna behandlar bland annat vilka våra domstolar är, normgivningsföreskrifterna, domstolsorganisationen, rättskipningens självständighet, utnämningförfarandet och ordinarie domares rättsställning. Bestämmelserna syftar till att på ett mer övergripande plan skydda domstolarnas integritet och oberoende i både yttre och inre hänseende. Det innebär att de ges ett skydd gentemot riksdag och regering (yttre) men också ett skydd för hur en enskild domstol och den enskilde domaren kan garanteras oberoende i olika perspektiv. Att slå fast vissa bestämmelser i grundlag ger – som påpekats inledningsvis – domstolsorganisationen stadga över tid, eftersom det är svårare att ändra en grundlag än en vanlig lag (se 8 kap. 14 § RF).<sup>24</sup> Genom ett starkt grundlagsskydd för oberoende domstolar ges också grund för stabila domstolar i tider av oro eller omvälvning. Kapitlet ger domstolarna ”muskler” för händelser som inte alltid direkt skyddas av kap. 11, till exempel försök till otillbörlig påverkan från främmande makt, från enskilda privatpersoner eller grupper eller händelser som inte kan förutses. Detta är en konsekvens och ett resultat av att domstolar ges en stark institutionell integritet över tiden.

De bestämmelser som tydligast bekräftar domstolarnas oberoende är 11 kap. 3–5 §§ RF. De återges under rubriken ”Rättskipningens självständighet” och 11 kap. 3 § lyder:

Ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

Den inledande meningen har ur innehållssynpunkt varit oförändrad sedan 1974.<sup>25</sup> Budskapet är att domstolarna inte får ta emot ”anvisningar eller order om hur ett enskilt fall ska bedömas”.<sup>26</sup> Bestämmelsen utgör förstås inget hinder mot domstolarnas instansordning, som bland annat innebär att en domstol (överrätt) kan ändra en annan domstols (underrätts) dom eller att ett mål kan återförvisas till en lägre domstol från en högre.

Bestämmelsen har ett nära samband med 2 kap. 11 § andra stycket RF, som anger rätten till rättvis rättegång inom skälig tid. Högsta domstolens ordförande Anders Eka med flera skriver att i ”kravet på en rättvis rättegång ligger enligt motiven en rad processuella rättigheter, innefattandes bl.a. ett krav just på att domstolen ska vara opartisk och oavhängig”.<sup>27</sup>

Andra meningen i citatet från 11 kap. 3 § infördes år 2010 i syfte att betona den organisatoriska självständigheten för domstolarna.<sup>28</sup> Tidigare fanns det en motsvarande reglering på förordningsnivå. Genom den nya regleringen fick den grundlagsskydd.

Grundlagskommittén har föreslagit – som ett led i att ta bort Justitiekanslerns granskning (tillsyn) över domstolarna<sup>29</sup> – att en ytterligare lydelse förs in som anger att det endast är riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen som får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet.<sup>30</sup>

I 11 kap. 4 § RF finns en bestämmelse som anger att rättskipningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen utöver vad som anges i grundlagen eller riksdagsordningen. Denna bestämmelse relaterar till den funktionsfördelning<sup>31</sup> som regeringsformen värnar, det vill säga att riksdagen ska fatta beslut om lagstiftning i generella ordalag och domstolarna (och förvaltningsmyndigheterna) besluta i de enskilda fallen genom rättskipningen. Från denna bestämmelse härleds generalitetsprincipen. Den innebär att lagstiftning i realiteten inte får utformas så att man kringgår den funktionsfördelning som gäller och får därför inte direkt rikta sig mot en enskild – fysisk eller juridisk – person utan ska vara generellt utformad. I praktiken har denna princip kunnat kringgå i ett flertal fall men senast år 2021 markerade Lagrådet principens betydelse framgent, även om dess kritik inte fick genomslag i den följande lagstiftningen i 17 a kap. 1 § första stycket 1 c och 3 § miljöbalken.<sup>32</sup> Inte heller fick Lagrådets invändningar genomslag i rättstillämpningen i ett efterföljande rättsprövningsmål (vilket vi ska återkomma till).

Slutligen anges i 11 kap. 5 § RF – också av betydelse för domstolarnas oberoende – att rättstvister mellan enskilda inte utan stöd i lag får avgöras av andra myndigheter än domstolarna. Tanken är att skydda mot att ”dömande uppgifter överförs till organ som inte har samma starka ställning som domstolar”.<sup>33</sup>

Övriga bestämmelser i 11 kap. slår fast grunddragen i domstolsorganisationen, eller sätter gränser för hur organisatoriska frågor i en domstol ska hanteras. Vissa avser domares rättsställning. En rör resningsinstitutet och möjligheterna till återställande av försutten tid. Slutligen anger en bestämmelse vilka förutsättningar som gäller för lagprövning. Lagprövningsbestämmelsen i 11 kap. 14 § är särskilt betydelsefull utifrån perspektivet för denna uppsats, eftersom den sätter ramen för vilken konstitutionell kontroll som en domstol kan utöva.

I 11 kap. 1 § RF anges vilka våra domstolar är och att prövningsrätten i överdomstol får begränsas genom lag. Här finns också ett krav på att en domare ska vara ordinarie samt behörighetsregler för domare i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. I 11 kap. 2 § finns lagkrav för bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, huvuddragen i deras organisation och om rättegången.

Regeringsformens 11 kap. 6 § reglerar hur ordinarie domare utnämns (av regeringen), att det endast ska fästas avseende vid sakliga grunder som förtjänst och skicklighet och att bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag. I 11 kap. 7–11 §§ behandlas domares rättsställning; under vilka förutsättningar en domare får skiljas från sin anställning; hur åtal för brott i utövningen av anställningen ska ske för en ledamot i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen; hur ett förfarande om avskiljning ska gå till (med domstolsprövning); att grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i övrigt ska meddelas genom lag och att en ordinarie domare måste vara svensk medborgare.

I 11 kap. 12 § RF anges en bestämmelse om vad som gäller för icke-ordinarie personal vid domstolarna (som fiskaler och assessorer). I 11 kap. 13 § grundlagsfästs de extraordinära rättsmedlen resning och återställande av försutten tid.

Sammantaget rör det sig om en ganska detaljerad reglering som syftar till att upprätthålla ett oberoende domstolsväsende.

Grundlagskommittén har lämnat flera förslag på tillägg till dessa bestämmelser liksom på inrättandet av nya bestämmelser i 11 kap., allt i syfte att stärka domstolarnas ställning. I praktiken innebär det att vissa frågor lyfts upp från lags nivå till grundlagsnivå<sup>34</sup>. Förslagen innebär att det i 1 § anges att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva ett mål gemensamt. Det föreslås att antalet ledamöter i dessa två domstolar ska vara minst tolv och antalet ordinarie domare högst tjugo samt att endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna får tjänstgöra som ledamot där (2 §). I 6 § grundlagsförankras Domarnämnden (omnämnt som ett ”särskilt organ”), som ska föreslå till regeringen hur en utnämning av ordinarie domare ska utföras. En majoritet av ledamöterna i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare. I samma bestämmelse föreslås att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen inför en utnämning av ett justitieråd ska begära detta.

I 7 § föreslår Grundlagskommittén ett förstärkt skydd vid avskiljande från tjänsten vid ålderspensionering. Det krävs enligt förslaget att åldern för avgångsskyldighet har stöd i lag samt att en föreskrift som innebär att åldern för avgångsskyldigheten sänks inte får avse pågående anställning (det vill säga ett slags retroaktivitetsförbud). I 8 § föreslås att Justitiekanslerns roll som åklagare vid åtal för brott i utövningen av anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen tas bort. I 9 § föreslås ett stärkt skydd för domstolsprövning vid avskiljandet av tjänsten.

Slutligen föreslås två nya bestämmelser (11 kap. 15–16 §§ RF), som rör övergripande frågor om administrationen av domstolarna. Den första bestämmelsen

avser inrättandet av en särskild myndighet (angivet som Domstolsstyrelsen i betänkandet) som leds av en styrelse där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Myndighetens chef anställs av styrelsen. Det föreslås även att grundläggande bestämmelser om myndighetens uppdrag och ledning i övrigt ska meddelas i lag. Den andra bestämmelsen som föreslås avser under vilka förhållanden ett avskiljande i tjänsten kan ske från denna myndighet.

När denna text skrivs remissbehandlas kommitténs förslag. Onekligen innebär dessa förslag en förstärkning av domstolarnas ställning, bland annat utifrån det faktum att Domarnämnden (dock inte utpekad i grundlagstexten) ges skydd i grundlag samt att en ny myndighet (Domstolsstyrelsen, inte heller utpekad med namn i grundlagstexten) etableras och ges skydd i grundlagen med visst innehåll avseende dess ställning.

Slutligen i 11 kap. 14 § RF finns bestämmelsen om lagprövning. Den anger att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. I stycke två – vilket tillfördes bestämmelsen 2010 – anges att det särskilt vid prövning enligt första stycket ska beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

14 § kan vara värd att upprätthålla sig vid lite mer i detalj, eftersom den tar fasta på domstolarnas konstitutionella kontrollfunktion. Lagprövningen har utretts flertal gånger sedan den grundlagsfästes 1980. När den grundlagsfästes var det en bekräftelse på vad som redan ansågs vara ett konstitutionellt faktum: att domstolarna redan utövade lagprövning. Denna domstolarnas rätt och skyldighet att utöva lagprövning har egentligen aldrig ifrågasatts i sig – kontrollen får nog anses ingå i en rättsstat värd namnet – utan snarare har det rört sig om i vilken *omfattning* lagprövningen ska äga rum.

I samband med att lagprövningen grundlagsfästes 1980 infördes ett krav på uppenbarhet för att prövningen skulle kunna resultera i att en vanlig lagstiftning (eller föreskrift) inte tillämpades om den var i konflikt med en materiell överordnad regel eller med regeringsformens bestämmelser om hur regler tillkommer. Genom detta krav kom lagprövningen i praktiken att kraftigt begränsas under flera år, vilket medförde att den konstitutionella kontrollen i domstol var obefintlig. I och med reformen år 2010 (som beskrivs utförligare i avsnittet om Europarättens inflytande nedan) kom uppenbarhetskravet att tas bort eftersom det ansågs ohållbart utifrån de krav som Europarätten ställde. Domstolarnas roll som kontrollorgan kom därför att stärkas betydligt och deras roll i statsskicket som helhet förändrades mot en än mer europeisk ordning.<sup>35</sup> Detta gällde särskilt

för den kontroll som domstolarna skulle utöva avseende grundläggande rättigheter. I förarbetena anges följande:<sup>36</sup>

Ett område där möjligheten till lagprövning framstår som särskilt angelägen rör vissa centrala delar av fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. RF. Här är det av särskild betydelse att *grundlagens regler fullt ut får genomslag i rättstillämpningen* [min kursivering].

De två andra rättsområdena som nämndes i sammanhanget för en stärkt lagprövning var tryckfriheten (som regleras i tryckfrihetsförordningen och, med avseende på särskilda medier, yttrandefrihetsförordningen) och svensk rätts förenlighet med Europakonventionen. Reformen och dess effekter på rättstillämpningen har beskrivits utförligt i doktrinen.<sup>37</sup> Genom denna reform kom vi – utan att det anges i regeringsformen – att gå från en renodlad princip om funktionsfördelning mot en princip om maktindelning.

Utöver 11 kap. RF finns det rättsregler på lägre nivåer som syftar till att tillvarata ett oberoende domstolsväsende. Det ligger dock utanför syftena med denna uppsats att redovisa dem. En återkommande fråga som har behandlats i samband med att domstolarnas oberoende utretts är på vilken *nivå i rättssystemet* en reglering av domstolarna bör återfinnas. Till gagn för oberoende domstolar är att det finns stabila rättsregler på hög nivå. En tendens är därför att ”lyfta upp” flera regler till lag respektive grundlag (från föreskrift och lag) i syfte att bland annat försvåra förändringar men också i syfte att tydliggöra ämnets vikt. Detta är också något som återfinns i Grundlagskommitténs förslag.

#### FRÅN MAKTDELNING TILL FUNKTIONSFÖRDELNING

Det ovan sagda om den starka ställning domstolarna successivt har fått och har i dag i regeringsformen, hindrar inte att det finns andra bestämmelser som kan utmana (eller motverka) denna särställning.

Fredrik Sterzel – professor i konstitutionell rätt – har beskrivit detta fenomen som att regeringsformen är inkonsistent såtillvida som den inte ger en ”solid grundval” eller uttryck för principiell klarhet avseende det faktiska statskicket. Frågan är med andra ord vilka principer grundlagen bygger på. Denna ”principlöshet” är, enligt Sterzel, ett särskilt dilemma för domstolarna som har att tolka grundlagen i det konkreta fallet med ett innehåll som ofta är oklart och vagt.<sup>38</sup>

Folksuveräniteten – demokratiprincipen, att all offentlig makt utgår från folket – är den princip som kan ställas mot starka och oberoende domstolar. Den har i grundlagens mening företräde framför andra konstitutionella principer.





## EU och domstolarna

En stridsfråga när regeringsformen antogs gällde domstolarnas ställning. De borgerliga partierna förordade en förstärkt lagprövningsrätt men Socialdemokraterna ansåg att det stred mot folksuveränitetsprincipen. En kompromiss nåddes och det blev möjligt för domstolarna att åsidosätta lagar som ansågs strida mot grundlagen, men lagprövningen var begränsad till uppenbara fall. Efter grundlagsrevisionen 2010 togs det så kallade uppenbarhetsrekvisitet bort men i regeringsformen infördes samtidigt formuleringen att det vid lagprövning ska beaktas att det är riksdagen som är folkets främsta företrädare och att grundlag går före vanlig lag.

EU-medlemskapet och införlivandet av Europakonventionen har inneburit en tydlig maktförskjutning till domstolarna eftersom EU-rätten och Europakonventionen har företräde före nationella lagar – även grundlagar. Domstolarnas makt har också ökat genom att antalet ramlagar blivit fler vilket ger domstolarna ett större tolkningsutrymme. (Bilden till vänster: förhandling i EU-domstolen. Nedan: Högsta domstolen i Sverige.)



Den innebär att makten är centrerad till riksdagen och att den genomförs med parlamentarismen (för svenskt vidkommande den negativa) som grund. Detta innebär att regeringen är beroende av riksdagen för sin ställning.

Folksuveräniteten kompletterar därför bilden som regeringsformen ger. Principen är fortfarande formellt sett överordnad andra principer för statsskicket (och därtill intakt sedan 1974) med tanke på hur den är placerad, som första mening i 1 kap. 1 § RF. Den har därtill stått "ohotad" och därmed ensam varit styrande för vårt statsskick från 1974 till 1995.<sup>39</sup> Efter 1995 utmanades den av EU-inträdet.

För att förstå hur vi hamnat i denna dualism (förutom genom Europarättsens inflytande, vilket beskrivs mer nedan), kan det vara värt att i korta ordalag återknyta till vissa historiska fakta. I 1809 års regeringsform föreskrevs maktindelning. Denna princip för statsskicket ändrades genom 1974 års reform med en helt ny grundlag, i vilket funktionsfördelning mellan olika offentliga organ var den bärande principen, eller snarare att all makt skulle utgå från folket med riksdagen som det främsta offentliga organet. En konsekvens av detta under främst 1970- och 1980-talen samt i början av 1990-talet var att den konstitutionella kontrollen via domstolarna var svag.

Vad har detta faktum inneburit för domstolarna? Tar vi år 1974 som utgångspunkt (och fryser tiden) medförde detta en osedvanligt stark bundenhet till förarbetena till en lag (särskilt vad som angavs i propositionen) i jämförelse med rättspraxis. Det kom också väldigt få domstolsavgöranden i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen med rättskapande innebörd (*judge-made law*). De högsta instanserna "utmanade" inte regering eller riksdag i någon större omfattning.

En förklaring till detta är hur rättskällorna användes och vad som uppfattades vara korrekta rättskällor; det fanns föga inspiration att hämta från Europarätt eller internationell rätt. Användningen av rättsprinciper var dessutom ett relativt utvecklat område som underlag för dömandet. Förekomsten av vaga rättsregler var inte heller lika vanligt förekommande då som nu. Frågan om domstolarnas ställning under 1970-talet och framåt är med andra ord också en fråga om vilka rättskällor som ansågs möjliga att använda och förekomsten av vaga rättsregler. Om det förelåg ett snävt perspektiv på vilka källor som var användbara var också utrymmet att döma mer snävt. Att domstolarna (mellan åren 1974 och 2010) i regeringsformen reglerades i samma kapitel som förvaltningsmyndigheterna (vilka lyder under regeringen) är symptomatiskt för denna tid. Det angavs i förarbetena att det var en smärre justering att separera dem till varsitt kapitel. Men konsekvensen blev oavsett detta stor. Den utgör en bekräftelse på att domstolarna inte utövar samma funktioner som förvaltningsmyndigheterna.



Domstolarnas kontroll av att regeringsformen efterlevdes var på den tiden också mindre förekommande än i dag. Folksuveräniteten innebar att riksdagen hade tolkningsföreträdare för stora delar av regeringsformen och att den ”ägde” regeringsformen ifall det förelåg tveksamheter om dess innebörd. Det fanns inte någon egentlig diskussion bland rättsvetare om hur man skulle tolka grundlagen, vilket i viss mån gäller även i dag. Lagprövningsregeln började gälla först 1980.<sup>40</sup> Detta kan jämföras med det synsätt som presenterades när lagprövningsrätten reformerades år 2010. I de delar någon form av kontroll utövades (främst avseende grundläggande rättigheter och normgivningsmakten) fanns få avgöranden att tala om. Domstolarna var självständiga och oberoende – kan vi argumentera för – men i en annan betydelse och på ett annat sätt än i dag.

#### **EUROPARÄTTENS INVERKAN PÅ DOMSTOLARNAS STÄLLNING**<sup>41</sup>

Även om regeringsformen enbart behandlar de nationella domstolarna måste vi förstå domstolsmakt och domstolarnas ställning i demokratin och rättsstaten i ett vidare, europeiskt perspektiv. Vi måste läsa (och tolka) flera bestämmelser i regeringsformen utifrån det faktum att vi är bundna av internationella åtaganden som sätter ramar (bindande såväl som icke bindande juridiskt) för hur vi ska förstå domstolarnas ställning nationellt och konstitutionellt. Regeringsformens text om domstolarna ger inte heller hela bilden av hur vi ska förstå vilken ställning domstolarna har nationellt – andra (Europarättsliga) regler kompletterar bilden. I följande avsnitt ges därför ett Europarättsligt perspektiv.

#### **EUROPARÄTTEN KOMPLETTERAR BILDEN**

I och med Europarätten har vi fått en ny rättsordning att förhålla oss till i vilken domstolarna har en betydelsefull roll för genomförandet av både EU-rätt och konventionsrätt nationellt. De svenska domstolarna blir med andra ord Europarättens ”förlängda arm”, vilket inte framgår av kapitel 11 i regeringsformen.

Det bör också framhållas att två för svensk rätt betydelsefulla domstolar – EU-domstolen och Europadomstolen – inte behandlas alls i kapitel 11. Dessa domstolars rättspraxis påverkar svensk rätt och rättskipning och är i någon mån integrerade i det svenska domstolssystemet genom bland annat det krav som finns på att begära förhandsavgörande av EU-domstolen (mer om detta nedan).

Själva definitionen av begreppet domstol är numera också präglad av Europarätten och det finns flera exempel på etablerad praxis från både EU-domstolen och Europadomstolen, vilket inte heller framgår av 11 kap.<sup>42</sup> Detta medför att vi numera har två slags domstolsbegrepp att förhålla oss till – det konstitutionella (svenska) och det europeiska. Det europeiska begreppet (som utgår från artikel 6

Europakonventionen) är självständigt och oberoende av hur den nationella rättsordningen karakteriserar ett prövningsorgan. I Europarättsligt perspektiv kan därför vissa andra organ än sådana som i legal nationell bemärkelse är att uppfatta som en domstol ges en motsvarande ställning.

Vi har också – vilket inte heller framgår av 11 kap. – en annan slags normprövning, nämligen den som de svenska domstolarna inte så sällan gör avseende tillämpningen av svensk rätt i förhållande till EU-rätten.<sup>43</sup> Egentligen – om vi ska hålla oss till vad som anförts i förarbetena<sup>44</sup> – är denna prövning inte en fråga om konflikter i rättsordningen utan snarare en fråga om lagval. Det innebär att EU-rätten ska tillämpas om det handlar om det överlåtna rättsområdet – trots att det finns nationella bestämmelser som fortfarande gäller vid prövningen. Oavsett om vi talar om normprövning eller lagval måste domstolarna kontrollera om den svenska rätten i förhållande till EU-rätten går att tillämpa, om inte får ju den inhemska rätten stå tillbaka som en följd av prövningen. Denna inte oviktiga arbetsuppgift för en domstol framgår inte alls av 11 kap.

Slutligen måste något sägas om den roll som domstolarna har genom EU-rättens bestämmelser om förhandsavgörande.<sup>45</sup> Förutom att domstolarna ska genomföra EU-rätt i det vardagliga dömandet ska de också – när så erfordras – kommunicera med EU-domstolen genom begäran om förhandsavgörande. Detta åtagande följer av artikel 267 i Funktionsfördraget och det medför att de nationella domstolarnas arbetssätt direkt påverkas, utan att det framgår av 11 kap. RF.<sup>46</sup> När vi läser regeringsformens 11 kap. tillkommer alltså en del uppgifter för domstolarna utifrån EU-rättens krav, vilka i dag får anses ingå i domstolarnas rättskipningsuppgifter men alltså inte omnämns i grundlagen.

### **EUOPARÄTTENS BETYDELSE**

Förutom att Europarätten kompletterar bilden av hur vi uppfattar domstolarnas ställning nationellt har denna rättsordning funnits med som en grund för reformering av regeringsformen. När regleringen om domstolarna bröts ut 2010 från ett gemensamt kapitel tillsammans med statsförvaltningen till ett eget kapitel 11, gjordes det bland annat med de nya (nygamla är ett mer korrekt ord) Europarättsliga förpliktelserna i åtanke. Det fanns ett behov av att befästa domstolarnas roll som garantier för EU-rättens genomförande<sup>47</sup> och som garantier för att skydda enskildas grundläggande rättigheter enligt Europakonventionen.<sup>48</sup> I propositionen uttrycktes detta på följande sätt:

Sveriges medlemskap i EU kan också sägas ha påverkat domstolarnas roll eftersom de bl.a. har till uppgift att värna det EU-rättsliga systemet. Den

ökade betydelse som Europakonventionen har fått i domstolarnas praxis visar också att domstolarnas roll på senare år har förändrats som en följd av europarättens ökade inflytande i rättsordningen.<sup>49</sup>

Med domstolarnas roll avses här deras betydelse för genomförandet av EU-rätten nationellt<sup>50</sup> och för bevakning av rättighetskyddet enligt Europakonventionen. För detta krävs att domstolarnas oberoende och opartiskhet kan garanteras som ett av fundamenten för ett demokratiskt samhälle.<sup>51</sup> Syftet med reformen var med andra ord att betona denna domstolarnas nya roll, i vilket ingår att de också är oberoende och opartiska i sitt dömande. Ett annat sätt att beskriva det är att domstolarnas ställning stärktes i det konstitutionella systemet för att kunna leva upp till de Europarättsliga åtagandena. För att detta ska kunna ske bör ju också oberoendet i regeringsformen tolkas utifrån en Europarättslig standard.

Europarätten finns också med i direktiven till Grundlagskommittén liksom i dess betänkande från 2023 som ett av skälen för reformering.<sup>52</sup> En anledning till att utredningen initierades var utvecklingen i vissa europeiska stater *mot* en begränsning av de högsta domstolarnas oberoende ställning. En av frågorna som skulle utredas var som tidigare beskrivits en reglering av ett justitieråds anställningsskydd, av hur och när ett justitieråd ska gå i pension samt av hur många justitieråd som ska finnas i respektive domstol. Utredningen skulle även se över om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen borde kunna sammanträda i särskild sammansättning. I denna del hänvisade direktiven särskilt till behovet av (gemensam) tolkning enligt EU-rätten och konventionsrätten.<sup>53</sup> Slutligen hade utredningen att se över hur Domstolsverkets organisation, roll och styrning skulle fungera framöver. Även denna fråga skulle utredas med hänvisning till hur andra europeiska stater organiserat domstolsväsendet, med ett så kallat *Councils for the Judiciary*.<sup>54</sup> Europarätten som en gemensam kärna (eller miniminivå) för hur vissa grundläggande konstitutionella värden ska bevaras och stärkas är uppenbar. I betänkandet, som kom i mars 2023, får också Europarättsliga åtaganden ett stort utrymme.<sup>55</sup>

Att det finns ett tydligt Europarättsligt perspektiv på frågan om domstolarnas ställning visar Högsta förvaltningsdomstolens rättsprövningsmål i Nordkalk-ärendet från år 2017. Frågan rörde ett regeringsbeslut under en pågående process och huruvida detta beslut bland annat stred mot domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § RF:<sup>56</sup>

Frågan rörde genomförandet av EU:s Art- och habitatdirektiv (direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och

om regeringens beslut att föreslå till EU-kommissionen att vissa områden skulle väljas ut som Natura 2000-områden kom i sådan konflikt med en pågående process i Mark- och miljööverdomstolen att rätten till en rättvis rättegång åsidosattes jämligt både 2 kap. 11 § RF och 11 kap. 3 § RF. För att bedöma frågan hänvisade domstolen till praxis från Europadomstolen som innebar att det fanns tvingande skäl av allmänt intresse att ingripa. Av denna anledning ansågs inte regeringens beslut komma i konflikt med de värden som bestämmelserna tillsammans med artikel 6 Europakonventionen ger uttryck för.

Europarättsligt inflytande finns också med i ett beslut 2022 från Högsta domstolen. Bestämmelsen som behandlades var den om extra ordinära rättsmedel (om resning och återställande av försutten tid) i 11 kap. 13 § RF, vilken till synes kan uppfattas som en helt nationell bestämmelse som inte alls ska påverkas av Europarättsliga åtaganden. Högsta domstolen hade att ta ställning till om ett ärende skulle avgöras som ett resningsärende eller domvillobesvär. Frågan var vilket inflytande Europarättsens krav på att begära förhandsbesked skulle ha och hur det skulle komma till uttryck.<sup>57</sup> Domstolen klargjorde (i punkten 30) att:

Det centrala är emellertid att de svenska reglerna om extra ordinära rättsmedel numera måste ses i ljuset av unionsrätten och att tillämpningen i någon mån kan behöva anpassas med hänsyn till detta utan att den inhemska uppdelningen mellan resning och domvilla alltid behöver ges någon betydelse.

Slutligen kan nämnas att 11 kap. 14 § RF från år 2010, som reglerar domstolarnas lagprövning (i sin ursprungliga lydelse från 1980<sup>58</sup>), också bär tydliga Europarättsliga spår. Dess nuvarande utformning är till stor del beroende av den rättsutveckling som Europarätten medverkat till. Tidigare förelåg det en restriktiv syn på när lagprövning skulle utövas med tanke på det uppenbarhetsrekvisit som fanns intaget i bestämmelsen.<sup>59</sup> Principen om folksuveränitet, som anges i 1 kap. 1 § RF, ansågs hindra en mer generös inställning till lagprövning. I och med EU-medlemskapet och inkorporationen av Europakonventionen blev det än mer tydligt att bestämmelsens utformning kom att förlora i betydelse med tanke på att det inom Europarätten inte förekom något uppenbarhetskrav.<sup>60</sup> Det dröjde dock femton år in i EU-medlemskapet och inkorporationen innan en förändring genomfördes i regeringsformen. Man kan påstå att bestämmelsen anpassades efter det nya rättsliga landskapet och sålunda efter förändringen bättre gav

uttryck för domstolarnas nya roll, vilken också omfattade att tillämpa EU-rätt och konventionsrätt. I förarbetena uttrycktes detta på följande sätt:

Ett område där möjligheten till lagprövning framstår som särskilt angelägen rör vissa centrala delar av fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. RF. Här är det av särskild betydelse att grundlagens regler fullt ut får genomslag i rättstillämpningen. [...] Ett tredje exempel rör frågor som har samband med Sveriges internationella åtaganden. Mot bakgrund av bestämmelsen i 2 kap. 23 § RF får detta särskild betydelse för frågor rörande svensk rätts förenlighet med Europakonventionen. [...] I förhållande till vad som nu anförts framgår uppenbarhetskravet i den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 14 § RF som mindre adekvat. Till detta kommer det förhållande att efter inkorporeringen av Europakonventionen och införandet av bestämmelsen i 2 kap. 23 § RF kan vara svårt att förena de åtaganden som följer av konventionen med ett krav på uppenbart för att åsidosätta en lag eller förordning som kan bedömas stå i strid med konventionen. *Frågor om svensk rätts förenlighet med konventionen får alltså anses besvärliga att hantera inom ramen för nuvarande 11 kap. 14 § RF. Det kan också framstå som en underlig konsekvens av EU-rättens tillämpning att uppenbarhetskravet upprätthålls i fråga om sådan lagstiftning som inte omfattas av unionsrätten medan motsvarande krav inte gäller vid prövning av föreskrifter som omfattas av unionsrätten, med dess allmänna principer om skydd för grundläggande rättigheter*<sup>61</sup> [min kursivering].

Konsekvensen av att uppenbarhetsrequisitet togs bort – ganska underligt kan tyckas med tanke på att det togs bort för att anpassa bestämmelsen till Europarätten – blev att rättighetskyddet enligt 2 kap. RF kom att betonas alltmer i svensk rättspraxis. Dock hämtar domstolarna ofta inspiration från Europarättens motsvarande regleringar på området<sup>62</sup> och tolkar därmed våra inhemska rättighetsbestämmelser i enlighet med Europarätten när detta är möjligt och beroende på vilken rättighet det är som behandlas.

Sammanfattningsvis är huvuddragen i 11 kap. RF om domstolarna opåverkade av Europarätten, med vissa viktiga undantag. Dessa undantag rör domstolarnas allmänt sett stärkta ställning genom ett nytt eget kapitel 11 i syfte att bättre kunna leva upp till de Europarättsliga åtagandena. Det fanns ett behov av att stärka domstolarnas oberoende gentemot den politiska makten generellt (vars innebörd har en europeisk måttstock). Likaså är utformningen av lagprövningen en direkt konsekvens av Europarättens inträde i svensk rätt och detta har kommit

till uttryck i prejudikat från både Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

Slutligen bör också framhållas att begreppet domstol genom Europarätten numera har fått en tveeggad innebörd, en innebörd som framgår av regeringsformen och en som gäller inom Europarätten oberoende av den nationella förståelsen av begreppet domstol. Att frågan om domstolarnas ställning har en stark Europarättslig anknytning råder det med andra ord ingen tvekan om.

### ÖKAD ELLER MINSKAD MAKT FÖR DOMSTOLARNA?

Det finns anledning att lyfta fram några exempel som aktualiserar frågan om vilken ställning domstolarna har i dag utifrån perspektivet om de fått ökad eller minskad makt. En del av dessa exempel rör inte den direkta tillämpningen av kap. 11 utan snarast sådant som visar att domstolarna fått mer eller mindre makt beroende på olika faktorer. En tendens är att domstolarna (och juridiken) fått ökad makt, vilket i vissa sammanhang brukar benämnas *judikalisering*<sup>63</sup>: Fler samhällsproblem får lösas av domstolarna genom ofta vaga rättsregler som ger underlag för olika tolkningar. Ett exempel är den ökade betydelsen av rättighetsjuridik liksom miljörettens och klimaträttens genomslag.<sup>64</sup> Likaså har domstolarna fått *ökad makt* genom processuella reformer som följer av FN:s Århuskonvention<sup>65</sup> och åtaganden enligt EU-rätten.<sup>66</sup> Numera ges enskilda (ideella) organisationer sålunda talerätt i miljöprocesser på samma sätt som en sakägare i en miljöprocess men utifrån andra kriterier, som anges i lag, vilket inte varit fallet tidigare. Syftet är bland annat att öka allmänhetens insyn i miljöfrågorna. Domstolarna kan därmed bli en arena för miljöpolitikens genomförande (eller brist på genomförande) och de får därmed lösa intressekonflikter som – rimligen kan man påstå – borde ha lösts av politikerna.

En annan samtidigt pågående tendens är att domstolarna *avskalas makt* eller *får mindre makt*. Det uppmärksammade Cementa-målet är ett exempel på detta. Målet slutade med att politiken ”vann” på bekostnad av juridiken. De invändningar om grundlagsstridighet som fanns från Lagrådet vid framtagandet av nya bestämmelser i miljöbalken fick inte gehör eller genomslag. Frågan rörde bland annat om generalitetsprincipen hade åtföljts liksom bestämmelsen om domstolarnas självständighet i 11 kap. RF.

Ett annat exempel på samma tendens är att domstolarna numera (till skillnad från hur det var innan digitaliseringens stora genombrott) utsätts för ett tryck utifrån i form av vad som kan kallas för otillbörlig påverkan<sup>67</sup>, oavsett från vem. Det kan också röra sig om tryck utifrån eller påverkan som får uppfattas som normal i en fri diskussion och därför inte ska tolkas som otillbörligt men som

likväl kan påverka domstolarna på ett sätt som rubbar deras ställning och oberoende. De som agerar kan vara enskilda personer, enskilda politiker, media eller rentav främmande makt. Genom digitaliseringen kan sådan påverkan få enormt genomslag och därmed utsätta domstolarna för ”påverkanstryck”. I vissa fall – men inte alla – kan 11 kap. 3 § RF aktualiseras, som ju handlar om rättskipningens självständighet gentemot riksdag och regering.

### MAKTFÖRSKJUTNINGEN FRÅN POLITIKEN TILL DOMSTOLARNA

En diskussion som förts under längre tid är hur den så kallade judikaliseringen påverkar domstolarna.<sup>68</sup> Den innebär i korthet att allt fler frågor får lösas juridiskt i stället för politiskt och att domstolarna får ”agera politiker”. Denna trend har möjliggjorts genom allt vagare rättsregler eller rättsregler med formulerade målsättningar. Något som också bidragit till judikaliseringen är att rättsprinciper fått ökat genomslag, som till exempel proportionalitetsprincipen. I praktiken får därför domstolarna (i de konkreta fallen) större utrymme att avgöra den närmare innebörden av rättsreglerna än vad som annars hade varit fallet.

Ett tydligt exempel är rättighetsjuridikens genomslag.<sup>69</sup> Genom denna får domstolarna många gånger avgöra komplicerade avvägningar vilka (kan man tycka) borde ha avgjorts av politiker. Mycket är beroende av hur rättsreglerna på den lägre nivån (lag, förordning eller föreskrift) är formulerade och av vilka direktiv som ges i förarbetena. Men oaktat detta – vid en kontroll av om rättsreglerna stämmer överens med rättighetsregleringen – måste en domstol hantera breda formuleringar om olika rättigheter, som till exempel rätten till privatliv i artikel 8 Europakonventionen. Sådan rättstillämpning ökar förstärkt domstolarnas makt. Och eftersom denna prövning i Sverige ska kunna ske i vilken sorts domstol som helst (underrätt eller överrätt) får den genomslag på hela domstolsväsendet. Som en politiker vid tillfället för reformen av regeringsformen 2010 uttryckte det: ”Varje domstol ska vara en författningsdomstol.”

Det senaste exemplet på rättighetsjuridik som ”lagts” på domstolarna utgör Barnkonventionen, som inkorporerades med svensk lag år 2020.<sup>70</sup> Många av dess formuleringar är vaga och därmed inte (vilket bland annat framgick av remissvaren i lagstiftningsberedningen<sup>71</sup>) alla gånger lämpade för sedvanlig rättstillämpning utan kan snarare utgöra tolkningsunderlag för att fatta beslut i en eller annan riktning. Det gäller i vart fall att en enskild domare kan avgöra skillnaden mellan olika bestämmelser beroende på hur de är utformade och tillämpa konventionen utan att frånga riksdagens ursprungstanke med bestämmelsen. Tanken var inte att domstolarna skulle avgöra svåra ekonomiska avvägningar eller i allt för hög grad underkänna den befintliga (svenska) skyddslagstiftningen för barn.<sup>72</sup>

Slutligen gäller samma fenomen inom ramen för hur miljö rätt och klimat- rätt tenderar att utformas. Inom detta rättsområde införs allt fler bestämmelser, som en domstol har att hantera. Detta gäller de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken (MB), som är vagt formulerade och som överlåter på en domstol att fylla ut, även om det framgår av etablerad praxis hur de bör förstås. Dessa regler gäller inom all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka balkens mål och de gäller parallellt med annan lagstiftning. Klimatlagen (2017:720) är också ett exempel på svårtillämpad rättslig reglering och en slags nyordning för hur lagstiftning utformas.<sup>73</sup>

Sammantaget ger dessa fenomen på rättslig reglering en ökad makt för domstolarna och en stark ställning när det kommer till att genomdriva vissa viktiga reformer.

### **MILJÖPROCESSER ENLIGT ÅRHUSKONVENTIONEN**

En annan tendens som påverkar domstolarnas ställning är den utvidgade rätten att föra talan i miljöprocesser enligt 16 kap. 13 § MB. Den tillkom som en konsekvens av åtaganden enligt FN:s Århuskonvention (som trädde i kraft år 2001) och följande EU-rättsliga åtaganden (eftersom EU ratificerade Århuskonventionen). Två delar av konventionen är intressanta för ämnet här. Dels att den syftar till att ge allmänheten rätt att delta i beslutsprocesser om miljön, dels att den syftar till att ge allmänheten rätt att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Domstolarna blir centrala i ett sådant perspektiv.

Sålunda anger miljöbalken i dag att en ideell förening eller en annan juridisk person får överklaga vissa domar och beslut om de har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamheten i Sverige under minst tre år och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. Till synes får en naturintresserad allmänhet tillgång till juridisk prövning i en process som inletts med andra parter (ursprungligen en enskild person eller juridisk person mot det allmänna) och kan ifrågasätta resultatet i den inledande processen. Frågan är om detta är en uppgift för domstolarna att hantera eller om allmänhetens (berättigade) krav på hur miljöfrågor hanteras i stället borde avgöras av riksdagen.

### **EN BACKLASH FÖR SJÄLVSTÄNDIGA OCH OBEROENDE DOMSTOLAR?**

Det finns även tendenser som går mot att skala ned domstolarnas makt. Cementmålet är det senaste exemplet på ”dragkampen” mellan jurister (genom förhandsprövning i Lagrådet och efterhandsprövning i domstol) och politiker. Att Lag-



rådet först uttalade sig kritiskt i fallet, vilket sedan följdes av ett godkännande från Högsta förvaltningsdomstolen i samma rättsfrågor kan förefalla underligt.

Bakgrunden till målet är känd av de flesta. Det hela inleddes med att Cementa AB mitt under semestertider 2021 fick avslag på sin ansökan om fortsatt tillstånd att bryta kalksten i Slite på Gotland (för produktion av cement).<sup>74</sup> Cementa kunde alltså tvingas upphöra med kalkbrytningen inom en viss tid. Arbetstillfällena kom att stå emot miljöpolitik i den diskussion som följde i media. Om Cementa måste avsluta sin täktverksamhet skulle byggbranschen behöva importera (dyr) cement från utlandet.

Politikerna insåg vad som var på gång och för att stoppa en nedläggning av verksamheten snabbtredde<sup>75</sup> en ny reglering i 17 a kap. 1 § MB. Den innebar att regeringen skulle kunna pröva frågan om ett tidsbegränsat tillstånd att bedriva verksamheten för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och eftersom behovet av kalksten inte kunde tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Av förslaget avseende 3 § i samma kapitel framgick också att regeringen i enskilda fall fick meddela ett särskilt beslut som innebar att verksamheten kunde undantas från kravet på miljöbedömning.

I sin prövning av lagförslaget ställde sig Lagrådet kritiskt.<sup>76</sup> Det invände mot en alltför kort beredningstid (7 kap. 2 § RF) samt påtalade att kravet på föreskrifters generalitet inte var uppfyllt och att rättskipningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen utöver vad som anges i grundlag eller riksdagsordning (som härleddes ur 11 kap. 4 § RF). I tydliga ordalag avslutade Lagrådet:

I sammanhanget måste också beaktas risken för att lagstiftaren – genom att införa lagstiftning som är helt inriktad på att korrigera utgången i ett enskilt fall som har hanterats i domstol – skadar tilltron till det svenska rättssystemet liksom respekten för den grundläggande uppgiftsfördelning mellan riksdagen och regeringen som kommer till uttryck i regeringsformen.

När lagstiftningen därefter genomfördes – trots Lagrådets invändningar – och sedermera tillämpades av regeringen<sup>77</sup> hamnade frågan på Högsta förvaltningsdomstolens bord i ett ärende om rättsprövning.<sup>78</sup> Ett antal ideella föreningar hade överklagat beslutet. Skulle regeringens beslut om att ge Cementa tillstånd nu upphävas som stridande mot regeringsformen?

Till en början behandlades kravet på föreskrifters generalitet. I ganska korta ordalag – i jämförelse med Lagrådets yttrande – fann Högsta förvaltningsdomstolen att kravet tog fasta på att en regel är generellt utformad och tillämpbar liksom att det kravet väsentligen är formellt. Att en regel enbart kommit att tillämpas i ett

enda fall ändrade inte den bedömningen (punkterna 27–28 i domen). Inte heller fann domstolen att regeringens beredning stred mot vad som anges i 7 kap. 2 § RF.

En anledning till att prövningen i domstol resulterade i dessa slutsatser är att rättsprövningsinstitutet syftar till en mer begränsad prövning än vad som är fallet i en mer ordinarie rättsprocess. Det är regeringen som fattat det initiala beslutet som prövas och därmed finns det politiska avvägningar som måste beaktas av domstolen.<sup>79</sup> Utgångspunkterna för rättsprövningen beskrivs också utförligt i domen (punkterna 14–21).

Frågan som ställdes i rubriken till detta avsnitt får därför besvaras med att Cementamålet inte är någon ”backlash”. Snarare är institutet rättsprövning – i jämförelse med annan slags domstolsprövning – mer begränsad och hänsyn tas till att det är regeringen (och inte en myndighet eller underrätt) som fattat beslutet. Om detta är en god ordning eller inte kan förstås diskuteras. Rättsprövningslagen tillkom för övrigt som en effekt av Europarättsliga åtaganden om rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen.

#### **OTILLBÖRLIG PÅVERKAN PÅ DOMSTOLARNA**

Man kan konstatera att vi befinner oss i en digital era som också kan påverka domstolarnas arbetssätt och möjligen också deras ställning negativt. Exempel på den kritik som ibland riktats mot dömandet har givits i inledningen till denna text. Listan över vilka domar (som kanske inte ens vunnit laga kraft) som har upprört eller/och ifrågasatts kan göras lång.

Inte alltför sällan förekommer diskussioner medialt eller på digitala hemsidor om hur viss rättstillämpning utövats. Om det är kritik som härrör från en politiker brukar den få stort genomslag och då kan 11 kap. 3 § RF (om rättskipningens självständighet) aktualiseras, eftersom domstolarna inte ska ta emot anvisningar från riksdagen eller regeringen. Detta under förutsättning att det rör sig om en pågående dom, det vill säga en dom som inte vunnit laga kraft. Om en dom har vunnit laga kraft finns det förstås ett större utrymme att reagera på den, ifall man anser att det finns något som bör rättas till framöver genom nya rättsregler. Detta torde vara okontroversiellt. Om påverkan inte härrör från politiker är däremot inte 11 kap. tillämpligt, men likväl kan påverkanskampanjer, om de får tillräckligt genomslag, negativt påverka domstolarna liksom det förtroende för dem som är så viktigt att upprätthålla.

Ofta tenderar vi att tro att domstolarna står robusta och inte låter sig påverkas av vare sig politiker eller den breda allmänheten i situationer när det blåser snålt och opinionen går emot dömandet. Det är dock inte någon självklarhet att så

alltid är fallet. Och frågan borde enligt mig få mer uppmärksamhet i samhällsdebatten.

### **VIKTEN AV ATT VÄRNA DOMSTOLARNAS OBEROENDE**

Detta kapitel har belyst vilken ställning domstolarna har i framför allt regeringsformen och dess kap. 11. Domstolarna har i dag en stark institutionell ställning i regeringsformen och de utgör en viktig del av vårt statsskick. Men det har inte alltid varit så. I 1974 års regeringsform var deras betydelse mer nedtonad än vad den är i dag. Detta innebär inte nödvändigtvis att domstolarna inte var oberoende eller åtnjöt självständighet från riksdag och regering, men oberoendet var av annat slag. Prejudikatinstanserna var till exempel inte så benägna att vara rättsskapande, och följsamheten mot förarbetena var stor. Slutligen tog inte nationella domstolar särskilt mycket hänsyn till europeisk rättspraxis (Europadomstolens praxis vid den tiden eftersom vi inte då var bundna av EU-rätten) eller internationell rätt över huvud taget.

Den stora förändringen – som inte direkt går att utläsa av regeringsformen – kom med Europarättens genomslag. Denna rättsordning har inspirerat till reformer avseende domstolarnas ställning. Den har också inneburit att självständigheten och oberoendet har stärkts och att vi i stället för funktionsfördelning numera kan tala i termer av reell maktfördelning, men inte en legal sådan. Stärkta domstolar med ökad grad av konstitutionell kontroll i rättstillämpningen har därmed befrämjat den svenska författningskulturen. Regeringsformen blir ett levande dokument och vi ser att den har relevans i allt fler sammanhang. I formell mening är dock riksdagens ställning ohotad såtillvida att folksuveräniteten fortfarande är den ledande principen för statsskicket – i varje fall på papperet. Detta medför problem med hur vi ska uppfatta vår författningskultur. Den ger en något splittrad bild och är inte helt lätt att förstå eller ta till sig alla gånger. Detta kanske dock är ett fenomen som vi måste acceptera och vänja oss vid och som också är en del av författningskulturen och vår självbild.

I uppsatsen har även redogjorts för hur olika tendenser i det praktiska rättslivet – som vagare rättsregler, processrättsliga reformer inom miljörätten, akuta beslut om kalkåtervinning liksom försök till otillbörlig påverkan – i realiteten ger domstolarna mer eller mindre makt. Det intressanta med de flesta av exemplen är att regeringsformens 11 kap. inte direkt berörs utan att det handlar om allmänna tendenser i samhällslivet (ofta med politikerns medgivande) och därmed rättens utveckling som påverkar domstolarnas ställning. Kan det kanske till och med vara dessa tendenser, snarare än vad som anges i 11 kap. RF, som slutligen avgör vilken ställning domstolarna faktiskt har?

Förslaget från Grundlagskommittén om att i 1 kap. 8 § RF ange att rättsskipningen utövas av oberoende domstolar är i detta perspektiv intressant, eftersom en sådan skrivning omfattar ett vidare synsätt på domstolars ställning i statskicket. Och förstås, att skrivningen föreslås ingå i första kapitlet, som en del av statsskicket.

Genom att studera innehållet i regleringen av domstolarna i regeringsformen (liksom de reformer som nu föreslås) kan vi få en bild av vad som uppfattas som betydelsefullt för att garantera domstolarnas ställning och oberoende. Vad är det för frågor som behöver regleras (helst i grundlag) för att skydda deras integritet? Allt i syfte att domstolarna ska kunna utföra sina uppgifter som det är tänkt (tillhandahålla ”effektivt rättsmedel för personer och företag som vill tillvarata sin rätt, garantera att rättegångar genomförs rättvist och skydda grundläggande fri- och rättigheter som en del av den konstitutionella kontrollen.”<sup>80</sup>)

En viktig skyddsmekanism är förstås 11 kap. 3 § RF som anger att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Viktiga för oberoende är också regler som behandlar utnämning av domare liksom förutsättningar för att skilja en domare från anställningen (se 11 kap. 6–9 §§ RF). Generalitetsprincipen, som härleds från 11 kap. 4 § RF, ger domstolarna skydd ifall riksdagen inte ägnar sig åt de uppgifter som den är satt att hantera (rättsskipning i det enskilda fallet). Denna bestämmelse har dock – som jag ser det – i praktiken fått en alltmer nedtonad roll genom att – om det finns tillräckligt starka politiska skäl – lagstiftningsmakten kan användas för enskilda fall. Att så sker beror till stor del på att lagstiftning i dag (mer än vad som tidigare varit fallet) går ut på att lappa och laga (och svara upp mot akuta problem) i stället för att reformera långsiktigt.

Grundlagsutredningens omfattande förslag om reformer i både regeringsformen och i andra regleringar är ambitiösa och medför – om de genomförs – att domstolarnas ställning stärks än mer. Principstadgandet i 1 kap. 8 § RF om att domstolarnas oberoende ska garanteras ger en grund för att värna detta oberoende även utanför tillämpningsområdet för 11 kap., vilket är positivt. Detta för att motverka den – som jag ser det – oroande trenden med digitala påverkanskampanjer, som kan vara otillbörliga men också kan uppfattas som legitim samhällskritik och debatt. Gränsen är som sagt inte alltid lätt att upprätthålla.

# 11

*Olof Petersson och Jan Teorell*

## REGERINGSFORMENS PARLAMENTARISKA FÖRANKRING

---

Normen om bred politisk enighet

*I svensk författningskultur eftersträvas att beslut om grundlagen fattas i bred politisk enighet. Formellt sett krävs bara enkel majoritet, visserligen med två likalydande beslut och mellanliggande val. Däremot brukar direktiven till grundlagsutredningar uppmana till att finna samlande lösningar. I praktiken har de allra flesta beslut fattats efter blocköverskridande överenskommelser. Men det finns några undantag. Regeringsformen 1974 klubbades igenom med bara knapp majoritet på flera centrala punkter.*

VARJE LAND HAR sin egen politiska kultur. Den svenska besluts-kulturen har tidigare ansetts vara inriktad på kompromisser och pragmatisk anpassning till vad som är praktiskt möjligt.<sup>1</sup> En forskare karakteriserade i slutet av 1960-talet den svenska besluts-kulturen som *deliberative, rationalistic, open* och *consensual*. Samhällsproblem stöttes och blöttes under lång tid för att man skulle kunna nå fram till praktiska lösningar. Olika handlingsalternativ undersöktes och jämfördes. Företrädare för olika intressen gavs möjlighet att lämna synpunkter. Inför det slutliga avgörandet eftersträvades bred enighet.<sup>2</sup>

Men det är nu länge sedan utländska delegationer vallfärdade för att studera

den svenska modellens konsensuskultur. Redan för flera årtionden sedan kunde man konstatera att konfliktnivån inom utredningsväsendet hade börjat öka.<sup>3</sup> Ändå finns det kvar en strävan efter breda politiska lösningar inom vissa områden. Det kan gälla politiska beslut med långvarig räckvidd som inte bör ändras efter varje nytt riksdagsval. Ett exempel är pensionsfrågan, som den politiska majoriteten har försökt hantera i särskild ordning genom en separat pensionsgrupp. Strävan efter konsensus är också tydligt markerad inom utrikespolitikens område, där det genom utrikesnämnden finns ett grundlagsfäst organ för samråd mellan riksdagspartierna. Även försvars- och säkerhetspolitiken kännetecknas av en ambition att finna breda politiska lösningar, vanligen med försvarsberedningar som organisatorisk ram.

Grundlagsfrågor hör också till den grupp av politiska frågor där det finns en vilja att finna samförståndslösningar. Det ligger i sakens natur att en grundlag ska vara svårare att ändra än en vanlig lag. Eftersom en konstitution formulerar grunderna för det demokratiska statskicket finns det principiella skäl för ett brett politiskt samförstånd. Demokratien är, enligt Herbert Tingsten, en ”överideologi”. En sådan ideologi innebär en uppfattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden, inte om politikens innehåll. Demokratins överideologi är gemensam för skilda politiska åskådningar. ”Man är demokrat, men därjämte konservativ, liberal eller socialist.”<sup>4</sup>

Men hur bred enighet krävs för att ändra svensk grundlag? På ett övergripande plan finns det två sätt att angripa denna fråga. Men kan dels anlägga ett mer formalistiskt synsätt, som enbart utgår från regelverket. Här menar vi att det är på sin plats med en internationell jämförelse, där de svenska reglerna för grundlagsändring sätts i relation till motsvarande regler i andra länder. Dels kan man anlägga ett mer realistiskt synsätt som utgår från praxis. Det är först utifrån detta synsätt som man kan börja närma sig frågan om det finns en mer specifik svensk ”författningskultur”. Vi gör här ytterligare en analytisk distinktion genom att skilja mellan intentioner och utfall. Hur bred enighet har *eftersträvat* i de utredningsdirektiv som initierat senare tids författningsändringar? Och hur bred enighet har *faktiskt uppnåtts* i praktiken när riksdagen har fattat beslut i grundlagsfrågor?

Vår undersökning grundas på ändringar av regeringsformen. Eftersom statschefens ställning var en central fråga i 1974 års författningsreform inkluderar vi även ändringar av successionsordningen. Ändringar av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen faller dock utanför ramen för vår framställning. Denna avgränsning torde inte påverka våra allmänna slutsatser. Eftersom dessa båda grundlagar är av relativt detaljerad och teknisk karaktär är ändringar av dem mycket frekventa.

**ÄNDRINGSREGLER I JÄMFÖRANDE PERSPEKTIV**

Huvudregeln för grundlagsändringar i Sverige är två beslut med enkel majoritet och med ett mellanliggande val.<sup>5</sup> Är det lätt eller svårt att ändra grundlag i Sverige jämfört med i andra länder? Lite tillspetsat kan sägas att det finns lika många regler för författningsändringar som det finns författningar. Den institutionella variationen är stor och det förekommer knappast att två länder har exakt likalydande regler för författningsändring. Några väsentliga dimensioner längs vilka dessa författningsändringsregler kan variera är huruvida beslutsregeln i den lagstiftande församlingen är enkel majoritet eller (olika grader av) kvalificerad majoritet; huruvida flera likalydande beslut krävs eller om det räcker med ett enda; huruvida det krävs ett mellanliggande val i fall av flera beslut; huruvida mer än en lagstiftande församling samt eventuellt statschefen måste godkänna beslutet; samt huruvida författningsändringar ställer krav på en beslutande folkomröstning. En ytterligare komplikation när man jämför olika ändringsregler är att olika delar av samma författning ibland kan ändras på mer än ett sätt – eller inte alls.

Så hur väger man samman dessa olika metoder för författningsändring för att nå fram till ett övergripande svar på frågan om hur lätt eller svårt det är att ändra ett lands författning? Ett berömt pionjärförsök gjordes av den amerikanske statsvetaren Donald Lutz, som utifrån en empirisk undersökning av de amerikanska delstaternas regler för att ändra sina författningar skapade ett ”index” för svårigheten att ändra en författning, som sedan även tillämpades på ett trettio-tal länder.<sup>6</sup> Hans metod och resultat, liksom det förenklade försök till lösning som utvecklats av den nederländske statsvetaren Arendt Lijphart,<sup>7</sup> har emellertid utsatts för omfattande kritik.<sup>8</sup> Vissa former av rangordningar är förvisso enkla att hålla med om – som att kvalificerad majoritet, allt annat lika, är ett hårdare krav än enkel majoritet eller att beslut i två kamrar som valts på olika sätt är ett hårdare krav än om endast en kammare ska fatta beslut.

Men sedan hopar sig svårigheterna.<sup>9</sup> Hur avgör man till exempel huruvida kvalificerad majoritet vid ett tillfälle är en svårare eller lättare ändringsmetod än enkel majoritet vid två tillfällen? Är presidentiellt veto ett större eller mindre hinder för författningsändring än en beslutande folkomröstning?

Ett försök till lösning, också det introducerat av Lutz, är att låta faktisk förändringstakt väga in i rangordningen. En författning som ändras ofta, lyder tankegången, måste ju om allt annat är lika vara lättare att ändra. Om man kan jämföra hur mycket eller ofta två författningar förändras, och dessa två författningar bara skiljer sig åt med avseende på en viss regel för författningsändring, då borde man kunna använda förändringstakten som ett mått på hur tungt denna beslutsregel

ska väga i ett övergripande mått på ändringsvårighet. Tyvärr stöter dock även denna lösning på ett fundamentalt metodproblem: hur kan man jämföra författningsändringar med varandra? I något fall kanske väsentliga delar av en författning skrivs om, i ett annat är det kanske bara språkdräkten i en viss paragraf som ändras. Om man som utgångspunkt använder frekvens, eller hur vanligt förekommande författningsändringsbeslut är, blir med andra ord risken stor att man jämför äpplen och päron.<sup>10</sup>

Finns det då alltså inget svar på frågan hur lätt eller svårt det är, i ett jämförande perspektiv, att ändra svensk grundlag? Strikt talat är svaret nej. En global, eller ens alleuropeisk, rangordning av författningarnas inneboende förändringsrigiditet tycks inte möjlig att åstadkomma. Men detta innebär inte att *alla* jämförelser är meningslösa. Med utgångspunkt i den sammanställning för samtliga av dagens EU-länder, plus Island och Norge, som gjorts av 2020 års grundlagskommitté vill vi här göra två empiriska observationer.<sup>11</sup> När Sveriges regler för författningsändringar diskuteras är det i regel själva beslutsregeln, enkel majoritet, som hamnar i fokus.<sup>12</sup> Och med detta ensidiga fokus framstår verkligen den svenska grundlagen som en svagt skyddad anomali i ett jämförande perspektiv: Sverige är nämligen tillsammans med Danmark, Irland, Island och Schweiz<sup>13</sup> ensamt i Europa om att inte kräva någon form av kvalificerad majoritet i den lagstiftande församlingen vid beslut om grundlagsändring.<sup>14</sup>

Men då glömmes man kravet på ett mellanliggande val. Det bör understrykas att detta inte enbart bör ses om en tidsfördröjande mekanism avsedd att förhindra förhastade ändringsbeslut. Sådana förekommer i flera länder, till exempel genom krav på två läsningar av parlamentet med en mellanliggande tidsfrist. Men ett mellanliggande val är inte bara en tidsfrist, eftersom valet kan förändra majoritetsförhållandena i parlamentet. Ett mellanliggande val tvingar på så sätt fram ett slags underförstått krav på kvalificerad majoritet för dem som vill att deras författningsändringsförslag ska överleva valet.<sup>15</sup>

Med avseende på detta krav tillhör Sverige en sällsynt skara länder, där Danmark och Island återigen ingår, samt därutöver Finland, Norge, Estland, Grekland, Belgien och Nederländerna.<sup>16</sup> Notera alltså att av dessa kräver samtliga utom Danmark och Island kvalificerad majoritet vid åtminstone det andra beslutet, men Danmark i gengäld obligatorisk folkomröstning. Utifrån det rimliga antagandet att krav på *både* kvalificerad majoritet *och* mellanliggande val innebär en större tröghet mot grundlagsändring än med något av dessa krav taget var för sig kan det alltså sägas att Sverige har ett svagare grundlagsskydd än just denna sällsynta skara (återigen med undantag för Island, som i princip har de svenska ändringsreglerna). Men där slutar möjligheten till jämförelser. Huruvida de svenska ändringsreglerna



är starkare eller svagare än de övriga tjugo EU-medlemsländernas, som alltså (med undantag för Irland) kräver kvalificerad majoritet i åtminstone någon av sina procedurer för grundlagsändring, går inte att uttala sig om.

Härtill kommer den ännu icke utnyttjade möjligheten att folkomrösta om en grundlagsändring. Reglerna, som infördes i regeringsformen 1980, innebär att en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag ska hållas om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för yrkandet. Förslaget är förkastat om de som röstat mot det är fler än dem som röstat för förslaget och de som röstat mot till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet.<sup>17</sup> Hotet att en riksdagsminoritet kan framtvunga en folkomröstning innebär ett incitament att skapa en extra bred majoritet bakom en grundlagsändring.<sup>18</sup>

Slutsatsen av denna jämförande utblick är att det alltför lättvindigt hävdas att svensk grundlag är ”enkel att ändra”. Frågan som då måste ställas är: ”enkel” i jämförelse med vad? Om andra länder i Europa utgör jämförelsematerialet kan man inte stirra sig blind på den svenska beslutsregeln, enkel majoritet. Man måste också väga in det mellanliggande valet. I detta avseende tillhör Sverige en skara länder där det faktiskt är relativt svårt att ändra grundlag.

#### **INTENTIONER: HUR STOR ENIGHET HAR EFTERSTRÄVATS?**

När man talar om en politisk kultur avser man vanligen informella normer som i praktiken formar den politiska beslutsprocessen. I just fallet författningsändringar skulle man kunna tala om en författningsändringskultur, ett begrepp som de båda statsvetarna Tom Ginsburg och James Melton definierat som *the set of shared attitudes about the desirability of amendment, independent of the substantive issue under consideration and the degree of pressure for change*.<sup>19</sup> Det ligger dock i sakens natur att dessa informella normer är svåra att mäta empiriskt. Ginsburg och Melton utgår från den historiskt observerade förändringstakten för ett lands föregående författning (om en sådan finns), vilket knappast kan betraktas som en invändningsfri mätmetod.<sup>20</sup> Visserligen kan det finnas lagfästa regler och institutioner som underlättar eller försvårar studiet av en viss politisk kultur. Men det är sällsynt att ett lands politiska kultur direkt nedtecknas i officiella, auktoritativa dokument. Ett sådant undantag utgörs dock av svensk författningspolitik.

Eftersom grundlagsbeslut i Sverige vanligen brukar föregås av offentliga utredningar har regeringen en nyckelroll när det gäller att bestämma de närmare förutsättningarna för utredningsarbetet. Regeringen beslutar om utredningarnas direktiv. Under senare år har strävan efter konsensus uttryckligen skrivits

in i direktiven till grundlagsutredningar. Ett exempel från hösten 2021 är utredningen om ett snabbare agerande vid kriser i fredstid. Regeringen angav där uttryckligen:

I Sverige har det sedan länge eftersträvats bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.<sup>21</sup>

Men så har det inte alltid sett ut. Direktiven till Författningsutredningen 1954 innehöll ingen direkt anvisning om att eftersträva enighet. Däremot påpekades i utredningen att detta hade varit en av utgångspunkterna. I slutbetänkandet framhölls att ”ett starkt splittrat förslag skulle med all sannolikhet ge statsmakterna intrycket, att erforderlig enighet kring en författningsreform var så vanskelig att uppnå att hela frågan fick skjutas på framtiden”.<sup>22</sup>

Inte heller Grundlagberedningens direktiv 1966 innehöll någon uttrycklig uppmaning till enighet. Däremot framgår det indirekt att ett brett stöd var en politisk förutsättning för grundlagsbeslut. Regeringen hänvisade till att Författningsutredningens förslag hade lett till en debatt som visade att det fanns ”djupgående meningsmotsättningar”, främst när det gällde kammarsystemet och valsystemet. Därför hade det våren 1965 upptagits ”partiöverläggningar i författningsfrågan mellan företrädare för de fyra största politiska partierna”. Vid dessa överläggningar, som avslutades i mars 1966, hade det nåtts ”enighet om att en total författningsrevision skall ske”. Dessa fyra partier hade dessutom enats om ”vissa huvudprinciper för den totala författningsreformen”. Författningsreformen skulle ske i två steg, med en partiell reform som gällde de politiska tunga frågorna om parlamentarismen, valsättet och kammarsystemet.<sup>23</sup>

Denna partiella reform och det därefter följande beslutet om en ny regeringsform kom att följas av ytterligare utredningar och beslut i författningsfrågan. Men inte heller nu innehöll direktiven någon direkt uppmaning att eftersträva enighet. Direktiven till 1973 års fri- och rättighetsutredning påpekade att arbetet borde bedrivas skyndsamt men nämnde inte något om den politiska förankringen.<sup>24</sup>

Beslutet om gemensam valdag till riksdagen, kommunerna och landstingen och treåriga mandatperioder kom redan efter några år att ifrågasättas. Men partierna var oeniga när det gällde hur reglerna borde ändras. En utredning fick i uppdrag att finna en lösning. Regeringen påpekade i direktiven 1984 att utredningen borde ”försöka skapa förutsättningar för att det skall bli möjligt att uppnå

bred politisk enighet i denna fråga”. Direktiven underströk att det var ”önskvärt att kommittén undersöker om det finns möjligheter till en reform i bred politisk enighet”.<sup>25</sup> Såvitt bekant är detta första gången som formuleringen ”bred politisk enighet” användes i detta sammanhang.

Utredningen misslyckades dock med att nå en kompromiss. Regeringen avstod därför från att lägga fram något förslag. Motiveringen 1987 var tydlig: ”En förutsättning för att sådana författningspolitiska reformer skall kunna genomföras är dock som framgått att de har en tillräckligt stor anslutning.” Regeringen fortsatte: ”Tyvärr måste man konstatera att någon tillräcklig bred politisk enighet inte har kunnat uppnås i en del av de frågor som kommittén har behandlat och där förslag har lagts fram.” Man hoppades dock att ”det förr eller senare skall gå att få en tillräcklig enighet”.<sup>26</sup>

Frågan om valdag och mandatperiod löstes först efter partiöverläggningar i början av 1990-talet. I efterhand konstaterade regeringen:

Det har varit utmärkande för de konstitutionella reformer som genomförts i modern tid att de byggt på bred politisk enighet. I enlighet med denna tradition har ett flertal grundlagsändringar kunnat beslutas under år 1994.<sup>27</sup>

En annan tung grundlagsfråga vid denna tid gällde Sveriges medlemskap i EU. Regeringen, då en borgerlig regering under ledning av Carl Bildt, framhöll särskilt:

Det har varit utmärkande för arbetet med regeringsformen och de konstitutionella reformer som i modern tid genomförts i vårt land att det byggt på en bred politisk enighet. Vid beredningen i regeringskansliet av viktiga konstitutionella ärenden förekommer därför i de flesta fall överläggningar med företrädare för riksdagspartierna. Så har skett även i detta ärende.<sup>28</sup>

Ännu fanns det ingen fast praxis att skriva in en enighetsuppsmaning i direktiven. En sådan förefaller att ha etablerats kring år 2000. I de första direktiven till 1999 års författningsutredning saknades en sådan explicit anvisning.<sup>29</sup> Men ett halvår senare fick utredningen ett tilläggsdirektiv som innehöll just en sådan formulering:

I Sverige har det sedan länge eftersträvats bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse.

delse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Till denna kategori hör utan tvekan de valfrågor som ingår i det nu lämnade tilläggsuppdraget.<sup>30</sup>

Man kan notera att under det halvår som förflöt mellan direkt och tilläggsdirektiv utkom en ny, alltjämt gällande, upplaga av Kommittéhandboken. I dessa generella anvisningar till det statliga utredningsväsendet framhölls nu uttryckligen:

I frågor där en bred politisk enighet är önskvärd (exempelvis grundlagsändringar) kan kommittén också fungera som ett forum för kompromisser och samförstånd i politiska frågor.<sup>31</sup>

Sedan dess är det vanligt att denna instruktion skrivs in i direktiven till utredningar i konstitutionella frågor. Grundlagsutredningen, som arbetade mellan 2004 och 2008, fick redan från början en sådan anmaning:

I Sverige har sedan länge eftersträvats bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén skall därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.<sup>32</sup>

En sådan, eller snarlik, formulering har sedan dess beledsagat utredningen om en översyn av valsystemet 2011<sup>33</sup>, utredningen om ett utbyggt och förstärkt regelverk om insyn i partiers och valkandidaters finansiering 2014<sup>34</sup>, utredningen om ett förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende 2020<sup>35</sup>, utredningen om ett stärkt skydd mot manipulationer av valsystemet 2020<sup>36</sup> och, som nämnts, utredningen om grundlagsbestämmelser för fredstida kriser 2021.<sup>37</sup>

Den borgerliga regering som med stöd av Sverigedemokraterna tillträdde 2022 tillsatte en grundlagsutredning i juni 2023. Direktiven innehåller följande:

I Sverige har det sedan länge eftersträvats bred politisk enighet i frågor som rör ändring av grundlag. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.<sup>38</sup>

Lydelsen ”i frågor som rör ändring av grundlag” är visserligen kortare än vad som tidigare använts men det rör sig rimligtvis inte om någon ändring i sak.

Man kan tryggt dra slutsatsen att normen om bred politisk enighet för grundlagsändringar är fast etablerad i svensk politik. Tidigare var denna samförstånds-norm ofta underförstådd eller åberopades först i situationer då det inte hade gått att uppnå tillräcklig enighet. Numera är det vanligt att utredningar i konstitutionella frågor uttryckligen uppmanas att söka lösningar i bred politisk enighet.

#### **UTFALL: HUR BRED ENIGHET HAR UPPNÅTTS I PRAKTIKEN?**

Frågan är nu hur normen, det uppfattat eftersträvansvärda, överensstämmer med den politiska verkligheten. Att undersöka hur bred enighet som uppnåtts i beslutsstadiet erbjuder i detta fall inga metodproblem. Det offentliga materialet i form av utskottsbetänkanden, kammardebatt och omröstningar är glasklart. Detta ska vi strax återkomma till.

Svårare är det att bedöma i vilken mån direktiven till grundlagsutredningar bygger på bred politisk enighet. Formellt är det regeringen som beslutar om kommittédirektiv. I vilken utsträckning som regeringen i förväg har förankrat direktiven med ett eller flera oppositionspartier kan, men behöver inte, framgå av direktiv eller utredningsbetänkande. Man är då hänvisad till andra källor, som nyheter, debattinlägg och memoarer. Vår framställning i detta avseende kan därför inte göra anspråk på att vara heltäckande. Vi får nöja oss med ställvisa nedslag.

Att direktiven till Grundlagberedningen, vars förslag så småningom låg till grund för 1974 års regeringsform, byggde på en bred enighet är allmänt känt. Utredningen framhåller att det våren 1965 inleddes partiöverläggningar i författningsfrågan mellan företrädare för de fyra största politiska partierna. Man kom då överens om huvudprinciperna för en total författningsreform.<sup>39</sup>

Ett annat väl känt exempel är de partiöverläggningar som föregick beslutet att gå tillbaka till fyraåriga mandatperioder. Statsminister Carl Bildt gav 1992 Lars Leijonborg, gruppleddare i riksdagen för dåvarande Folkpartiet, i uppdrag att föra sonderande samtal med samtliga riksdagspartier. Eftersom de frågor som då var aktuella redan var grundligt utredda behövdes ingen ny utredning. Överläggningarna utmynnade i enighet om att ändra regeringsformen och regeringen bekräftade överenskommelsen i en proposition till riksdagen.<sup>40</sup>

Den utredning som 1999 fick i uppdrag att utreda egendomsskydd och EU-frågor föregicks också av partiledaröverläggningar.<sup>41</sup> Det kan tilläggas att även ett utredningsdirektiv som gällde mer tekniska justeringar av valsystemet förankrades i en arbetsgrupp med företrädare för riksdagspartierna.<sup>42</sup> Oppositionspartierna har också kunnat påverka direktiven till grundlagsutredningar genom tillkännagivanden i riksdagen. Ett exempel är en uppmaning 2001 till regeringen att

utreda folkomröstningsinstitutet.<sup>43</sup> Ett annat tillkännagivande, som senare ledde till ett utredningsdirektiv, gällde lagprövning.<sup>44</sup> Bakgrunden till utredningen om domstolarnas ställning var ett förslag från ett enigt konstitutionsutskott.<sup>45</sup> Det har också hänt att riksdagen har avslagit motioner med hänvisning till regeringens avsikter att tillsätta en grundlagsutredning.<sup>46</sup>

Den grundlagsutredning som tillsattes 2004 fick i uppgift att göra en bred översyn av regeringsformen.<sup>47</sup> Under ett vittnesseminarium hållet på våren 2023 med några av ledamöterna i Grundlagsutredningen uppgav Johan Hirschfeldt, tidigare justitiekansler och hovrättspresident, att han visserligen inte hade varit med vid direktivens tillkomst men ”hört att det hade förekommit en grundlig beredning av direktiven mellan Pär Nuder, som företrädare för den regering som skulle svara för det hela, och de andra partierna”. Samma bild bekräftades av en annan av utredningens ledamöter, Henrik von Sydow (M), som inte heller han var med om direktivens utformning men i efterhand sade sig ha ”en hygglig bild av hur det försiggick”:

Processen var i praktiken att alla partier som var representerade i utredningen – alla dåvarande riksdagspartier – hade möten på departementet med statsrådet för att tillsammans spela in det som var legitima intressen. Sådan var processen.<sup>48</sup>

Det ska här även påpekas att utredningsdirektiven överlevde regeringsskiftet 2006 utan att några tilläggsdirektiv tillkom, även om den tillträdande borgerliga regeringen bytte ut den socialdemokratiska ordföranden mot en moderat.

Att direktiven var förankrade innebär dock inte nödvändigtvis att det rådde bred enighet om dem. Henrik von Sydow hävdar med bestämdhet att ”det fanns en oenighet om vad problemet var”.<sup>49</sup> Pär Nuder, ansvarigt statsråd, berättar i sina memoarer att bakgrunden till utredningen från socialdemokratiskt håll var att man tillsammans med Vänsterpartiet lidit ett antal nederlag i en rad viktiga omröstningar i konstitutionella frågor. Det hade nämligen börjar växa fram en samsyn mellan de borgerliga partierna och Miljöpartiet, vilket tvingade regeringen på defensiven. ”Ett viktigt motiv till att tillsätta utredningen var således att få ett samlat avgörande i en rad frågor.”<sup>50</sup>

Diskussionerna i den moderata riksdagsgruppen, minns von Sydow, utgick dock inte från att utredningen hade ett konkret problem att lösa. Det konstaterades att utredningen var stor samt gavs gott om tid och utredningsresurser, vilket borgade för att man faktiskt ville åstadkomma förändring. Vilken förändring var dock mindre klart:

Det var inte en utredning som startade med ett väldigt tydligt konkret problem. Många policyprocesser börjar på så sätt att det finns ett väldigt tydligt och uppenbart problem som måste adresseras. Så var det inte. Tvärtom var det något som vi hela tiden pratade om på de första mötena under det första och det andra året och kanske till och med det tredje året: Vad var problemet? Fanns det ens ett problem?<sup>51</sup>

Det är alltså svårt att enbart utifrån utredningsdirektiven sluta sig till hur bred enigheten var bakom dem. Och det finns också exempel på att regeringen har tagit initiativ till att ändra grundlagen utan att i förväg ha förankrat direktiven med andra riksdagspartier. Den grundlagskommitté om ett antal grundläggande fri- och rättigheter som tillsattes av den borgerliga regeringen 2023 speglade Tidöavtalets författningspolitiska dagordning.<sup>52</sup>

#### **HUR BRED VAR ENIGHETEN NÄR REGERINGSFORMEN ANTOGS?**

En mer avgörande fråga är hur bred enighet det till slut har gått att uppnå kring grundlagsändringar. Som redan framgått finns det flera försök som har misslyckats. Den långa diskussionen om den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd är ett exempel. Även frågan hur äganderätten skulle regleras i regeringsformens kapitel om fri- och rättigheter förblev länge olöst till följd av partipolitiska blockeringar. Dessa exempel visar att ”bred politisk enighet” i praktiken har inneburit att Socialdemokraterna och de borgerliga partierna har kunnat komma överens. Men enighet är inte detsamma som enhällighet. Riksdagens olika beslut att ändra grundlagen brukar som regel föregås av voteringar som röjer en större eller mindre oenighet. Vi ska nu visa på detta i de två fall där *hela* regeringsformen varit föremål för beslut, närmare bestämt när den antogs 1974 och i sin helhet reviderades 2010.

Då kan vi först konstatera att det redan på utredningsstadiet har framgått att strävan inte alltid har varit att skapa en fullständig enhällighet. Tvärtom var ett politiskt parti under lång tid systematiskt utestängt från beredningsarbete och överläggningar. Sveriges kommunistiska parti hade ingen representant i Författningsutredningen 1954–1963. Partiet, som bytte namn till Vänsterpartiet kommunisterna 1967, var heller inte företrätt i Grundlagberedningen 1966–1973. Grundlagsfrågorna var förbehållna vad man vid denna tid kallade de demokratiska partierna. Under dessa årtionden fick kommunisterna i genomsnitt ungefär 5 procent av rösterna i riksdagsvalen. Socialdemokraterna och de borgerliga partierna, vid den tiden tre till antalet, hade stöd av cirka 95 procent av väljarna. Först med 1973 års fri- och rättighetsutredning blev Vänsterpartiet kommu-

nisterna representerat. Sedan dess har riksdagens alla partier varit företrädade i utredningar om konstitutionella frågor.

Vägen från initiativ till beslut passerar tre huvudstadier. Att bestämma uppdraget och tillsätta ledamöterna i en utredning är normalt det första steget. Därefter återstår att inom utredningens ram förhandla sig fram till ett förslag och slutligen att samla tillräckligt stort stöd i riksdagen.

Förutsättningarna för nå fram till enighet kunde knappast ha varit större i Grundlagberedningens första etapp. De fyra stora partierna hade enats om innehållet i en partiell reform. Det femte partiet fick som nämnts inte vara med i utredningen. Men ändå blev utredningen oenig. Två tunga politiker i utredningen reserverade sig. En företrädare för det dåvarande Högerpartiet, Allan Hernelius, ville ha 300 i stället för 350 ledamöter i den nya riksdagen. En centerpartist, Sten Wahlund, var emot att ge regeringen möjlighet att upplösa riksdagen och utlysa nyval.<sup>53</sup>

Regeringen följde utredningens majoritet. Men riksdagsbehandlingen blev inte bara en formalitet. Ledamöter från olika partier hade invändningar och lade fram alternativa förslag. Sammanlagt väcktes ett femtiotal motioner. Konstitutionsutskottet tog dessutom egna initiativ till flera ändringar och tillägg. Inte heller utskottet blev enigt. Reservationerna gällde såväl förslagets huvudprinciper som enskilda aspekter, såsom statsrådets entledigande, nyvalsförordnande, antalet riksdagsledamöter, riksdagens sammanträdesperioder, rösträttsåldern och fyraprocentspärren.<sup>54</sup>

Riksdagsdebatten 1968 blev lång och livlig. Antalet inlägg blev extra stort eftersom riksdagsärendena vid denna tid ännu behandlades av både första och andra kammaren. I båda kamrarna avslutades debatten med en lång serie vote-ringar. Först röstade man om förslaget från en centerpartist (Gunnar Larsson från Luttra i Skaraborg) att helt förkasta kompromissen i grundlagsfrågan. Larsson ogillade lösningen med en gemensam valdag och treåriga mandatperioder, som han ansåg skulle medföra stora nackdelar för den kommunala demokratin. Hans reservation stöddes av 10 ledamöter i andra kammaren medan 189 röstade ja.<sup>55</sup> Enstaka socialdemokrater röstade mot eller avstod från att stödja grundlagsförslaget eftersom man ogillade riksproportionaliteten och den gemensamma valdagen.<sup>56</sup> Man kan alltså konstatera att huvudprincipen bakom författningsreformen hade fått ett brett men inte fullständigt stöd i riksdagen.

Vissa av de mer detaljerade ändringsförslagen understöddes av enbart ett fåtal riksdagsledamöter. På dessa punkter rådde alltså en mycket bred, om än inte fullständig, politisk enighet. I några frågor gick meningarna mer isär. Mellan 12 och 17 procent av ledamöterna röstade emot majoritetens förslag när det gällde



statsrådets entledigande, vårsessionens slutdag, fyraprocentspärren och antalet fasta valkretsmandat. På några centrala punkter i den partiella författningsreformen uppgick alltså det parlamentariska stödet till mellan 83 och 88 procent.

Störst oenighet rådde i frågan om rösträttsålder. Vid den aktuella tiden fick man rösträtt vid 20 års ålder, närmare bestämt året efter att man fyllt 20 år. Grundlagberedningen och regeringen föreslog en sänkning till 19 år. Men i riksdagen väcktes motioner om att sänka åldersgränsen med två år, till 18 år. Voteringen gav utfallet att 120 ledamöter röstade för 19 år och 78 ledamöter röstade för 18 år. Det betyder att den reformerade regeringsformen på en så viktig punkt som rösträttsåldern endast stöddes av 60 procent av andra kammarens ledamöter. Det kan knappast betecknas som bred politisk enighet.

Fallet med rösträttsåldern blottar ett beslutsfilosofiskt problem. Hur skulle man under dessa förhållanden kunna fatta ett beslut i bred politisk enighet? Alternativet *status quo* skulle ha inneburit att man hade behållit den högre åldersgränsen på 20 år. Men detta alternativ hade inga förespråkare. Man kan möjligen hävda att det rådde en bred politisk enighet och stor samstämmighet, i det att denna ståndpunkt ogillades av alla. Man kan då omvänt hävda att det faktiskt rådde en total enighet om att rösträttsåldern borde sänkas, den kontroversiella frågan var med hur mycket. Om sakfrågan hade gällt budget eller bidragsnivåer hade man på sedvanligt sätt kunnat kompromissa sig fram till en medelposition. Men om riksdagen hade beslutat att införa en rösträttsålder på 18,5 år hade Sverige riskerat att hamna i konstitutionellt vanrykte. Uppgiften att skapa bred politisk enighet förefaller att under de dåvarande förutsättningarna ha varit omöjlig.

Det avgörande beslutet om den partiella reformen togs efter riksdagsvalet 1968. Inte heller nu reducerades riksdagen till något transportkompani. Flera ledamöter hade fortfarande invändningar. Längst gick högerpartisten Hans Wachtmeister. Han kritiserade framför allt fyraprocentspärren, som han betraktade som det politiska etablissemangets sätt att med konstlade medel försöka stoppa småpartier och misshagliga åsikter. Eftersom han inte hade varit ledamot av riksdagen vid det första beslutet kunde han framföra sin kritik först nu. Han stod inför valet att acceptera eller förkasta förslaget i sin helhet, den regel som gäller vid det andra och avgörande beslutet om ändringar av Sveriges grundlag. Han valde att gå emot sitt parti och yrkade på avslag. I voteringen stöddes hans yrkande av 5 ledamöter, medan 169 röstade ja.<sup>57</sup> Man kan alltså konstatera att den partiella grundlagsreformen till slut hade gått igenom med 97 procents majoritet. Beslutet var alltså inte enhälligt men uppfyller otvivelaktigt kravet på bred politisk enighet.

Grundlagberedningen fortsatte nu sitt arbete med inriktning på en total författningsreform. Den kontroversiella frågan om statschefens ställning hade lösts genom Torekovkompromissen 1971 mellan de fyra partier som var företrädare i utredningen. Men när förslaget till ny regeringsform och ny riksdagsordning presenterades 1972 visade det sig att partierna fortfarande var oeniga på flera punkter. Huvudförslaget åtföljdes av reservationer när det gällde kvinnlig tronföljd, statschefens statsrättsliga immunitet, folkomröstningar, riksdagens sammansättning och arbetsformer, normgivningsmakten, kollektivanslutning till politiska partier och lagrådsgranskning.<sup>58</sup>

Under remissbehandlingen riktades i vissa avseenden hård kritik mot förslaget och regeringens förslag till riksdagen innebar modifieringar på flera punkter. Ytterligare kritik tillkom under riksdagsbehandlingen. Ett stort antal motioner väcktes. Särskilt omstritt var förslaget om fri- och rättigheter, som allmänt ansågs vara otillräckligt. Lösningen blev att en ny särskild utredning omedelbart skulle tillsättas. Trots denna kompromiss återstod betydande oenighet. Konstitutionsutskottets betänkande åtföljdes av 43 reservationer och särskilda yttranden.<sup>59</sup>

Den långa riksdagsdebatten om en ny regeringsform utmynnade i 49 vote-ringar. Omröstningarna i riksdagen den 6 juni 1973 visade att den partipolitiska oenigheten kvarstod kring flera delar av den nya grundlagen. Utskottets socialdemokratiskt dominerade majoritetsförslag segrade endast med en knapp marginal när det gällde utlandssvenskars rösträtt, folkomröstning, lagrådsgranskning, kvinnlig tronföljd, vårval, vissa frågor som gällde riksdagens arbetsformer samt enskilda formuleringar i regeringsformens inledande kapitel om statsskickets grunder. Andelen nej-röster låg här mellan 46 och 49 procent.

Riksdagen var alltså inte enig om den nya regeringsformen. De flesta av paragraferna var man visserligen överens om. Men oenigheten gällde vissa för statsskicket viktiga frågor, som rösträtt, folkomröstningar och domstolarnas ställning. I dessa frågor rådde ingen bred politisk enighet. Tvärtom drevs dessa grundlagsbestämmelser igenom med mycket små marginaler.

På en punkt förlorade regeringssidan. Den samlade oppositionen enade sig bakom ett uttalande mot kollektivanslutning till politiska partier utan att för den skull införa en uttrycklig bestämmelse i grundlagstexten.<sup>60</sup>

Efter riksdagsvalet 1973 kom grundlagsförslaget upp till ett andra och avgörande beslut. Debatten hade då blivit ännu mer intensiv, både i offentligheten och i kammaren. Moderatledaren Gösta Bohman yrkade på att beslutet skulle skjutas upp två månader för att ge tillfälle till en bred allmän debatt om grundlagsförslaget. Vänsterpartiet kommunisternas ledare C.H. Hermansson ville å sin sida vänta ända till höstriksdagen med beslutet. Vid voteringen stöddes Gösta

Bohmans förslag av 51 ledamöter medan en majoritet om 274 ledamöter stödde alternativet att omedelbart gå till debatt och beslut.<sup>61</sup>

Under riksdagsdebatten ställdes krav på att allmänheten borde informeras för att stimulera debatten om den nya grundlagens utformning. Regeringen lät framställa en informationsbroschyr som distribuerades till alla hushåll i mars 1974.<sup>62</sup> Oppositionen klagade emellertid över att broschyren gavs ut först efter det att det andra och avgörande riksdagsbeslutet redan hade fattats.<sup>63</sup>

Debatten om det vilande grundlagsförslaget blev till stor del en repetition av nu välkända ståndpunkter och argument. Eftersom några detaljändringar inte längre var möjliga blev utgången given i det avseendet att majoriteten redan var säkrad genom förslagets förankring bland riksdagens fyra stora partier. Frågan var hur Vänsterpartiet kommunisterna skulle ställa sig. Partiet hade som framgått inte varit med i Grundlagberedningen och hade under riksdagsbehandlingen reserverat sig på flera punkter. Partiet var bland annat mot det monarkiska statskicket, möjligheten till ett närmare Europasamarbete, fyraprocentsspärren och det man ansåg vara det otillräckliga rättighetsskyddet. Man förklarade att partiet inte kunde rösta för en grundlagsreform som innehöll ”sådana antidemokratiska paragrafer” och som saknade tillräckliga rättigheter ”för de arbetande i arbetslivet”.<sup>64</sup> Vänsterpartiet kommunisterna röstade slutligen nej till den nya regeringsformen. Voteringen gav resultatet 19 nej-röster mot 321 ja-röster.<sup>65</sup> Regeringsformen stöddes därmed av 94 procent. Det rådde alltså en bred politisk enighet om grundlagsreformen, men ingen enhällighet.

#### **HUR UPPNÅDDES ENIGHETEN VID 2010 ÅRS GRUNDLAGSREVISION?**

Vid ytterligare ett tillfälle har riksdagen fått möjlighet att ta ställning till regeringsformen i sin helhet. Grundlagsutredningens förslag 2008 innebar så många justeringar att hela den omformulerade grundlagstexten lades fram som ett samlat förslag.<sup>66</sup>

Bakom riksdagens beslut låg ett antal kompromisser inom ramen för Grundlagsutredningen. Detta fall illustrerar hur konsensusbildningen kan gå till i svensk politik. Det kan krävas ett målmedvetet och intensivt arbete för att uppfylla målet om en bred politisk enighet.

Ifråga om valsystemet drev de borgerliga samt Miljöpartiet ursprungligen ett förslag om skilda valdagar för riksdags- och kommunalval, vilket både S och V motsatte sig, men sedan Centerpartiet bytt ståndpunkt avskrevs detta förslag från reformagendan. Här är ett exempel på hur beslutsregeln om bred enighet kan resultera i *status quo* när man inte kan samla tillräckligt brett stöd för ett ändringsförslag.

Därutöver diskuterades även frågan om spärren i personvalssystemet ingående, där i första hand Moderaterna ville avskaffa spärren helt medan S och V ville behålla den på åtta procent. Kompromissen blev fem procent.<sup>67</sup>

Ifråga om regeringsbildningen drev de borgerliga, återigen tillsammans med Miljöpartiet, att regeringen skulle tvingas avgå i samband med val, något som S och V återigen motsatte sig. Kompromissen blev den nya obligatoriska statsministeromröstningen efter varje riksdagsval.<sup>68</sup>

Ifråga om lagprövningsinstitutet drev de borgerliga tillsammans med MP kravet på införandet av en så kallad konstitutionell kammare bestående av representanter från Högsta domstolen och (dåvarande) Regeringsrätten.<sup>69</sup> Återigen tvingade socialdemokratiskt och vänsterpartistiskt motstånd fram en kompromiss, som ledde fram till ett avskaffande av uppenbarhetsrekvisitet, vilket hade begränsat domstolarnas lagprövningsrätt.<sup>70</sup>

Ifråga om den kommunala självstyrelsen, slutligen, drev de borgerliga att proportionalitetsprincipen skulle prövas i domstol. Kompromissen blir att riksdagen via Lagrådet skulle ges ansvaret i samband med att beslut fattas. Miljöpartiets krav på folkiniciativ för kommunala folkomröstningar kompromissades i sin tur ned till att kommunfullmäktige gavs rätt att rösta ned ett sådant initiativ med kvalificerad majoritet.<sup>71</sup>

Frågan infinner sig varför alla dessa kompromisser ingicks. I samtliga fall hade ju Allianspartierna tillsammans med MP stark majoritet nog i utredningen att driva igenom dem mot Socialdemokraternas och Vänsterpartiets vilja. Frågan ställdes under det ovan nämnda vittnesseminariet och besvarades på två olika sätt. Peter Eriksson, Miljöpartiets ledamot i utredningen, menade att MP faktiskt var berett att gå vidare med förslagen, trots oenigheten. Han angav som exempel reformer som skulle försvåra bildandet av minoritetsregeringar, som införandet av positiv parlamentarism, något han menade att S inte kunde ges vetorätt mot eftersom det låg i deras egenintresse att motsätta sig en sådan reform:

Om man ska få en förändring är det såklart svårt att få till en förändring med det parti som har skapat systemet och även har skapat en väldigt speciell politisk situation i Sverige utifrån det.<sup>72</sup>

Miljöpartiet blev dock tvungna att släppa linjen att driva fram reformer mot Socialdemokraternas vilja eftersom Moderaterna ville uppnå bredare enighet. Och varför ville de det? Henrik von Sydow angav tre motiv. Det första var det uppenbara: reformen skulle, för att kunna bli verklighet, behöva överleva ett val. "Allt annat är konstitutionell *gambling*, chansning. Det måste ju överleva två

riksdagsomröstningar.” Det andra skälet var att undvika en folkomröstning om förslaget, vilket ju S och V med bred marginal hade mandatet för att göra. Till dessa fogade von Sydow ett tredje skäl, som mer hade karaktären av en reflektion:

Om man vänder på situationen och Miljöpartiet och Alliansen hade kunnat göra det här med två mellanliggande val hade det öppnat upp för andra konstellationer som gör andra konstitutionella reformer med ett helt annat innehåll. På bordet i utredningen låg också förslag om en kvalificerad majoritet vid försäljningar av offentliga verksamheter och liknande, så det hade kunnat bli något annat. Det finns inte utrymme i konstitutionellt reformarbete att chansa på framtida politiska majoriteter.<sup>73</sup>

#### **HUR STOR HAR ENIGHETEN VARIT NÄR REGERINGSFORMEN ÄNDRATS?**

Samtliga dåvarande riksdagspartier var representerade i Grundlagsutredningen och partiernas företrädare kom överens om att inte avge några reservationer eller särskilda yttranden.<sup>74</sup> Det var också som ett sammanhållet förslag som grundlagsförslaget presenterades för riksdagen.<sup>75</sup> Riksdagen debatterade och fattade sitt första beslut vid månadsskiftet maj–juni 2010. Beslutet var enhälligt.

Enighet eller ej, vid det mellanliggande riksdagsval som följde på Grundlagsutredningens förslag kom ett nytt parti, Sverigedemokraterna, in i riksdagen. Partiet fick det vilande grundlagsförslaget som en av de första frågorna att ta ställning till. Sverigedemokraternas representant i konstitutionsutskottet reserverade sig och yrkade att riksdagen skulle förkasta grundlagsförslaget. Skälet var att Sverigedemokraterna ansåg att Sverige borde lämna EU. ”Vikten av ett utträde ur EU gör att jag inte kan ställa mig bakom att det införs en bestämmelse i regeringsformen om medlemskap i EU.” Trots att Sverigedemokraternas företrädare välkomnade ”stora delar av förslaget” såg Sverigedemokraternas representant som sin enda möjlighet att förkasta grundlagsförslaget i dess helhet.<sup>76</sup> Under behandlingen i kammaren begärde Sverigedemokraterna votering. Partiets yrkande att förkasta förslaget stöddes av deras 20 ledamöter. Övriga 308 ledamöter, motsvarande 94 procent, röstade ja till förslaget. Beslutet var alltså inte enhälligt men det fanns ändå en bred enighet bakom regeringsformen i dess reformerade skick.

Man kan sammanfattningsvis konstatera att riksdagen i modern tid har tagit ställning till regeringsformen i sin helhet vid två tillfällen. Ingen gång har riksdagen varit enig. Vänsterpartiet kommunisterna röstade nej 1974 och Sverigedemokraterna röstade nej 2010.

Vid sidan av 2010 års totalrevision har det sedan 1974 genomförts en lång rad större eller mindre ändringar av regeringsformen. Med något undantag har

det förekommit vilande grundlagsändringar över varje riksdagsval. Det har rört sig både om ändringar av tidigare beslut, som övergången från treåriga till fyraåriga mandatperioder, och om tillkomsten av nya bestämmelser, exempelvis om EU-medlemskap, Riksrevisionen och en successiv utvidgning av regeringsformens rättighetskatalog.

Så hur stor har enigheten varit vid dessa ändringsbeslut? På grundval av en sammanställning genomförd av 2020 års grundlagskommitté kan vi beskriva detta med precision. Materialet omfattar 63 beslutspunkter avseende 18 ändringslagar gällande regeringsformen och successionsordningen under perioden 1976–2022 (där alltså 2010 års revision är inräknad), varav 45 var vilande (före ett val) och 18 var slutliga (efter ett val).<sup>77</sup> Av besluten har 19 tagits med acklamation och 44 genom votering i kammaren. Om man bara ser till voteringarna är det genomsnittliga stödet bland riksdagens ledamöter (andelen ja-röster av närvarande) 86 procent för vilande och 84 procent för slutliga beslut. Om man därtill räknar acklamation som ett 100-procentigt ja-stöd blir motsvarande genomsnitt i båda fallen 90 procent.<sup>78</sup>

Det finns inga skönjbara trender över tid. Det genomsnittliga stödet vid voteringar var 85 procent på 1970-talet, 86 procent under 1980-talet, 85 procent under 1990-talet och 85 procent sedan år 2000. Acklamation var dock relativt sett något vanligare under 1980- och 1990-talen. Om man räknar dessa som 100-procentigt stöd finns en viss tendens till att stödet för ändringar var svagast på 1970- och 2000-talen (87 respektive 89 procent) jämfört med 1980- och 1990-talen (95 respektive 91 procent).

Även om fullständig enighet är ett sällsynt undantag vid besluten om grundlagsändringar, har dock på det hela taget bred enighet varit utmärkande. Men det finns undantag. Vid tre tillfällen har stödet (alltså andelen ja-röster av de närvarande) varit svagare än 67 procent.

Det första tillfället inträffade då det vilande förslaget om ändring i rättighetsstadgandena skulle beslutas på våren 1976. De borgerliga partierna var inte nöjda med den socialdemokratiska regeringens förslag utan ville att 1 kap. 2 § i regeringsformen även skulle innehålla stadganden om ytterligare mål för den offentliga verksamheten, såsom den enskildes valfrihet och integritet, näringsfriheten och egendomsrätten. Folkpartiet och Centern ville därtill ha ett stadgande om föräldrars och barns rätt, Moderaterna om likhet inför lagen och rätten att ingå äktenskap. I de förberedande voteringarna slogs Moderaternas förslag ut av den gemensamma reservationen från C och MP, som i sin tur i huvudvoteringen besegrades av regeringens förslag. Röstsiffrorna blev 157 för, 111 emot, medan 49 moderata ledamöter avstod.<sup>79</sup> Stödet för denna grundlags-

ändring uppgick med andra ord endast till 49,5 procent av de närvarande ledamöterna.

Det andra undantaget utgörs av frågan om kvinnlig tronföljd, som hade förblivit partipolitiskt kontroversiell. När de borgerliga partierna fått majoritet i valet 1976 kunde de driva igenom sin uppfattning. Vänsterpartiet ville ha republik och röstade nej till förslaget. Socialdemokraterna lade ned sina röster med motive- ringen att statschefen inte längre hade några funktioner av politisk betydelse. Man ansåg att det bröt mot Torekovkompromissen att nu ändra tronföljdsreglerna. Enligt Socialdemokraternas uppfattning ingick i överenskommelsen om den nya grundlagen ”att några förändringar inte skulle göras i successionsordningen”.<sup>80</sup> Vid voteringen om det vilande förslaget om kvinnlig tronföljd i april 1978 röstade 159 ledamöter ja, 18 nej, medan 130 (socialdemokratiska ledamöter) avstod. När det slutliga förslaget beslutades om i november 1979 blev motsvarande siffror 165 ja, 21 nej och 147 avstod. Tillsammans med voteringen om programstadgandena 1976 är det senare det svagaste stödet (49,5 procent) för ett grundlagsändrings- förslag som någonsin uppnåtts i Sveriges riksdag.<sup>81</sup>

Det tredje från huvudbilden avvikande fallet inträffade 1993, under den borgerliga fyrtipartiregeringens tid. De borgerliga såg nu en möjlighet att förverkliga sitt gamla krav på att ge utlandssvenskar grundlagsfäst rätt att rösta i riksdags- valen. Men denna gång bereddtes förslaget inte den vanliga vägen via parlamenta- risk utredning, remissbehandling och regeringsproposition. Initiativet kom från två riksdagsmotioner, en från Centerpartiet och en från Folkpartiet. Båda yrkade på att rösträtt vid val till riksdagen skulle tillkomma svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket.<sup>82</sup> Konstitutionsutskottets borgerliga majoritet tillstyrkte motionerna.<sup>83</sup>

Vid kammardebatten tog Socialdemokraternas Thage G. Peterson till allvars- ord. ”Jag brukar inte ta till starka ord i den politiska debatten”, inledde han. Men beslutet att grundlagsfästa utlandssvenskarnas rösträtt var ”anmärkningsvärt och utmanande”. ”När regeringen säger sig söka samförstånd i författningsfrågorna, kör de borgerliga i konstitutionsutskottet med Ny demokratis hjälp över social- demokraterna.” Han befarade att detta kunde vara början till ett nytt författnings- politiskt klimat i Sverige, där man inte söker samförstånd över blockgränserna. Det kunde öppna dörren för ensidiga politiska majoritetsbeslut, som man passar på att fatta när man befinner sig i majoritetsställning.

Thage G. Peterson gjorde sedan en principdeklaration:

Jag vill inte betrakta författningsfrågorna som ett bland flera politikområ- den. Författningsfrågorna är speciella till sin karaktär. De måste hanteras

med hänsynstagande till betydande minoritetsuppfattningar. Min grunduppfattning är att det i författningspolitiken skall föras fram bara sådana frågor till beslut om vilka vi kan enas över blockgränserna. Alltsedan det demokratiska genombrottet har författningspolitiken i Sverige ansetts vara konstituerande för överideologier. I regeringsformen har vi kodifierat uppnådda vinster för det konstitutionella samförståndet. Författningspolitiken har i vårt land inte varit ett område för partipolitisk offensiv utan för samverkan.<sup>84</sup>

En av förslagetts initiativtagare, centerpartisten Bertil Fiskesjö, förvånades över Thage G. Petersons upprördhet. Ur grundlagsteknisk synpunkt och vad gällde det reella innehållet, ansåg Fiskesjö, var detta en mycket liten förändring. Han ville avfärda dessa ”formalistiska resonemang”. ”Det är ju inte alls så att alla beslut om grundlagsändringar har fattats med fullständig majoritet i denna kammar.”<sup>85</sup>

Socialdemokraternas invändningar hjälpte inte. Det borgerliga initiativet segrade med 165 röster mot 130 för Socialdemokraternas reservation. Det första beslutet om grundlagsändring drevs alltså igenom med 56 procent mot 44 procent.

När frågan om grundlagsfäst rösträtt för utlandssvenskar kom upp till ett andra och avgörande beslut hade majoritetsförhållandena ändrats. Valet 1994 ledde till en socialdemokratisk regering. Socialdemokraterna hade därför möjlighet att nu stoppa förslaget. Men Socialdemokraterna ändrade sig och accepterade att utlandssvenskarnas rösträtt grundlagsfästes. Skälet som angavs var att Sverige höll på att bli medlem i EU. Därför kunde ”antalet svenska medborgare som är bosatta utomlands och ändå har kvar en stark anknytning hit beräknas öka”. Således hade skälen stärkts att grundlagsreglera rösträtten även för svenska medborgare som har varit, men inte längre är, bosatta i Sverige.<sup>86</sup> Det andra beslutet blev därför enhälligt.<sup>87</sup>

För Socialdemokraterna framstod alltså samförstånd och bred politisk enighet som liktydigt med blocköverskridande överenskommelser. En sådan parlamentarisk bas förutsätter alltså förekomsten av politiska block, vid denna tid i praktiken ett dominerande socialdemokratiskt parti och ett borgerligt block. Men frågan är hur begreppet ”bred politisk enighet” ska tolkas när dessa parlamentariska förutsättningar inte längre är lika självklara.

En utredning fick 2018 i uppdrag att bland annat analysera om *public service*-företagens oberoende kunde och borde stärkas genom ändringar i grundlag. Utredningen blev inte enig. Fem partier (S, C, V, L och MP) kunde enas om ett förslag om stärkt grundlagsskydd men tre partier (M, SD och KD) var emot.



Enligt mandatfördelningen i riksdagen skulle ett sådant förslag stödjas av 195 ledamöter och förkastas av 154. Majoriteten skulle således ha blivit 56 procent. Den informella samförståndsnormen visade sig dock väga starkare än den formella omröstningsregeln om enkel majoritet. ”Mot bakgrund av att förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har kunnat uppnås, lägger kommittén inte fram något sådant förslag.”<sup>88</sup>

Denna historiska översikt visar att normen om bred politisk enighet i grundlagsfrågor inte alltid har följts i praktiken. Socialdemokraterna drev igenom vissa delar av 1974 års regeringsform, och införandet av en portalparagraf, mot den borgerliga oppositionens vilja. De borgerliga å sin sida körde över Socialdemokraterna genom 1979 års beslut om kvinnlig tronföljd och 1993 års beslut om utlandssvenskarnas rösträtt.

Bortsett från dessa enstaka fall har det funnit en bred parlamentarisk bas bakom grundlagsbesluten. Men utifrån de historiska exemplen går det inte att sätta någon exakt gräns för hur stor majoritet som krävs för att uppfylla kravet på ”bred politisk enighet”. Uppenbarligen bedömdes 56 procent inte utgöra en tillräckligt bred förankring för att grundlagsskydda *public service*.

Ett parti som ligger strax över fyraprocentsspärren betraktas tydligen inte vara tillräckligt stort för att kunna utöva vetomakt. Beslutet om 1974 års regeringsform togs trots att fem procent (VPK) röstade mot, och det avgörande beslutet om grundlagsrevisionen 2010 drevs igenom även om sex procent (SD) röstade emot. Och det har flera gånger visat sig att det inte är nödvändigt att nå en så hög majoritet som över 90 procent.

Normen om bred politisk enighet torde alltså ligga någonstans i intervallet mellan 56 och 90 procent. Frågan är om det är möjligt att vara mer precis.

#### **HUR BRED ÄR BRED POLITISK ENIGHET?**

I det politiska livet är det inte enbart de politiska partiernas rent siffermässiga numerär som avgör deras politiska inflytande. Erfarenheterna från regeringsbildningar i olika länder visar förvisso att partiernas relativa storlek har sin betydelse. En grundläggande koalitions teori utpekar den minsta vinnande koalitionen som mest sannolik som regeringsunderlag.<sup>89</sup> Men partiernas positioner på politikens ideologiska dimensioner kan också spela roll.<sup>90</sup> Partier som intar ideologiska mittenpositioner kan få större inflytande genom sina dubbelriktade koalitionsmöjligheter, medan ytterkantpartiers inflytande är relativt mindre.<sup>91</sup> Man kan inte utesluta att sådana överväganden kan spela roll även vid en bedömning av vad som utgör ett tillräckligt bred politisk enighet. Det kan vara mer angeläget att få med ett etablerat parti i mitten än ett politiskt marginaliserat ytterkantparti.

Men bortser man från sådana ideologiska hänsynstaganden är det ytterst partiernas relativa storlek som avgör deras inflytande i grundlagsfrågor. Detta inflytande tar sig inte bara uttryck i möjligheten att vara med att påverka utformningen av ett förslag utan också i makten att stoppa ett beslut. Denna vetomakt växer ju större flertal som krävs för att tillräckligt samförstånd kan anses ha uppnåtts.<sup>92</sup>

Huvudregeln för omröstningar i riksdagen är som framgått enkel majoritet, så också vid beslut om grundlagsändringar. Men det finns vissa speciella beslut som fordrar kvalificerat flertal. Vid några sådana situationer kräver regeringsformen att fem sjättedelar stöder förslaget för att det ska gå igenom. Det gäller vid beslut om skyndsam behandling av ärenden som gäller begränsningar av vissa fri- och rättigheter<sup>93</sup>, medgivande att väcka åtal mot en riksdagsledamot<sup>94</sup> och konstitutionsutskottets beslut om skyndsam behandling av grundlagsärenden<sup>95</sup>. Regeln om fem sjättedels majoritet innebär att förslaget måste få stöd av 83,3 procent av de röstande för att gå igenom. En grupp ledamöter som utgör minst 16,7 procent kan alltså stoppa ett sådant förslag.

Om gränsen för vetomakt sätts med ledning av fem sjättedels-regeln kan ett parti runt 16–17 procent i praktiken förhindra en grundlagsändring. I dagens riksdag skulle vid sidan av Socialdemokraterna och Moderaterna således Sverigedemokraterna kunna räknas som ett sådant vetoparti. Med utgångspunkt i normen om bred politisk enighet skulle grundlagsändringar följaktligen kräva förhandlingar och överenskommelser mellan åtminstone dessa tre partier. Alternativet är *status quo*, att avstå från att ändra grundlagen.

När man i dagens författningsdebatt diskuterar möjligheten att i regeringsformen införa ett uttryckligt krav på kvalificerad majoritet har man inte velat gå så långt som fem sjättedelar (83,3 procent). En utredning har övervägt tre möjliga alternativ för majoritet: tre femtedels (60 procent), två tredjedels (66,7 procent) och tre fjärdedels (75 procent). Utredningen hänvisar till att dessa beslutsregler förekommer i andra europeiska länder. Man avvisar alternativet tre fjärdedels majoritet med argumentet att en sådan regel skulle leda till en maktförskjutning i konstitutionella frågor till förmån för en relativt liten minoritet (25 procent) i riksdagen.

Utredningen stannar till slut för alternativet två tredjedelar och föreslår att följande beslutsregel införs i regeringsformen: ”Mer än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för det första beslutet och minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter måste rösta för det andra beslutet”.<sup>96</sup> Detta harmonierar med den redan existerande möjligheten för en tredjedel av riksdagens ledamöter att kräva folkomröstning för en vilande grundlagsändring. Det är också en tröskel

som, enligt genomgången ovan, alla våra slutliga beslut om grundlagsändring passerat utom införandet av kvinnlig tronföljd.

#### **VIKTEN AV BRED POLITISK ENIGHET**

Normen om bred politisk enighet bakom grundlagsändringar är starkt förankrad i svensk politik. Normen har länge varit en underförstådd utgångspunkt för riksdagens ställningstaganden i grundlagsfrågor. Sedan ett par årtionden är normen dessutom nedtecknad. Direktiven till grundlagsutredningar brukar numera regelmässigt innehålla en anmaning att finna samlande lösningar på de frågor som omfattas av utredningens uppdrag. En utredning har därtill föreslagit att det ska krävas kvalificerad majoritet vid det andra beslutet om grundlagsändring.

En analys av grundlagsändringarna under det senaste halvsekle visar att normen som regel har efterlevts i praktiken. Bara vid några få tillfällen har den politiska majoriteten drivit igenom sin vilja mot en mer omfattande opposition. Det gäller den socialdemokratiska regeringen 1976 rörande portalparagrafen om grundläggande fri- och rättigheter, den borgerliga regeringen vid beslutet 1978–1979 om kvinnlig tronföljd och den likaledes borgerliga regeringen 1993 i frågan om utlandssvenskars rösträtt. Men dessa tre fall är alltså undantag från huvudregeln om en bred politisk förankring som en förutsättning för att ändra grundlagen.

Men det finns ytterligare ett undantag från huvudregeln om bred enighet i grundlagsfrågor. Det handlar inte om vilket ärende som helst utan om själva beslutet om 1974 års regeringsform. Redan den partiella reformen 1968–1969 om valsystem, kammarsystem och parlamentarism visade att det fanns avvikande meningar i riksdagen, där dessutom kommunisterna ställdes utanför. När det var dags att anta den nya regeringsformen i sin helhet fanns det inte någon samstämmighet. Både det första beslutet 1973 och det andra beslutet 1974 innebar att den socialdemokratiska regeringen i åtskilliga frågor drev igenom sin vilja mot den borgerliga oppositionens uppfattning, i flera fall med knapp majoritet.

Införandet av 1974 års regeringsform kan därför ses som ett misslyckande i det avseendet att det bröt mot den svenska normen om bred politisk enighet i grundlagsfrågor. Det efterföljande halvsekle visar att delar av regeringsformen i 1974 års lydelse inte heller senare vann allmän acceptans. Tvärtom återkom de borgerliga partierna, när de hamnat i regeringsställning, till flera av de kontroversiella punkterna med ändringsförslag.

Beslutet om 1974 års regeringsform innebar att Socialdemokraterna kunde driva igenom stora delar av sitt författningpolitiska program. Men under det

därefter följande halvseklet har de borgerliga fått igenom sina uppfattningar och därmed tvingat Socialdemokraterna på reträtt.

Med några få undantag har Socialdemokraterna efter hand accepterat de grundlagsändringar som de borgerliga partierna initierade. Det gäller inte minst utvidgningen och förstärkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Socialdemokraterna har godtagit att domstolarnas ställning har stärkts, exempelvis genom utökad lagrådsgranskning. Socialdemokraterna motsatte sig visserligen utlandssvenskarnas vidgade rösträtt vid riksdagens första beslut men accepterade förslaget vid den andra och avgörande omröstningen.

Beslutet om en ny regeringsform 1974 illustrerar därför betydelsen av normen om bred politisk enighet. Ett så viktigt beslut som saknade en tillräckligt bred parlamentarisk bas fick aldrig den politiska förankring som krävs för en längre varaktighet. De frekventa grundlagsändringar som därefter följde blev ett sätt att i efterhand, till priset av mycket utredningsmöda, korrigera denna ursprungliga brist på konsensus. Först därefter fick Sverige en grundlag som kunde sägas vila på en bred politisk enighet.

Man kan nu i efterhand konstatera att det gångna halvseklet har varit en författningspolitiskt intensiv period. Det är ett inrikespolitiskt faktum att denna period också har präglats av blockpolitik. Strävan att uppnå en bred politisk enighet om grundlagsändringar har i praktiken vanligen handlat om att Socialdemokraterna har kommit överens med flera eller samtliga av de borgerliga partierna. Det var i början av 1970-talet som man kunde börja tala om ett mer samlat borgerligt block. Blockpolitiken i denna mening kan anses ha tagit slut i samband med Alliansens kollaps efter valet 2018 samt med valet 2022 och Tidöavtalet. Hur en bred enighet i författningsfrågor ska kunna uppnås i detta nya politiska landskap är en öppen fråga.

# 12

*Johan Hirschfeldt*

## EN REGERINGSFORM ÄVEN FÖR OROSTIDER?

---

Förutsättningarna för beredskap  
i krig och fredstida krissituationer

*I regeringsformens kapitel 15 finns en särskild reglering för krig och krigsfara. Utgångspunkten är här inte utom-konstitutionell nödrätt. I stället gäller legalitetsprincipen (1 kap. 1 § RF). För krissituationer i fredstid finns dock inga särskilda bestämmelser utan sådant ska behandlas enligt vanliga regler i regeringsformen. Sedan regeringsformen infördes för femtio år sedan har det säkerhetspolitiska läget ändrats radikalt, nya krissituationer uppstått i fredstid och kraven på en god krisberedskap ökat. Frågan blir därför: Har vi en regeringsform även för orostider?*

VÅR SVENSKA ORDNING bygger inte på begrepp som konstitutionell nödrätt, allmänt undantagstillstånd och generell fullmaktslag. I stället är utgångspunkten legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § regeringsformen (RF). Sådana kriser som avser krig och krigsfara regleras särskilt i 15 kap. RF. Men för fredstida extraordinära händelser, det vill säga krissituationer i fredstid, finns det ingen reglering utan bara några få enskilda bestämmelser i regeringsformen. Sådant behandlas i stället under de vanliga reglerna.

Sverige har i regeringsformen en internationellt sett ovanligt utförlig reglering av förhållandena under krig och krigsfara. Detaljerna ska inte presenteras

här utan det får stanna vid några utvecklingslinjer och huvuddrag. (Avsnittet ”Krig och krigsfara i författningen”.)

Därefter presenteras ett ämne som kan kallas den konstitutionella beredskapen för allvarliga fredstida kris-situationer. (Avsnittet ”Allvarliga fredstida kris-situationer”.)

Det nu gällande svenska konstitutionella regelverket kring krig och andra kriser och frågorna om reformbehov tas sedan upp. Det sker i ljuset av andra länders förhållanden och internationella principer. (Avsnittet ”Internationella standarder av betydelse på området”.)

Det råder nu, femtio år efter regeringsformens införande, orostider i Sverige. Inte minst covid-19-pandemin och angreppskriget mot Ukraina belyser problem och reformbehov. Det finns särskild anledning att inte stanna vid en tillbakablick på regeringsformen i gällande lydelse utan att här också ta upp erfarenheterna från senare år och frågan om reformbehoven i dag inom ramen för regeringsformen. (Avsnittet ”Reformbehoven av regeringsformen för fredstida kriser”.)

Att värna land och folk är det allmännas yttersta uppgift. Avslutningsvis diskuteras om detta tydligt bör komma till uttryck i regeringsformens inledningskapitel om statsskicket grunder. (Avsnittet ”Regleringen hör till statsskicket grunder”.)

Den fortsatta framställningen avspeglar i huvudsak en tidslinje och kan ses som kronologisk. Men det tecknas också vartefter en utvecklingslinje kring de olika sakfrågorna fram till dagens läge. Behandling av vissa sakfrågor av betydelse vävs därmed in i kronologin. (Se till exempel beskrivningen av begreppet krig i avsnittet ”Grundlagberedningen” nedan). Framställningen har alltså även en tematisk karaktär.<sup>1</sup>

## **KRIG OCH KRIGSFARA I FÖRFATTNINGEN**

I 1809 års regeringsform fanns inte någon systematisk reglering för krig och krigsfara. En uttrycklig bestämmelse i 50 § stadgade om att flytta riksdagen och andra verksamheter från Stockholm ”vid fiendens framträngande, pest eller annat viktigt hinder” för det fall det skulle vara ”vådligt för riksdagens frihet och säkerhet” att stanna i Stockholm. En motsvarande och delvis likalydande bestämmelse finns också i dagens 4 kap. 1 § RF. Vidare innehöll regleringen av normgivningsmakten i 1809 års regeringsform möjligheten att använda fullmaktslagar, det vill säga ikraftträdde lagar med materiella bestämmelser som skulle tillämpas först efter det att särskilt förordnande om detta meddelats av Konungen (regeringen), eventuellt under medverkan av riksdagen.<sup>2</sup>

Vanligen var förutsättningen att ett sådant förordnande kunde meddelas ”vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av

krig föranledda förhållanden”. Detta tillämpades så att det gällde också när landet var kringränt av krig. Under andra världskriget ökade mot den bakgrunden på riksdagens bekostnad användningen av regeringens så kallade ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt enligt 89 §.<sup>3</sup> Att notera är vidare att det i reglerna om budgetanslag fanns en bestämmelse om beredskapsbudget för bland annat krig, 63 §. Den utvidgades 1941 till att avse också anslag ”som kunna erfordras vid ekonomisk kris och annat nödläge”.

Användningen av fullmaktslagar hade efter första världskriget setts som ett viktigt problem i förhållandet mellan lagstiftande och verkställande makt. Det uppmärksammades också i den statsrättsliga forskningen. Herbert Tingsten skrev på detta område ett ännu för dagens förhållanden i Europa grundläggande arbete.<sup>4</sup>

Från den europeiska mellankrigstiden bör vidare problemen kring ett bris- tande försvar av demokratin uppmärksammas. Det kunde genombrytas också formellt med hjälp av befintliga konstitutionella regler. Den högt ansedda tyska Weimarförfattningens svaga punkt var just reglerna om undantagstillstånd. I artikel 48, andra stycket, stadgades där att om den allmänna säkerheten och ordningen stördes betydligt eller hotades i det tyska riket, kunde rikets president vidta de åtgärder som krävdes för att återställa allmän säkerhet och ordning samt därvid om nödvändigt ingripa med hjälp av vapenmakt. För detta ändamål kunde presidenten tillfälligt upphäva hela eller delar av de grundläggande rättigheterna (avseende personlig frihet, hemfrid, brevhemligheten med mera, yttrandefrihet, mötesfrihet, föreningsfrihet och egendomsskydd). Den här regeln tillämpades cirka 250 gånger under en period om tretton år och användes särskilt ingripande av nazisterna vid deras maktövertagande, *Machtübernahme*, 1933.<sup>5</sup>

Tillkomsten av dagens reglering i 1974 års regeringsform ska ses i ljuset av Sveriges erfarenheter under 1900-talets båda världskrig. Dessa erfarenheter gällde inte minst kristidspolitiken med försörjningsfrågorna och beredskapslagstiftningen. Härtill kom de kommunala initiativen och de administrativa lösningarna med kristidsmyndigheter. Centraliseringen till Folkhushållningsdepartementet var under andra världskriget viktig.<sup>6</sup> Totalförsvarstanken etablerades och präglade tiden under det kalla kriget.

### Författningsutredningen

Författningsutredningen (FU) lade 1963 fram ett förslag till ny regeringsform. En reglering i form av ett särskilt kapitel i FU:s förslag hade rubriken ”Särskilda bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden”.<sup>7</sup> Utredningen avvisade därmed tanken att bygga på konstitutionell nödrätt. Förslaget bemöttes positivt av remissinstanserna, och regler om en krigsdelegation med femtio

ledamöter vid krig infördes 1964 i 1809 års regeringsform. Ett skäl för inrättandet av krigsdelegationen angavs vara statsmakternas strävan att förebygga att oansvariga grupper uppträdde med formella anspråk på att vara behöriga bärare av den offentliga makten.<sup>8</sup> FU:s förslag ledde i fråga om det föreslagna kapitlet inte till några större resultat men var en viktig grund för det fortsatta arbetet på området.

FU tog i samband med sin diskussion om fullmaktslagar uttryckligen avstånd från användningen av så kallade generalfullmakter för regeringen annat än en i grundlagen inskriven fullmakt för regeringen med handlingsskyldighet för det fall riksdagen helt upphört att fungera (motsvarande bestämmelse finns i nu gällande 15 kap. 5 § RF). Vidare markerades i fråga om fullmaktslagar vikten av att riksdagens bemyndiganden skulle avse ”visst ämne” (motsvarande bestämmelse finns i dagens 15 kap. 6 §).<sup>9</sup> Av intresse här är vidare att notera att innebörden av uttrycket ”andra utomordentliga förhållanden” inte angavs närmare i utredningens betänkande. Kunde under det uttrycket även innefattas fredstida kriser? Den frågan besvarades inte uttryckligen. Det kan vara förståeligt att man då inte ville argumentera närmare kring en reglering som skulle kunna tänkas öppna för något som kunde betecknas i termer av undantagstillstånd i fredstid. FU stannade vid att i sammanhanget markera att det uppenbarligen framstod som i hög grad angeläget att förutsättningar skapades att statsmakterna även under extraordinära förhållanden kunde handla inom grundlagens rāmärken.

### Grundlagberedningen

Grundlagberedningen (GLB) tog vid i författningsarbetet.<sup>10</sup> GLB konstaterade att man i Sverige tidigare hade ansett den konstitutionella nödrätten vara en alltför osäker grund för statsmakternas handlande under orostider. Verktyget att tillåta ändring av grundlagen genom ett enda beslut i riksdagen, fattat med kvalificerad majoritet, hade avvisats i samband med tillkomsten av tryckfrihetsförordningen 1949. GLB intog här samma hållning och anförde att grundlagarnas kanske största betydelse ligger i att de utgör en garanti mot att den demokratiska ordningen under orostider rubbas. En möjlighet att snabbt genomföra grundlagsändring skulle innebära risker för eftergifter inför påtryckningar från utlandet. GLB föreslog i stället i likhet med FU att ett kapitel med rubriken ”Krig och krigsfara” skulle tas in i regeringsformen med särskilda regler utanför den gällande vanliga konstitutionella ordningen.

GLB lät utföra en utredning som fortfarande är helt grundläggande. Därvarande utrikesrådet Hans Blix utarbetade en promemoria om definitionen av begreppet krig.<sup>11</sup> Hans Blix angav bland annat att man i internationella samman-



hang hade haft svårt att definiera krig och i stället börjat använda sig av begrepp som väpnad konflikt eller väpnat angrepp. Han skrev vidare att förekomsten eller avsaknaden av en formell krigsförklaring inte kunde tillmätas någon avgörande betydelse för frågan om krig i internationell rättslig mening förelåg. Det var i stället den faktiska förekomsten av väpnade stridshandlingar som hade betydelse. Även om krig saknade en internationell definition var det enligt Hans Blix inte omöjligt att använda begreppet i nationell lagstiftning.<sup>12</sup> En slutsats av promemorian är att frågan om det råder krig till stor del är politisk snarare än juridisk.<sup>13</sup>

Med promemorian som stöd anförde GLB att det inte var möjligt att vare sig i lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder. Det förutsattes dock att regeringsformens bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat. Uppgiften att avgöra om krigstillstånd råder vilar enligt GLB i första hand på regeringen. Därefter följande förarbeten till regeringsformens bestämmelser på området har anslutit till dessa uttalanden. Senast konstaterades vid 2010 års ändringar att det ankommer på regeringen att under konstitutionellt ansvar tolka begreppet krig.<sup>14</sup> Kommittén om beredskap enligt regeringsformen, som avslutade sitt arbete 2023, har kommit fram till samma slutsats när man behandlade frågorna om tillämpningsområdet för reglerna om krig och krigsfara.<sup>15</sup> Det ska konstateras att detta skedde samtidigt som de konstitutionella frågorna kring normgivning för fredstida krissituationer behandlades i kommittén. Vi har alltså numera fått en bredare rättslig diskussion med utgångspunkt från Hans Blix promemoria.<sup>16</sup>

GLB lät också utföra en särskild studie om Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget. Där uppmärksammades särskilt exilregeringens konstitutionella behörighet, *grunnlovens* regler, stödet för den så kallade Elverumfullmaktens giltighet och slutsatsen att kungens lagstiftningsmakt under krigsåren vilade på konstitutionell nödrätt.<sup>17</sup>

Den studien får anses mycket betydelsefull som bakgrund till ställningstagandet i GLB om att inte bygga på konstitutionell nödrätt utan i stället i grundlagen utförligt reglera förhållandena under krig och krigsfara, som exempelvis att statschefen under krig bör följa regeringen (motsvarande bestämmelse finns i dagens 15 kap. 10 §). Även förslaget till en reglering av förhållandena under ockupation, något som sedan blev omdiskuterat, får ses mot denna bakgrund.<sup>18</sup>

GLB:s förslag till ett 12 kap. med rubriken ”Krig och krigsfara” lades till grund för bestämmelserna i ämnet i 1974 års regeringsform, först som ett 13 kap. och efter 2010 års reform som 15 kap.<sup>19</sup>

## 1974 års regeringsform

### *Betydelsen av den vanliga konstitutionella regleringen*

Först bör nämnas att det nu, vid sidan av kapitlet om krig och krigsfara, infördes en del betydelsefulla ordinarie bestämmelser i regeringsformens olika kapitel som har direkt betydelse även för olika krigs- och andra krissituationer. Dessa regler kan här förtecknas enligt följande:

- Riksmöte på annan ort än Stockholm, 4 kap. 1 §.
- Förenklad beslutsform i så kallade kommandomål, 7 kap. 3 §.
- Beslutsförhet vid regeringsammansammanträde, 7 kap. 4 §.
- Delegation av normgivningsmakt till regeringen, numera 8 kap. 3 och 5 §§.
- Moratorium, numera 8 kap. 4 §.

Senare har det tillkommit ytterligare regler av denna karaktär. Viktigast för riksdagens funktionssätt är bestämmelsen om att riksmötet pågår ända tills nästa riksmöte inleds, 4 kap. 1 §. Vidare finns det i fri- och rättighetskapitlet en bestämmelse om ett undantag vad gäller kravet på förvarning inför införandet av retroaktiv skattelag som görs för krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris, 2 kap. 10 §. Det finns i 2 kap. 24 § (jämför 2 kap. 20 §) en bestämmelse om möjligheten ”att motverka farosot” som grund för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheten. Slutligen har det, i samband med reformen av lagen om Sveriges Riksbank 2022 införts en bestämmelse i normgivningskapitlet som möjliggör för riksdagen att bemyndiga Riksbanken att utfärda föreskrifter i fråga om bland annat ”fredstida krissituationer och höjd beredskap”, 8 kap. 13 §.

I anslutning till detta bör också de olika bestämmelser som finns i riksdagsordningen nämnas. Där har öppnats en möjlighet att medge deltagande på distans vid utskottssammanträde.<sup>20</sup> Vidare finns regler som under särskilda förutsättningar möjliggör ”snabbspår” för riksdagens beslutsfattande (se vidare avsnittet ”Om ’snabbspåret’ för beslutsfattande” nedan).<sup>21</sup>

### *Konstitutionell nödrätt avvisas som grund för planeringen inför nödsituationer*

Med konstitutionell nödrätt avses vanligtvis att statsmakterna, vid nödsituationer där samhällets bestånd hotas, åsidosätter grundlagen och ändå gör anspråk på att ha handlat rättsenligt. Konstitutionell nödrätt är en erkänd rättsprincip i vissa länder och har återopats särskilt i samband med krig. I svensk rätt har dock utgångspunkten länge varit att planeringen för krig och andra kriser inte ska bygga på nödrätt. I arbetet inför beslutet om 1974 års regeringsform fördes i

ljuset av de nämnda norska erfarenheterna en ingående diskussion om behovet av särskilda regler för sådana fall.

Grundlagberedningen utgick från att en stat kan komma i lägen då det inte är möjligt att iaktta annars gällande konstitutionella regler. Som exempel nämnde GLB att regeringen eller något annat organ som är reglerat i grundlagen kan bli drabbat av krigshändelser på ett sådant vis att det inte är möjligt att arbeta på vanligt sätt eller att beslut under krig eller vid krigsfara kan behöva fattas så skyndsamt att den vanliga proceduren måste sättas åt sidan.<sup>22</sup> Liksom Författningsutredningen ansåg GLB att den konstitutionella nödrätten var en alltför osäker grund för statsmakternas handlande under orostider.

De grundläggande tankegångarna bakom GLB:s förslag blev inte föremål för någon kritik under remissbehandlingen. Från flera håll underströks vikten av att man begränsar området för den konstitutionella nödrätten så mycket som möjligt. Regeringen anslöt sig för sin del helt till GLB:s ståndpunkt. Det ansågs vara av synnerligen stor betydelse att man redan i fredstid skapar konstitutionella regler som i största möjliga utsträckning gör det möjligt för statsmakterna och andra offentliga organ att agera inom grundlagens ram även i krissituationer. På så sätt reduceras riskerna för tvister om det konstitutionellt riktiga i de offentliga organens handlande samtidigt som det blir svårare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen.<sup>23</sup>

Att planeringen för krig och andra kriser inte ska bygga på konstitutionell nödrätt som princip är alltså en bärande tanke bakom regeringsformen. Det ska i stället finnas konstitutionell beredskap i den meningen att man försöker förutse vilka svårigheter olika situationer kan medföra och anpassar grundlagsregleringen utifrån detta. Denna ståndpunkt har sedan upprepats i flera lagstiftningsärenden, senast 2008 när Grundlagsutredningen uttalade att konstitutionell nödrätt strider mot principen om maktutövningens lagbundenhet (jämför 1 kap. 1 § tredje stycket RF) och att grundlagen därför även fortsättningsvis bör innehålla regler om krig och krigsfara.<sup>24</sup> Det ligger förstås också i sakens natur att en nackdel med nödrätt i praktiken är att uppgifts- och ansvarsfördelningen blir oklar. Risken ökar då för att flera aktörer tar på sig samma uppgift eller att uppgifter hamnar mellan stolarna.

Avslutningsvis: vid sin granskning av regeringens handlande i tre nödsituationer (en flygkapning, ett bankrån och en ambassadockupation) har konstitutionsutskottet i efterhand tagit ställning till den konstitutionella frågan om ansvar och nödrätt.<sup>25</sup> Utskottet har sedan vid sin granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med tsunamikatastrofen 2004 med hänvisning till en grundlagskommentar gjort följande uttalande:<sup>26</sup>

Likväl torde det finnas ett visst begränsat utrymme för en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt vid sidan av författningen. Hur långt denna sträcker sig är dock oklart. Ytterst ankommer det på konstitutionsutskottet att vid granskningen av regeringsarbetet avgöra om ansvar skall utkrävas för formellt oriktiga åtgärder.

#### *Regleringen i 15 kap. regeringsformen*

Reglerna i 15 kap. är långtgående och innebär bland annat att en inom riksdagen utsedd krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe om förhållandena kräver det. Kapitlet innehåller också regler om sådant som inkallande av riksdagen, regeringens befogenheter, förhållanden under ockupation, val till riksdagen, rikets försvar, krigsförklaring, vapenstillstånd och insättande av väpnade styrkor. Bestämmelserna i kapitlet har olika tillämpningsområden. En del gäller endast i krig, andra gäller i krig och krigsfara samt ytterligare några i krig och omedelbar krigsfara. Det finns också bestämmelser som gäller vid sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har funnit sig i och bestämmelser som inte bygger på vare sig krig eller krigsfara.

Det förhållandet att begreppet krig inte definieras närmare i kapitlet har beskrivits tidigare i denna text. En redogörelse för den frågan liksom en allmän översikt över reglerna i kapitlet finns i betänkandet från 2023, Stärkt konstitutionell beredskap, där 15 kap. med vissa undantag setts över. Där behandlas bland annat tillämpningsområdet för reglerna om krig och krigsfara i ljuset av den under utredningsarbetets gång beslutade ansökan om ett svenskt Natomedlemskap. Frågan om tillämpningsområdet för 15 kap. hade behandlats av Grundlagsutredningen, vars förslag i den delen inte föranlett ändringar. Det hänvisas till redogörelsen i betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap.<sup>27</sup> Här ska endast huvuddelar av regelsystemet redovisas och på några punkter kommenteras.

En inom riksdagen utsedd krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe om riket är i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det. Krigsdelegationen aktiveras genom ett särskilt beslut. (15 kap. 2 §). Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Beslutet ska fattas så snart förhållandena medger det. Av riksdagsordningen framgår att krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av femtio andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod.

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den enligt 15 kap. 3 § riksdagens befogenheter, med ett fåtal undantag. Delegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet. Om riket är i krig och regeringen till följd av detta inte kan fullgöra sina uppgifter kan riksdagen besluta om bildande av regering

och om regeringens arbetsformer. Om regeringen upphör att fungera kan alltså riksdagen, eller krigsdelegationen om den har trätt i riksdagens ställe, ersätta den med en ny regering på ett enklare och snabbare sätt än vad som gäller enligt regeringsformens vanliga bestämmelser. Riksdagen kan också besluta om avvikelser från de vanliga reglerna om regeringens arbetsformer. (Se 15 kap. 4 §.) Några bestämmelser om en så kallad samlingsregering, med företrädare för alla eller de flesta av partierna i riksdagen, finns inte. Frågan om en sådan regering ska bildas är rent politisk.

Av 15 kap. 5 § framgår att regeringen ska fullgöra riksdagens uppgifter om riket är i krig och varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av detta kan fullgöra dem. Regeringen kan alltså ta över både lagstiftnings- och budgetmakten i en situation då varken riksdagen eller krigsdelegationen kan arbeta. Regeringen får dock aldrig stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Regeringen får vidare fullgöra riksdagens uppgifter endast i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget.

I 15 kap. 6 § finns bestämmelser om delegation av normgivningsmakt till regeringen. Om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i ett visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. I de fall som anges i paragrafen får riksdagen alltså bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter även inom det obligatoriska lagområdet. Till skillnad från vad som gäller i fredstid kan riksdagen under krigsförhållanden således ge regeringen rätt att meddela föreskrifter om civilrätt, begränsningar av relativa fri- och rättigheter, skatt, sekretess och annat som hör till det obligatoriska lagområdet (se 8 kap. 2 §). Riksdagens bemyndigande ska ges i lag och det ska i en sådan lag noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigandet medför inte rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Det går att förbereda lagstiftning med lämpliga bemyndiganden till regeringen inom det obligatoriska lagområdet genom fullmaktslagar.<sup>28</sup>

Uttrycket i bestämmelsen om ”extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i” bör uppmärksammas. Det vidgar tillämpningsområdet för kapitlet i fråga om normgivning och därmed för fullmaktslagar. Samma utvidgning av området gäller möjligheterna att genom lag ändra de kommunala beslutsformerna (15 kap. 12 §).

Vilka extraordinära förhållanden som närmare avses med uttrycket framgår inte av förarbetena till regeringsformen.<sup>29</sup> Man bör vid tolkningen av ordalydel-



## Covid-19-pandemin

Under pandemin ingick riksdagens partier en överenskommelse att endast 55 ledamöter skulle närvara i kammaren under omröstningarna.

Utgångspunkten i regeringsformen när det gäller krig och krigsfara är den

så kallade legalitetsprincipen. Någon konstitutionell nödrätt finns inte. Samma sak gäller fredstida krisituationer. De demokratiska och rättsstatliga styrelseformerna ska upprätthållas. Samtidigt finns det undantagsregler som möjliggör snabbspår i beslutsprocessen. Regeringsformens beredningskrav gäller dock även



i de fall som är ytterst brådskande, det vill säga regeringen är skyldig att även då inhämta nödvändiga upplysningar och yttranden innan den lägger fram ett lagförslag. Under covid-19-pandemin förekom sådana snabbspår vid flera tillfällen, bland annat när det gällde tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen där

svarstiden för remissinstanserna endast var 24 timmar. Lagrådet var kritiskt till detta men avstyrkte inte förslaget. Socialutskottet ansåg att den extraordinära beredningen var problematisk men att den med hänsyn till den svåra situation som landet befann sig i var acceptabel.

sen uppmärksamma att ordet ”av” förekommer två gånger. Det medför att det första ledet inrymmer sådana situationer som beror på både i utlandet pågående eller avslutade krig som Sverige står eller har stått utanför. Det andra ledet syftar endast på krigsfara som Sverige tidigare har varit i. När regeringsformen infördes talades det inte om extraordinära utan om utomordentliga förhållanden. Detta ändrades 2011 och det angavs då att ändringen bara var språklig. I stora delar av beredskapslagstiftningen talas det fortfarande om utomordentliga förhållanden. Ett exempel är lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, där det anges att regeringen får besluta om höjd beredskap om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Med utomordentliga förhållanden på grund av att det är krig utanför Sveriges gränser avses enligt förarbetena till den angivna lagen att det svenska samhället drabbas av kraftiga påkänningar och störningar på grund av ett krig som vi inte tar del i.<sup>30</sup> Det kan till exempel röra sig om att Sverige får ta emot stora strömmar av flyende eller att försörjningsläget blir ansträngt på grund av avspärning. Fredstida kriser som naturkatastrofer, oroligheter inom landet och liknande omfattas däremot inte.

Gränsdragningen betyder alltså att riksdagen får delegera normgivningsmakt på det obligatoriska lagområdet till regeringen om stora flyktingströmmar, ett ansträngt försörjningsläge eller utslagna samhällsfunktioner har orsakats av krig i utlandet (alltså även ett pågående sådant) eller av krig eller krigsfara som Sverige för egen del har varit i. För sådana situationer kan beredskapslagstiftning med bemyndiganden på det obligatoriska lagområdet tas fram. Har samma förhållanden andra orsaker blir däremot de vanliga reglerna om normgivning gällande.<sup>31</sup> Det här är ett exempel på uttalanden om hur regeringsformen ska förstås som har gjorts i efterhand. Uttalandena bygger på en förtydligande uttolkning som gjordes efter ett arbete av Civilförsvarsutredningen, en utredning genomförd av en särskild utredare. Uttalandet fördes fram i en proposition i samband med införandet av en vanlig lag.<sup>32</sup>

Av 15 kap. 7 § framgår att det så kallade kvalificerade förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning som föreskrivs i 2 kap. 22 § inte ska tillämpas om riket är i krig eller omedelbar krigsfara eller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe. I sådana fall kan en minoritet av riksdagsledamöterna alltså inte tvinga fram en bordläggning av rättighetsbegränsande lagstiftning under ett års tid. Detsamma gäller om regeringen tagit över lagstiftningsmakten med stöd av 15 kap. 5 §.

Enligt 15 kap. 9 § får varken riksdagen eller regeringen fatta beslut på ockuperat område. Varje offentligt organ ska på ockuperat område handla på det sätt



som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Val får inte hållas på ockuperat område. Paragrafen innehåller även vissa andra bestämmelser rörande ockupation. Den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen blev föremål för en kritisk debatt och sågs över av Folkstyrelsekommittén.<sup>33</sup> Bestämmelsen begränsades och fick sin nuvarande lydelse i sak år 1988 (fram till 2011 i 15 kap. 10 §). Därefter är principen att det endast är genom organ som befinner sig i frihet – på svenskt territorium eller i exil – som en folkstyrelse värd namnet är möjlig.<sup>34</sup>

Av 15 kap. 10 § framgår att statschefen bör följa regeringen om riket är i krig. Om statschefen befinner sig på ockuperat område eller på annan ort än regeringen ska han eller hon anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef. Syftet med dessa bestämmelser är att minska möjligheterna för en fiende som har bemäktigat sig statschefens person att utnyttja honom eller henne för sina syften.

I 15 kap. 11 § finns några mycket restriktiva regler om val till riksdagen under krig och krigsfara.

Av 15 kap. 12 § framgår att om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, utövas beslutanderätten i kommunerna på det sätt som anges i lag. Med stöd av denna bestämmelse har riksdagen i en fullmaktslag, lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. fört in vissa bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter.

Enligt 15 kap. 13 § får regeringen sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. Regeringen får också uppdra åt rikets försvarsmakt att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Försvarsmaktens uppdrag i det senare avseendet framgår av den så kallade IKFN-förordningen.<sup>35</sup>

Frågan om förutsättningarna för ett fördjupat försvarssamarbete bör också nämnas här. En utredning, Förutsättningsutredningen, hade till uppgift att analysera förutsättningarna enligt regeringsformen för Sverige att – förutsatt att nödvändiga beslut fattas – med militära resurser agera gemensamt med annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater. Regeringsformen anses enligt utredningen inte lägga några hinder i vägen för försvarssamarbeten som innebär ett givande och tagande av militärt stöd så länge de konstitutionella regler som har relevans för frågan iakttas vid

beslutsfattandet. Regleringen i regeringsformen kräver enligt utredningen att frågor om kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen vid ingåendet av internationella avtal, om behovet av överlåtelse av bland annat beslutanderätt och om författningsstöd övervägs och iakttas i varje enskilt fall.<sup>36</sup>

Denna utredning har följts av beslut om en lagstiftning som förbättrar möjligheterna till operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Den lagstiftningen har sedan, inför ett svenskt medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato), kompletterats med förbättrade rättsliga förutsättningar för att kunna ta emot militärt stöd från andra stater som är medlemmar i Europeiska unionen eller i Nato.<sup>37</sup>

I 15 kap. 14 § finns en bestämmelse om att krigsförklaring, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, fordrar riksdagens medgivande. Bakgrunden är att en krigsförklaring har långtgående politiska effekter. Regeringen skulle genom en krigsförklaring kunna försätta riksdagen i en tvångssituation. Det är dock regeringens sak att vid ett väpnat angrepp bedöma om angreppet statsrättsligt innebär att krig råder. Ordningen med en krigsförklaring har spelat ut sin folkrättsliga roll men har viktiga nationella rättsverkningar bland annat för igångsättande av tillämpningen av fullmakts- och beredskapslagar.

I 15 kap. 16 § finns slutligen bestämmelser om när svenska väpnade styrkor får sändas till andra länder eller annars sättas in. Detta får, något förenklat, ske om det är godkänt av riksdagen i vissa former.

Det bör avslutningsvis sägas att vissa grundlagsregler om krig och krigsfara även finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.<sup>38</sup>

#### **ALLVARLIGA FREDSTIDA KRISSTUATIONER**

Precis som när det gäller krig och krigsfara måste utgångspunkten i fråga om den konstitutionella behandlingen av fredstida krissituationer vara att regleringen värnar våra demokratiska styrelseformer och tillgodoser både effektivitet och rättssäkerhet. Det betyder att konstitutionell nödrätt inte heller här har någon plats. Med detta perspektiv i åtanke kan det vara naturligt att först ta upp bland annat regeringsformens och riksdagsordningens formella regler om beslutsfattandet om lagstiftning.

Utänför den specialreglering som finns i 15 kap. regeringsformen gäller för fredstida krissituationer de vanliga reglerna i 1–14 kap. RF. Tidigare i denna text förtecknades vissa särskilda regler i dessa delar av regeringsformen som är generellt tillämpliga och därmed också i krig och andra krissituationer. Där nämndes även den möjlighet till ”snabbspår” som riksdagsordningen innehåller för beslutsfattandet. ”Snabbspårets” olika komponenter behandlas vanligen mer översiktligt i

litteraturen. För att belysa att reglerna möjliggör ett mycket snabbt beslutsfattande är det nu motiverat med en utförlig framställning av reglerna. Därefter behandlas vad begreppet fredstida krissituationer avser, regleringen som gäller lagstiftningsfrågor på området och styrningen av krisberedskapen i landet.

### Om ”snabbspåret” för beslutsfattande

Regeringsformen och riksdagsordningen innehåller ett antal olika undantagsregler som gör det möjligt att förkorta eller helt utesluta vissa steg i lagstiftningsprocessen. En utgångspunkt är emellertid att regeringsformens beredningskrav gäller även i brådskande fall (7 kap. 2 § RF). Det innebär att regeringen även då ska hämta in behövliga upplysningar och yttranden innan ett lagförslag beslutas (7 kap. 2 § RF). I regel behöver det därför även i brådskande fall tas fram ett skriftligt underlag som visar vilka förslag regeringen överväger att lägga fram. Underlaget kan behöva tas fram snabbt och kan därför bli mer knapphändigt än normalt. Några särskilda formkrav finns inte. Hur beredningskravet ska uppfyllas är inte reglerat. Formerna kan anpassas utifrån situationen. Remisstider kan till exempel förkortas väsentligt, och synpunkter och yttranden kan hämtas in på annat sätt än genom ett sedvanligt skriftligt remissförfarande. Konstitutionsutskottet har flera gånger gjort uttalanden om beredningskravet vid propositioner avlämnade under kristid, däribland i samband med finanskrisen 2007–2008 och covid-19-pandemin.<sup>39</sup> Utskottet har då betonat att beredningskravet är av väsentlig betydelse i alla regeringsärenden, även i krissituationer när regeringen tvingas bereda ärenden av brådskande karaktär. Samtidigt finns det utrymme för flexibilitet och möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Enligt utskottet är det emellertid viktigt att även under kriser i möjligaste mån bibehålla krav på såväl välavvägda tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser.<sup>40</sup>

Under covid-19-pandemin förekom flera gånger korta remisstider. Ett exempel är förslaget om tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen, där svarstiden för remissinstanserna uppgick till 24 timmar under en helg. Lagrådet och flera remissinstanser ställde sig tveksamma till denna tillämpning av beredningskravet men avstyrkte inte förslaget. Socialutskottet ansåg för sin del att den process och beredning som hade föregått förslaget i propositionen i delar varit bristfällig. Med hänsyn till den mycket svåra situation som Sverige befann sig i ansåg utskottet ändå att beredningsunderlaget var tillräckligt.<sup>41</sup>

När synpunkter har hämtats in ska regeringen i många fall också hämta in ett yttrande från Lagrådet över det aktuella lagförslaget. Regeringen kan dock avstå från att göra detta bland annat om Lagrådets granskning skulle fördröja

lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer (8 kap. 21 §, tredje stycket, RF).

Regeringssammanträden hålls vanligtvis på torsdagar men en beslutsför regering med fem statsråd kan sammankallas med mycket kort varsel även på andra tider för att fatta beslut om en brådskande proposition. Den interna beredningen inom Regeringskansliet inför ett sådant regeringsbeslut kan förkortas avsevärt om det behövs.

Propositioner som enligt regeringen bör behandlas under det pågående riksmötet ska normalt lämnas till riksdagen senast vid en viss tidpunkt som riksdagen beslutar. Den tidpunkt som riksdagen har bestämt gäller dock inte om regeringen anser att det finns synnerliga skäl för att lämna en proposition senare (9 kap. 3 § riksdagsordningen, RO).

Genom att på dessa sätt anpassa beredningen kan regeringen väsentligt förkorta tiden fram till proposition. Förslag av en typ som annars kan ta lång tid att bereda kan i brådskande fall lämnas till riksdagen på en eller ett par veckor, i extrema fall ännu snabbare. Den proposition om tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen som har berörts ovan lämnades till exempel till riksdagen tre dagar efter det att ett första utkast hade skickats ut på remiss.

Riksdagens behandling av en proposition kan även den påskyndas. En grundläggande faktor i sammanhanget är att riksdagen har möjlighet att sammanträda med kort varsel. Kallelser till kammarens sammanträden kan anslås senare än normalt om det finns synnerliga skäl. Sammanträde får sedan hållas om mer än hälften av riksdagens ledamöter medger det (6 kap. 9 § RO). Talmannen får vidare besluta att kalla till sammanträde under en period då arbete i kammaren inte pågår. Ett sådant beslut ska fattas om regeringen eller minst 115 av ledamöterna begär det (6 kap. 12 § RO). Det går också att hålla fler än ett sammanträde under en och samma dag, även om detta har ansetts vara mindre väl förenligt med reglerna om bordläggning.<sup>42</sup>

När en proposition har lämnats in till riksdagen ska den anmälas i kammaren och samtidigt bordläggas en gång innan den hänvisas till ett utskott (tilläggsbestämmelse 9.2.1 och 10 kap. 2 § RO). Kammaren kan dock besluta att propositionen ska hänvisas till ett utskott omedelbart, utan föregående bordläggning (10 kap. 2 § RO).

Motioner med anledning av en proposition (följdmotioner) får normalt väckas senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren (9 kap. 12 § RO). Eventuella följd-motioner ska bordläggas och hänvisas till det utskott som behandlar ärendet. Om en proposition måste behandlas skyndsamt får dock riksdagen, på förslag av regeringen, besluta om kortare motionstid

om det finns synnerliga skäl (9 kap. 13 § RO). Detta bör enligt förarbetena vara en ren undantagsföreteelse och motionstiden får aldrig helt sättas ur spel.<sup>43</sup> En dags motionstid anses vara ett minimum.<sup>44</sup> Riksdagen kan besluta att även eventuella följdmotioner ska hänvisas till berört utskott omedelbart, utan föregående bordläggning (10 kap. 2 § RO).

När utskottet har behandlat ärendet ska utskottets betänkande anmälas och bordläggas i kammaren och i vanliga fall vara tillgängligt för alla ledamöter senast två vardagar före det arbetsplenium då ärendet ska behandlas. På förslag av utskottet eller talmannen kan riksdagen dock besluta att ärendet får avgöras trots att betänkandet har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar (11 kap. 2 § RO).

Sammanfattningsvis kan riksdagen med stöd av dessa regler avsevärt förkorta tiden för riksdagsbehandlingen. I undantagsfall innebär det att riksdagen kan fatta beslut om ett lagförslag från regeringen inom några få dagar. Under covid-19-pandemin biföll riksdagen en proposition om åtgärder för att underlätta bolags- och föreningsstämmor fyra dagar efter det att regeringen hade lämnat den.<sup>45</sup>

Vidare ska här nämnas att en ny lag undantagsvis kan träda i kraft nästan direkt.<sup>46</sup> Beslutsprocessen kan också grundas på ett utskottsinitiativ. Detta fordrar dock varsamhet eftersom det negativt kan påverka ansvarsfördelningen i fråga om befogenheterna mellan riksdagen och regeringen.<sup>47</sup>

### **Fredstida krissituationer i ett konstitutionellt perspektiv**

Regeringsformen innehåller inte någon särskild reglering för fredstida kriser utan sådana ska hanteras enligt ordinarie bestämmelserna i 1–14 kap.<sup>48</sup> På vanlig lagnivå och i förordningar finns dock omfattande regler för olika sådana situationer. Denna reglering är dock inte uppbyggd med gemensamma begrepp och systematik för de olika områdena.<sup>49</sup>

En grov indelning, som kan vara överlappande, av kriser kan ske i olika kategorier, som naturhändelser, stora olyckor, störningar i kritisk infrastruktur och försörjningssystem, antagonistiska angrepp (däribland cyberangrepp och terroristattentat), smittsamma sjukdomar, stora flyktingströmmar och säkerhetspolitiska kriser. Listan på inträffade olyckor och andra allvarliga händelser i Sverige sedan 1970-talet är lång. Bara från de senaste tio åren kan nämnas skogsbränder, flyktingkrisen 2015, terrordådet i Stockholm 2017, värmeböljan 2018, covid-19-pandemin, IT-attackerna mot Coop och Kalix kommun, gasläckorna från Nordstream och utbrottet av afrikansk svinpest. Allvarlighetsgrad och förutsebarhet varierar. De indirekta verkningarna av en händelse kan också bli omfattande och av väldigt olika karaktär.<sup>50</sup>

Begreppsbildningen har på senare tid blivit enhetligare. I regeringsformen används sedan 2022 begreppet ”fredstida krissituation” för ett särskilt fall (8 kap. 13 § om ett normgivningsbemyndigande för Riksbanken). Begreppet finns också numera i vissa lagar och förordningar. Av särskilt intresse att notera är den definition av fredstida krissituationer som finns i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det handlar om situationer som:

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.<sup>51</sup>

Sammanfattningsvis handlar det om situationer som inte faller under reglerna om krig och krigsfara i 15 kap. RF. En annan sak är att situationen kan vara sådan att den kan tänkas falla in under gråzonen mellan det vanliga regelsystemet och det särskilda för krig och krigsfara. Det ligger i sakens natur att ställningstagandet till hur situationen då ska karaktäriseras och politiskt bedömas kan vara svår och känslig. Rättsligt sett kan frågeställningen då beskrivas som huruvida lagen om totalförsvar och höjd beredskap ska göras tillämplig eller inte.

#### *Regler om normgivning för fredstida krissituationer*

De allmänna regler i regeringsformen och riksdagsordningen som är av betydelse i själva beslutsprocessen för riksdag och regering också för krissituationer som fordrar statsmakternas åtgärder har behandlats tidigare i detta kapitel. Här ska principerna för normgivningsmakten och dess fördelning mellan riksdagen och regeringen redovisa. Det görs med fokus på beredskapsaspekten.

Sverige har en lång historia av att ta fram beredskapslagstiftning för krigsförhållanden.<sup>52</sup> Denna lagstiftning har beskrivits tidigare i kapitlet. Det är till stor del fråga om lagar som har antagits och trätt i kraft men som börjar tillämpas först om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Lagstiftningen anger vad som ska gälla under krigsförhållanden i fråga om till exempel betalningsväsendet, förfogande, ransonering, gränsövervakning, arbetsrätt, prisreglering, arbetsförmedlingstvång, beskattning, förtullning, folkbokföring och försäkringsverksamhet. Här finns en ordning där riksdagen med

långgående bemyndiganden har kunnat överlämna normgivningsmakt till regeringen. Förfogandelagen och ransoneringslagen är två exempel. Regleringen stöder sig på bestämmelserna i 15 kap. 6 §.<sup>53</sup>

Även för en fredstida krissituation är bemyndiganden till regeringen till stor del möjliga att ta fram och då med stöd av regeringsformens vanliga regler om normgivning. Riksdagen kan nämligen med några viktiga undantag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som avser skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan också bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om kommuners och regioners befogenheter och åligganden. (8 kap. 3 §.)

Vissa bemyndiganden är dock inte möjliga enligt reglerna i 8 kap. Därmed ges inte utrymme för att fullgöra behoven för fredstida krissituationer. Det beror på att riksdagen inte, med något undantag, får bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det så kallade obligatoriska lagområdet (8 kap. 2 §).

Normalt sett kan riksdagen därför inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om följande:

- Köp, krediter, försäkringar, anställningar, fastigheter, skadestånd, aktiebolag, vårdnad om barn och annat som hör till civilrätten.
- Begränsningar av rörelsefriheten (exempelvis friheten att förflytta sig inom landet) och av andra relativa fri- och rättigheter.<sup>54</sup>
- Skatt, upphovsrätt, konkurser, utgivning och giltighet av sedlar och mynt, sekretess och annat som enligt särskilda bestämmelser i grundlagarna också hör till det obligatoriska lagområdet.

Riksdagen kan alltså enligt gällande regeringsform för fredstida krissituationer inte ta in motsvarande bemyndiganden i beredskapslagstiftningen för krig och krigsfara. Riksdagen kan inte heller bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det obligatoriska lagområdet om nya bestämmelser skulle behövas under en pågående fredstida kris.<sup>55</sup>

### **Krisberedskap: principer och styrning**

Krisberedskap innebär en förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Regeringens mål för krisberedskapen är att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö. Arbetet med krisberedskapen bör även bidra till

att minska lidande och konsekvenser av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder. Krisberedskapsarbete utgör också en utgångspunkt för arbete med det civila försvaret.<sup>56</sup>

Vid sidan av den generella lagstiftningen om olika aktörers ansvar bygger svensk krisberedskap på vissa grundläggande principer och ett geografiskt områdesansvar. För att uppnå målen för samhällets krisberedskap involveras vidare en rad aktörer, från enskilda individer till regering och riksdag.

Det svenska krisberedskapssystemet brukar beskrivas genom de grundläggande ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Principerna regleras inte i lagstiftning utan ska i stället förstås som riktlinjer bakom dagens regelverk för krisberedskap samt för det uppdrag och ansvar som olika aktörer i samhället har. Särskilt ansvarsprincipen och behovet av en försiktighetsprincip har diskuterats på senare år. (För denna diskussion samt i fråga om principerna och regeringens ledningsansvar hänvisas till betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap.)<sup>57</sup>

Svensk krisberedskap bygger på att den ordinarie ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i samhället upprätthålls och på att kriser ska hanteras på lägsta möjliga samhällsnivå i. Kommunerna respektive länsstyrelserna har därmed under de tre nämnda principerna också ett så kallat geografiskt områdesansvar. Regionerna har förstås här sitt ansvar för bland annat hälso- och sjukvården.

Ordningen med områdesansvar är inte problemfri, särskilt inte på den regionala nivån. Två utredningar arbetar med flera frågor på området.

Den första är Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn.<sup>58</sup> Den har ett generellt uppdrag som avser bland annat att kartlägga och analysera statens nuvarande former för samverkan och dialog med kommuner och regioner. Vad som bland annat framhålls i direktiven är att länsstyrelserna har en viktig roll som statens regionala representanter med uppgift att ”utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom ansvarsområdet samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.” Länsstyrelserna ska vidare vara ”statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna”.<sup>59</sup> I synnerhet betonas länsstyrelsernas roll vid krissituationer då de har särskilda uppgifter som områdesansvarig myndighet och högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet.

Den andra utredningens uppgifter är specifikt avgränsad till krisberedskapen. Det är Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.<sup>60</sup> Den ska bland annat se över lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Det pekas bland annat på att det



i utredningsarbetet är nödvändigt att beakta den nya regleringen och strukturen som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter i beredskapshänseende.<sup>61</sup> Vidare markeras behovet av att i arbetet ta hänsyn till det ansvar som kommuner och regioner har enligt annan författningsreglering än den i LEH, såsom i fråga om räddningstjänsten samt hälso- och sjukvården.

### **Regeringens styrning**

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). På nationell nivå har regeringen därmed ett övergripande ansvar för krisberedskapen och också det geografiska områdesansvaret. Regeringen har bland annat till uppgift att samordna, prioritera och inrikta samhällets krisberedskap, på övergripande nivå, att säkerställa en effektiv krishantering samt att effektivt och trovärdigt kommunicera med allmänheten och media. Regeringen ansvarar även för kontakten med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige.<sup>62</sup>

De statliga myndigheterna lyder under regeringen och är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (12 kap. 1 §). Samtidigt finns det gränser för regeringens möjligheter att styra den statliga förvaltningen. Regeringen får till exempel inte lägga sig i hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller en kommun eller som handlar om tillämpning av lag (12 kap. 2 §). Regeringens möjligheter att styra de statliga förvaltningsmyndigheterna har i förarbetena till regeringsformen beskrivits så här: ”Regeringen och riksdagen samt andra överordnade organ bör inte få ge direktiv om hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett individuellt ärende som innefattar egentlig rättstillämpning.” Orden ”individuellt” och ”egentlig” utgör viktiga avgränsningar av hur bestämmelsen i 12 kap. 2 § ska förstås.<sup>63</sup>

### **Samhällsförändringarna och krisberedskapen**

Sedan 1990-talet har det skett en omfattande privatisering av den offentliga sektorn. Det innebär att många verksamheter som tidigare bedrevs av kommuner och regioner numera drivs av privata näringsidkare, inte minst inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Avreglering och privatisering har också ägt rum inom andra sektorer som tidigare varit under statlig kontroll eller där tillträdet på annat sätt varit starkt reglerat, som energimarknaden, apoteksmarknaden och telekommarknaden. En stor del av den samhällsviktiga verksamhet som behöver fungera i kriser bedrivs därmed numera av privata näringsidkare. Nya ersättningsmodeller används också. Detta innebär sammantaget att möjligheterna

till direkt politiskt inflytande över dessa verksamheter har minskat och att styrningen i större utsträckning numera får ske genom lagar och regler. Det kan då noteras att det under fredstida förhållanden i princip bara är riksdagen som – utan att kunna delegera den till regeringen – får meddela civilrättsliga föreskrifter, exempelvis reglerna om förhållandet mellan olika näringsidkare samt mellan näringsidkarna och privatpersoner.

Parallellt med detta har det också allmänt sett skett en ökad styrning med hjälp av lagar och regler – ett förrättsligande (juridifiering) – på många områden, exempelvis inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Förrättsligandet har bland annat kommit till uttryck i en mer detaljerad reglering av enskildas rättigheter på olika områden. Även privatiseringar har i flera fall medfört behov av nya regler. Det svenska EU-medlemskapet har slutligen också bidragit till ökade krav på rättslig reglering och mer komplexa regler på många områden, som till exempel upphandling, energi, personuppgiftsbehandling, miljöskydd, transporter och jordbruk.

I kriser uppstår ofta behov av snabba åtgärder och särskilt anpassade lösningar. På områden med en mångfald av olika aktörer och där en omfattande och detaljerad reglering föreligger kan sådana åtgärder och lösningar sällan åstadkommas utan att de befintliga reglerna ändras eller kompletteras.

Detta medför att det krävs nya regler för att kunna ändra de bestämmelser som normalt gäller. Förrättsligandet medför också att regleringen av fri- och rättigheter fördjupats och förstärkt den enskildes rätt samt att regeringens roll som beslutsfattare i enskilda förvaltningsärenden minskat till förmån för prövning hos förvaltningsmyndigheter och sist och slutligen hos domstolar. Regeringen har i dag därmed mindre styrningsmöjligheter. Mera av dagens verksamhet hos myndigheterna faller in under grundlagsbestämmelsen om förvaltningens självständighet (12 kap. 2 §) än när den kom till 1974.

Efter denna genomgång och probleminventering kvarstår frågan om vi har en regeringsform för orostider. Hur ser det internationella perspektivet på frågan ut? Vilka är de konstitutionella aspekterna på fredstida krisberedskap och behövs det efter femtio år förändringar i regeringsformen?

#### **INTERNATIONELLA STANDARDER AV BETYDELSE PÅ OMRÅDET**

I internationell rätt anses statsmakterna ha befogenheter att vidta tvingande åtgärder som inte skulle accepteras under normala förhållanden, om syftet är att skydda befolkningen och viktiga samhällsfunktioner i händelse av naturkatastrofer, uppror, väpnad konflikt, epidemier eller liknande kriser. Denna princip kommer till uttryck bland annat i Europakonventionen angående skydd för de

mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, där artikel 15 innehåller ett stadgande om möjligheten till undantag (derogation) från ett flertal av rättigheterna. Den möjligheten gäller vid krig eller annat allmänt nödläge som hotar nationens existens.

Ett nödtillstånd (*state of emergency*) kan innebära dels att fri- och rättigheter begränsas, exempelvis genom att folksamlingar förbjuds eller att normala procedurregler för den politiska och administrativa beslutsprocessen ersätts av snabbare beslutsvägar. Nödtillståndet innebär alltså att den verkställande makten (presidenten och/eller regeringen) stärker sin makt på bekostnad av den lagstiftande makten (parlamentet). Maktindelningen rubbas alltså med alla de risker som detta kan medföra.

I Europa finns flera olika modeller för nödtillstånd.<sup>64</sup> Rent allmänt kan sägas att alla länder som har undersökts i någon mån reglerar nödtillstånd i grundlagen. Regleringarna är emellertid mycket olikartade både när det gäller omfattning och innehåll. De nordiska grundlagarna innehåller jämförelsevis knapphändiga regler om nödtillstånd. De tenderar också att ge relativt litet utrymme åt nödförordningar, det vill säga förordningar som regeringen eller statschefen får utfärda i situationer då omedelbar reglering krävs. Vissa länder i bland annat Centraleuropa har tre typer av grundlagsreglerade nödtillstånd: krigstillstånd, undantagstillstånd – som ofta kopplas till hot mot den konstitutionella ordningen – och naturkatastroftillstånd, vilket i vissa fall även omfattar industriolyckor och epidemier. Andra länder har två kategorier av nödtillstånd eller endast en.

Grundtanken i de flesta europeiska konstitutioner tycks vara att parlamentets roll ska förändras så lite som möjligt i ett krisläge. I många grundlagar anges att parlamentet inte får upplösas vid nödtillstånd och ofta också att parlamentet ska sammanträda kontinuerligt i dessa fall. I den mån regeringen eller presidenten får utökade befogenheter att utfärda regleringar med kraft av lag – vilket är förhållandevis vanligt – finns i regel ett visst mått av parlamentarisk översyn. Grundlagsregler om var parlamentet ska sammanträda i normala fall och under ett nödtillstånd är vanligt förekommande främst i Norden. Få länder har någon egentlig motsvarighet till den svenska krigsdelegationen. Enligt Coronakommissionen avviker Sverige också genom att helt sakna särskilda regler på konstitutionell nivå för fredstida kriser som exempelvis naturkatastrofer, svåra epidemier, terroristangrepp och svårartade ekonomiska kriser.<sup>65</sup>

En grundläggande fråga är under vilka förhållanden som ett införande av nödtillstånd ska kunna accepteras i en demokratisk rättsstat.<sup>66</sup> Inte minst efter finanskrisen och covid-19-pandemin har detta uppmärksammats mycket i internationell forskning, olika rekommendationer och i andra former. Med stöd av

bland annat Venedigkommissionens rekommendationer kan man formulera de fundamentala principer som Europarådets medlemsstater bör iaktta när de utformar generella rättsregler för fredstida kriser och nödlägen. Dessa principer kan i rubrikform anges enligt följande:

- *Konstitutionella*. Undantagsregler måste vara konstitutionella, det vill säga ha stöd i grundlagen.
- *Förutsebara*. Undantagsregler måste vara förutsebara och därför tydligt avgränsade. Ju mer diffusa maktbefogenheterna är, desto mer ökar risken för maktmissbruk.
- *Proportionella*. Liksom andra rättsnormer måste även undantagsregler vara proportionella. Proportionalitetsprincipen innebär att det finns en balans mellan mål och medel. Principen ska iakttas i både lagstiftning och rättstillämpning. Staten får därmed inte använda starkare medel än nöden kräver. En myndighet får inte använda mer ingripande åtgärder än vad som krävs med hänsyn till ändamålet.
- *Tidsbegränsade*. Tidsbegränsade undantagsregler bidrar ytterligare till att reducera risken för maktmissbruk. Erfarenheten visar att de styrande i stater med svagare demokratiska traditioner gärna drar ut på tiden för undantagstillstånd för att utnyttja maktkoncentrationen till sin egen fördel. Lagstiftning med en uttryckligen angiven tidsgräns (*sunset clause*) används också inom andra områden men är särskilt motiverad för undantagsbestämmelser.
- *Kontrollerbara*. Kontrollmakten är ett väsentligt element i varje välfungerande statsskick. Behovet av en effektiv kontrollmakt är extra stort i en situation där risken för maktmissbruk är särskilt överhängande. Det gäller både politiska kontroll genom parlamentet och rättslig kontroll. Parlamentet kan utöva en särskilt viktig kontroll genom ett krav på att regeringens förordningar måste underställas parlamentet i efterhand för att vara gällande. I Sverige finns i regeringsformen en allmän regel om möjligheten till detta i 8 kap. 6 §. Ett sådant förfarande tillämpas för fullmaktslagarna och aktualiserades också i fråga om lagstiftning under covid-19-pandemin.
- *Legitima*. I fråga om lagstiftningen samt politiska och administrativa beslut som utgör avsteg från vad som gäller under normala förhållanden måste besluten av allmänheten uppfattas som rimliga och skäliga. De ska leva upp till medborgarnas berättigade förväntningar eller, med andra ord, framstå som legitima.

Sammantaget bör rätt utformade regler om nödtillstånd tillgodose både intresset av effektiva åtgärder till skydd för befolkningen och intresset av demokratisk konstitutionalism och rättstatlighet.<sup>67</sup>

De här kraven, som kan ses som ett uttryck för vad som bör vara en europeisk standard, bör förstås beaktas när frågan om reformbehoven avseende den konstitutionella regleringen i Sverige övervägs.

#### **REFORMBEHOVEN AV REGERINGSFORMEN FÖR FREDSTIDA KRISER**

Förhållandena under covid-19-pandemin är ett exempel på vad som kan möta på normgivningsområdet i samband med en fredstida krissituation.<sup>68</sup>

En pandemi kan i grunden tyckas vara en hälso- och sjukvårdskris som främst hanteras genom olika smittskyddsåtgärder. Det visade sig dock att covid-19-pandemin påverkade stora delar av samhället och krävde nya och ändrade regler på en lång rad olika sakområden. I betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap finns en förteckning över ett stort antal bestämmelser som infördes:

- Klassificering av covid-19 som en allmän- och samhällsfarlig sjukdom.
- Begränsningar av folksamlingar.
- Förbud mot att resa in i Sverige.
- Tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.
- Stängning av verksamheter på skolområdet.
- Statlig omfördelning av sjukvårdsutrustning.
- Besöksförbud på äldreboenden.
- Begränsningar av läkemedelsförsäljning.
- Vaccinationsregister.
- Åtgärder för att underlätta bolags- och föreningsstämmor.
- Slopade karensavdrag och andra lättnader inom socialförsäkringen.
- Ändrade regler om arbetslöshetsförsäkring, arbetsmarknadspolitiska program och studiestöd.
- Statsbidrag och andra statliga stöd till olika sektorer.
- Anstånd med inbetalning av skatt.
- Omställningsstöd och stöd vid korttidsarbete.
- Sekretess.
- Ändrade krav på desinfektionsmedel och andra produkter.
- Förbättrade möjligheter till yrkesutbildning och anpassning av högskoleprovet.

Listan illustrerar de vitt skilda åtgärdsbehoven på olika samhällsområden som pandemin medförde. Befintlig lagstiftning kan ha brister eller luckor. Det kan uppkomma sekundära konsekvenser inom andra samhällssektorer än dem som primärt berörs av krisen.

Det visade sig tidigt att den befintliga smittskyddslagstiftningen och de bemyndiganden som fanns i den inte var tillräckliga för att hantera pandemins olika verkningar. Möjligheterna att motverka trängsel på olika offentliga platser framstod exempelvis som begränsade. Delar av normgivningsbehovet – att tills vidare begränsa folksamlingar – kunde genom användningen av ett bemyndigande i ordningslagen tillgodoses skyndsamt med stöd av ett helt annat regelverk än smittskyddslagstiftningen. I övrigt var det dock inte möjligt att begränsa folksamlingar enligt gällande rätt. Konsekvensen blev att människor efter mitten av mars 2020 inte fick samlas och demonstrera fritt men däremot kunde trängas i köpcentrum och på restauranger.

För att regeringen skulle kunna begränsa folksamlingar även på andra platser där trängsel kunde uppstå infördes i smittskyddslagen mer träffsäkra bemyndiganden. Med stöd av dessa skulle regeringen sedan kunna meddela föreskrifter om tillfällig nedstängning av exempelvis köpcentrum, restauranger, barer, museer och sportanläggningar. Regeringens föreskrifter skulle omedelbart underställas riksdagens prövning. Bemyndigandena kom av olika skäl aldrig att användas.

Vid årsskiftet 2020/2021 återkom regeringen med förslag till en tillfällig covid-19-lag. Lagen innehöll bland annat bemyndiganden att meddela vissa föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik samt platser för privata sammankomster. Med stöd av bemyndigandena beslutade regeringen om en förordning med särskilda begränsningar för att förhindra smittspridningen av covid-19. I propositionen finns ett särskilt avsnitt om regleringens förenlighet med regeringsformens bestämmelser i 2 kap. RF om fri- och rättigheter. Där anförde regeringen att vissa av de möjligheter till åtgärder som föreslogs kunde vidtas redan med stöd av befintlig reglering. Dessa hade sedan tidigare bedömts vara förenliga med regeringsformens och Europakonventionens rättighetsreglering. Det konstaterades vidare att förslagen innebar att regeringen gavs möjligheter att besluta om sammantaget mycket omfattande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Det gällde begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheten, egendomsskyddet och näringsfriheten samt rörelsefriheten.

Propositionen innehåller den nödvändiga analysen av dessa frågor, och framställningen är här belysande för de omfattande och skiftande problem lagstiftaren kan ställas inför vid fredstida krissituationer. I sammanhanget behandlas

också bland annat frågor om kommunal självstyrelse och förenligheten med EU-rätten.<sup>69</sup>

Frågan om rättighetsbegränsningar kan ytterligare belysas med följande exempel hämtat från Italien. Med stöd av en särskild bestämmelse i den italienska grundlagen kunde regeringen och premiärministern utfärda rättsakter genom vilka vissa områden i landet förklarades vara *red zones*. I dessa områden infördes stränga restriktioner, till exempel begränsades människors möjlighet att lämna sina hem, icke-nödvändig produktion stoppades, resor mellan kommuner förbjöds, och butiker, restauranger och barer stängdes. Inledningsvis gällde detta bara enstaka kommuner i landet men åtgärderna utvidgades snabbt till att slutligen omfatta hela Italien.

Om liknande åtgärder hade behövts i Sverige hade riksdagen varit tvungen att stifta en lag som begränsade människors rätt att lämna sina hem eller förbjöd resor inom landet. Det går inte att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter av det slaget eftersom de begränsar rörelsefriheten, som är en sådan frihet som kan begränsas endast genom lag under de förutsättningar som uppställs i regeringsformen (2 kap. 8, 20, 21 och 22 §§). I avvaktan på att en sådan lag trädde i kraft skulle man få förlita sig på att befolkningen följer myndigheternas rekommendationer. Om en sådan rättighetsbegränsande lag skulle behöva anpassas och justeras i olika delar under krisens gång är utgångspunkten att även ändringarna ska beslutas av riksdagen genom lag. En pandemi kan alltså kräva regler som bara riksdagen får besluta om.

Vid flera tillfällen under pandemin bedömde regeringen att behovet av nya regler var särskilt brådskande. I vissa fall kunde regeringen utnyttja sin egen normgivningskompetens, om det exempelvis gällde föreskrifter som var gynnande för enskilda, eller använda befintliga bemyndiganden, till exempel det i ordningslagen. I andra fall fanns det inte någon förberedd lagstiftning eller så visade det sig att den befintliga hade brister eller luckor. Nya lagregler behövde då tas fram fort. Ett exempel är det tidigare nämnda ärendet om tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen.

Under pandemin togs det också ett antal utskottsinitiativ för att snabbt få nya lagregler på plats, när behovet ansågs särskilt akut. I de flesta fall handlade det då om initiativ som vidtogs efter samråd med Regeringskansliet. Ett exempel är ärendet om tillfällig stängning av skolverksamheter.

En annan konsekvens av pandemin var behovet av att kunna ändra en viss reglering snabbt och många gånger. Förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridningen av covid-19 ändrades till exempel av regeringen vid 17 tillfällen innan den upphävdes. Ett annat exempel är reglerna om inrese-

förbud till Sverige till skydd mot smittspridning. När förordningarna på det området sedan upphävdes på våren 2022 hade de ändrats sammanlagt 61 gånger. Här fanns alltså bemyndiganden på plats. Om inreseförbudet i stället endast hade reglerats i lag, skulle riksdagen alltså ha behövt hantera ett sextiotal snabba lagändringar under två års tid.

De normgivningsbehov som uppkom under pandemin hanterades som framgång i hög grad genom att riksdagen genom särskilda bemyndiganden i lag lät regeringen meddela föreskrifter genom förordning, i stället för att riksdagen själv tog fram uttömmande regler i lag. En sådan lösning är möjlig så länge föreskrifter inte behövs på det obligatoriska lagområdet, som bland annat när det gäller rättighetsbegränsande regler (utom på ordningslagens område) eller civilrätten. I sådana fall måste reglerna i sak, det vill säga de förbud eller andra åtgärder det kan vara fråga om, meddelas av riksdagen genom lag. Ett exempel är den lagstiftning med fullständiga materiella regler i själva lagtexten som infördes för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor.

### Författningsberedskapen behöver förbättras

Betydelsen av så kallad god författningsberedskap illustreras tydligt av genomgången av normgivningsbehoven under covid-19-pandemin. Det är alltså tänkbart att en och samma kris kan kräva föreskrifter om så skilda saker som räddningstjänst, polis, sjukvård, smittskydd, el, vatten, livsmedel, transporter, betalningar, val, sekretess, utbildning och olika socialförsäkringsförmåner.

Att i förväg ta fram lämpliga regler genom det normala lagstiftningsförfarandet leder sannolikt till mer verkningsfulla och rättssäkra bestämmelser än om regler tas fram hastigt genom ett förkortat förfarande under en pågående kris. Utgångspunkten bör därför vara att de bestämmelser som behövs ska tas fram och beslutas på förhand, inte under själva krisen. Det ska finnas en författningsberedskap i form av regler som är antagna i förväg och som anger vilka åtgärder som kan vidtas när en kris väl kommer. Samma utgångspunkt gäller i fråga om krig och krigsfara.

Det räcker inte med att utan egentlig systematik behandla sådana här frågor separat eller endast inom ramen för det löpande arbetet med enskilda lagstiftningsprodukter i olika departement. Då står vanligen andra sakfrågor i centrum. Bemyndigande frågor för fredstida kris kan i det långsiktiga arbetet med sådana specifika lagstiftningsprodukter inte alltid ägnas tillräcklig uppmärksamhet utan kan framstå som perifera.

Arbetet med dessa frågor har emellertid intensifierats efter pandemin och i rådande allvarstider inom säkerhetspolitiken. Ett mycket stort antal utredningar



har avlämnat betänkanden eller är i pågående arbete. Här fordras ledning och samordning av Statsrådsberedningen och med särskild expertis i Justitie- och Försvarsdepartementen.

En god författningsberedskap förutsätter ett helhetstänkande vad gäller sådant som begreppsbildning och lagteknisk utformning av berörda författningar. Samordningen bör genomsyra arbetet i alla delar av lagstiftningskedjan alltifrån kommittédirektiv till färdig produkt. Om arbetet med beredskapslagstiftning och annan relevant lagstiftning inom olika områden hålls samman och ges politisk prioritet kan god författningsberedskap uppnås, upprätthållas och utvecklas.

### Förslag till ändringar i regeringsformen

Det har tidigare övervägts om riksdagen skulle kunna delegera samma normgivningsmakt till regeringen för fredstida krissituationer som för krig och krigsfara. Sådana tankegångar har förts fram av Författningsutredningen och Civilförsvarsutredningen. De har som tidigare framgått påverkat regeringsformens utformning respektive dess tänkta tillämpningsområde. Hot- och riskutredningen behandlade sedan frågan men fann inte något behov av att utvidga regleringen.<sup>70</sup>

Grundlagsutredningen lade 2008 fram ett förslag på området.<sup>71</sup> Utredningen konstaterade inledningsvis att bestämmelserna i regeringsformen till stor del fyllde behovet av snabbt beslutsfattande och möjligheter till normgivning i en civil kris. Utredningen hänvisade bland annat till att det enligt bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen fanns relativt omfattande möjligheter till delegation av normgivningsmakt, särskilt inom det offentlighetsliga området. En förutsättning för att delegationsbestämmelserna ska bli användbara i nödsituationer är dock att det särskilda regleringsbehov som kan finnas för sådana situationer alltid uppmärksammas inom ramen för det reguljära lagstiftningsarbetet. Utredningen underströk betydelsen av ett sådant fortlöpande arbete och av att beredskapsaspekter uppmärksammas i samtliga skeden av lagstiftningsarbetet. Utredningen såg dock anledning att ifrågasätta om en god författningsberedskap alltid var tillräcklig för att möta det behov av normgivning som kunde uppkomma i en nödsituation.

Grundlagsutredningen övervägde mot denna bakgrund flera sätt att utvidga regeringens normgivningskompetens i nödsituationer. En lösning skulle kunna vara att införa en regel som gav möjlighet till fullmaktslagstiftning på motsvarande sätt som nuvarande 15 kap. 6 § RF gör för krigsförhållanden. Utredningen ansåg att det var lämpligare med ett mer generellt normgivningsbemyndigande

i regeringsformen, som skulle täcka akuta regleringsbehov i nödsituationer som innebar:

- Omfattande skador eller en överhängande risk för omfattande skador på människor, egendom eller miljö, eller:
- En allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i centrala samhällsfunktioner.

Bestämmelsen skulle få tillämpas endast om ett dröjsmål med föreskrifterna allvarligt kunde motverka arbetet med att hindra eller bekämpa skadan eller störningen. Föreskrifterna fick inte innebära stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Av regeringen beslutade föreskrifter skulle upphöra att gälla senast tolv dagar efter utfärdandet och så snart som möjligt efter utfärdandet underställas riksdagen för prövning. Ansåg riksdagen att föreskrifterna borde fortsätta att gälla skulle de meddelas i form av lag.

Remissinstansernas reaktioner på Grundlagsutredningens förslag om normgivning i nödsituationer var blandade.<sup>72</sup> Mot bakgrund av den kritik som riktades mot förslaget ansåg regeringen att det inte borde genomföras utan ytterligare utredning. Något förslag till nya grundlagsbestämmelser om normgivning i kriser lades därför inte fram.<sup>73</sup> Något utredningsarbete i frågan sattes dock inte igång.

Som framgått tidigare gav covid-19-pandemin upphov till stora normgivningsbehov. Frågan om regeringens normgivningskompetens i kriser kom därmed att aktualiseras på nytt. Hur fördelningen av normgivningsmakt mellan riksdagen och regeringen bör se ut i en allvarlig fredstida kris har sedan diskuterats i riksdagen och behandlats i de utvärderingar som bland annat. Coronakommissionen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har gjort efter pandemin.

Konstitutionsutskottet har vid ett par tillfällen under pandemin berört frågan om normgivning för fredstida kriser. När förslaget om tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen behandlades i april 2020 konstaterade utskottet att det till skillnad från vad som gäller vid krig och krigsfara saknas en särskild reglering i regeringsformen för fredstida kriser. Utskottet framhöll att det fanns skäl att överväga en översyn av förutsättningarna för legalt handlande vid fredstida kriser.<sup>74</sup>

Coronakommissionen hade i uppdrag att utvärdera regeringens, vissa förvaltningsmyndigheters, regionernas och kommunernas åtgärder för att begränsa smittspridningen av covid-19 och spridningens effekter. Kommissionen har i

sitt slutbetänkande diskuterat frågan om normgivning i fredstida kriser. Under rubriken ”Stärk den rättsliga beredskapen” uttalar kommissionen bland annat följande:<sup>75</sup>

Den nuvarande ordningen [...] är enligt kommissionens mening otillräcklig för att hantera en allvarlig samhällskris i fredstid. Det visade sig också tydligt under pandemin när ordningslagens bemyndigande fick användas för att begränsa folksamlingar. Det innebar att deltagartaket kom att gälla oavsett storleken på lokalen för ett arrangemang och att det inte gick att sätta någon gräns för folksamlingar som inte var allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Insatserna begränsas alltså av de bemyndiganden som riksdagen en gång har lämnat och därmed av de antaganden som lagstiftaren förmått göra om hur en kris i en eventuellt avlägsen framtid kan komma att gestalta sig.

Beslutsfattare kan frestas att utnyttja allmänt hållna bemyndiganden på ett sätt som lagstiftaren knappast kunnat föreställa sig vid tiden för beslutet. Frågan berördes i samband med införandet av den s.k. bemyndigandelagen i april 2020 och den särskilda pandemilagen i januari 2021. Lagrådet framhöll i båda fallen att ”räckvidden av de bemyndiganden som finns i smittskyddslagen till viss del är oklar och att det finns anledning att sätta i fråga om de ger tillräckligt stöd för att vidta de åtgärder som kan komma att behövas för att hantera spridningen av det virus som orsakar covid-19”.

Kommissionen anser att regeringsformen bör ge utrymme för utökade befogenheter för regeringen att handla när undantagsförhållanden råder, så som är fallet i t.ex. Tyskland. En sådan ordning kan förstas missbrukas. Det är därför viktigt att noggrant överväga hur och på vilka grunder ett beslut om sådana undantagsförhållanden får fattas, vilka gränser som bör anges för den verkställande maktens utökade befogenheter, vilken kontroll som bör finnas av hur befogenheterna utnyttjas och hur en kontinuerlig prövning av undantagsförhållandenas giltighet kan säkerställas. Med en särskild ordning för beslutfattande under undantagsförhållanden bör flera problem av det slag som uppstått under pandemin kunna motverkas. [...]

Den övergripande lärdomen är att det behövs någon form av konstitutionell beredskap som ger regeringen tillräckligt handlingsutrymme under en allvarlig fredstida kris. [...]

I SKR:s rapport rekommenderas att riksdag och regering utvecklar en författningsberedskap så att särskilda bestämmelser kan aktiveras i fredstida kriser,

inte bara i händelse av krig och krigsfara. Samtidigt framgår det av rapporten att det även med en starkare författningsberedskap kan uppstå situationer i en storskalig och långdragen kris som inte har kunnat förutses. Det är därför viktigt att regering och riksdag är lyhörda för behoven i kommuner och regioner och skyndsamt tar fram sådana tillfälliga regeländringar som kan behövas för att hantera en kris.<sup>76</sup>

Som nämnts tidigare har det genomförts eller pågår ett omfattande utredningsarbete för skilda samhällssektorer avseende beredskapsfrågor för krig och andra kriser. Det arbetet inrymmer bland annat frågor om hur verksamheten ska styras och organiseras samt om författningsregleringen med bemyndigande-regler. Detta gäller exempelvis sådant som hälso- och sjukvårdens beredskap, civilbefolkningens skydd, betalningssystemet, försörjningsberedskapen, framtida pandemier, beredskapen i arbetslivet, livsmedelsberedskapen och va-beredskapen.<sup>77</sup>

Regeringen beslöt i september 2021 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser. Denna kommitté, Kommittén om beredskap enligt regeringsformen, har lämnat betänkandet ”Stärkt konstitutionell beredskap” i november 2023 och därmed slutfört sitt arbete.<sup>78</sup> För en närmare redovisning av förslagen hänvisas till betänkandet. Här ska endast det konkreta förslaget till nya grundlagsregler om normgivning i kriser – som bland annat innefattar ett nytt 16 kap. ”Allvarliga fredstida krissituationer” – återges i enlighet med betänkandets sammansättning:<sup>79</sup>

- Kommitténs förslag innebär att särskilda regler om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer ska införas i regeringsformen.
- Riksdagen ska i sådana situationer kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter, om det behövs för att hantera krisen. Regleringen ska vara utformad så att den kan tillämpas enbart när det finns ett brett parlamentariskt stöd för detta. Riksdagen ska hela tiden ha kvar ett avgörande inflytande över normgivningen.
- För att regeringen ska få särskilda normgivningsbefogenheter ska det enligt förslaget krävas ett beslut; ett slags aktiveringsbeslut. Ett sådant beslut ska kunna fattas av riksdagen om det råder en allvarlig fredstida krissituation och förhållandena kräver det. Beslutet ska fordra att minst tre fjärdedelar av de röstande enas om det.
- I undantagsfall ska regeringen kunna fatta aktiveringsbeslutet själv. Det

gäller om det är uppenbart att riksdagens beslut inte kan avvaktas. Så kan vara fallet om nya föreskrifter på lagområdet behövs samma dag eller i ett läge då riksdagen tillfälligtvis inte kan fullgöra sina uppgifter. Regeringens beslut ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna det ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om saken.

- Ett aktiveringsbeslut ska enligt förslaget få två konsekvenser.
- För det första ska riksdagen kunna delegera föreskriftsrätt till regeringen på samma sätt som under krigsförhållanden. Riksdagen ska alltså kunna besluta lagar med bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter om t.ex. köp, anställningar, begränsningar av rörelsefriheten och annat som hör till det obligatoriska lagområdet. Lagar med sådana bemyndiganden ska kunna beslutas av riksdagen dels i förväg, under normala förhållanden, dels under en pågående kris. För att regeringen ska kunna använda bemyndigandena ska det i båda fallen dock krävas att ett aktiveringsbeslut har fattats.
- För det andra ska regeringen i exceptionella fall kunna meddela föreskrifter på lagområdet även utan bemyndigande i lag. Det gäller om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen. Regleringen är avsedd för närmast akuta skeden av en kris, då det finns ett brådskande behov av nya föreskrifter på lagområdet och det skulle få svåra följder att avvakta riksdagens behandling av ett lagförslag. Regeringens föreskrifter ska vara tidsbegränsade och gälla längst tre månader. De ska så snart som möjligt underställas riksdagen för prövning. För att riksdagen ska godkänna dem ska det krävas att tre fjärdedelar av de röstande enas om det.
- Riksdagen ska när som helst kunna besluta att regeringen inte längre ska ha de särskilda befogenheterna att meddela föreskrifter. Även regeringen ska kunna fatta ett sådant beslut. Om det inte längre råder en allvarlig fredstida krissituation eller befogenheterna inte längre behövs ska beslutet vara obligatoriskt att fatta.
- Förslaget innebär inte att riksdagen förlorar någon del av sin normgivningsmakt. Riksdagen kan alltså hela tiden stifta lagar som ändrar eller upphäver regeringens föreskrifter, även när regeringens särskilda befogenheter att meddela föreskrifter har aktiverats.
- Kommittén föreslår att de nya normgivningsreglerna införs i ett nytt kapitel i regeringsformen om allvarliga fredstida krissituationer.
- Slutligen föreslår kommittén att en motsvarande möjlighet för rege-

ringen att i exceptionella fall meddela föreskrifter på lagområdet utan bemyndigande i lag ska införas även för krigsförhållanden.

Kommittéförslaget avser att bidra till att Sverige ska kunna styras på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt även i krig och andra kriser. Förslaget om normgivning för allvarliga fredstida krissituationer ska inte medföra några utökade möjligheter att begränsa grundläggande fri- och rättigheter eller att inskränka den kommunala självstyrelsen. De ramar som gäller i de avseendena kommer att vara oförändrade. Det nya är att regeringen i vissa fall föreslås ha samma befogenheter som riksdagen att införa begränsningar och inskränkningar, som prövas av riksdagen i efterhand. Riksdagens finans- och kontrollmakt är inte tänkta att förändras.

### Kvarstående frågor

Som nämnts tidigare pågår ett omfattande arbete med angränsande frågor på nivån under grundlag. Här ska bara betonas vikten av att därvid tillämpa god författningsberedskap. Vidare ska erinras om att de nya principerna som regeringen antog 2022 om myndigheternas organisation för och samverkan i krisberedskap endast avser de statliga myndigheter som lyder under regeringen.<sup>80</sup> Men frågorna gäller i hög grad även kommunsektorn. Tidigare i detta kapitel har uppgifterna för två nu arbetade utredningar presenterats. Det gäller Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn och Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.

En annan fråga som väckts gäller sändningstillstånden för Sveriges Radio och Sveriges Television avseende *public service*-företagens beredskapsuppgifterna inom totalförsvaret.<sup>81</sup>

Även på grundlagsnivå finns kvarstående frågor som inte omfattades av direktiven för Kommittén om beredskap enligt regeringsformen:

- Behovet av en översyn av vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och brottsbalken.<sup>82</sup>
- Påpekandet av 2020 års valutredning om att fredstida nödsituationer eller kriser kan påverka möjligheten att hålla allmänna val som planerat med förslaget att det tillsätts en särskild utredning om detta, bland annat om det bör vara möjligt att liksom vid krigsfara skjuta upp val.<sup>83</sup>
- Regeringens besluts- och styrformer i nödsituationer kan vara lämpligt att överväga ytterligare. Det kan gälla frågor om regleringen i 7 kap.

3 och 4 §§ RF om omfattningen av den grupp av ärenden som kan avgöras av endast ett statsråd och den allmänna regeln om minst fem närvarande statsråd för att fatta regeringsbeslut, en fråga som behandlades av Grundlagsutredningen.<sup>84</sup>

- Det kan också lämpligen övervägas att ta upp en diskussion om behovet av att stärka regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna i nödsituationer (jämför 12 kap. 1 och 2 §§ RF).
- På samma sätt kan det, efter det nu pågående utredningsarbetet om dels kommunernas och regionernas uppgifter, dels om formerna för statens samverkan och dialog med kommuner och regioner, finnas anledning att för nödlägen se närmare på regeringens styrformer i förhållande till den kommunala sektorn med beaktande av principen om kommunal självstyrelse.

I följande avsnitt presenteras ett konkret förslag till ett tillägg i 1974 års regeringsform i fråga om 1 kap. ”Om statsskickets grunder”.

#### **REGLERINGEN HÖR TILL STATSSKICKETS GRUNDER**

Frågan om demokratins självförsvår får i nya kris- och beredskapstider en djupt allvarlig prägel. Då behövs stöd av en god medborgaranda.<sup>85</sup> Författningen ska stå i centrum.

Regeringsformen med dess inledningskapitel om ”Statsskickets grunder” anger de olika konstitutionella institutionerna och funktionerna. Där finns också viktiga principstadganden om demokrati, rättsstat och fri- och rättigheter. För att kunna skapa förståelse och engagemang hos allmänheten gäller det att kunna levandegöra författningen, dess bakgrund och betydelse för nutid och framtid. Regeringsformens första kapitel är därvid särskilt betydelsebärande.

I 1 kap. RF finns tio paragrafer. Avsikten med kapitlet har i förarbetena angivits vara att ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar (proposition 1973:90, s. 227). I paragraferna finns en sorts hänvisningar till de följande kapitlen i regeringsformen inbyggda. Här saknas dock referens till ett kapitel, nämligen 15 kap. om krig och krigsfara.

Bestämmelserna i 1 kap., ”Statsskickets grunder”, kan sägas bilda en lista med en sorts inbyggda hänvisningar till regeringsformens följande kapiteldisposition i fråga om de olika ämnena. Respektive paragraf i 1 kap. handlar om:

1 § är ett portalstadgande som uttrycker en ram med grundläggande principer för hela författningen.

- 2 § är målsättningsstadgandet som ger en anknytningspunkt till 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter.
- 3 § innehåller en uppräknig av de fyra grundlagarna.
- 4 § avser riksdagen, se särskilt 3, 4, 8, 9 och 13 kap.
- 5 § avser statschefen, se 5 kap.
- 6 § avser regeringen, se särskilt 6, 7, 8 och 9 kap.
- 7 § avser kommunerna, se 14 kap.
- 8 § avser domstolarna och förvaltningen, se 11 och 12 kap.
- 9 § anger några grundläggande rättsprinciper för offentlig förvaltning.
- 10 § avser internationella förhållanden, se 10 kap.

Ett kapitel saknas dock som sagt här. Det finns ingen hänvisning till 15 kap. om krig och krigsfara.

Det kan finnas skäl att överväga en komplettering av 1 kap. RF för att också där markera att det allmänna har grundläggande uppgifter avseende skyddet och säkerheten för landet och värnandet av befolkningen vid krig och krigsfara. En sådan komplettering skulle lämpligen också avse det allmännas uppgifter vid fredstida krissituationer – ett område där införandet av ett nytt 16 kap. i regeringsformen nyligen föreslagits.

Därmed skulle uppgiften tydligt hänföras till statsskickets grunder och en hänvisning i 1 kap. RF ges även för det som regleras i 15 kap. och ett eventuellt kommande 16 kap. Det kan också övervägas att efter norsk förebild i 1 kap. RF tydligt markera att Sverige är en fri, självständig, oavhängig och odelbar nation. Var i kapitlet en sådan bestämmelse borde inplaceras är inte givet men en placering tills vidare som en avslutande samlande paragraf i kapitlet synes möjlig.

De begrepp som då används bör knyta an till den terminologi som redan finns i kapitlet. I 1 kap. RF används begreppen det allmänna (2 §), riket (bland annat 6 §), folket (1 §) och internationellt samarbete (10 §). Två korta avslutande bestämmelser skulle kunna läggas till. Den ena med syftning på 15 kap. och ett framtida 16 kap. och den andra med en generell avslutande funktion:

*1 kap. 11 §.* I krig och andra nödlägen ska det allmänna skydda och värna riket och folket.

*1 kap. 12 §.* Bestämmelserna om de grunder för statsskicket som här angivits har det samlade syftet att markera de former och de principer enligt vilka Sverige ska styras som ett fritt och självständigt land i internationellt samarbete.



Ett alternativ till två sådana paragrafer skulle vara att lägga till endast en avslutande bestämmelse som stadgar att det allmänna ska värna Sveriges självständighet och skydda folkets frihet.

Vi behöver en påminnelse om det omistliga värdet av att leva i och förvalta en demokratisk rättsstat. Därför har vi nytta av att erinra oss de kärnvärden som anges i 1 kap. regeringsformen med dess principstadganden och nyckelord. Det ger oss ett stöd för att med ett öppet och kritiskt sinne i god medborgaranda kunna stödja en god författningskultur.



# 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.”<sup>1</sup> Författningsutredningen fick 1954 i uppdrag att ”genomföra en modernisering av vår författning”<sup>2</sup>. 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.”<sup>3</sup>

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 statskicket”.<sup>4</sup> 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.”<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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 författningsspolitiskt 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 rättighetsskydd, 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 författningsspolitiskt centrala på den parlamentariska arenan och i den offentliga debatten. Man ska här tillfoga att författningsspolitiken 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. Författningsspolitiken skiljer sig på så vis att det är de politiska

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

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.”<sup>9</sup> 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.”<sup>10</sup>

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 halvsekle 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 klagöra 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.”<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

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”.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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”.<sup>18</sup>

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.”<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

Detta omdöme avsåg det faktiska statsskicket såsom det utvecklats under det första halvsekle efter det demokratiska genombrottet. Även det kodifierade statsskicket i 1974 års regeringsform hade denna karaktär: ”I stället för den gamla dualistiska regeringsformen har vi fått en monistisk.”<sup>22</sup> Som synonym till monistisk används ibland monolitisk. I detta sammanhang handlar det om ett statsskick 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 statsskickets monistiska karaktär successivt, och i flera avseenden, har försvagats. Folkviljan tar sig även andra uttryck. Enhetsstaten Sverige är inte längre så enhetlig.<sup>23</sup>

*EU-medlemskapet* är den mest betydelsefulla avvikelsen från det monistiska statsskickets princip. När Sverige gick med i EU infördes ett element av maktindelning i det svenska statsskicket. 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.<sup>24</sup>

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”.<sup>25</sup> 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.”<sup>26</sup>

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.”<sup>27</sup>

*Juridifieringen* har också utmanat det svenska statsskickets 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

*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.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

*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”.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup>

## **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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup> 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”.<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup> Riksdagen följde i allt väsentligt förslaget och den reviderade regeringsformen trädde som planerat i kraft 1977.<sup>43</sup>

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.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup>

Utvidgningen av rättighetskatalogen fortsatte. Ett skydd för den enskildes personliga integritet i datasammanhang skrevs in 1989.<sup>47</sup> Samtidigt justerades bestämmelserna om rättighetsbegränsande lagstiftning.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup>

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 rådighetsinskränkningar. Men de partipolitiska låsningarna var fortfarande alltför stora. Som brukligt är vid grundlagsändringar eftersträvades en bred parlamentarisk förankring. Men utredningen utmynnade i en författningpolitisk suck: ”Med beklagande kan dock konstateras att beträffande den nu aktuella delen av uppdraget har någon sådan bred enighet inte kunnat uppnås.”<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup> Men frågan om ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar hänsköts till en ny utredning, som blev klar 2013 men som ännu inte har lett till någon lagstiftning.<sup>52</sup>

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.<sup>53</sup>

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”.<sup>54</sup>

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.<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup>

## 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”.<sup>57</sup> I en ny grundlag skulle ”i första hand statsskickets karaktär av folkstyrelse framhävas”.<sup>58</sup> Grundlagberedningen hade samma utgångspunkt: ”Sålunda skall författningen bygga på folksuveränitetens grund.”<sup>59</sup>

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).<sup>60</sup>

”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.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup>

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”.<sup>65</sup>

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.<sup>66</sup>

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.<sup>67</sup>

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.”<sup>68</sup>

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.<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup>

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.<sup>71</sup>

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.<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup>

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 spärgränsen 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.<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup>

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.<sup>78</sup> Regeringen skulle styra riket men under ansvar inför riksdagen.<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup>

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.<sup>81</sup>

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.<sup>82</sup>

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.<sup>83</sup> 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)”.<sup>84</sup> Den nya regeringsformen 1974 fick en snarlik formulering: ”Förklarar riksdagen att statsministern eller något annat statsråd inte har riksdagens förtroende, ska talmannen entlediga statsrådet.”<sup>85</sup> (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.<sup>86</sup>

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.<sup>87</sup>

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 Westerstähl, 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.<sup>88</sup>

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.<sup>89</sup>

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.<sup>90</sup>

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”.<sup>91</sup> 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”.<sup>92</sup>

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.<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup> 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.”<sup>95</sup> 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.<sup>96</sup>

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

## Kapitel 1: Inledning

- 1 Prot. 1973/74:34, s. 6.
- 2 Algotsson (2000), s. 21.
- 3 SOU 1963:17, s. 9.
- 4 Bull och Sterzel (2010), s. 14.
- 5 Ibid.
- 6 RF 1 kap. 1 §.

## Kapitel 2: Från folksuveränitet till maktindelning

- 1 Sterzel (2009).
- 2 SOU 1963:17, s. 7.
- 3 Prop. 1973: 90, s. 84.
- 4 RF 1 kap. 1 §.
- 5 Modellen introducerades i Elster & Slagstad (1988) och har i modifierad form tillämpats av exempelvis Petersson (1999), Algotsson (2000) samt Barrling & Holmberg (2018).
- 6 Memorialet författades av konstitutionsutskottets sekreterare Hans Järta och utgör egentligen det enda förarbetet till 1809 års regeringsform. Se Rönström (1997), s. 452 f. (Stavningen i citatet har moderniserats.)
- 7 Dahl (1956), s. 13; Hermansson (1999), s. 9.
- 8 Algotsson (1987); Holmberg & Stjernquist (2003).
- 9 Jfr Algotsson (2000), s. 14.
- 10 Första gången VPK involverades i författningspolitiska beredningsprocesser var när 1973 års Fri- och rättighetsutredning tillsattes. Men partiet fick varken delta i Författningsutredningen eller i Grundlagberedningen, som beredde såväl den partiella

grundlagsreformen som infördes 1970 som den nya regeringsformen.

- 11 Lagerroth (1975), s. 109 f.
- 12 Algotsson (1987); Hermansson (1999).
- 13 Prop. 1973:90, s. 156.
- 14 SOU 1972:15, s. 76.
- 15 Algotsson (2000), s. 30.
- 16 Här bortses från den så kallade semesterregeringen sommaren 1936 då Socialdemokraterna strax innan riksdagsvalet lämnade regeringen.
- 17 Möller (2005), s. 81 f.
- 18 Algotsson (2000), s. 21.
- 19 Prot. 1973:110, s. 31 ff; 1974:30, s. 88 ff; 1975/76:149, s. 94 ff.
- 20 Prot. 1973:110, s. 142 f.
- 21 Prot. 1973:110, s. 98.
- 22 Algotsson (2000), s. 31.
- 23 Prot. 1975/76:149, s. 102.
- 24 Algotsson (2000), s. 30 ff. För en utförligare analys av turerna kring fri- och rättighetsfrågan, se kapitel 13.
- 25 Prot. 1975/76:146, s. 158.
- 26 Prot. 1974/75:30, s. 117.
- 27 Inom den engelskspråkiga demokratiforskningen kallas det senare synsättet för *popular democracy*. Det är svårt att hitta en perfekt översättning till svenska; ”populistisk” demokrati är kanske det närmast man kan komma men det uttrycket har en pejorativ innebörd och framstår därför inte som analytiskt neutralt.
- 28 SOU 1975:75.
- 29 SOU 1978:34.
- 30 Algotsson (2011), s. 34.

- 31 Prot. 1975/76:149, s. 94 f.
- 32 *Fri- och rättighetsfrågor: delbetänkande*. SOU 1993:40. Dock rådde oklarhet om hur äganderättens grundlagsskydd skulle tolkas, vilket ledde till att ytterligare en utredning tillsattes. Dess arbete blev emellertid fruktlöst eftersom de politiska motsättningarna var för stora. Se vidare Olof Peterssons kapitel om detta i denna bok.
- 33 Nergelius (1996), s. 589 ff.
- 34 Jacobsson (1997), s. 289 ff.
- 35 Ibid., s. 293. SNS Demokratiråd presenterade under perioden 1995–2011 årliga rapporter om tillståndet för demokratin. Om Demokratirådets demokrati-modell, se exempelvis Petersson m.fl. (1997).
- 36 Mattson (2023), s. 299–301.
- 37 Ahlbäck Öberg & Wockelberg (2015). Se även Göran Sundströms kapitel i denna bok.
- 38 SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. Andra förslag som dock inte genomförts var exempelvis en minskning av antalet riksdagsledamöter och riksdagsutskott.
- 39 Prop. 1997/98: 40, s. 36 ff.
- 40 SOU 1993:20, s. 215.
- 41 Sterzel (2009), Mattson (2001).
- 42 Jacobsson (1997), s. 293.
- 43 Jfr Algotsson (2000).
- 44 Nuder (2008), s. 180 f.
- 45 Magnusson (2004).
- 46 Dir. 2004:96.
- 47 SOU 2008:125, s. 29 samt 91 ff.
- 48 Prop. 2009/10:80.
- 49 Bull & Sterzel (2013), s. 36.

- 50 Leander (2022). Efter valet 2022 ingick dock Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna ett institutionaliserat samarbete med Sverigedemokraterna. Partiet uppfyller därmed inte längre Leanders definition av pariaparti, utan är ett *partly pariah party* eftersom övriga partier fortfarande betraktar Sverigedemokraterna som ett pariaparti.
- 51 ”Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna” (<https://www.socialdemokraterna.se>).
- 52 Om begreppet liberal demokrati, se exempelvis Zakaria (2003), Teorell (2020) och Fukuyama (2022). Emellertid kan en demokratisk styrelse som inte uppfyller de konstitutionella kraven knappast existera utan opinionsfriheter, vilket betyder att gränslinjen mellan det som brukar kallas valdemokrati och liberal demokrati i praktiken inte är alldeles solklar.
- 53 Zakaria (2003).
- 54 Sverigedemokraternas principprogram (2019), s. 4.
- 55 Teorell (2020) analyserar Sverigedemokraterna utifrån Steven Levitskys och Daniel Ziblatts kriterier för auktoritärt beteende och menar att partiet inte utgör något hot mot demokratin. Teorell fokuserar på partiets program och de uttalanden som gjorts av ledande företrädare.
- 56 Se exempelvis Svenska Dagbladets ledare 26 juli 2023, där Socialdemokraternas motiv att omfamna den liberala demokratin uppfattas vara taktiskt motiverat.
- 57 Hermansson (1999), s. 11.
- 58 Bergman (2020), s. 94 f.
- 59 Melin & Lindskog (2023).
- 60 Wersäll (2017), nr 1, s. 3.
- 61 Jfr Holmström (1998).
- 62 DN Debatt 4 mars 2013. Beatrice Ask, ”Domstolarna följer inte våra direktiv om straffskärpning”.
- 63 DN Debatt 5 mars 2013. Stefan Lindskog, ”Grundlöst och orättfärdigt om domares lojalitet”.
- 64 *Advokaten* 2018, nr 6. Intervju med Stefan Lindskog.
- 65 Dahl (1956).
- 66 Den amerikanske statsvetaren Jason Brennans (2016) drar detta argument så långt att själva demokratin ifrågasätts.
- 67 Fukuyama (2022), s. 128 f.
- 68 von Sydow (1989), s. 12.
- 69 *Ibid.*, s. 13–21.
- 70 Jfr Algotsson (2011), s. 38.

### Kapitel 3: Från ideal till realitet

- 1 Se SOU 1975:75 och prop. 1975/76:209.
  - 2 Denna kvardröjande tveksamhet i den svenska inställningen till grundlagens betydelse påpekas bl.a. i Petersson m.fl., *Demokratins grundlag*, Demokratirådets rapport 2004, s. 26 ff.
  - 3 Att det finns anledning att ifrågasätta denna självbild är något som först efter 1900-talets slut blivit tydligt. Tvångsteriliseringen av vissa funktionshindrade, behandlingen av samerna m.m. är inslag i den svenska samtidshistorien som åtminstone kastar visst tvivel över om demokratin i sig räcker som rättighetsskydd, något som också färgat senare års reformer på området (2010 och 2022).
  - 4 Prop. 1975/6:209 s. 27 f.
  - 5 Domstolar förknippas inte sällan med viss konservatism, och domarna som grupp antogs nog bli rekryterade från sociala grupper som var mer borgerligt än socialdemokratiskt lagda. Även här har nog de amerikanska erfarenheterna från Roosevelts tid satt spår i svenskt tankegod.
- 6 Prop. 1975/76:209, s. 26 f.
  - 7 A prop., s. 27.
  - 8 A prop., s. 84 f.
  - 9 Prop. 1983/84:111 s. 25.
  - 10 För en ytterligare illustration av den konstitutionella kulturen vid regeringsformens tillkomst kan nämnas rättsfallet RÅ 1976 Aa 23, där fråga var om en av regeringen utfärdad förordning tillkommit i enlighet med grundlag. I ett strikt juridiskt perspektiv hade övergångsbestämmelserna klara brister men majoriteten i domstolen var inte redo att låta en sådan ”teknisk” fråga leda till att många hundra författningar plötsligt skulle sakna grundlagsstöd och därmed leda till stor oreda.
  - 11 En ledamot var skiljaktig och ansåg att rennäringslagens regler visserligen var diskriminerande men att denna grundlagsstridighet inte var *uppenbar* såsom kravet då var i 11 kap. 14 § RF för att en domstol skulle kunna underlåta att tillämpa en lagbestämmelse.
  - 12 Av lite särskilt intresse kan vara att detta endast sällan berodde på kravet på ”uppenbarhet” vid lagprövning utan mer på att domstolarna tolkade reglering så att ingen rättighetsbegränsning skett eller att det stod klart att någon grundlagskonflikt inte förelåg. Endast i fall där mer formella fel diskuterades – såsom bristande lagstöd – vann rättighetsargumentationen framgång.
  - 13 Sundberg-Weitman, *Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning* (1981) samt den mer kritiska *Rättsstaten åter!* (1985).
  - 14 En andra antologi utkommer 1983, en tredje 1987 och den fjärde och sista 1990. Rättsfondens dåvarande ordförande, regeringsrådet Gustaf Petré, var en drivande kraft bakom

## NOTER

- detta juridiska närmande till rättighetsfrågorna men sannolikt hade böckerna en begränsad läsekrets utanför de juridiskt intresserades skara.
- 15 Prop. 1993/94:117.
  - 16 Se t.ex. SOU 1993:40, s. 90, där det dels framhålls att egendomsskyddet ska förstärkas, dels att rättsläget i förhållande till gällande lagstiftning inte ska förskjutats.
  - 17 Lag (1987:375) om förbud mot s.k. bastuklubbar och andra liknande verksamheter.
  - 18 Lagstiftningen var ett led i en större samhällsinsats mot spridningen av HIV och det ska framhållas att rädslan för smittspridning vid denna tid var stor i många samhällssektorer.
  - 19 Prop. 1986/87:149, s. 11.
  - 20 Kommunarristen prövades i NJA 1989 s. 131 och NJA 1990 s. 636. Retroaktiv skattelag berörs i fallen NJA 1986 s. 428, RÅ 1989 ref. 166 (I och II), RÅ 1992 ref. 10 och RÅ 1993 ref. 79. Egendomsskyddet kom att beröras i NJA 1989 s. 20 och NJA 1992 s. 337.
  - 21 NJA 1985 s. 893 om förhållandet mellan tryckfrihet och upphovsrätt och RÅ 1991 ref. 21 om kommunala föreskrifter gällande otillåten valaffischering.
  - 22 Kanske bäst illustrerat av Fukoyamas bästsäljande analys *Historiens slut och den sista människan* (1992).
  - 23 Se dock ovan not 14 om antologiserien *Om våra rättigheter*, vars tredje och fjärde volym utkom under dessa år.
  - 24 Lagen (2005:900) om förbud av maskering i vissa fall kom, som framgår, visserligen 2005, men allt arbete med lagen bedrevs under den tidsperiod som jag nu behandlar och jag anser därför att den kan platsas som ett exempel för den perioden.
  - 25 Se diskussionen i SOU 2002:122, s. 744–748, och prop. 2005/06:11, s. 28–34.
  - 26 Vissa remissinstanser var skeptiska till om lagens syften skulle uppnås, se prop. 2005/06:11, s. 27.
  - 27 Se även NJA 2004, s. 299.
  - 28 RH 1997:47.
  - 29 Se Åhman, Normprövning s. 196 f.
  - 30 Kanske bäst illustrerat genom fallet Franzén, C-189/95, som avgjordes 1997 och där EU-domstolen på en fråga från en svensk tingsrätt beslutade att det svenska försäljningsmonopolet på alkohol var förenligt med unionsrättens krav på fri rörlighet för varor. Om beslutet blivit det motsatta hade verkligheten en situation med domstolar som går emot en starkt förankrad lagstiftning varit för handen. Se även NJA 2004, s. 662.
  - 31 Se t.ex. Nergelius, ”Domstolar och demokrati – Är det dags för maktindelning”, SvJT, 2000, s. 545.
  - 32 Författarna är Sterzel, Åhman och Lönnberg.
  - 33 SOU 2008:125, s. 500.
  - 34 Prop. 2005/06:145, s. 102 och 203.
  - 35 Det bör framhållas att de efterföljande målen om gränsen för det straffbara området kom att avgöras på något andra grunder, se NJA 2006 s. 467 och NJA 2007 s. 805.
  - 36 Se t.ex. HFD 2013 ref. 72 och NJA 2014 s. 332.
  - 37 En studie som visserligen endast indirekt rör rättighetsfrågor men där många rättsfall med sådan inriktning analyseras och sätts in i ett större sammanhang.
  - 38 Enkvist, *Religionsfrihetens rättsliga ramar*.
  - 39 Se även Schultz, ”Nya argumentationslinjer i förmögenhetsrätten: Rättighetsargument”, SvJT 2011, s. 989.
  - 40 Ingår i *Den okände (?) grannen. Tysklandsrelaterad forskning i Sverige*, Schartau & Müssener (red.), s. 412.
  - 41 Prop. 2021/22:229 s. 21.
  - 42 Prop. 2016/17:222 och prop. 2017/18:49
  - 43 Dir. 2023:83.
  - 44 För egen del är jag skeptisk till flera av de angivna utvidkningarna och de nya begränsningarna. Inte minst framstår frågan om ett skydd för rätten till abort som en ren import av en amerikansk stridsfråga till svensk grundlag som är ganska obefogad. Det kan också noteras att direktiven är märkbart sparsamma med argument för att en sådan rätt bör införas, se Dir. 2023:83, s. 4 f.
  - 45 Lagrådets yttrande 2019-03-20.
  - 46 Prop. 2021/22:42.
  - 47 Prop. 2022/23:73, s. 21 f. och 36.
  - 48 En särskild fråga som det inte finns utrymme att diskutera närmare här är om denna iakttagelse fortfarande kommer att gälla ifall 2020 års grundlagskommittés förslag (SOU 2023:12) avseende nya regler för grundlagsändringar genomförs. Med större hinder för en svag majoritet att ändra grundlag kanske pragmatiskt och kortsiktigt motiverade grundlagsändringar kan undvikas i högre grad och grundlagen verkligen fungera som ett styrkebälte i kristider.
  - 49 I Lindberg (red.), *Opinion och religion*, s. 113.
  - 50 FT 2020, s. 243.
  - 51 ERT 2022, s. 415.
  - 52 SvJT 2015, s. 40.
  - 53 Jag är medveten om att detta är en förenkling. Frågan analyseras närmare på annan plats i denna bok. Inte desto mindre kan konstateras att grundlagsändringar varit vanligt förekommande under 1974 års regeringsforms första femtio år, att detta varit möjligt delvis på grund av att få formella hinder

- funnits och att det inte enbart varit fråga om juridisk-tekniska frågor med anknytning till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det ligger således trots allt något i att grundlag varit förhållandevis enkel att ändra i Sverige under denna period, både som ett rättsligt och ett empiriskt konstaterande.
- 54 Sterilisering pågick både före och efter de angivna årtiondena, men tycks då ha nått sin kulmen vad gäller ambitionen att stävja "asociala" element från att få barn.
- 55 SOU 2008:125, s. 500.
- Kapitel 4: EU-medlemskapet**
- 1 För en historisk tillbakablick, se Karl-Göran Algotsson, *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, s. 273 ff. Se även M. Melin & J. Nergelius, *EU:s konstitution*, 7:e uppl., Stockholm 2012, särskilt kap. 6, Vilhelm Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete – Förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden*, Lund 2005, s. 201 f., Joachim Åhman, *Överlåtelse av beslutanderätt – En rättsvetenskaplig studie av den i 10 kap. regeringsformen reglerade möjligheten att överlåta beslutanderätt till icke-svenskt organ*, Uppsala 2015, s. 233 ff., samt A. Eka, J. Hirschfeldt, H. Jermsten & K. Svahn Starrsjö, *Regeringsformen – med kommentarer*, Stockholm 2012, s. 399 ff.
- 2 Se härom bl.a. Algotsson, a.a., s. 274 ff., Nergelius, *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*, Stockholm 1998, s. 165 ff., samt Carl Lebeck, *De konstitutionella gränserna för tillämpning av överstatlig rätt: en komparativ studie*, Stockholm 2019, s. 249 ff.
- 3 För en allmän genomgång, se C.F. Bergström & J. Hettne, *Introduktion till EU-rätten*, Lund 2014, s. 449 ff.
- 4 Se KU 1993/94:21, s. 17 och 25 f.
- 5 Ds 1993:36.
- 6 Se allmänt bl.a. Nergelius, a.a., s. 197 ff.
- 7 Se närmare härom Eka m.fl., s. 404 f., samt T. Bull & F. Sterzel, *Regeringsformen – En kommentar*, 5:e uppl., Lund 2023, s. 249.
- 8 Prop. 1993/94:114, s. 22 f.
- 9 Se prop. 1993/94:114, s. 19 ff.
- 10 KU 1993/94:21, s. 17 och 25 f.
- 11 Ibid., s. 27–29.
- 12 Jfr Eka m.fl., a.a., s. 405 f.
- 13 Se t.ex. fallet Foto-Frost, 314/85, ECR 1987, s. 4199.
- 14 Jfr Håkan Strömberg, "Några rättsliga problem vid en EU-anslutning", *FT* 1994, s. 277–279, se även KU i det nämnda betänkandet på s. 17. – Frågan är om KU genom sina uttalanden lyckats sätta en gräns bortom vilken ytterligare överlåtelse av beslutanderätt inte kan ske utan grundlagsändring. Som Strömberg konstaterat bygger detta synsätt på att det i den överlåtelse av beslutanderätt som skett 1995 kan intolkas ett "tyst förbehåll för vissa centrala konstitutionella principer". Strömberg uttryckte redan 1994 en till synes välgrundad tveksamhet inför möjligheten att åberopa ett sådant tyst förbehåll gentemot EU, liksom i fråga om huruvida unika svenska rättsprinciper kan anses innefattade i den yttersta gräns för godtagbara EU-beslut som EKMR (Europakonventionen) och medlemsstaternas konstitutionella traditioner utgör.
- 15 Detta framhölls f.ö. också av Jörgen Westerståhl i remissyttrande från Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet över Grundlagsutredningens inför EU betänkande EG och våra grundlagar, SOU 1993:14. (Ytt-
- randet finns märkligt nog inte refererat i prop. 1993/94:114.) Hans förklaring till detta är främst den tydliga politiska majoriteten bakom önskemålet att gå med i EU, eller dåvarande EG, vilken minskade behovet av intetsägande kompromissformuleringar.
- 16 Liksom i flera andra nyare medlemsländer; se bl.a. Dawid Miasik, "Application of General Principles of EC Law by Polish Courts – Is the European Court of Justice Receiving a Positive Feedback?", i Bernitz, Cardner & Nergelius (utg.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Alphen aan den Rijn 2008, s. 357–392.
- 17 Se närmare bl.a. Eka m.fl., s. 398 f., och Persson, a.a., s. 202 och 204.
- 18 Jfr Bull & Sterzel, a.a., s. 251.
- 19 Jfr Eka m.fl., a.a., s. 404 f. – Samma sak lyftes redan 1993 fram av professor emeritus Jörgen Westerståhl, i det ovan i fotnot 15 nämnda remissyttrandet från Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet över Grundlagsutredningens inför EU betänkande *EG och våra grundlagar*, SOU 1993:14, vilket alltså inte finns refererat i genomgången av remissvar i prop. 1993/94:114. Westerståhl konstaterar där, i sak helt korrekt, att RF 1:1 st. 1 efter en EG- eller EU-anslutning ger en till stor del felaktig bild av det svenska statskicket: "Regeringsformen från 1974 är baserad på folksuveränitetens princip i en monolitisk tappning; riksdagen är folkets främsta företrädare. Efter en anslutning till EG kommer vid sidan om den svenska riksdagen att finnas en annan inom vissa områden kontinuerligt verksam normkälla, nämligen EG med dess olika organ. All offentlig makt i Sverige kommer inte längre att

## NOTER

- utgå från svenska folket. Den monolitiska folksuveränitetens princip är genombruten? Se närmare Olof Petersson, *Statvetaren – Jörgen Westerstähl och demokratis århundrade*, Stockholm 2011, s. 104 f.
- 20 Själva beslutet att gå med i EU fattades dock med enkel majoritet, till följd av en övergångsbestämmelse som möjliggjorde detta efter 1994 års folkomröstning; jfr Algotsson, a.a., s. 276 f.
- 21 Här behandlas inte det nyligen framförda förslaget om skärpta majoritetskrav vid grundlagsändringar, som eventuellt genomförs efter valet 2026, närmare; se SOU 2023:12.
- 22 Jfr Nergelius, a.a., s. 171. Detta är f.ö. också den bedömning som vid flera tillfällen gjorts av det danska riksdagen. Samma uppfattning hävdas av Persson, a.a., s. 205 f. Denne går på s. 239 ff. och 303 ff. närmare igenom vissa praktiska tillämpningsfrågor avseende gamla RF 10:5, vilka är intressanta men måste förbigås här.
- 23 Se prop. 2001/02:8, s. 24, samt Persson, a.a., s. 206.
- 24 Lagrådet anslöt sig t.ex. i sitt yttrande 28 juni 2005 om det sedermera inte antagna förslaget till EU-konstitution till denna enligt min mening dunkla eller rent av felaktiga synpunkt.
- 25 Se prop. 2001/02:72, s. 34.
- 26 Se allmänt till det sagda Bernitz, *Sverige och Europarätten*, Stockholm 2002, s. 113 f. För en mer allmän betraktelse hänvisas också till Peczenik, ”Principer i det svenska statskicket”, i Berggren, Karlson & Nergelius (utg.), *Makt utan motvikt – Om demokrati och konstitutionalism*, Stockholm 1999, s. 109–153.
- 27 Se närmare bl.a. Eka m.fl., a.a., s. 402.
- 28 Under hösten 2023 har dock behovet av en fördragsändring för att förbereda en ny utvidgning av EU börjat diskuteras mer seriöst, främst på franskt och tyskt initiativ. Konturerna av en möjlig reform lär under 2024 klarna.
- 29 Eka m.fl. a.a., s. 402.
- 30 För en utförlig diskussion på svenska, se bl.a. Nergelius, *Amsterdamfördraget*, kap. 7, liksom Nils Karlson, ”Mångfald i enheten – Om ett federalt Europa”, i Karlson & Nergelius, *Den konstitutionella skvadern*, Stockholm 2001, s. 15–36. Se även Melin & Nergelius, a.a., s. 153 ff. – Frågan om EU:s speciella karaktär har i svensk europarättslig doktrin diskuterats av Pär Hallström, ”Är EU ett statsförbund?”, ERT 1998/99, s. 88–101, Nergelius, ”EU – statsförbund, förbundsstat eller *das Ding an sich?*”, ERT 1998/99, s. 344–353, samt Bernitz, ”EU – varken förbundsstat eller *das Ding an sich?*”, JT 2011, s. 821 ff.
- 31 Se närmare om RF 10:7, Eka m.fl., a.a., s. 408 ff.
- 32 Se närmare Åhman, a.a., s. 240 ff.
- 33 Se förutom Algotsson, *Sveriges författning*, s. 274, för en verkligt bred studie över 10 kap. RF, utan särskilt fokus på EU, Åhman, a.a.
- 34 Detta visade sig få betydelse i det lätt originella rättsfallet NJA 1996 s. 370 rörande myndighetsutövning på basis av en överenskommelse mellan Finland och Sverige om gränspatrullering vid Torne älv, där HD vägrade tillämpa en straffbestämmelse som meddelats med stöd av ett regeringsbemyndigande, vilket i sin tur saknade erforderligt stöd i ett riksdagsbeslut.
- 35 Jfr bl.a. Persson, a.a., s. 206.
- 36 Detta avsnitt bygger på framställningen i Nergelius, *Svensk statsrätt*, 5:e uppl., Lund 2022, kap. 8.3.2. Överlappningar med Thomas Bulls och Karin Åhmans bidrag i denna bok har förhoppningsvis kunnat undvikas. – Normprövning i ett längre historiskt perspektiv behandlas av Martin Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande – Förändringen av nordiska domares attityder under två sekel*, Stockholm 2014. 2000-talets första decennium behandlas av Karin Åhman i *Normprövning – Domstols kontroll av svensk lags förenlighet med Regeringsformen och Europarätten 2000–2010*, Stockholm 2011. För en allmän mot normprövning i allmänhet och lagprövning i synnerhet kritisk betraktelse, se Barry Holmström, *Domstolar och demokrati – den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*, Uppsala 1998.
- 37 RÅ 1997 ref. 65.
- 38 Detta framgår bl.a. av fallen Johnston v. Chief Constable, 222/84, ECR 1986 s. 1663; och Borelli v. Commission, C-97/91 ECR 1992 I-6313; liksom Unibet, C-432/05, dom från 12 mars 2007; ECR 2007 I p. 2271.
- 39 Se närmare Nergelius, *Svensk statsrätt*, s. 450 ff.
- 40 Här hänvisades särskilt till det s.k. Borelli-målet från 1992, C-97/91, ECR 1992 I s. 6313.
- 41 Se beträffande liknande ändringar rörande retroaktivitetsprincipen till följd av den s.k. Klippan-domen, RÅ 1996 ref. 57, Wiweka Warnling-Nerep, ”Till frågan om legalitet och retroaktivitet i svensk rätt”, JT 2008–09, s. 835–859.
- 42 Se det s.k. Gourmetfallet, MDA 2003:5, respektive det s.k. Olivoljemålet, RÅ 2004 ref. 8.
- 43 Mål A 268/04, där frågor från AD till EUD ställdes den 15 september 2005.
- 44 AD, som började arbeta redan 1929, ses allmänt som en viktig del av den svenska modellen på arbetsmarknaden. Den består av tre medlemmar från respektive arbetsgivare och

## NOTER

- fack samt en ordinarie, numera heltidsanställd domare. Denna domstolens något korporativa karaktär har fått kritik, men EDMR bedömde 2004, i fallet Kellermann v. Sweden, 41579/98, 26 oktober 2004, med rösterna 5–2 att AD uppfyller kraven på en domstol i art. 6 EKMR.
- 45 Mål C-341/05, Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsförbundet and Others, ECJ 2007 I s. 11767.
- 46 Jfr t.ex. RF 2:1 st. 1 p. 5 och 2:24 med 2:14, där skillnaden tydligt framgår. Se även domen från EDMR i målet Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) v. Spain, 21 april 2015, ref. i ERT 2015 s. 732.
- 47 AD 2009:89.
- 48 Ö 2181-10.
- 49 Se allmänt bl.a. Nergelius, *Förvaltningsprocess, normprövning och Europarätt*, kap. 5, Bernitz, *Sverige och Europarätten*, kap. 5, liksom ”Martin Johansson, Sveinbjörnsdottir confirmed by Högsta Domstolen – But reluctance to apply Community law seems to persist”, ERT 2005, s. 507–519.
- 50 Se skrivelsen 2003/2161, C (2004) 3899. Det mål som fäste kommissionens uppmärksamhet på de nämnda problemen var Lyckeskog, C-99/00, ECR – I 2002 s. 4839, där Hovrätten i Västra Sverige ställt frågan om den var att se som högsta instans i ett ringa brottmål och då skulle följa de regler som enligt nuvarande art. 267 FEUF gäller för slutinstanser (vilket EUD inte fann vara fallet).
- 51 Se betänkandet Förhandsavgörande från EG-domstolen, Ju2004/9463/DOM jämte prop. 2005/06:57 och JuU2005/06:39 samt i litteraturen Bernitz, *Förhandsavgöranden av EU-domstolen – Svenska domstolars hållning och praxis*, SIEPS 2010:2, s. 31 ff., och dens., Sieps 2016:9 resp. *Europarätterns genomslag*, Stockholm 2012, s. 95 ff.
- 52 Dessa och närliggande frågor diskuteras insiktsfullt i Bernitz, *Sverige och Europarätten*, Stockholm 2002, kap. 5.
- 53 Direktiv 2004:96.
- 54 SOU 2007:85.
- 55 Se för kritik mot svenska domstolars obenägenhet att begära förhandsbesked från EU-domstolen i synnerhet Bernitz, a.a., s. 128 ff.
- 56 RÅ 1999 ref. 76.
- 57 Se t.ex. Data Delecta, NJA 1996 s. 668 i relation till EU-domstolens dom C-43/95, Data Delecta AB & Ronny Forsberg v. MSL Dynamics Ltd, ECR 1996 I s. 4661 samt kanske i synnerhet C-122/96, Saldanha and MTS Securities v. Hiross Holding, ECR 1997 I p. 5325, där HD:s dom i 1996 års mål helt underkändes med svensk lagändring som följd. Kritik kan också riktas mot HD:s dom i målet NJA 1998 s. 474, där HD inte bara underlät att inhämta ett förhandsbesked utan också vägrade att invänta en dom från EUD i ett snarlikt mål (där utslaget blev exakt det som den inför HD förlorande parten önskade).
- 58 Ett annat, okomplicerat mål där HD gav EKMR företräde framför svensk lag är det s.k. Warnby-målet rörande (den nu upphävda) personuppgiftslagen (1998:204; PUL), NJA 2001 s. 439.
- 59 Se Erik Sjödin/Niklas Selberg, ”Arbetsdomstolen måste begära fler förhandsavgöranden från EU-domstolen”, Lag & Avtal 6 mars 2023.
- 60 För en översiktlig betraktelse härav, se Nergelius, *Svensk statsrätt*, kap. 1.
- 61 Beträffande själva termerna lagprövningsrätt och normprövningsrätt, är givetvis normprövningsrätt det vidare begreppet. RF 11:14 nämner bara att ”föreskrift” som står i strid med grundlag eller annan överordnad författning inte får tillämpas. Häri inkluderas författningar och normer av alla slag, från lagar och nedåt i normhierarkin. Normprövning är därför egentligen ett korrektere uttryck än lagprövning (jfr Strömberg, ”Normprövning i nyare rättspraxis”, FT 1988, s. 121).
- 62 Se RF 12:10, genom vilken förvaltningsmyndigheter här märkligt nog jämföras med domstolar.
- 63 Någon möjlighet att väcka fastställesetalan vid domstol om en bestämmelses grundlagsenlighet finns sålunda inte i svensk rätt. Se NJA 1987 s. 198, där HD uttryckligen slog fast detta, samt RÅ 1994 not 277 och HFD 2016 ref. 59. Jfr Lavin i FT 1973, s. 20, och Petré, ”Vägar för medborgarna att hävda sina rättigheter”, i *Om våra rättigheter II*, Stockholm 1983, s. 13. Mot denna bakgrund var det uppseendeväckande att HD i november 2005 vände sig till EU-domstolen med en begäran om att få prövat om avsaknaden av denna möjlighet i svensk rätt stred mot EU-rätten (som f.ö. inte heller ställer några mer exakta krav på denna punkt, utan nöjer sig med existensen av ett ”effektivt rättsmedel”, vilket i hög grad tycks ha varit för handen här); se mål Ö-4474-04 och 752-05, frågor begärda 24 november 2005 i målet C-432/05, Unibet, samt domen, C-432/05, från 12 mars 2007 (ECR 2007 I p. 2271), som i allt väsentligt bekräftar detta huvudintryck.
- 64 Se RF 2:19 (tidigare [från 1995–2011] 2:23). – Sverige anslöt sig ju till konventionen redan 1950, men eftersom Sverige i likhet med övriga nordiska länder har en s.k. dualistisk syn

- på folkrättsliga överenskom-  
melsers tillämplighet i natio-  
nell rätt så blev EKMR formellt  
en del därav först 1995. HD  
hade dock i en serie avgöran-  
den från 1908-talets slut genom  
s.k. *konventionskonform lag-  
tolkning* klargjort att svenska  
domstolar i händelse av  
normkonflikt skulle tillämpa  
svensk lag konventionsenligt;  
se härom Nergelius, *Svensk  
statsrätt*, s. 245 ff.
- 65 Till skillnad alltså från den i  
föregående fotnot omnämnda  
s.k. konventionskonforma  
lagtolkningen.
- 66 Det enda möjliga lilla undan-  
taget i äldre praxis gäller  
HD:s bedömning av den s.k.  
kommunarresten i målen 1989  
och 1990, vilken ansågs komma  
att strida mot RF om den  
skulle vara för länge (hur länge  
angav HD dock inte). Se NJA  
1989 s. 131 samt 1990 s. 636.
- 67 Jfr Nergelius i SvJT 1996,  
s. 870. – För ett (lyckat) exem-  
pel på grundlagskonform lag-  
tolkning i Högsta förvaltnings-  
domstolen, se HFD 2014  
ref. 44.
- 68 Justitierådet Göran Regner  
hävdade dock bestämt att  
detta i själva verket var fråga  
om något annat, om ”partiell  
lagprövning” eller rent av i RF  
oreglerad lagprövning helt vid  
sidan av RF 11:14. Se bl.a. arti-  
keln ”Lagprövning och blan-  
kettstraffstadganden. Några  
HD-fall”, i *Festskrift till Rune  
Lavin*, Lund 2005, s. 235–246.  
Dessa argument undersöks  
närmare av Nergelius, ”Till  
frågan om lagprövning och  
grundlagsvänlig lagtolkning  
– än en gång”, i *Festskrift till  
Hans-Heinrich Vogel*, Lund  
2008, s. 337–344; respektive  
Bull, ”Lagprövningens många  
ansikten”, i *Festskrift till Johan  
Hirschfeldt*, Uppsala 2008,  
s. 75–93.
- 69 Zolotukhin v. Russia, 14939/03,  
dom 10 februari 2009 i Grand  
Chamber, samt Ruotsalainen v.  
Finland, 13079/03, dom 16 juni  
2009.
- 70 NJA 2011 s. 444.
- 71 Enligt fast praxis från EUD,  
allt sedan målet CILFIT, 283/81,  
ECR 1982 s. 3415, är nämligen  
högsta instanser skyldiga att  
begära förhandsbesked så  
fort de känner osäkerhet om  
EU-rättens tolkning (jfr art. 267  
st. 3 FEUF). Se även C-224/01,  
Köbler, ECR 2003 I s. 10239.  
Det var därför närmast något  
av en självmotsägelse när HD  
med siffrorna 3–2 beslöt att inte  
göra så, eftersom domstolen då  
uppenbarligen var osäker på  
hur det förhöll sig.
- 72 C-617/10, meddelad 26 februari  
2013.
- 73 Jfr Ulf Bernitz, ”Förstärkt  
genomslag för Europarätten  
– både unionsrättsligt och  
konventionsrättsligt”, *Europa-  
rättslig tidskrift* (ERT) 2013,  
s. 413–419. Några avgöranden  
i liknande fall från HFD  
behandlas av Bull i artikeln  
”Rättighetsskyddet i Högsta  
förvaltningsdomstolen”, SvJT  
2017, s. 242 ff.
- 74 EDMR:s praxis på området har  
f.ö. fortsatt att vara starkt kri-  
tisk mot dubbelbestraffning i  
alla former; se bl.a. Lucky Dev,  
v. Sweden, dom 27 november  
2014, ref. i ERT 2015, s. 244 f.;  
Rinas v. Finland, dom 27 janu-  
ari 2015, ref. i ERT 2015, s. 471;  
Rivard v. Switzerland, dom  
4 oktober 2016, ref. i ERT 2016,  
s. 849 f.; samt Jóhannesson et  
al. v. Iceland, dom 18 maj 2017,  
ref. i ERT 2017, s. 635 f.
- 75 Se bl.a. Nergelius, *Förvaltnings-  
process, normprövning och  
Europarätt*, s. 124 ff.
- 76 Se t.ex. Eriksson v. Sweden,  
dom 22 juni 1989, Series A  
No 226-A.
- 77 För en utförlig studie därav, se  
Warnling-Nerep, *Rättsprövning  
& rätten till domstolsprövning*,  
Stockholm 2000.
- 78 Se t.ex. målen RÅ 1996 ref. 40,  
44 och 56.
- 79 Det är i synnerhet på denna  
punkt som det fanns anledning  
att rikta kritik mot Regerings-  
rätten för hanteringen av det  
s.k. Barsebäckmålet, RÅ 1999  
ref. 76.
- 80 Angående tolkning av vad  
som kan utgöra en s.k. civil  
rättighet enligt art. 6 EKMR,  
se HFD 2016 ref. 41.
- 81 Se i övrigt om skillnader  
mellan ”gamla” och nya rätts-  
prövningslagen Wiweka Warn-  
ling-Nerep, ”Rättsprövning  
hos Regeringsrätten utan krav  
på överklagan till regeringen?  
Några reflektioner kring RÅ  
2008 ref. 36”, FT 2009, s. 81–94.
- 82 Dessa regler hade införts  
genom Maastrichtfördraget,  
som trädde i kraft 1 november  
1993.
- 83 Rent juridiskt har här Sve-  
riges position möjligen för-  
bättrats något genom den nya  
art. 139 i EU:s funktionsfördrag  
(FEUF), enligt vilket Sverige  
nu till skillnad från tidigare är  
att se som en medlemsstat med  
undantag från euron.
- 84 Den intresserade hänvisas  
i stället till Nergelius, *En olaglig  
folkomröstning – Sverige och  
EMU*, Stockholm 2008.
- 85 Se närmare prop. 1997/98:25.
- 86 En inte ointressant fråga i  
sammanhanget är naturligtvis  
vad som däremot skulle hända  
om EU plötsligt skulle kräva  
att Sverige ska gå med i ERM,  
men inte heller denna fråga  
kan utredas här.
- 87 För en utförlig analys, se  
Bernitz, *Sverige och Europa-  
rätten*, kap. 9. Bernitz går  
där igenom, i en text skriven  
i början av 2002, dvs. innan  
folkomröstningen i september  
2003 ens hade utlysts, relevant  
fördragstext jämte svenska  
motivuttalanden. Hans slutsats  
var att svenska politiker länge  
vägrat inse det enkla faktum att  
Sverige är rättsligt bundet att  
gå med i EMU när konvergens-  
kraven väl uppfyllts, och att de

- många utredningar där frågan behandlats inte har återgett detta på ett korrekt sätt. Beslutet att utlysa folkomröstning gav därför på ett direkt felaktigt sätt ett intryck av att Sverige självständigt kan råda över denna i själva verket bindande förpliktelse. Det "latenta fördragsbrott" som därmed kommit till stånd skulle fullbordas om riksdagen även formellt skulle uttala att Sverige tills vidare inte vill medverka i den tredje fasen av EMU, men så har alltså rent faktiskt inte skett; Sverige har inte heller efter folkomröstningen begärt något formellt undantag. Rent rättsligt rådde därför länge ett vakuum eller om man så vill ett fortsatt latent fördragsbrott. Sannolikheten för att detta ska påtalas, t.ex. genom ett förfarande mot Sverige inför EUD, har dock av allt att döma minskat efter införandet 2009 av nya art. 139 FEUF, där det helt kort anges att "medlemsstater beträffande vilka rådet inte har beslutat att de uppfyller de nödvändiga villkoren för införandet av euron" helt enkelt betecknas som medlemsstater med undantag. Å andra sidan antydde EU-kommissionens dåvarande ordförande Jean-Claude Juncker i sitt s.k. *State of the Union*-tal i september 2017 att kommissionen i framtiden kan komma att skärpa kraven på att EU-länder som uppfyller konvergenskraven, däribland Sverige, ska tvingas ansluta sig till euron. Riksbankskommittén hänvisar i SOU 2019:46, s. 443, f.ö. till ett av kommissionen initierat, ännu pågående överträdelserärende mot Sverige.
- 88 Se KU 2009/10:2. Reglerna i fråga antogs genom beslut 22 november 2009.
- 89 För en genomgång av hur de nya reglerna tillämpats, särskilt i skattefrågor, se Nergelius, "Subsidiaritet och skatter – närmare om riksdagens prövning av EU:s respekt för subsidiaritetsprincipen på skatteområdet", *Skattenytt* 2019, s. 843–855.
- 90 Se till det sagda även Jane Reichel, "Hur kontrolleras EU-rätten i Sverige – vad gör riksdagen?", i *Arvet efter Oxenstierna*, Stockholm (Sieps) 2012, s. 58–74. Ett exempel på subsidiaritetskontroll (FiU 2009/10:142) behandlas vidare av Bergström i ERT 2010, s. 423–428.
- 91 Se KU 2017/18:5.
- 92 Ett exempel är Hans Hegeland, *Nationell EU-parlamentarism: Riksdagens arbete med EU-frågorna*, Stockholm 2006. Se även Nina Liljeqvist, *The Asymmetric Impact of Europe on National Parliaments – the Swedish Case* (diss.), EUI/Florens 2018.
- 93 Dessa rättskällors inbördes hierarki i svensk rätt är i sin tur inte helt klar och kan inte behandlas här. För en orientering, se NJA 2014 s. 79.
- Kapitel 5: Hur rösten räknas**
- 1 Daoust m.fl. (2020); Ansolabehre & Iyengar (1994); McAllister & Studlar (1991).
  - 2 Jfr Downs (1957).
  - 3 Jfr Hermansson (2016).
  - 4 Möller (2019).
  - 5 Esaiasson (1990).
  - 6 André (1961), s. 82–89; von Sydow (1989), s. 89.
  - 7 André (1961), s. 75.
  - 8 Westerståhl (1976); Wentz (1976); von Sydow (1989).
  - 9 Westerståhl (1976).
  - 10 Perspektivet fördjupas i Tommy Möllers kapitel i denna bok.
  - 11 Petersson & Holmberg (1998); Hugosson, Gadd & Wahlund (1969).
  - 12 Möller (2016); von Sydow (1989).
  - 13 Kristdemokraterna (2023).
  - 14 von Sydow (1989), s. 17.
  - 15 Wentz (1976).
  - 16 von Sydow (1989), s. 262.
  - 17 von Sydow (1989), s. 287.
  - 18 Immergut (2002).
  - 19 Kommittédirektiv 2004:96.
  - 20 Blomgren (2011); Petersson & Teorell (i denna bok).
  - 21 Se även Valmyndigheten (2023).
  - 22 Oscarsson (2019); Valmyndigheten (2023).
  - 23 Fredén & Sikström (2021).
  - 24 Zetterman (2021).
  - 25 Folke & Rickne (2020).
  - 26 Hermansson (2016).
  - 27 De Vries m.fl. (2021), s. 96.
  - 28 Valmyndigheten (2022).
  - 29 För en sammanställning om utredningar kring valhemligheten, se SOU 2021:7.
  - 30 Esaiasson, Fredén & Teorell (2023).
  - 31 Esaiasson & Teorell (2023).
  - 32 Blomgren (2011).
  - 33 SOU 2001:65; Blomgren (2011).
  - 34 Rosén (2023).
  - 35 Se vidare kapitlet av Bäck & Teorell i denna bok.
  - 36 Davidsson & Isberg (2020).
  - 37 Dadgostar (2023).
  - 38 Oscarsson (2020); Fredén (2021).
  - 39 Valforskningsprogrammets faktablad 2020:1.
  - 40 Ibid.
  - 41 Oscarsson & Holmberg (2016); Fredén (2014); Fredén & Oscarsson (2015).
  - 42 Holmberg (1984).
  - 43 Fredén (2014).
  - 44 Oscarsson & Holmberg (2016).
  - 45 Fredén (2019).
  - 46 Hagevi (2015).
  - 47 Fredén (2014).
  - 48 Meffert & Gschwend (2011); Gschwend (2007); Todal Jensen (2015).
  - 49 Petersson & Holmberg (1998); Hugosson, Gadd & Wahlund (1969).



## NOTER

- 50 Jfr Andersson (2022).
- 51 Daoust m.fl. (2020); Ansolabehre & Iyengar (1994); McAllister & Studlar (1991).
- 52 Faas m.fl. (2008); Fredén (2017).
- 53 Oleskog Tryggvason (2021).
- 54 Fredén (2021).
- 55 Fredén (2017); Fredén m.fl. (2023).
- 56 Det var också dessa tre partier som väljare bedömde skulle ha svårast att klara spärren, se Oscarsson m.fl. (2024, kommande).
- 57 Jfr Möller (2019).
- 58 Jfr Oleskog Tryggvason (2021).
- 59 Karlsson (2022); Busch (2022).
- 60 Cox (1997).
- 61 Fredén, Rheault & Indridason (2022).
- 62 Fredén (2014).
- 63 Fredén (2017); Fredén m.fl. (2023).
- 64 Fredén (2021).
- 65 Wagner & Praprotnik (2023).
- 66 Gschwend, Stötzer & Zittlau (2016).
- 67 Se också kapitlet av Bäck & Teorell i denna bok.
- 68 Olsson (2023).
- 69 Fredén (2021).
- 70 Jfr Downs (1957), s 160.
- 71 Se vidare Bäck, Hellström, Lindvall & Teorell (2023).
- 72 Se kapitlet av Bäck & Teorell i denna bok.
- 73 Jfr Blais m.fl. (2023).
- 74 Nilsson (2017); Lewin (2018).
- 75 Bäck, Hellström, Lindvall & Teorell (2023).
- 76 Lindvall m.fl. (2017).
- Kapitel 6: Att ha riksdagens förtröende**
- Jag är tacksam för hjälp och kloka synpunkter från Simon Davidsson, Ann-Ida Scheiber Gyllenspetz, Magnus Isberg, Tommy Möller, Fredrik Sterzel och författarna till alla de andra bidragen i denna bok.
- 1 Se Holmberg m.fl. (2019), kommentar till 13 kap. 4 § regeringsformen.
- 2 Holmberg m.fl. (2019), kommentar till 13 kap. 4 § regeringsformen.
- 3 Se SOU 1935:21.
- 4 SOU 1963:17, del 2, s. 146.
- 5 Se Holmberg m.fl. (2019), kommentar till 1 kap. 6 § regeringsformen.
- 6 SOU 1963:17, s. 146. Angående bakgrunden till den partiella författningsreformen, inklusive nyansskillnaderna mellan Författningsutredningens och Grundlagberedningens skrivelser om misstroendeinstitutet, se särskilt Sterzel (1999), kap. 1, och Bremdal (2011), kap. 7.
- 7 Se Möller (2023), kap. 5.
- 8 Se Svedelius (1856) och Brusewitz (1938).
- 9 Texten återges i SNS Författningsprojekt (1999), s. 317–318.
- 10 SNS Författningsprojekt (1999), s. 318.
- 11 Se Herlitz (1970).
- 12 Se Herlitz (1934), s. 408. Se också Lindvall (2023), avsnitt 2.3.
- 13 Se Sterzel (1969), s. 15.
- 14 Svedelius (1856), s. 504.
- 15 Se Linnarsson (1943).
- 16 Se t.ex. Sartori (1997), Przeworski m.fl. (2000), Cheibub (2007) och Bergman & Ström (2013). Arend Lijphart utgår i sitt arbete *Patterns of Democracy* (2012) från en något mer sammansatt definition, men även för Lijphart är det första och viktigaste kriteriet att den lagstiftande församlingen kan tvinga regeringen att avgå. Skillnaderna mellan sammansatta och enkla definitioner av parlamentarism diskuteras utförligt i Simon Davidssons brett upplagda studie av parlamentarismens framväxt i Väst- och Öst- och Södra Europa under 1700-, 1800- och 1900-talen (2022).
- 17 Se Lento & Hazan (2022) och Tuttnauer & Hazan (under utgivning). Uppgifterna från dessa två studier har i tabellen kompletterats med uppgifter om ytterligare några länder, vilka bygger på egna efterforskningar.
- 18 Att omröstningarna om kanslern är hemliga framgår av § 4 i Bundestags *Geschäftsordnung*.
- 19 Se Isberg (2019), s. 296–303.
- 20 Tabellen bygger på en sammanställning av uppgifterna i kammarens protokoll och utgår för perioden fram till 2017 från Magnus Isberg förteckningar i Isberg (2007) och Holmberg m.fl. (2019).
- 21 Se Sterzel (1999), s. 50–51.
- 22 Se Sundström (2016).
- 23 Se 6 kap. 3 § regeringsformen.
- 24 Se Teorell m.fl. (2020), s. 123.
- 25 Se Sterzel (1999), s. 52–53.
- 26 Se Prot. 1996/97:32 (fredagen den 22 november 1996).
- 27 Se Prot. 2017/18:5 (fredagen den 15 september 2017).
- 28 Se Lindvall (2023), kap. 5.
- 29 Bet. 2016/17:FiU20, s. 104.
- 30 Se Prot. 1980/81:12 (onsdagen den 22 oktober 1980).
- 31 Se Prot. 2014/15:48 (tisdagen den 20 januari 2015) och Prot. 2015/16:16 (tisdagen den 20 oktober 2015).
- 32 Se Prot. 2019/20:33 (fredagen den 15 november 2019) och Prot. 2021/22:125 (tisdagen den 7 juni 2021).
- 33 Se Prot. 2002/03:3 (onsdagen den 2 oktober 2002).
- 34 Se 1 kap. 6 § regeringsformen.
- 35 Sterzel (1999), s. 46.
- 36 Sterzel (1988).
- 37 Se särskilt Holmberg m.fl. (2019), kommentar till 13 kap. 4 § regeringsformen.
- 38 Tingsten (1940), s. 27.
- 39 Se Mattson (2000) och Lindvall (2023), kap. 7.
- 40 Citatet återges i Herlitz (1970).

## NOTER

- 41 KU 1968:20.
- 42 Sterzel (1969), s. 90 och 93.
- 43 Se t.ex. Petersson (2021). Artikel 67:1 i den tyska grundlagen lyder: *Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen*. Förbundsdagen kan alltså endast uttrycka sitt miss- troende mot förbundskanslern om en absolut majoritet av ledamöterna först väljer en efterträdare.
- 44 Angående reglerna för rege- ringsbildningen, se Hanna Bäck och Jan Teorells kapitel i denna bok.
- Kapitel 7: Statsministeromröst- ning och regeringsbildning**
- 1 Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020).
- 2 Se Rasch, Martin & Cheibub (2015).
- 3 Se t.ex. Teorell, Bäck, Hell- ström & Lindvall (2020), s. 19.
- 4 Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020).
- 5 von Neumann & Morgenstern (1953).
- 6 Se t.ex. Bäck & Hellström (2019).
- 7 Bergman (1995). Cheibub, Martin & Rasch (2021) bekrä-ftar i allt väsentligt detta resul- tat.
- 8 Bäck & Hellström (2019).
- 9 Se t.ex. Crombez (1996); Dodd (1976); Mitchell & Nyblade (2008).
- 10 Se Bäck & Hellström (2019).
- 11 Ström (1990), s. 66.
- 12 Mudde (2007).
- 13 Loxbo (2010).
- 14 Se t.ex. Teorell, Bäck, Hell- ström & Lindvall (2020), s. 19.
- 15 Diermeier & van Roozendaal (1998); Ecker & Meyer (2020).
- 16 De Winter & Dumont (2008); Golder (2010).
- 17 De Winter & Dumont (2008); Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020).
- 18 De Winter & Dumont (2008); Savage (2018); Martin & Stevenson (2010); Diermeier & van Roozendaal (1998). Se även Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020), s. 132 f, för en kritik av tidigare forskning om kontinuitetsregeln.
- 19 Diermeier & van Roozendaal (1998).
- 20 De Winter (1995).
- 21 De Winter & Dumont (2008); Ecker & Meyer (2020).
- 22 Diermeier, Eraslan & Merlo (2003); Laver & Benoit (2014).
- 23 Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020).
- 24 Se t.ex. Mitchell & Nyblade (2008); Ström (1990).
- 25 Se t.ex. Bergman (1995).
- 26 Se t.ex. Teorell, Bäck, Hell- ström & Lindvall (2020).
- 27 Hellström, Bergman & Bäck (2021).
- 28 Vi exkluderar alltså rege- ringsbildningsprocesser som tagit noll dagar i våra ana- lyser, då dessa är fall där en regering suttit kvar utan att någon egentlig regeringsbild- ningsprocess har ägt rum. Se Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020) för mer infor- mation.
- 29 Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020).
- 30 Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020), s. 15 f.
- 31 Laakso & Taagepera (1979).
- 32 Det så kallade *bargaining power fragmentation index* (Ström m.fl. 2003) räknas ut på liknade sätt som effektiva antalet parlamentariska par- tier men använder partiets förhandlingsvikter – s.k. normaliserade Banzhaf-index – snarare än deras mandat- andelar. Indexet räknas ut på följande sätt:  $\frac{b_i}{\sum_{i=1}^n b_i}$ , där  $b_i$  står för förhandlingsvikten för parti  $i$  (Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall 2020).
- 33 Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020); De Lange (2012).
- 34 Bergman (1995).
- 35 Hellström, Bergman & Bäck (2021).
- 36 För att förenkla presentatio- nen har vi här dikotomiserat partisystemegenskaperna fragmentering och extrem- partiets storlek – länder med värden över medelvärdet har här klassificerats som ”höga” och länder med värden under medelvärdet har klassificerats som ”låga”.
- 37 Vi presenterar här så kallade logistiska regressionsanalyser i stället för linjära regressions- analyser, vilket är mer lämpligt när man har en dikotom- beroende variabel.
- 38 Se t.ex. Bergman (1995); Cheibub, Martin & Rasch (2021).
- 39 Se t.ex. Mitchell & Nyblade (2008).
- 40 Se t.ex. Ström (1990).
- 41 I analysen använder vi oss av en ”negativ binominal regres- sion”. Liksom vanlig linjär regression är negativ binomi- nal regression en linjär modell men skiljer sig åt med avse- ende på vilken statistisk för- delning som modellen baseras på. För mer information om den analys vi genomför här, se Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020).
- 42 I de analyser vi presenterar här ingår även fall där ett parti erhöll en majoritet av man- daten i parlamentet – vi kon- trollerar här i stället för den egenskapen (minoritetssitua- tion eller ej). Vi exkluderar de fall där det tog 0 dagar att bilda regering (se Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall 2020).

## NOTER

- 43 Se t.ex. Diermeier & van Roozendaal (1998).
- 44 Laver & Benoit (2014).
- 45 RD prot 1976/77:6, s. 35f; se även Sterzel (1999), s. 101 f.
- 46 RD prot 2022/23:9.
- 47 Petersson (1979), s. 29 och 127.
- 48 RD prot. 1985/86:93.
- 49 RD prot. 1989/90:76; jfr Sterzel (1999), s. 114.
- 50 RD prot. 1982/83:5; RD prot. 1989/90:76; RD prot. 1994/95:5; RD prot. 1995/96:73.
- 51 RD prot. 1982/83:5; RD prot. 1989/90:76; RD prot. 1994/95:5; RD prot. 1995/96:73.
- 52 RD prot. 2014/15:5.
- 53 Ett partiellt undantag utgörs av den obligatoriska statsministeromröstningen efter valet 2018, då V röstade ja (RD prot. 2018/19:2).
- 54 RD prot. 1989/90:76; RD prot. 1994/95:5; RD prot. 1995/96:73; RD prot. 2021/22:36.
- 55 Att det är just dessa ledamöter som avviker från partilinjen framgår inte av Riksdagens protokoll men blev snabbt känt i medierna; det framgår även av den öppna voteringsdatabasen på riksdagen.se.
- 56 RD prot. 2020/21:152; RD prot. 2021/22:33, s. 36.
- 57 Alternativet avstår innebär alltså i båda fallen detsamma som att stödja den sittande, eller föreslagna, statsministern.
- 58 De enda talmän som inte omvalts är Thage G. Peterson, p.g.a. ny riksdagsmajoritet 1991, samt av samma skäl Ingegerd Troedsson, 1994 och Urban Ahlin 2018.
- 59 Se även Isberg (2007), s. 56.
- 60 Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020), s. 218 f.
- 61 Sterzel (1999), s. 104 och 109.
- 62 Sterzel (1999), s. 111.
- 63 Att den andra processen i november 2022 tog sex dagar trots att utfallet redan stod klart, till skillnad från 1996 års fyra dagar, berodde på att en helg kom emellan.
- 64 Jfr Isberg (2007), s. 61 f.
- 65 Om Reinfeldts ”relativitetsprincip”, formulerad redan inför valet 2010 och så småningom stadfäst i ”Decemberöverenskommelsen” efter valet 2014, se Teorell, Bäck, Hellström & Lindvall (2020), s. 93 f.
- 66 RD prot 1980/81:144.
- 67 Bohman (1983), s. 303–310.
- 68 RD prot. 2018/19:16.
- 69 Det kan konstateras att resultatet hade blivit detsamma om alternativet ”avstår” hade fräntagits riksdagsledamöterna vid voteringen. För minoritetsregeringarna hade resultatet då blivit detsamma 1982, 1986, 1990, 1994, 1996 och 2022, och M hade utifrån samma resonemang som ovan kunnat förmås att rösta ja 1981 hellre än att framtvunga extraval. Samma tveksamhet som ifråga om en positivt formulerad omröstningsregel kringgårdar regeringsbildningarna 1978 (hade S kunnat rösta ja?), 1991 (hade Nyd kunnat rösta ja?), 2014 (hade Alliansen kunnat rösta ja?) samt i juli och november 2021 (hade C och V kunnat rösta ja?).
- 70 Noga räknat hade, utifrån röst-siffrorna vid omröstningen, 1979 års regering inte kunnat bildas med vare sig en absolut eller relativ majoritetsregel vid omröstningen, eftersom denna slutade med 170 för, 174 mot, medan 1 avstod (Fälldin själv) och 4 ledamöter var frånvarande. Med en positiv omröstningsregel hade dock rimligen de 4 frånvarande borgerliga ledamöterna slutit upp i kammaren, Thorbjörn Fälldin röstat på sig själv och omröstningen i stället slutat 175–174.
- 71 SOU 1972:15, s. 94 f.
- 72 Petersson (1979), s. 130 f.
- 73 I en motion till riksdagen har Björn Söder (SD) förvisso föreslagit att talmannens rätt att föreslå statsminister borde överflyttas till statschefen (mot. 2022/23:799), men denna motion innehåller inget förslag om att därmed avskaffa statsministeromröstningen

### **Kapitel 8: Kommunernas makt**

- 1 ”I riket finns kommuner på regional och lokal nivå.” (RF 1:7). I detta kapitel avses fortsättningsvis både regioner och primärkommuner när endast ”kommuner” omnämns.
- 2 Sellers, Lidström & Bae (2020); Karlsson (2017a); Lidström (2015).
- 3 Erlingsson m.fl. (2022), kap. 9
- 4 T.ex. Oscarsson (2001); SOU 2008:125, kap. 9.
- 5 Kjellgren (2001); Erlingsson m.fl. (2023); Valforskningsprogrammets faktablad (2022:3).
- 6 SKR 2022; Mörk, Erlingsson & Persson (2019).
- 7 SOU 2022:10; Brorström & Löfström (2022).
- 8 Dir. 2023:73.
- 9 Erlingsson & Wänström (2021), s. 61–64.
- 10 Dahlkvist & Strandberg (1999); Strandberg (1998); Andrén (2007).
- 11 Madell & Lundin (2019), s. 29 ff.; Europarådet (1985).
- 12 Stjernquist & Magnusson (1988), s. 33.
- 13 Strömberg & Norell (1982), s. 11; jfr Strandberg (1998) om statsbundenhet vs. självständighet.
- 14 Kastberg (2019), s. 11; jfr snarlik formulering i Lindquist, Lundin & Madell (2016) s. 20.
- 15 Wenander (2018), s. 48.
- 16 Lundin & Björkman (2020), s. 41.
- 17 Jfr Erlingsson, Sandberg & Bergh (2023).
- 18 Bengtsson & Karlsson (2012).

## NOTER

- 19 Jfr diskussionen om kommunala maktmedel i Norén Bretzer (2021), s. 220 f.
- 20 Lidström (2022); Ladner m.fl. (2019); Ladner, Keuffer & Bastianen (2021).
- 21 Montin (2016); Statskontoret (2023).
- 22 Statskontoret (2023).
- 23 Bäck (2010); Karlsson (2018a).
- 24 Montin (2022).
- 25 Warnling Conradson (1995).
- 26 Lundin (2015).
- 27 Zapata & Malmer (2010).
- 28 Dahl (1989); Maltais, Rosenberg & Beckman (2019).
- 29 Dahl & Tufte (1973); Johansson m.fl. (2007) – jfr Petersson (2003) om medborgarstyre vs. handlingskraft.
- 30 Westerståhl & Strömberg (1983).
- 31 Syssner (2018); Statskontoret (2023).
- 32 Lidström (2022), källa för befolkningsförändringar: SCB.
- 33 Till exempel SOU 2020:8; SOU 2016:48; SOU 2007.
- 34 Karlsson (2013a).
- 35 Erlingsson, Ödalen & Wångmar (2021).
- 36 Jfr Johansson, Karlsson, Johansson & Norén Bretzer (2007), kap. 4.
- 37 Lidström (2018); Erlingsson & Wänström (2021), s. 198 ff.
- 38 Erlingsson, Isaksson & Persson (2021).
- 39 Karlsson & Gilljam (2015).
- 40 Molander (2005); Lidström (2022); Trydegård & Thorslund (2010).
- 41 Karlsson (2015).
- 42 Esping-Andersen (1990); Sellers, Lidström & Bae (2020).
- 43 Karlsson (2022b).
- 44 Edström Fors (2020); Montin (2016); Montin (2022).
- 45 Johansson, Lindgren & Montin (2018).
- 46 Cox & Béland (2013).
- 47 Sundén & Werin (2016); Lindgren (2022).
- 48 Erlingsson & Ödalen (2017).
- 49 Karlsson (2022b).
- 50 Lidström (2022).
- 51 Helmke & Levitsky (2004).
- 52 Lidström (2015), s. 423.
- 53 Karlsson (2006); Bäck (2005); Navarro m.fl. (2018).
- 54 Karlsson (2013b).
- 55 Bäck & Johansson (2000); Bäck (2006).
- 56 Andersson (1973); Bergman (1999); Gidlund (1989); Erlingsson, Karlsson, Wide & Öhrvall (2022).
- 57 Erlingsson, Karlsson, Wide & Öhrvall (2022).
- 58 Karlsson & Gilljam (2015).
- 59 SOU 2012:30.
- 60 Erlingsson, Karlsson, Wide & Öhrvall (2022); Gilljam & Karlsson (2015); Wänström (2018); Bäck (2003).
- 61 Se Hanna Bäck och Jan Teorells kapitel i denna bok om hur regeringsbildning går till på nationell nivå.
- 62 Bäck (1998).
- 63 Karlsson & Gilljam (2015).
- 64 Skoog (2019), kap. 4.
- 65 Se Göran Sundströms kapitel i denna bok för en diskussion om statsförvaltningens konstitutionella roll.
- 66 SOU 1945:38, s. 95; Andersson (1973).
- 67 Bengtsson & Karlsson (2012).
- 68 SOU 2015:24, s. 229.
- 69 Erlingsson, Karlsson, Wide & Öhrvall (2022), kap. 8.
- 70 Karlsson, Rommel & Svensson (2009); Johansson (2022).
- 71 Skoog (2021).
- 72 Karlsson (2018a); Karlsson (2018b).
- 73 Erlingsson, Karlsson, Wide & Öhrvall (2022); Brå (2021).
- 74 Karlsson (2017b), se även Görans Sundströms kapitel i denna bok.
- 75 Blomqvist (2004); Karlsson & Gilljam (2014); Lindh & Johansson Sevå (2018); Klitgaard (2007).
- 76 Lantto (2005); Rombach (1997); Bäck (2000).
- 77 Hartman (2011); Jordahl & Blix (2021); Svallfors & Tyllström (2018).
- 78 Jansson m.fl. (2021); Berlin m.fl. (2022).
- 79 Erlingsson, Karlsson, Wide & Öhrvall (2022); Lundquist (2001).
- 80 Kastberg (2005).
- 81 Svärd (2016); Erlingsson & Thomasson (2020).
- 82 Erlingsson m.fl. (2021); Munis (2022).
- 83 Erlingsson, Öhrvall & Wallman Lundåsen (2023).
- 84 de Fine Licht, Karlsson & Skoog (2023); Karlsson (2022a).
- 85 Ladner, Keuffer & Bastianen (2021).
- 86 SOU 1996:129.
- 87 SOU 2007:93.
- 88 Ibid., s. 57 (min kursivering i citatet).
- 89 SOU 2008:125, s. 538 f.
- 90 Bull & Sterzel (2019), s. 313, (min kursivering i citatet); Erlingsson, Karlsson, Wide & Öhrvall (2022), s. 299 ff.
- 91 Prop. (2009/10:80), s. 213.
- 92 Lidström (2022).
- 93 Nergelius (2022), s. 493.
- 94 Bet. (2016/17:KU10), kap. 6, ”Proportionalitetsbedömning vid inskränkningar av den kommunala självstyrelsen”; jfr. Strandberg (2020), s. 213 f.
- 95 Larsson (2023).
- 96 Elander, Granberg & Montin (2022).
- 97 Feltenius (2011).
- 98 De Widt & Laffin (2018).
- 99 I organisationerna *The Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) med 60 medlemmar från 40 länder, och på

- global nivå i *United Cities and Local Governments* (UCLG) som har över 300 medlemmar.
- 100 Europarådet (1985), Art. 10.
- 101 Feltenius (2015).
- 102 Statskontoret (2023).
- 103 Erlingsson, Karlsson, Wide & Öhrvall (2022).
- Kapitel 9: Styrbar, lagbunden och sannfärdig**
- Jag vill tacka alla de författare i denna bok, och de personer på seminarierna Politik och Förvaltning och Juridik och Politik vid Stockholms universitet som givit värdefulla synpunkter på detta kapitel. Ett särskilt tack till Sten Heckscher, Johan Hirschfeldt, Bengt Jacobsson, Sofia Ekström och Marja Lemne, för noggranna läsningar och värdefulla litteraturtips.
- 1 Bergman & Strøm (2011).
- 2 Gerth & Mills (1970).
- 3 Sannerholm (2020); Johnsson Cornell & Sannerholm (2023).
- 4 Head & Alford (2015); Jacobs-son m.fl. (2015).
- 5 Esping (1994); Page (2008).
- 6 Rothstein (2023); Krick & Holst (2020); Holst & Molander (2019).
- 7 Hysing & Olsson (2012), s. 134 f.
- 8 Wildavsky (1979). Det handlar här inte om att förvaltningen ska göra anspråk på sanningar, utan om en idé att tjänstemän – likt forskare – ska arbeta utifrån gemensamma regler för vad som ska räknas som *giltiga argument* (Hermansson 1999, s. 14).
- 9 Smith & Petersson (2004).
- 10 Hermansson (1999), s. 13.
- 11 Bull (2013); Bergman (2011).
- 12 SOU 1983:39, s. 35; Stjernquist (1984), s. 215; Nilsson (1984), s. 302.
- 13 Bull & Sterzel (2023), s. 278 f.
- 14 Wenander (2015), s. 428.
- 15 Bull & Sterzel (2023), s. 175.
- 16 SOU 1972:15, s. 195.
- 17 Prop. 1973:90, s. 396.
- 18 En paragraf handlar om att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till kommuner, andra juridiska personer och enskilda individer (RF 12:4) och två om regeringens befogenheter att besluta om dispens och nåd (RF 12:8 och RF 12:9). En paragraf stadgar att regeringen kan bemyndiga förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter (RF 8:10), en att riksdagen i lag kan avsätta statliga tillgångar till särskild förvaltning (RF 9:8), en att regeringen får ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse (RF 10:2), en att krav på svenskt medborgarskap vid anställning vid, eller utövning av uppdrag åt, myndighet måste fastställas i lag (RF 12:6) samt en att bestämmelser om statligt anställdas rättsställning meddelas i lag (RF 12:7).
- 19 En Regeringskansliet (RF 7:1), fyra Riksbanken (RF 9:13–16), en riksdagens ombudsmän (RF 13:6) och tre Riksrevisionen (RF 13:7–9). RF 12:6 stadgar också att riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern och riksrevisorerna ska vara svenska medborgare.
- 20 Utöver demokratisk styrbarhet (eller representativ demokrati), maktens lagbundenhet (eller legalism) och professionalitet vilar förvaltningens legitimitet, enligt Bo Rothstein (2010), även på värdena korporatism, brukarinflytande och marknad.
- 21 Tidigare JO, tillika f.d. regeringsrådet, Bertil Wennergren har dock, i ett säreget uttalande, menat att RF 12:1 inte i sig innebär att myndigheterna har lydnessplikt gentemot regeringen, då formuleringen ”under regeringen lyder”, endast betyder att myndigheterna ”hör till” eller ”sorterar under” regeringen. Att myndigheterna även har
- att lyda regeringen måste man, enligt honom, läsa sig till i förarbetena till regeringsformen (Wennerberg, 1998, s. 107–111).
- 22 Vid ministerstyre kan en enskild minister ensam bestämma vad en myndighet ska göra och blir då också ensamt ansvarig för vad myndigheten gör.
- 23 SOU 1972:15, s. 195; Bremdal (2013), s. 48.
- 24 Prop. 1973:90, s. 297; Andersson (2004); Stjernquist (1984), s. 222, 224; Bull (2013), s. 35.
- 25 Jfr Wenander (2016), s. 70.
- 26 Persson (2011), s. 646.
- 27 Prop. 1973:90, s. 235. Normmässigheten, som har sin grund i legalitetsprincipen i RF 1:1, finns också uttryckt i förvaltningslagens femte paragraf, som stadgar att ”En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen”. Där slås också en proportionalitetsprincip fast om att en åtgärd aldrig får vara mer långtgående än nödvändigt.
- 28 Myndighetsutövning avser åtgärder som ger uttryck för statens maktbefogenheter – att besluta om förmån, skyldighet eller tvångsåtgärd – gentemot enskild (Bull 2013, s. 35).
- 29 Noterbart är att ordet ”lag” i RF 12:2 omfattar även ”regeringsförordning eller andra författningar av lägre valör än lag och av sedvanerätt” (KU 1973:26, s. 71; prop. 1973:90, s. 293, 398). Utanför RF 12:2 faller dock regeringens förordningar som inte är verkställighetsföreskrifter av lag.
- 30 Wenander (2016), s. 66.
- 31 Wenander (2019), s. 135; Wenander (2016), s. 61; SOU 2011:81, s. 45.
- 32 Prop. 1973:90, s. 293, 297.
- 33 Se Persson (2011, s. 642) för exempel på olika detaljerade uppdrag i regleringsbrev, t.ex. att Statens järnvägar under år 2010 skulle överlämna ett

## NOTER

- porträtt av en tidigare generaldirektör till Statens konstråd. Ett exempel är också när regeringen, som ett svar på det försämrade säkerhetsläge som orsakades av koranbränderna sommaren 2023, genom ett beslut gav Polisen i uppdrag att intensifiera arbetet med kontroller vid inre gräns (Polisen 2023). Ett annat exempel är när regeringen 2010, genom ett särskilt beslut, beordrade Sida att ”ha utsänd personal stationerad i Irak (Bagdad) samt ha utsänd personal i Afghanistan (Kabul) i minst samma omfattning som vid utgången av 2009” (Regeringen 2010); se Sundström (2022, s. 125 f.).
- 34 Wenander (2015), s. 446.
- 35 Prop. 1978/79:195, s. 40.
- 36 Bestämmelsen i RF 1:9 har alltså två led: ett som handlar om att ”beakta allas likhet inför lagen” och ett som handlar om att ”iaktta saklighet och opartiskhet”. Det första ledet slår fast likhetsprincipen, det andra objektivitetsprincipen. Detta är närbesläktade, men språkligt skilda, principer (jfr Bull 2020, s. 105 f.). En tjänsteman har således i sin tjänsteutövning att *både* följa regler och handla sakligt (Wennerberg 1998, s. 107). Jfr formuleringen i 1809 års RF (16 §) som stadgade att kungen har att styrka både ”rätt” och ”sanning”. När objektivitetsprincipen slås fast i förvaltningslagen nämns heller inte likhetsprincipen utan enbart att myndigheten ska vara saklig och opartisk (5 §, se även 32 §). Någon medveten åtskillnad mellan likhets- och objektivitetsprincipen tycks dock inte har gjorts i samband med att RF 1:9 omformulerades 1976 (se Bull 2020, s. 102 f.).
- 37 Bull & Sterzel (2023), s. 181; Stjernquist (1984), s. 211.
- 38 Prop. 1973:90, s. 393.
- 39 Prop. 1973:90, s. 156; SOU 1972:15 s. 76, 119 f.
- 40 Lundell m.fl. (2012), s. 291; Bull (2013), s. 50.
- 41 Lundquist (1998 och 2012); Bull (2017); Ahlbäck Öberg (2022); Sannerholm (2020).
- 42 Wockelberg (2003), s. 29.
- 43 Stjernquist (1984), s. 217; även Wennergren (1998), s. 104; Wenander (2015), s. 427.
- 44 Bull (2013).
- 45 Meddelarfriheten regleras i dels i tryckfrihetsförordningen, som ger rätt att meddela uppgifter i tryckt skrift, dels yttrandefrihetsgrundlagen, som ger rätt att meddela uppgifter i radio- och TV-sändningar.
- 46 Prop. 1973:90, s. 393, min kursivering; jfr SOU 2008:118, s. 178.
- 47 Premfors m.fl. (2009), kap. 2.
- 48 Niemann (2013); Sundström (2022).
- 49 Bull & Sterzel (2023), s. 13 ff.
- 50 Mellbourn (1986), s. 8 ff.
- 51 Ibid., s. 12 f.
- 52 Bull (2004), s. 72 f.; Smith & Petersson (2004), s. 20 f. Förarbeten är allmänt viktiga när svenska förvaltningsmyndigheter och domstolar tolkar förordningar (Hirschfeldt, 2012). Det gäller inte minst vid tolkning av bestämmelser i regeringsformen, som sällan hamnar under domstols prövning och därför nästan aldrig förses med vägledande auktoritativa avgöranden (Lundell m.fl. 2012, s. 292). I stället för domstolar skapar konstitutionsutskottet ofta praxis genom uttalanden i samband med till exempel dess årliga granskning av statsrådets tjänsteutövning (Bremdal 2013, s. 47 f.).
- 53 Prop. 1973:90 s. 200.
- 54 Wenander (2015).
- 55 Prop. 1978/79:195, s. 40. Således är det mer sällan använda begreppet ”lagprövningsskyldighet” mer korrekt än det vanligare förekommande begreppet ”lagprövningsrätt”.
- Dessutom gäller prövningen inte bara lagar, utan alla formella normer i regelhierarkin – EU-lag, grundlag, lag, förordning, myndighetsföreskrift – varför det mest korrekta begreppet torde vara ”normprövningsskyldighet”.
- 56 Prop. 1978/79:195, s. 41.
- 57 Ibid., s. 40 f.
- 58 Ibid., s. 42.
- 59 SOU 1983:39, s. 8 ff.
- 60 Ibid., s. 96
- 61 Ibid., s. 98.
- 62 Ibid., s. 98 f.
- 63 Ibid., s. 100.
- 64 Ibid., s. 100.
- 65 SOU 1985:40, s. 38.
- 66 Ibid., s. 43 f., kursiverat i original.
- 67 Ibid. s. 95 f.
- 68 Se Söderlind & Petersson (1988), s. 73 ff.
- 69 Ragnemalm (1986); se även Strömholm (1986).
- 70 Ragnemalm (1986), s. 1, 7.
- 71 Ibid., s. 10.
- 72 Ibid., s. 11 f.
- 73 Ibid., s. 12.
- 74 Prop. 1986/87:99; KU 29; rskr 226.
- 75 Prop. 1986/87:99, s. 26.
- 76 Ibid., s. 27.
- 77 KU 1986/87:29, s. 13 f.
- 78 Tex. Ragnemalm (2004); Bull (2013); Ahlbäck Öberg (2020).
- 79 T.ex. Heckscher (2008), s. 150; SOU 2007:75 s. 131.
- 80 Bremdal (2013), s. 49.
- 81 SOU 1983:39, s. 97.
- 82 Heckscher (2008), s. 146; Bull (2013), s. 40 f.
- 83 Se SOU 2021:25, s. 174–177.
- 84 Bremdal (2013).
- 85 SOU 1997:57.
- 86 SOU 2007:75.
- 87 SOU 2008:118.
- 88 Se exempelvis Bull (2013), s. 51–53; Bull (2004), s. 81–83.

## NOTER

- 89 Jacobsson & Sundström (2006); Tallberg m.fl. (2010).
- 90 Jacobsson & Sundström (2006), kap. 5.
- 91 Ur SOU 1993:80, s. 225 ff.
- 92 Ibid., s. 16 f.
- 93 Statskontoret (1996), s. 13 ff., 19, 29, 84.
- 94 Ibid., s. 17, 19 f.
- 95 Ds 1993:44 s. 15.
- 96 Ibid., s. 31.
- 97 Ds 1995:21, s. 44.
- 98 SOU 2007:75, s. 134 f.
- 99 SOU 2008:118, s. 83.
- 100 SOU 2007:75, s. 134; SOU 2008:118, s. 84.
- 101 Prop. 2009/10:80, s. 120.
- 102 Ibid., s. 147.
- 103 Söderlind & Petersson (1988), s. 22; Premfors m.fl. (2009), kap. 13.
- 104 Sundström (2019); Ivarsson Westerberg (2022).
- 105 Se SOU 1979:61.
- 106 SOU 1978:52.
- 107 SOU 1979:31.
- 108 Prop. 1978/79:111.
- 109 SFS 1980:900.
- 110 Marcusson (2020), s. 18.
- 111 Mellbourn (1986), s. 20.
- 112 Wockelberg (2003), s. 79.
- 113 Andersson m.fl. (2017), kap. 2.
- 114 Prop. 1991/92:13.
- 115 Regeringen (1985), s. 8.
- 116 Ibid. s. 11, 13.
- 117 Feldt (1991) s. 41, 339 f.
- 118 Premfors (1996).
- 119 Hood (1991).
- 120 Andersson m.fl. (2017), kap. 2.
- 121 SOU 2007:75; Karlsson (2017); Ahlbäck Öberg (2018); Sundström (2019).
- 122 Ehn & Sundström (2020); Ahlbäck Öberg (2022), s. 202.
- 123 Statskontoret (2016).
- 124 Andersson m.fl. (2017), kap. 2.
- 125 SOU 1993:16.
- 126 Pierre (1999), s. 13.
- 127 Se prop. 1999/2000:140, s. 46.
- 128 Ek Österberg (2020).
- 129 Jacobsson m.fl. (2019).
- 130 Andersson m.fl. (2017).
- 131 Forssell & Jansson (2000); Brunsson (2011).
- 132 Prop. 1986/87:99; prop. 1987/88:150 bil. 1, s. 68 ff.
- 133 Sundström (2003).
- 134 Prop. 1986/87:99, s. 66 f.; RRV (1996), s. 220 f.
- 135 Se t.ex. Björkman (2023).
- 136 Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.
- 137 Hall (2020); Ivarsson Westerberg (2020).
- 138 Statskontoret (2010); Tarschys (2012); Statskontoret (2022), s. 26.
- 139 Holmberg & Henning (2003); Hall (2015), s. 213.
- 140 Holmqvist (2017).
- 141 Eriksson & Ivarsson Westerberg (2021); Hall (2015), s. 215.
- 142 Uppmaningen till myndigheterna att samverka med varandra är numera förlagd till lag, förvaltningslagen (SFS 2017:900), 8 §.
- 143 SOU 1997:57, s. 9.
- 144 Ibid., s. 25.
- 145 Tarschys (2002); Lindgren (2014); Montin (2015).
- 146 ST (2021); Lundquist (1998 och 2012).
- 147 Hall (2012).
- 148 Forssell & Ivarsson Westerberg (2014).
- 149 Agevall m.fl. (2017); Ahlbäck Öberg m.fl. (2016); Hall (2020).
- 150 SOU 2007:75; Bornemark (2018).
- 151 Jacobsson m.fl. (2019).
- 152 Hartman (2011); Molander (2017); Andersson m.fl. (2014).
- 153 Pierre & Sundström (2009).
- 154 SOU 2007:75.
- 155 Sundström (2016).
- 156 SOU 2013:40.
- 157 Sundström (2016); Statskontoret (2016a).
- 158 Ahlbäck Öberg m.fl. (2016); SOU 2018:47; SOU 2019:43.
- 159 Eklund & Kellman (2013); Björk & Tengblad (2023); Brorström (2023).
- 160 Ahlbäck Öberg & Sundström (2020).
- 161 Både granskningen av Transportstyrelsens upphandling av IT-drift 2017, ”IT-skandalen” (Ds 2018:6) och granskningen av korruptionshärvan på Fastighetsverket 2016 (Statskontoret 2017) visade att en företagskultur hade utvecklats inom delar av de båda myndigheterna (se Sannerholm 2020).
- 162 SOU 2023:12, s. 194.
- 163 Hermansson (1999), s. 17.
- 164 Förtroendebaremtern (2023).
- 165 Rothstein (2015).
- 166 Se till exempel Hall (2015); Sundström (2022).
- 167 Se Hall (2015, s. 194–200) som skriver om en ”stabsstrategi” från regeringens sida, där vissa myndigheter numera arbetar så nära Regeringskansliet att de i praktiken har blivit en del av detsamma. Se även Sannerholm (2020, s. 124–150).
- 168 ST 2021 och 2014; Sannerholm (2020); Ehn (2020); Hultman 2022; Lenas (2023); Weidby (2021); Dahlin (2023).
- 169 Se Hall (2015, s. 206), som menar att myndigheterna har ”blivit mer av ’chefsvälden’, generaldirektören är oftast synonym med myndigheten”.
- 170 Sannerholm (2020), s. 106, 137 f., 153, 175; Persson (2011); Statskontoret (2018); Bengtsson (2010).
- 171 Djurberg Malm & Sannerholm (2022), s. 12; Sannerholm (2020), s. 150.
- 172 Sannerholm (2020), s. 97.
- 173 Sannerholm (2020) s. 262. Även Polisens agerande i

## NOTER

- samband med koranbränningarna 2023, där den, enligt Nils Funcke (2023), ”visade en sällan skådad lyhördhet för politiska signaler”, vittnar om denna utveckling.
- 174 Jacobsson (2017); Sannerholm (2020); Marcusson (2017); Bromley & Meyer (2017).
- 175 Lundquist (1998); Diefenbach (2009).
- 176 Jfr Lundell m.fl. (2012), s. 292.
- 177 Ahlbäck Öberg & Sundström (2020).
- 178 Bremdal (2013).
- 179 Isaksson (2006); Ögren (2005).
- 180 Se till exempel Riksrevisionen (2010 och 2017); Edström Fors (2020).
- 181 Bull (2020) s. 112–132.
- 182 Bäck & Hellström (2022); Bale & Bergman (2006).
- 183 Jacobsson & Sundström (2023).
- 184 Scherman (2019).
- 185 Lejon m.fl. (2023).
- 186 Denna paragraf innehöll även bestämmelser om svenskt medborgarskap för olika statliga tjänster. Detta regleras i dag i två särskilda paragrafer, RF 12:6 och RF 12:7.
- Kapitel 10: Ett mer europeiskt Sverige**
- 1 Om de så kallade påskupploppen, se SvD 2022-12-29 Påskkravallerna: ”Utspilet kritiserar: Mycket olämpligt”. Om den så kallade Snippandomen, se SvD 2023-03-24 ”Snippandomen: HD vill ha svar om snippandomen”.
- 2 Om den så kallade Lilla hjärtat-domen, se SvD 2021-10-21; ”Lilla hjärtat-tragedin: ’Detta ska inte ske igen’”.
- 3 Se utvisningsdomen från Eksjö tingsrätt i SvD 2023-03-23; Buletin-TV: ”Oscar Sjöstedt (SD) om Eksjö tingsrätts utvisningsdom”.
- 4 Jämför SOU 2023:12, s. 119.
- 5 Det gäller bland annat hur domare utnämns, vid vilken ålder en domare måste pensioneras och hur disciplinförfaranden är utformade.
- 6 Södersten (2017). I den senaste fördragsprocessen fälldes Polen för att ha brutit mot EU:s rättsstatsprincip, se EU:C 2023:442, 5 juni 2023, för en kommentar se Lag och avtal, nr 4/2023, ”Fördragsbrott att ge politiska domare sämre anställningsvillkor”.
- 7 Grezeda mot Polen, Europadomstolens dom den 15 mars 2022.
- 8 Styrman, Agneta, ”Israel: rege- ringsattack mot rättsstaten”, Utrikesmagasinet, Utrikespolitiska institutets nättidning, 2023-01-16.
- 9 Dir. 2020:11.
- 10 SOU 2023:12 och dir. 2020:11.
- 11 Jämför SOU 2023:12.
- 12 Anders Eka talade – på ett seminarium anlitat av Stiftelsen Rättsfonden – om det yttre och inre oberoendet som ska säkerställas genom kapitel 11. Det yttre avser relationen till riksdag och regering och det inre hur en domstol är organiserad, bl.a. vilka anställningsformer och vilken anställnings- trygghet som finns. Båda dessa oberoenden garanteras av regleringen i 11 kap, se Exelin (2018), s. 181.
- 13 Bull och Sterzel (2023), s. 256.
- 14 Se SOU 1991:106, där det på- pekas att domstolarna har en särställning i förhållande till andra samhällsorgan, SOU 1994:99, SOU 2000:99, SOU 2008:125 och SOU 2011:42.
- 15 Prop. 2009/10:80, s. 120.
- 16 Det bygger också på att frågor som rör regeringsformen (och rättsstaten) kan tas upp till domstolarnas prövning. Många rättsfrågor hamnar aldrig på domstolarna (sådana som rör till exempel kap. 3, 4, 5 och 6 RF), vilket medför att uttolk- ningen av sådana rättsregler i praktiken beror på hur riksdagen väljer att tillämpa dem.
- 17 SOU 2023:12, s. 59, 119 och 215 ff.
- 18 SOU 2023:12, s. 287 ff.
- 19 SOU 2023:12, s. 287.
- 20 SOU 2023:12, s. 288.
- 21 Dir. 2023:83.
- 22 Dir. 2023:83, s. 4.
- 23 Prop. 2009/10:80.
- 24 Grundlagskommittén föreslår även – förutom ett stärkt skydd för domstolarnas oberoende – att det ska bli svårare att ändra grundlagarna, se SOU 2023:12, s. 183 ff.
- 25 Dock fanns den med i 11 kap. 2 § RF fram till 2010, se prop. 2009/10:80, s. 127.
- 26 Bull och Sterzel (2023), s. 259.
- 27 Eka m.fl. (2018), s. 440.
- 28 Prop. 2009/10:80, s. 127.
- 29 Som i dag anges i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.
- 30 SOU 2023:12, s. 401 ff., särskilt s. 412.
- 31 Bull och Sterzel (2023), s. 259, använder ordet maktindelning i sammanhanget.
- 32 Lagrådets yttrande 2021-09-16 jämfört med HFD 2022 ref. 50.
- 33 Bull och Sterzel (2023), s. 260.
- 34 Genom förslagen flyttas också vissa bestämmelser till andra paragrafer i kapitlet.
- 35 Se prop. 2009/10:80.
- 36 Prop. 2009/10:80.
- 37 Se t.ex. Åhman (2023).
- 38 Sterzel (2002), s. 88.
- 39 Se Melin och Lindskog, SvD 2023-08-17, ”Domstolarna bör vara den tredje statsmakten”. I debattartikeln föreslår de att principen om maktindelning ska skrivas in i regeringsformen.
- 40 Prop. 1979/80.
- 41 Detta avsnitt bygger till stora delar på Åhman (2023), s. 78–81.



- 42 Mål C-64/16 Associacao Sindical dos Juizes Portugueses mot Tribunal Contas och mål C-216/18 PPU Minister for Justice and Equality.
- 43 Jämför Åhman (2011).
- 44 Se 93/94:KU21, s. 29.
- 45 Bernitz och Bernitz (2023).
- 46 Om svenska domstolar och förhandsavgöranden, se Bernitz (2021). Svenska domstolars skyldighet att lämna förhandsavgöranden anges dock numera i en särskild lag (2006:502) med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från EU-domstolen.
- 47 Wiklund uttryckte detta redan 1995 (s. 402): ”EG-rättens intensiva penetration av de nationella rättssystemens struktur har lett till en dramatisk förändring av den konstitutionella statusen hos nationella domstolar. [...] Den svenska konstitutionella tradition som hyllar folksuveränitetens och riksdagens primat kommer gradvis att förlora sitt inflytande.”
- 48 Hirschfeldt (2009), s. 146.
- 49 Prop. 2009/10:80, s. 119 f.
- 50 Se t.ex. Lysén (2020) s. 609. I anförd arbete skriver han: ”EKMR och EU-rätten utgör tillsammans den basala rättsliga plattformen för domstolsväsendet och domarnas ställning, där samtliga EU-stater är parter till EKMR. Den mer exakta utformningen byggd på de nämnda instrumenten varierar något mellan EU-staterna enligt inhemsk rättstradition; även hos många andra rättsstatsländer såsom USA återfinns också denna grundläggande rättsliga plattform.”
- 51 Jämför Eka m.fl. (2018), s. 429.
- 52 Dir. 2020:11 och Ju 2020:4, 2020 års grundlagskommitté. Se SOU 2023:13.
- 53 Dir. 2020:11, s. 6 ff.
- 54 Dir. 2020:11, s. 9 ff.
- 55 SOU 2023:12, s. 215 ff.
- 56 HFD 2017 ref. 53.
- 57 HD:s beslut den 22 december 2022 i mål Ö 5978-21.
- 58 Prop. 1978/79:195, s. 66.
- 59 Se bl.a. KU 1978/79:39, s. 13. KU angav att riksdagens bedömning skulle respekteras så länge den höll sig inom ramen för en möjlig grundlagstolkning.
- 60 Eka m.fl. (2018), s. 466 ff.
- 61 Prop. 2009/10:80, s. 147.
- 62 Se till exempel rättsfallen NJA 2014 s. 332 (Torne älv), NJA 2018 s. 753 (Parkfastigheten) och NJA 2021 s. 215 (Raplåten).
- 63 Tommy Möller skriver i ett kapitel i denna bok om judikaliseringen och dess innebörd.
- 64 Mattsson (2014), s. 587. Se betänkande avseende klimaträtt; SOU 2022:21.
- 65 UNECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.
- 66 Se 16 kap. 13 § MB.
- 67 Se SOU 2013:12.
- 68 Se t.ex. Wersäll (2014), s. 1–8.
- 69 Det gäller inte enbart att 2 kap. RF fått ökat genomslag i praktiken – Europarättens genomslag har också ökat, liksom i praktiken olika FN-konventioners betydelse (t.ex. FN:s konvention om barnets rättigheter).
- 70 Prop. 2017/18:186.
- 71 Se särskilt Lagrådets yttrande 2017-09-06.
- 72 Prop. 2017/18:186, s. 85 ff.
- 73 Se Aurora-målet som anhängiggjorts vid Nacka tingsrätt, Eriksson i SvD 2022-06-12, ”Unga tar juridiken som vapen – stämmer staten och Röttorp”, SvD 2023-09-18, ”Allt är inte rättigheter”.
- 74 Se Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, 2021-07-06, Mål M 1579-20.
- 75 Promemoria: Regeringsprövning av kalkstenstakter i undantagsfall, M2021/01600, augusti 2021
- 76 Lagrådets yttrande 2021-09-16.
- 77 I beslut den 18 november 2021.
- 78 HFD 2022 ref. 50.
- 79 Punkten 16 i domen.
- 80 SOU 2023:12, s. 119.

### Kapitel 11: Regeringsformens parlamentariska förankring

Synpunkter på innehållet har lämnats av bland andra Johan Hirschfeldt och Michele Micheletti.

- Petersson (2009).
- Anton (1969).
- Johansson (1992).
- Tingsten (1945).
- RF 8 kap. 14 §.
- Lutz (1994).
- Lijphart (2012).
- Ferejohn (1997); Lorenz (2005); Rasch & Congleton (2006); Elkins, Ginsburg & Melton (2009); Elkins & Melton (2015); Bucur & Rasch (2019); Albert (2019).
- Bucur & Rasch (2019), s. 159.
- Rasch & Congleton (2006); Ginsburg & Melton (2015); Bucur & Rasch (2019); Albert (2019).
- SOU 2023:12, s. 173–174.
- Se t.ex. MR-styrelsens inlägg på DN debatt 24/3 2018.
- Schweiz ingår inte i sammanställningen i SOU 2023:12, men enligt den schweiziska författningens artikel 195 krävs både folkets och kantonernas samtycke (alltså i en folkomröstning) för att en författningsändring ska få laga kraft.
- Noga räknat finns *möjligheten* att ändra grundlagen utan krav på kvalificerad majoritet även i Frankrike och Italien, men i det franska fallet krävs då en folkomröstning, och i det italienska kan en folkomröstning i så fall framtvingas om minst en femtedel av ledamöterna i någon av kamrarna, 500 000 väljare eller fem regionala råd

## NOTER

- så kräver. Se SOU 2023:12, s. 160–162.
- 15 Rasch & Congleton (2006), s. 331.
- 16 I Finland och Estland finns samtidigt möjligheten till en procedur för brädslande ändringar, som inte kräver mellanliggande val men i gengäld ett förhöjt krav på kvalificerad majoritet.
- 17 RF 8 kap. 16 §.
- 18 De svenska ändringsreglerna är ämne för ett pågående forskningsprojekt under ledning av Mikael Ruotsi vid Uppsala universitet: ”Grundlagen som ett värn för demokrati och rättsstatliga principer: regler om ändring av grundlag och möjligheter till rättslig kontroll.”
- 19 Ginsburg & Melton (2015), s. 699.
- 20 Albert (2019), s. 110–119.
- 21 Dir. 2021:80.
- 22 SOU 1963:17, s. 29.
- 23 SOU 1967:26, s. 96.
- 24 SOU 1975:75, s. 52.
- 25 Dir. 1984:23, återges i SOU 1987:6, s. 306 f.
- 26 Prop. 1987/88:22.
- 27 Prop. 1994/95:100, 2.1 Grundlagsfrågor m.m.
- 28 Prop. 1993/94:114; för en snarlik formulering se prop. 1993/94:115.
- 29 Dir. 1999:71, beslut vid regerings­sammanträde den 2 september 1999.
- 30 Dir. 2000:21, beslut vid regerings­sammanträde den 16 mars 2000.
- 31 Kommittéhandboken Ds 2000:1, s. 10. Förordet är daterat oktober 1999.
- 32 Dir. 2004:96.
- 33 Dir. 2011:97.
- 34 Dir. 2014:90.
- 35 Dir. 2020:11.
- 36 Dir. 2020:30.
- 37 Dir. 2021:80.
- 38 Dir. 2023:83.
- 39 SOU 1967:26, s. 96.
- 40 Prop. 1993/94:115, s. 6.
- 41 Dir. 2004:96.
- 42 SOU 2001:19, s. 316.
- 43 Bet. 2000/01:KU11, rskr. 2000/01:149, dir. 2004:96.
- 44 Bet. 2000/01:KU11, rskr. 2000/01:149, dir. 2004:96.
- 45 Bet. 2017/18:KU36, SOU 2023:12, s. 105.
- 46 Bet. 2003/04:KU13, dir. 2004:96.
- 47 Dir. 2004:96, SOU 2008:125.
- 48 Nilsson (2023), s. 18 (Hirschfeldt) och s. 21 (von Sydow).
- 49 Nilsson (2023), s. 16.
- 50 Nuder (2008), s. 180; Blomgren (2011), s. 275.
- 51 Nilsson (2023), s. 16.
- 52 Dir. 2023:83.
- 53 SOU 1967:26, s. 240 ff.
- 54 KU 1968:20.
- 55 Prot. AK 1968:27, s. 114.
- 56 von Sydow (1989), s. 249, not 19.
- 57 Prot. AK 1969:6, s. 17.
- 58 SOU 1972:15.
- 59 KU 1973:26.
- 60 Prot. 1973:112.
- 61 Prot. 1974:30, s. 63.
- 62 ”Våra grundlagar”, information från justitiedepartementet, 1974.
- 63 Prot. 1974:30, s. 51.
- 64 Prot. 1974:30, s. 83.
- 65 Prot. 1974:30, s. 139.
- 66 SOU 2008:125.
- 67 Blomgren (2011), s. 276–277.
- 68 Blomgren (2011), s. 277.
- 69 SOU 2007:85, s. 97.
- 70 Blomgren (2011), s. 279.
- 71 Blomgren (2011), s. 280–281.
- 72 Nilsson (2023), s. 48.
- 73 Nilsson (2023), s. 25 och 49.
- 74 SOU 2008:125, s. 4.
- 75 Prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19.
- 76 Bet. 2010/11:4, s. 12.
- 77 SOU 2023:12, s. 611–614.
- 78 Det är något (men bara något) vanligare med voteringar (i stället för acklamation) kring vilande beslut (71,1 procent) jämfört med slutliga beslut (66,7 procent).
- 79 KU 1975/76:56; RD prot. 1975/76:150.
- 80 KU 1977/78:36.
- 81 Även om vi här har utelämnat ändringar av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen framgår av sammanställningen i SOU 2023:12, bilaga 3, att något motsvarande aldrig inträffat ifråga om ändring av dessa grundlagar heller.
- 82 Mot. 1991/92:K201 av Bertil Fiskesjö m.fl. (C) och 1991/92:K222 av Gudrun Norberg (FP).
- 83 Bet. 1992/93:KU05.
- 84 Prot. 1992/93:31.
- 85 Prot. 1992/93:31.
- 86 Bet. 1994/95:KU8.
- 87 Prot. 1994/95:28.
- 88 SOU 2020:45, s. 375.
- 89 von Neumann & Morgenstern (1953); Riker (1962).
- 90 Axelrod (1970); De Swaan (1973).
- 91 Hermerén (1970); van Roozendaal (1990; 1992).
- 92 Tsebelis (2002).
- 93 RF 2 kap. 22 §.
- 94 RF 4 kap. 12 §.
- 95 RF 8 kap. 14 §.
- 96 SOU 2023:12, s 189 ff.

### **Kapitel 12: En regeringsform även för orostider?**

- 1 Se för översikter Hirschfeldt (2020), Hirschfeldt & Petersson (2020) och SOU 2023:75. Texten i detta kommittébetänkande har under min ledning utarbetats av kommitténs sekreterare kanslirådet Johan Jansson och hovrättsassessorn Agnes Morin. Jag är för arbetet

## 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

## Kapitel 2: Från folksuveränitet till maktindelning

### Offentligt tryck

SOU 1963:17. *Sveriges statskick, Del 2 Motiv. Förslag till regeringsform*. Betänkande avgivet av Författningsutredningen.

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 1993:40. *Fri- och rättighetsfrågor. Delbetänkande av Fri- och rättighetskommittén*.

### Litteratur

Ahlbäck Öberg, Shirin & Helena Wockelberg (2015). "The Public Sector and the Courts", i Jon Pierre, ed., *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Algotsson, Karl-Göran (1987). *Medborgarrätten och regeringsformen. Debatten om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen under 1970-talet*. Stockholm: Norstedts.

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

Barrling, Katarina & Sören Holmberg, red., (2018). *Demokratis framtid*. Stockholm: Sveriges Riksdag.

Bergman, Fredrik (2020).

"Rättighetsfrågornas nya roll i Sverige", i Olof Ehrenkrona, red., *Partiernas vägskaal. Ett nytt politiskt landskap i Sverige och Finland*. Stockholm: Appell Förlag.

Bull, Thomas & Fredrik Sterzel (2008). *Regeringsformen – en kommentar*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Dahl, Robert (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.

Elster, Jon & Rune Slagstad, eds., (1988). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fukuyama, Francis (2022). *Liberalism and its Discontents*. London: Profile Books Ltd.

Hermansson, Jörgen (1999). "Om att tämja folkmakten", i Erik Amnå, red., *Maktindelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I. SOU 1999:76.

Holmberg, Erik & Nils Stjernquist (2003). *Vår författning*. Trettonde upplagan. (Reviderad av Magnus Isberg och Göran Regner). Stockholm: Norstedts Juridik.

Holmström, Barry (1998). *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.

Jacobsson, Kerstin (1997). *Så gott som demokrati. Om demokrati-frågan i EU-debatten*. Umeå: Borea förlag.

Lagerroth, Fredrik (1975). *Vår nya författning och frihetstidens*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Leander, Cornelia (2022). "Assessing pariah status: Concept operationalization and the case of the Sweden Democrats". *Scandinavian Political Studies*, vol. 45, nr 3.

Magnusson, Göran (2004). "Regeringsmakten måste bli starkare: en ny grundlag". *Sydsvenska Dagbladet*, 16 januari.

Mattson, Ingvar (2001). *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual?* Andra upplagan. Stockholm: SNS förlag.

Mattson, Ingvar (2023). "Finansmakten", i Ingvar Mattson & Olof Petersson, red., *Svensk författningspolitik*. Sjätte upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Melin, Mats & Stefan Lindskog (2023). "Domstolarna bör vara den tredje statsmakten". *Svenska Dagbladet*, 17 augusti.

Möller, Tommy (2005). *Folkomröstningar*. Stockholm: SNS förlag.

Möller, Tommy (2023). *Svensk politisk historia: Strid och samförstånd under tvåhundra år*. Femte upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Nergelius, Joakim (1996). *Konstitutionellt rättighetsskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. Stockholm: Fritzes förlag.

Nuder, Pär (2008). *Stolt men inte nöjd – en kärleksförklaring till politiken*. Stockholm: Norstedts.

## REFERENSER

- Petersson, Olof & Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm (1997). *Demokratirådets rapport 1997: Demokrati över gränser*. Stockholm: SNS förlag.
- Petersson, Olof (1999). "En demokratisk och handlingskraftig rättsstat", i Lena Marcusson, red., *Festskrift till Fredrik Storz*. Uppsala: Iustus förlag.
- Rönström, Emma (1997). "Forskardebatten kring 1809 års regeringsform – Till frågan om grundlagens härkomst". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 4.
- Storz, Fredrik (2009). *Författning i utveckling. Tjugo studier kring Sveriges författning*. Uppsala: Iustus förlag.
- Teorell, Jan (2020). "Är den liberala demokratin i Sverige hotad?", i Olof Ehrenkrona, red., *Partiernas vägsäl. Ett nytt politiskt landskap i Sverige och Finland*. Stockholm: Apell förlag.
- Sydow, Björn von (1989). *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tidens förlag.
- Wersäll, Fredrik (2017). "Ökad domarmakt och makten över domstolarna". *Svensk Jurist-tidning*, nr 3.
- Zakaria, Faared (2003). *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: WW Norton.
- Kapitel 3: Från ideal till realitet**
- Offentligt tryck**
- Dir. 2023:83.
- SOU 1975:75. *Medborgerliga fri- och rättigheter*.
- SOU 1993:40. *Fri- och rättighetsfrågor*.
- SOU 2002:122. *Göteborg 2001*.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*.
- Prop. 1975/76:209. Regeringens proposition om ändring i regeringsformen.
- Prop. 1983/84:111 med förslag till polislag m.m.
- Prop. 1986/87:149 med förslag till lag om förbud mot s.k. bastuklubbar och andra liknande verksamheter.
- Prop. 1993/94:117. Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
- Prop. 2005/06:11. Maskeringsförbud.
- Prop. 2005/06:145. Nationellt program för energieffektivisering och energismart byggande.
- Prop. 2016/17:222. Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten.
- Prop. 2017/18:49. Ändrade mediegrundlagar.
- Prop. 2021/22:42. Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
- Prop. 2021/22:229. Grundlags-skadestånd – ett rättighets-skydd för enskilda.
- Prop. 2022/23:73. En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation.
- Rättsfall**
- Högsta domstolen**
- NJA 1981 s. 1; NJA 1985 s. 893; NJA 1986 s. 428; NJA 1989 s. 20; NJA 1989 s. 131; NJA 1990 s. 636; NJA 1992 s. 337; NJA 1994 s. 657; NJA 1996 s. 110; NJA 2000 s. 132; NJA 2000 s. 243; NJA 2003 s. 217; NJA 2004 s. 106; NJA 2004 s. 299; NJA 2004 s. 662; NJA 2005 s. 805; NJA 2006 s. 467; NJA 2007 s. 805; NJA 2012 s. 400; NJA 2014 s. 332; NJA 2014 s. 323; NJA 2015 s. 374; NJA 2015 s. 45; NJA 2018 s. 753; NJA 2020 s. 908; NJA 2021 s. 215; NJA 2023 s. 246; NJA 2023 s. 583.
- Högsta förvaltningsdomstolen**
- RA 1981 2:14; RA 1981 2:15; RA 1983 2:5; RA 1984 2:52; RA 1989 ref. 166 (I och II); RA 1991 ref. 21; RA 1992 ref. 10; RA 1993 ref. 79; RA 1995 ref. 58; RA 1995 ref. 58; RA 1996 ref. 4; RA 1996 ref. 57; I RA 1997 ref. 6; RA 2001 ref. 56; RA 2001 ref. 72; RA 2006 ref. 73.
- HFD 2013 ref. 72; HFD 2016 ref. 44; HFD 2017 ref. 4; HFD 2017 ref. 53; HFD 2021 ref. 43; HFD 2022 ref. 10; HFD 2022 ref. 51 I och II.
- Övrigt**
- Lagrådets yttrande 2019-03-20.
- RH 1997:47.
- EU-domstolens dom i målet Franzen, C-189/95, EU:C:1997:504.
- Litteratur**
- Algotsson, Karl-Göran (1987). *Medborgarrätten och regeringsformen. Debatten om grundläggande fri- och rättigheter under 1970-talet*. Stockholm: Norstedts.
- Algotsson, Karl-Göran (1993). *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*. Stockholm: Norstedts.
- Beckman, Ludvig (2018). "Fri åsiktsbildning och yttrandefrihet som individuell rättighet", i Lindberg, Bo, red., *Opinionsfrihet och religion*. Stockholm: Kungl. Vitterhets-, historie- och antikvitetsakademien.
- Bull, Thomas (1997). *Mötes- och demonstrationsfriheten. En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Chamerlain, Johanna (2020). *Integritet och skadestånd. Om skyddet för personuppgifter och privatliv i svensk rätt*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Derlén, Mattias, Lindholm, Johan & Naarttijärvi, Markus (2016). *Konstitutionell rätt*, Stockholm: Wolters Kluwer Sverige.
- Enkvist, Victoria (2013). *Religionsfrihetens rättsliga ramar*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Enkvist, Victoria & Åström, Karin (2022). "Vem får mest rätt? – om konsten att beakta

## REFERENSER

- rättighetsskyddet i mål med flera rättighetsinnehavare”. *Europarättslig tidskrift*, Vol. 25, nr 3, s. 415.
- Fast Lapalainen, Katarina (2019). *Om skyddet mot retroaktiv beskattning. En studie i konstitutionell rätt*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Fukoyama, Francis (1992). *Historens slut och den sista människan*. Stockholm: Norstedts.
- Josefsson, Carl (2015). ”Domstolarna och demokratin”, *Svensk juristtidning*, Häfte 1, s. 40.
- Holmström, Barry (1998). *Domstolar och demokrati*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Larsson, Per (2015). *Skyddet för visseblåsare i arbetslivet*. Stockholm: Jure.
- Naarttijärvi, Markus (2013). *För din och andras säkerhet: Konstitutionella proportionalitetskrav och Säkerhetspolisens preventiva tvångsmedel*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Nergelius, Joakim (1996). *Konstitutionellt rättighetsskydd – svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. Stockholm: Fritze.
- Nergelius, Joakim (2000). ”Domstolar och demokrati – Är det dags för maktindelning?”. *Svensk juristtidning*, Häfte 7, s. 545.
- Nordquist, Jonas (2001). *Domstolar i det politiska systemet: om demokrati, juridik och politik under 1900-talet*. Stockholm: Stockholm universitet.
- Olsson, Stefan (2005). ”Författningsprövning i skatterätten”, i Schartau m.fl., red., *Den okände (?) grannen. Tysklandsrelaterad forskning i Sverige*. Huddinge: Centrum för Tysklandsstudier.
- Persson, Vilhelm (2020). ”Offentlig anställning och privat yttrandefrihet”. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 2, s. 243.
- Petersson, Olof, m.fl., (2004). *Demokratis grundlag. Demokratirådets rapport 2004*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rättsfonden (1980). *Om våra rättigheter*. Stockholm: Natur och kultur.
- Rättsfonden (1983). *Om våra rättigheter II*. Stockholm: Liber.
- Rättsfonden (1987). *Om våra rättigheter III*. Stockholm: Allmänna förl.
- Rättsfonden (1990). *Om våra rättigheter IV*. Stockholm: Rättsfonden.
- Schultz, Märten (2011). ”Nya argumentationslinjer i förmögenhetsrätten: Rättighetsargument”. *Svensk juristtidning*, Häfte 10, s. 989.
- Sjöberg, Gustaf (2007). *Tvångsinsösen*. Stockholm, Jure.
- Sterzel, Fredrik m.fl., red., (2004). *Åganderätten*. Stockholm: Ågarfrämjandet.
- Sundberg-Weitman, Brita (1981). *Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning*. Stockholm: Norstedt.
- Sundberg-Weitman, Brita (1985). *Rättsstaten åter!* Stockholm: Norstedt.
- Wejedal, Sebastian (2017). *Rätten till biträde. Om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Åhman, Karin, red., (2009). *Åganderätten – dess omfattning och begränsningar*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Åhman, Karin (2011). *Normprövning: domstols kontroll av svensk lags förenlighet med regeringsformen och europarätten 2000–2010*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Kapitel 4: EU-medlemskapet**
- Förarbeten**
- Prop. 1993/94:114.
- Prop. 1997/98:25.
- Prop. 2001/02:8.
- Prop. 2001/02:72.
- Prop. 2005/06:57.
- FiU 2009/10:142.
- KU 1993/94:21.
- KU 2009/10:2.
- KU 2017/18:5.
- JuU 2005/06:39.
- SOU 1993:14.
- SOU 2007:85.
- SOU 2019:46.
- SOU 2023:12.
- Ds 1993:36.
- Dir. 2004:96.
- Ju2004/9463/DOM, Förhandsavgörande från EG-domstolen.
- Rättsfall**
- Högsta domstolen**
- NJA 1987 s. 198; NJA 1989 s. 131; NJA 1990 s. 636; NJA 1996 s. 370; NJA 1996 s. 668; NJA 1998 s. 474; NJA 2001 s. 439; NJA 2005 s. 33; NJA 2005 s. 805 (Åke Green); NJA 2010 s. 168 (klart stöd); NJA 2011 s. 444; NJA 2013 s. 502 (*ne bis in idem*); NJA 2014 s. 79 (Bille-rud); NJA 2022 s. 1051.
- Ö 2181-10, beslut 8 juli 2010 (opublicerat).
- Regeringsrätten/Högsta förvaltningsdomstolen**
- RÅ 1994 not 277; RÅ 1996 ref. 40; RÅ 1996 ref. 44; RÅ 1996 ref. 56; RÅ 1996 ref. 57 (Klippans finpappersbruk); RÅ 1997 ref. 65 (Lassagård); RÅ 1999 ref. 76 (Barsebäck); RÅ 2004 ref. 8; HFD 2014 ref. 44; HFD 2016 ref. 41; HFD 2016 ref. 59.
- EU-domstolen**
- 283/81, CILFIT, ECR 1982 s. 3415.
- 222/84, Johnston v. Chief Constable, ECR 1986 s. 1663.
- 314/85, Foto-Frost, ECR 1987 s. 4199.
- C-97/91, Borelli v. Commission, ECR 1992 I-6313.
- C-43/95, Data Delecta AB & Ronny Forsberg v. MSL Dynamics Ltd, ECR 1996 I s. 4661.
- C-122/96, Saldanha and MTS Securities v. Hiross Holding, ECR 1997 I p. 5325.

## REFERENSER

- C-99/00, Lyckeskog, ECR – I 2002 s. 4839.
- C-224/01, Köbler, ECR 2003 I s. 10239.
- C-341/05, Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsförbundet and Others, ECJ 2007 I s. 11767.
- C-432/05, Unibet, dom 12 mars 2007, ECR 2007 I s. 2271.
- C-617/10, Åkerberg Fransson, dom 26 februari 2013, EU:C:2013:105.
- Europadomstolen**
- Eriksson v. Sweden, dom 22 juni 1989, Series A No 226-A.
- Kellermann v. Sweden, 41579/98, 26 oktober 2004.
- Zolotukhin v. Russia, 14939/03, dom 10 februari 2009 i Grand Chamber.
- Ruotsalainen v. Finland, 13079/03, dom 16 juni 2009.
- Junta Rectora Del Ertzainen Nazonal Elkartasuna (ER.N.E.) v. Spain, 21 april 2015, ref. i ERT 2015 s. 732.
- Arbetsdomstolen**
- AD 2009:89.
- Marknadsdomstolen**
- MDA 2003:5.
- Litteratur**
- Algotsson, K-G. (2001). *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm.
- Bergström, C.F. (2010). "Subsidiaritetsprövningen: Riksdagen hittar en ny roll i EU:s lagstiftningsprocess". *ERT*, s. 423–428.
- Bergström, C.F. & Hettne, J. (2014). *Introduktion till EU-rätten*. Lund.
- Bernitz, U. (2002). *Sverige och Europarätten*. Stockholm.
- Bernitz, U. (2010:2 samt 2016:9). *Förhandsavgöranden av EU-domstolen – Svenska domstolars hållning och praxis*. SIEPS.
- Bernitz, U. (2011). "EU – varken förbundsstat eller das Ding an sich". *JT*, s. 821 ff.
- Bernitz, U. (2012). *Europarättens genomslag*. Stockholm.
- Bernitz, U. (2013). "Förstärkt genomslag för Europarätten – både unionsrättsligt och konventionsrättsligt". *ERT*, s. 413–419.
- Bull, T. (2008). "Lagprövningens många ansikten", i *Festskrift till Johan Hirschfeldt*. Uppsala, s. 75–93.
- Bull, T. (2017). "Rättighetsskyddet i Högsta förvaltningsdomstolen". *SvJT*, s. 216–244.
- Bull, T. & Sterzel, F. (2023). *Regeringsformen – En kommentar*. 5:e uppl. Lund.
- Eka, A., Hirschfeldt, J., Jermsten, H. & Svahn Starrsjö, K. (2012). *Regeringsformen – med kommentarer*. Stockholm.
- Hallström, Pär (1988/1999). "Är EU ett statsförbund?" *ERT*, s. 88–101.
- Hegeland, Hans (2006). *Nationell EU-parlamentarism: Riksdagens arbete med EU-frågorna*. Stockholm.
- Holmström, B. (1998). *Domstolar och demokrati – den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Uppsala.
- Johansson, M. (2005). "Sveinbjörnsdottir confirmed by Högsta Domstolen – But reluctance to apply Community law seems to persist". *ERT* 2005, s. 507–519.
- Karlson, N. (2001). "Mångfald i enheten – Om ett federalt Europa", i Karlson/Nergelius (utg.), *Den konstitutionella skvadern – Om den Europeiska Unionens konstitutionella framtid*. Stockholm, s. 15–36.
- Lavin, R. (1973). "Lagprövningsrätten i en ny regeringsform". *FT*, s. 11–26.
- Lebeck, C. (2019). *De konstitutionella gränserna för tillämpning av överstatlig rätt: en komparativ studie*. Stockholm.
- Liljeqvist, Nina (2018). *The Asymmetric Impact of Europe on National Parliaments – the Swedish Case*. (Diss.). EUU/ Florens.
- Melin, M. & Nergelius, J. (2012). *EU:s konstitution*. 7:e uppl. Stockholm.
- Miasik, D. (2008). "Application of General Principles of EC Law by Polish Courts – Is the European Court of Justice Receiving a Positive Feedback?", i Bernitz, Cardner & Nergelius (utg.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*. Alphen aan den Rijn, s. 357–392.
- Nergelius, J. (1996) "Om grundlagstolkning, grundlagsvänlig lagtolkning och äsidosättande av grundlagsstridig lag". *SvJT*, s. 835–870.
- Nergelius, J. (1998). *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*. Stockholm.
- Nergelius, J. (2000). *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt*. Stockholm.
- Nergelius, J. (2008). "Till frågan om lagprövning och grundlagsvänlig lagtolkning – än en gång", i *Festskrift till Hans-Heinrich Vogel*. Lund, s. 337–344.
- Nergelius, J. (2008). *En olaglig folkomröstning – Sverige och EMU*. Stockholm.
- Nergelius, J. (1998/1999). "EU – statsförbund, förbundsstat eller das Ding an sich?". *ERT*, s. 344–353.
- Nergelius, J. (2019). "Subsidiaritet och skatter – närmare om riksdagens prövning av EU:s respekt för subsidiaritetsprincipen på skatteområdet". *Skattenytt*, s. 843–855.
- Nergelius, J. (2022). *Svensk statsrätt*. 5:e uppl. Lund.
- Peczenik, A. (1999). "Principer i det svenska statsskicket", i Berggren, Karlson & Nergelius (utg.), *Makt utan motvikt – Om demokrati och konstitutionalism*. Stockholm.



## REFERENSER

- Persson, V. (2005). *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete – Förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden*. Lund.
- Petersson, Olof (2011). *Statsvetaren – Jörgen Westerståhl och demokratins århundrade*. Stockholm.
- Petrén, G. (1983). "Vägar för medborgarna att hävda sina rättigheter", i *Om våra rättigheter II*. Stockholm, s. 9–18.
- Regner, G. (2005). "Lagprövning och blankettstraffstadganden. Några HD-fall", i *Festskrift till Rune Lavin*. Lund, s. 235–246.
- Reichel, J. (2012). "Hur kontrolleras EU-rätten i Sverige – vad gör riksdagen?", i *Arvet efter Oxenstierna*. Stockholm. (Sieps), s. 58–74.
- Sjödin, E. & Selberg, N. (2023). "Arbetsdomstolen måste begära fler förhandsavgöranden från EU-domstolen". *Lag & Avtal*, 6 mars.
- Strömberg, H. (1988). "Normprövning i nyare rättspraxis". *FT*, s. 121 ff.
- Strömberg, H. (1994). "Några rättsliga problem vid en EU-anslutning". *FT*, s. 277–279.
- Sunnqvist, M. (2014). *Konstitutionellt kritiskt dömande – Förändringen av nordiska domares attityder under två sekel*. Stockholm.
- Warnling-Nerep, W. (2000). *Rättsprövning & rätten till domstolsprövning*. Stockholm.
- Warnling-Nerep, W. (2009). "Rättsprövning hos Regeringsrätten utan krav på överklagan till regeringen? Några reflektioner kring RÅ 2008 ref. 36". *FT*, s. 81–94.
- Warnling-Nerep, W. (2008–2009). "Till frågan om legalitet och retroaktivitet i svensk rätt". *JT*, s. 835–859.
- Åhman, Joachim (2015). *Överlåtelse av beslutanderätt – En rättsvetenskaplig studie av den i 10 kap. regeringsformen reglerade möjligheten att överlåta beslutanderätt till icke-svenskt organ*. Uppsala.
- Åhman, K. (2011). *Normprövning – Domstols kontroll av svensk lags förenlighet med Regeringsformen och Europarätten 2000–2010*. Stockholm.
- I den anförda och här återopade litteraturen återfinns endast en renodlad monografi om regelverket i och kring regeringsformens 10 kap., nämligen Lebecks avhandling i ämnet från 2020. En annan studie med samma inriktning är Joachim Åhmans *Överlåtelse av beslutanderätt – En rättsvetenskaplig studie av den i 10 kap. regeringsformen reglerade möjligheten att överlåta beslutanderätt till icke-svenskt organ*, Uppsala 2015. Även den starkt Europaorienterade grundlagsstudien *Konstitutionell rätt* av M. Derlén, J. Lindholm & M. Naartjärvi (Stockholm 2016) bör nämnas här.
- Kapitel 5: Hur rösten räknas**
- Andersson, Marcus (2022). "Tolvprocentsregeln: Bakväg in i riksdagens korridorer". *Omni*, tillgänglig via: <https://omni.se/tolvprocentsregeln-bakvag-in-i-riksdagens-korridorer/a/KzQ7pE>, 2023-11-24.
- Andrén, Nils (1961). *Svensk statskunskap*. Stockholm: Liber.
- Ansolabehere, Stephen & Shanto Iyengar (1994). "Of horseshoes and horse races: Experimental studies of the impact of poll results on electoral behavior". *Political Communication*, 11:4, 413–430. DOI: 10.1080/10584609.1994.9963048
- Blais, André & Damien Bol, Shaun Bowler, David M. Farrell, Annika Fredén, Marital Foucault, Emmanuel Heisbourg, Romain Lachat, Ignacio Lago, Peter John Loewen, Miroslav Nemčok, Jean-Benoit Pilet, Carolina Plescia (2023). "What Kind of Electoral Outcome Do People think is Good for Democracy?". *Political Studies*, Volume 71, Issue 4, 1068–1089.
- Blomgren, Magnus (2011). "De politiska partierna och författningen". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årgång 113, nr 3, s. 271–290.
- Busch, Ebba (2022). *Sommartal*. <https://kristdemokraterna.se/arkiv/nyheter/2022/2022-08-07-ebba-buschs-sommartal-2022>, 2023-11-24.
- Bäck, Hanna & Johan Hellström, Johannes Lindvall, Jan Teorell (2023). "Pre-Electoral coalitions, familiarity, and delays in government formation". *West European Politics*, online first. doi: 10.1080/01402382.2023.2200328.
- Cox, Gary (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dadgostar, Nooshi (2021). Tal inför misstroendeomröstningen. Tillgängligt via: <https://knivsta.vansterpartiet.se/2021/06/21/nooshi-dadgostars-tal-informisstroendeomrostningen/>
- Daoust, Jean-Francois & Claire Durand, André Blais (2020). "Are pre-election polls more helpful than harmful? Evidence from the Canadian case". *Canadian Public Policy*, 46(1), 175–186.
- Davidsson, Lars & Magnus Isberg (2020). "Riksdagen", i Ingvar Mattsson & Olof Pettersson (red.), *Svensk Författningsspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- De Vries, Catherine E. & Sara B. Hobolt, Sven-Oliver Proksch, Jonathan B. Slapin (2021). *Foundations of European Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Downs, André (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York, NY: Harper & Row.
- Esaïsson, Peter (1990). *Svenska valkampanjer 1866–1988*.

## REFERENSER

- Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Esaiasson, Peter & Jan Teorell (2023). "Hur hemlig är valhemligheten? Rapport från en studie av förtidsröstning i Göteborg 2022". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årgång 125, nr 4, 863–877.
- Esaiasson, Peter & Annika Fredén, Jan Teorell (2023). "Details Matter. Secluded Areas and Voting Secrecy with French Ballots". *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, online first, <https://doi.org/10.1089/elj.2022.0011>
- Faas, Thorsten & Christian Mackenrodt, Rüdiger Schmitt-Beck (2008). "Polls that mattered: effects of media polls on voters' coalition expectations and party preferences in the 2005 German parliamentary election". *International Journal of Public Opinion Research*, 20(3), 299–325. [10.1093/ijpor/edn034](https://doi.org/10.1093/ijpor/edn034).
- Folke, Olle & Johanna Rickne (2020). "Who wins preference votes? An analysis of party loyalty, ideology, and accountability to voters". *Journal of Theoretical Politics*, 32(1), 11–35. <https://doi.org/10.1177/0951629819893028>
- Fredén, Annika & Sebastianus Bruinsma, Nora Theorin, Henrik Ekengren Oscarsson (2023). "Insurance Voting in the Centre: An Experimental Approach. Paper presented at the Midwest Political Science Association Meeting". Chicago, April 2023.
- Fredén, Annika & Ludovic Rheault, Indridi Indridason (2022). "Betting on the underdog? The influence of social networks on vote choice". *Political Science Research and Methods*, 10(1).
- Fredén, Annika (2021). "How Polling Trends Influence Compensational Coalition-Voting". *Frontiers in Political Science*, 3, 598771. doi: 10.3389/fpos.2021.598771
- Fredén, Annika (2019). "Strategisk röstning i riksdagsvalet 2018". Valforskningsprogrammets rapportserie 2019:2. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Fredén, Annika (2017). "Opinion Polls, Coalition Signals and Strategic Voting. Evidence from a Survey Experiment". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 40(3), 247–264.
- Fredén, Annika (2014). "Threshold Insurance Voting in PR Systems. A study of voters' strategic behaviour in the 2010 Swedish general election". *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Vol. 24(4), 473–492.
- Fredén, Annika & Henrik Ekengren Oscarsson (2015). "Skäl att rösta strategiskt i riksdagsval", i Annika Bergström, Bengt Johansson, Henrik Oscarsson och Maria Oscarsson (red.), *Fragment: SOM-undersökningen 2014* (s. 377–386). Göteborg: SOM-institutet SOM-rapport.
- Fredén, Annika & Sverker Sikström (2021). "Reevaluating the Influence of Leaders under Proportional Representation: Quantitative Analysis of Text in an Electoral Experiment". *Frontiers in Psychology*, Volume 12, doi: 10.3389/fpsyg.2021.604135
- Gschwend, Thomas & Lukas Stötzer, Steffen Zittlau (2016). "What Drives Rental Votes? How Coalition Signals Facilitate Strategic Coalition Voting". *Electoral Studies* 44, 293–306.
- Gschwend, Thomas (2007). "Ticket-splitting and strategic voting under mixed electoral rules. Evidence from Germany". *European Journal of Political Research*, Vol 46(1), 1–23.
- Hagevi Magnus (2015). *Den svenska väljaren 2014*. Falkenberg: Gleerups.
- Hermansson, Jörgen (2016). "The Election System", i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmberg, Sören (1984). *Väljare i förändring*. Statistiska centralbyråns skriftserie "Valundersökningar", rapport nr 8. Stockholm: Liber.
- Hugosson, Kurt & Arne Gadd, S.G. W. Wahlund (1969). Motion i andra kammaren, nr 743, angående politiska opinionsundersökningar.
- Immergut, Ellen M. (2002). "The Swedish Constitution and Social Democratic Power: Measuring the Mechanical Effect of a Political Institution". *Scandinavian Political Studies*, 25: 231–257. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00070>
- Karlsson, Pär (2022). "Utgår från att vi sitter i regering". *Svenska Dagbladet*, 2 augusti. Tillgänglig via: <https://www.svd.se/a/x8KxkV/liberalerna-utgar-fran-att-vi-sitter-i-regering,2023-11-24>.
- Kristdemokraterna (2023). Historia. Tillgänglig via kristdemokraterna.se/vart-parti/historia, 2023-11-24.
- Lewin, Leif (2018). "Kaos - partiledarna har bränt alla broar". *Expressen*. Tillgänglig via: <https://www.expressen.se/debatt/kaos-partiledarna-har-brant-alla-broar/2023-11-24>.
- Lindvall, Johannes & Hanna Bäck, Carl Dahlström, Elin Naurin, Jan Teorell (2017). "Har svensk demokrati cancer? Svar till Torbjörn Nilsson". *Politologerna*. Tillgänglig via: <https://politologerna.wordpress.com/2017/09/19/har-svensk-demokrati-cancer-svar-till-torbjorn-nilsson/#more-7825,2023-11-24>.
- McAllister, Ian & Donley T. Studlar (1991). "Bandwagon, Underdog, or Projection? Opinion Polls and Electoral Choice in

## REFERENSER

- Britain, 1979–1987”. *The Journal of Politics* 53, no. 3, 720–741. <https://doi.org/10.2307/2131577>.
- Meffert, Michael & Thomas Gschwend (2011). ”Polls, Coalition Signals and Strategic Voting: An experimental investigation of perceptions and effects”. *European Journal of Political Research*, Vol. 50(5), 636–667.
- Möller, Tommy (2016). ”The Parliamentary System”, i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Möller, Tommy (2019). *Svensk politisk historia. Strid och samverkan under tvåhundra år*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsson, Torbjörn (2017). ”Livet efter Hultqvist”. *Expressen*. Tillgänglig via: [expressen.se/nyheter/torbjorn-nilsson/livet-efter-hultqvist,2023-11-24](https://www.expressen.se/nyheter/torbjorn-nilsson/livet-efter-hultqvist,2023-11-24)
- Oleskog Tryggvason, Per (2021). *Under the influence? Understanding media's coverage of opinion polls and their effects on citizens and politicians*. Doktorsavhandling, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.
- Olsson, Hans (2023). ”Demirok vill sitta i regering med Magdalena Andersson”. *Dagens Nyheter*, 29 september. Tillgänglig via: [dn.se/sverige/demirok-vill-sitta-i-regering-med-magdalena-andersson,2023-11-24](https://www.dn.se/sverige/demirok-vill-sitta-i-regering-med-magdalena-andersson,2023-11-24).
- Oscarsson, Henrik & Felix Bäckstedt, Anna Cederholm Lager, Richard Karlsson, Maria Solevid (2024, kommande). *Väljarna och valet 2022*. Göteborgs universitet: Valforskningsprogrammet (kommande).
- Oscarsson, Henrik (2020). *Flytande väljare 2018*. Rapport 2020:10, Valforskningsprogrammet, Göteborgs universitet. Tillgänglig via: <https://www.gu.se/sites/default/files/2021-02/2020%2010%20Oscarsson%20-%20Flytande%20va%CC%88ljare%202018.pdf>
- Oscarsson, Henrik (2019). ”Rekordlåg personröstning”, i Ulrika Andersson, Björn Rönnerstrand, Patrik Öhberg & Annika Bergström (red.), *Storm och stiltje*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Oscarsson, Henrik & Holmberg, Sören (2016). *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Petersson, Olof & Sören Holmberg (1998). *Opinionsmätningarna och demokratin*. Stockholm: SNS Förlag.
- Riksdagen (2004). Kommittédirektiv 2004:96 [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/en-samlad-oversyn-av-regeringsformen\\_GSB196](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/en-samlad-oversyn-av-regeringsformen_GSB196)
- Rosén, Hans (2023). DN/Ipsos: ”Bottenrekord för Liberalernas Pehrson”. *Dagens Nyheter*, online, 1 november 2023: [dn.se/sverige/dn-ipsos-bottenrekord-for-liberalernas-pehrson/2023-11-24](https://www.dn.se/sverige/dn-ipsos-bottenrekord-for-liberalernas-pehrson/2023-11-24).
- SOU 2021:7. *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/01/sou-20217/>
- SOU 2001:65. *Skilda valdagar och vårval?* <https://www.regeringen.se/contentassets/613df831fef44660aec9e247615a73d8/skilda-valdagar-och-varval/>
- Sydow, Björn von (1989). *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tidens förlag.
- Todal Jenssen, Anders (2015). ”Tactical voting in Norway: Context, Motives and Occurrence”. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39(1), 22–51.
- Valmyndigheten (2023). ”Valsystemets och rösträttens historia”. <https://www.val.se/om-oss/vart-uppdrag/rostrattens-historia.html>
- Valmyndigheten (2022). ”Erfarenheter från valet 2022”. Rapport, tillgänglig via: <https://www.val.se/download/18.2e258d6a185efb8ea93cda/1687961041029/erfarenhetsrapport-val-2022.pdf>Valmyndigheten
- Valforskningsprogrammet (2020). ”Partiidentifikation 1968–2018”. Faktablad 2020:1.
- Wagner, Marcus & Katrin Praprotnik (2023). ”Affective polarization and coalitions signals”. *Political Science Research and Methods*, online first. doi: 10.1017/psrm.2023.33
- Wentz, Nils O. (1976). ”Den partiella författningsutredningen”. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 1.
- Westerstahl, Jörgen (1976). ”Författningsutredningen”. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 1.
- Zetterman, Jacob (2021). ”KD går till val på gemensam rikslista till valet 2022”. *Tidningen Dagen*. Tillgänglig via: <https://www.dagen.se/nyheter/2021/02/17/kd-gar-till-val-pa-gemensam-rikslista-till-val-et-2022/>, 2023-11-24

### Kapitel 6: Att ha riksdagens förtroende

Bale, Tim & Bergman, Torbjörn (2006). ”Captives No Longer, But Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand”. *Government and Opposition*, vol. 41, nr 3.

Bremdal, Patrik (2011). *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Doktorsavhandling, Uppsala universitet.

Brusewitz, Axel (1938). *Riksdagen och utrikespolitiken. Statsrådets ansvarighet. Opinionsnämnden*. Band 15 av *Sveriges Riksdag*. Stockholm: Sveriges Riksdag.

## REFERENSER

- Cheibub, José Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davidsson, Simon (2022). *The Development of Parliamentarism in Western Europe*. Doktorsavhandling, Lunds universitet.
- Herlitz, Nils (1934). *Riksdagens finansmakt*. Band 12 av *Sveriges Riksdag*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Herlitz, Nils (1970). ”Partiell författningsreform”. *Svensk Juristtidning*, nr 1.
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne & Regner, Göran (2019). *Grundlagarna*. Upp- laga 3a (JUNO). Stockholm: Norstedts Juridik.
- Isberg, Magnus (2007). *Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006*. SOU 2007:41.
- Isberg, Magnus (2019). *Block- politikens vara eller inte vara*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Lento, Tal & Hazan, Reuven Y. (2022). ”The Vote of No Confidence: Towards a Framework for Analysis”. *West European Politics*, vol. 45, nr 3.
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy*. Andra upplagan. New Haven: Yale University Press.
- Lindvall, Johannes (2023). *Budget- processen i det finanspolitiska ramverket*. SOU 2023:93.
- Linnarsson, Lennart (1943). *Riks- rådets licentiering*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Mattson, Ingvar (2000). *Den statliga budgetprocessen*. Andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Möller, Tommy (2023). *Svensk poli- tisk historia*. Femte upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Petersson, Olof (2021). ”Låt rege- ringen sitta kvar så länge  
ny regering inte kan bildas”. *DN Debatt*, 18 juni.
- Przeworski, Adam, Alvarez, Michael E., Cheibub, José Antonio & Limongi, Fer- nando (2000). *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1997). *Comparative Constitutional Engineering*. Andra upplagan. Houndmills: Palgrave.
- SNS Författningsprojekt (1999). *Sveriges konstitutionella urkunder*. Stockholm: SNS Förlag.
- SOU 1935:21. *Utredning angående införande av ett dagordnings- institut m. m.* Betänkande av Herbert Tingsten.
- SOU 1963:17. *Författningsutred- ningen: VI. Sveriges statskick. Del 2. Motiv*. Betänkande av Författningsutredningen.
- Sterzel, Fredrik (1969). *Riks- dagens kontrollmakt*. Stock- holm: P.A. Norstedt & Söners förlag.
- Sterzel, Fredrik (1988). ”Kontroll- makten i 1974 års svenska för- fattning”. *Svensk Juristtidning*, nr 1.
- Sterzel, Fredrik (1999). *Parla- mentarismen i författningen*. Andra reviderade upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Sundström, Göran (2016). ”Den ansvarstagande staten”, i Westerberg, Anders Ivarsson & Nilsson, Torbjörn, red., *Den mångsidiga staten*. Lund: Studentlitteratur.
- Svedelius, Wilhelm Erik (1856). *Om stats-rådets ansvarighet*. Uppsala: J. Sundvallson.
- Tingsten, Herbert (1940). ”Vår parlamentarism”. *Tiden*, vol. 32, nr 1.
- Tuttnauer, Or & Hazan, Reu- ven Y. (under utgivning). ”Government–Opposition Relations and the Vote of No-Confidence”. Antagen för publicering i *Political Studies*.
- Kapitel 7: Statsministermöst- ning och regeringsbildning**
- Bergman, Torbjörn (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation*. Avhandling, Umeå Univer- sitet.
- Bohman, Gösta (1983). *Så var det: Gösta Bohman berättar*. Stock- holm: Bonniers.
- Bäck, Hanna & Johan Hellström (2018). ”Kris i regeringsfrå- gan?”, i Katarina Barrling & Sören Holmberg (red.), *Demokratins framtid*. Stockholm: Riksdagen.
- Cheibub, José Antonio & Shane Martin, Bjørn Erik Rasch (2021). ”Investiture rules and formation of minority govern- ments in European parlia- mentary democracies”. *Party Politics* 27(2): 351–362.
- Crombez, Cristophe (1996). ”Minority governments, mini- mal winning coalitions and surplus majorities in parlia- mentary systems”. *European Journal of Political Research*, 29(1): 1–29.
- De Winter, Lieven (1995). ”The Role of Parliament in Govern- ment Formation and Resignation”, i Herbert Döring (red.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (115–151). New York: St. Martin’s.
- De Winter, Lieven & Patrick Dumont (2008). ”Uncertainty and Complexity in Cabinet Formation”, i K. Strøm, K. W. Müller & T. Bergman (red.), *Cabinets and Coalition Bar- gaining*. Oxford: Oxford Uni- versity Press.
- Diermeier, Daniel & Peter Van Roozendaal (1998). ”The dura- tion of cabinet formation processes in western multi- party democracies”. *British Journal of Political Science* 28(4): 609–626.
- Diermeier, Daniel & Hülya Eraslan, Antonio Merlo (2003). ”A Structural Model

- of Government Formation". *Econometrica* 71(1): 27–70.
- Dodd, Lawrence (1974). "Party Coalitions in Multiparty Parliaments: A Game-Theoretic Analysis". *American Political Science Review* 68: 1093–1117.
- Ecker, Alejandro & Thomas Meyer (2020). "Coalition Bargaining Duration in Multiparty Democracies". *British Journal of Political Science* 50(1): 261–280.
- Golder, Sonja (2010). "Bargaining Delays in the Government Formation Process". *Comparative Political Studies* 43(1): 3–32.
- Isberg, Magnus (2007). *Miststroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006 – regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ*. SOU 2007:41.
- Laakso, Markku & Rein Taagepera (1979). "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative political studies* 12(1): 3–27.
- Laver, Michael & Kenneth Benoit (2014). "The Basic Arithmetic of Legislative Decisions". *American Journal of Political Science* 59(2): 275–291.
- Loxbo, Karl (2010). "The Impact of the Radical Right: Lessons from the Local Level in Sweden, 2002–2006". *Scandinavian Political Studies*, 33(3): 295–315.
- Martin, Lanny W. & Georg Vanberg (2003). "Wasting time? The impact of ideology and size on delay in coalition formation". *British Journal of Political Science* 33(2): 323–332.
- Martin, Lanny W & Randolph Stevenson (2010). "The conditional impact of incumbency on government formation". *American Political Science Review* 102(2): 181–198.
- Mitchell, Paul & Benjamin Nyblade (2008). "Government formation and cabinet type in parliamentary democracies", i K. Strøm, W.C. Müller & T. Bergman (red.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Mudde, Cas (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Müller, Wolfgang & Kaare Strøm, red., (2003). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Neumann, John von & Oskar Morgenstern (1953). *Theory of Games and Economic Behaviour*. Princeton: Princeton University Press.
- Petersson, Olof (1979). *Regeringsbildningen 1978*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Rasch, Bjørn Erik & Shane Martin, José Antonio Cheibub, red., (2015). *Parliaments & Government Formation: Unpacking Investiture Rules*. Oxford: Oxford University Press.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*. Betänkande avgivet av Grundlagberedningen.
- Sterzel, Fredrik (1999). *Parlamentarismen i författningen*. 2 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teorell, Jan & Hanna Bäck, Johan Hellström, Johannes Lindvall (2020). *134 dagar: Om regeringsbildningen efter valet 2018*. Göteborg & Stockholm: Makadam förlag.
- Kapitel 8: Kommunernas makt**
- Andersson, Hans G. (1973). "Kommunalideologin", i Hans G. Andersson, Nils Andrén & Gunnar Wallin (red.). *Kommunerna i förvandling*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Andrén, Mats (2007). *Den europeiska blicken och det lokala självstyrets värden*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Bengtsson, Mats & David Karlsson (2012). *Demokratins svängrum. Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Bergman, Torbjörn (1999). "Varför införs inte kommunal parlamentarism?". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 102(2): 182–199.
- Berlin, Johan M. & Magnus Jansson, David Karlsson, Eric D. Carlström (2022). "Involuntary back-sourcing in the public sector: From conflict to collaboration". *Public Administration*, 100(3): 674–691.
- Bet. 2016/17:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringens ärendenas handläggning*.
- Blomqvist, Paula (2004). "The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s". *Social Policy & Administration*, 38(2): 139–155.
- Brorström, Björn & Mikael Löfström (2022). "Regioner och kommuner har bestämt provet – om hanteringen av konsekvenserna av coronapan-demin". *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 99(2).
- Brå (2021). *Politikernas trygghetsundersökning 2021. Förtroende-valdas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld under 2020*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Rapport 2021:13.
- Bull, Thomas & Fredrik Sterzel (2019). *Regeringsformen. En kommentar*. Lund: Studentlitteratur.
- Bäck, Hanna (2003). *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Uppsala: Stats-

## REFERENSER

- vetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Bäck, Henry (1998). "Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen". *Kommunal ekonomi och politik*, 2(1): 29–44.
- Bäck, Henry (2000). *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Bäck, Henry (2005). "Borgmästarens makt". *Kommunal ekonomi och politik*, 9(1): 7–36.
- Bäck, Henry (2006). *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Bäck, Henry (2010). "Partiväsendet i stat och kommun: från integration till dualism?". i Folke Johansson (red.), *Kommunvalet 2006. Väljare och partier i den lokala demokratin*. Göteborgs universitet: CEFOS och Statsvetenskapliga institutionen.
- Bäck, Henry & Folke Johansson (2000). *Mellan samlingsregering och parlamentarism. Studier i genomförandet av begränsat majoritetssyre i Stockholms stad*. IKE, Stockholms universitet.
- Cox, Robert Henry & Daniel Béland (2013). "Valence, policy ideas, and the rise of sustainability". *Governance*, 26(2): 307–328.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahlkvist, Mats & Urban Strandberg (1999). "Kommunal självstyrelse som maktspridningsprojekt? Den svenska statstraditionen och den lokala politiska styrelsen", i Erik Amnå (red.), *Maktindelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU (1999:76).
- De Widt, Dennis & Martin Laffin (2018). "Representing territorial diversity: the role of local government associations". *Regional Studies*, 52(11): 1585–1594.
- Dir. 2023:73. *Ett helt eller delvis statligt huvudmannskap för hälso- och sjukvården*.
- Edström Fors, Eva (2020). "Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse – utvecklingstendenser och framtidsfrågor", i Peter Ehn & Göran Sundström (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*. Stockholm: Statskontoret.
- Elander, Ingemar & Mikael Granberg, Stig Montin (2022). "Governance and planning in a 'perfect storm': Securitising climate change, migration and Covid-19 in Sweden". *Progress in Planning*, 164 (100634).
- Erlingsson, Gissur Ó. & Zeth Isaksson, Bo Persson (2021). *Mellankommunal samverkan. Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget*. Örebro: Kommuninvest.
- Erlingsson, Gissur Ó. & David Karlsson, Jessika Wide, Richard Öhrvall (2022). *Den lokala demokratin vägval*. Stockholm: SNS.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Katarina Sandberg, Andreas Bergh (2023). *Är reformer smittsamma? En forskning om tröghet och förändring i kommunsektorn*. Örebro: Kommuninvest.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Maria Solevid, Anna Cederholm Lager, Henrik Oscarsson (2023). "Röstindelning i nytt politiskt landskap", i Ulrika Andersson, Anders Carlander, Johan Martinsson, Nora Theorin & Patrik Öhberg (red.), *Ovisshetens tid*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Johan Wänström (2021). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Jörgen Ödalen (2017). "Den kommunala självstyrelsen", i Joseфина Syssner, Sören Häggroth & Ulf Ramberg (red.), *Att äga framtiden: Perspektiv på kommunal utveckling*. Norrköping: CKS, Linköpings universitet.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Richard Öhrvall, Susanne Wallman Lundåsen, Arvid Zerne (2021). *Centrum mot periferi? Om missnöje och framtidstro i Sveriges olika landsdelar*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Anna Thomasson (red.) (2020). *Kommunala bolag*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Jörgen Ödalen, Erik Wängmar (2021). "How Coerced Municipal Amalgamations Thwart the Values of Local Self-Government". *Urban Affairs Review*, 57(5): 1226–1251.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Richard Öhrvall, Susanne Wallman Lundåsen (2023). "Geographical Tensions Within Municipalities? Evidence from Swedish Local Governments". *Rural Sociology*, Publicerad online i väntan på tryck.
- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Europarådet (1985). *Europeisk konvention om kommunal självstyrelse*. Strasbourg 15.X.1985.
- Faktblad, Valforskningsprogrammets (2022:3). "Väljarna vill inte skilja valdagarna åt". Valforskningsprogrammet Göteborg. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Feltenius, David (2011). "En ren partiangelägenhet? Om regionala och lokala intressen i författningspolitiken". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 113(3): 291–312.

## REFERENSER

- Feltenius, David (2015). "383Sub-national Government in a Multilevel Perspective", i Jon Pierre (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford University Press.
- Fine Licht, Jenny de & David Karlsson, Louise Skoog (2023). "Här, där eller överallt? Medborgares åsikter om lokalisering av offentlig service", i Ulrika Andersson m.fl. (red.), *Ovisshetens tid*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Gidlund, Janerik (1989). "Införande av kommunalt majoritetsstyre på 1990-talet?", i *Förtroendevald på 90-talet* (SOU 1989:108). Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Gilljam, Mikael & David Karlsson (2015). "Ruling Majority and Opposition: How Parliamentary Position Affects the Attitudes of Political Representatives". *Parliamentary Affairs*, 68(3): 555–572.
- Hartman, Laura (red.) (2011). *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS.
- Helmke, Gretchen & Steven Levitsky (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Perspectives on Politics*, 2(4): 725–740.
- Jansson, Magnus & Eric Carlström, David Karlsson, Johan Berlin (2021). "Drivers of outsourcing and back-sourcing in the public sector – From idealism to pragmatism". *Financial Accountability & Management*, 37(3): 262–278.
- Johansson, Folke & David Karlsson, Bengt Johansson, Ylva Norén Bretzer (2007). *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Johansson, Jörgen (2022). *En avsektoriserad politisk organisation*. Stockholm: SKR.
- Johansson, Vicki & Lena Lindgren, Stig Montin (2018). *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Jordahl, Henrik & Mårten Blix (2021). *Privatizing welfare services: Lessons from the Swedish experiment*. Oxford University Press.
- Karlsson, David (2006). *Den svenske Borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Karlsson, David (2013a). "A Democracy of Scale. Size and Representative Democracy in Swedish Local Government". *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(1): 7–28.
- Karlsson, David (2013b). "The Hidden Constitutions: How Informal Political Institutions Affect the Representation Style of Local Councils". *Local Government Studies*, 39(5): 681–702.
- Karlsson, David (2015). "Local Autonomy or National Equality? A Conflict of Values and Interests for Political Leaders". *Regional & Federal Studies*, 25(1): 19–44.
- Karlsson, David (2017a). "Interlevel Trust in a Multilevel Political System". *Scandinavian Political Studies*, 40(3): 289–311.
- Karlsson, David (2018a). "Finns det ett kommunparti i riksdagen?", i David Karlsson (red.), *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Karlsson, David (2018b). "Putting Party First: Swedish MPs and their Constituencies". *Representation*, 54(1): 87–102.
- Karlsson, David (2022a). "Lokalisering av service – ideologi och egenintresse", i Patrik Öhberg, Henrik Oscarsson & Jakob Ahlbom (red.). *Folkviljans förverkligare*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Karlsson, David (2022b). "Svenska politikernas syn på kommunalt självstyre, likvärdighet och decentralisering av service", i Bo Per Larsson (red.), *Självstyrelse – värd att värna?* Stockholm: SKR.
- Karlsson, David & Mikael Gilljam (2014). "Politiker till vänster och höger", i David Karlsson & Mikael Gilljam (red.), *Svenska politiker. Om folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus.
- Karlsson, David & Mikael Gilljam (2015). *Den lokala demokratin utmaningar*. Rapport till 2014 års Demokratiutredning. (SOU 2015:96). Stockholm: Wolters Kluwers.
- Karlsson, David & Olof Rommel, Johan Svensson (2009). *Alternativa politiska organisationer. Om kommuner som avvecklar sina facknämnder och inrättat fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: SKL.
- Karlsson, Tom S. (2017b). *New Public Management. Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- Kastberg, Gustaf (2005). *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kastberg, Patrik (2019). *Kommunallagen – en kommentar*. Stockholm: Jure Förlag.
- Kjellgren, Hanna (2001). "Debatten om valdagens placering", i Henrik Oscarsson (red.), *Skilda valdagar och värval?* (SOU 2001:65). Stockholm: Fritzes.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2007). "Why are they doing it? Social democracy and market-oriented welfare state reforms". *West European Politics*, 30(1): 172–194.
- Ladner, Andreas & Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, Pawel Swianiec

## REFERENSER

- wicz, Kristof Steyvers, Carmen Navarro (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Ladner, Andreas & Nicolas Keuffer, Alexander Bastianen (2021). *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020*. Bryssel: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
- Lantto, Johan (2005). *Konflikt eller samförstånd? Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Larsson, Bo Per (2023). *Statlig styrning och lokalt självstyre*. Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.
- Lidström, Anders (2015). "Swedish Local and Regional Government in a European Context", i Jon Pierre (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford University Press.
- Lidström, Anders (2018). *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå, Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017: 02*. Umeå: Umeå universitet.
- Lidström, Anders (2022). "Den kommunala självstyrelsen – utmaningar och möjligheter", i Bo Per Larsson (red.), *Självstyre - värd att värna?* Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.
- Lindgren, Lena (2022). *Kan likvärdighet (vad det nu är) styras fram?* Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Lindh, Arvid & Ingemar Johansson Sevä (2018). "Political Partisanship and Welfare Service Privatization: Ideological Attitudes among Local Politicians in Sweden". *Scandinavian Political Studies*, 41(1): 75–97.
- Lindquist, Ulf & Olle Lundin, Tom Madell (2016). *Kommunala befogenheter*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Lundin, Olle (2015). *Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2015:2*. Stockholm: Fritzes.
- Lundin, Olle & Ulla Björkman (2020). *Kommunen och lagen: en introduktion* Uppsala: Iustus förlag.
- Lundquist, Lennart (2001). *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Madell, Tom & Olle Lundin (2019). *Kommunallagen: en kommentar*. Norstedts Juridik AB.
- Maltais, Aaron & Jonas Hultin Rosenberg, Ludvig Beckman (2019). "The Demos and Its Critics". *The Review of Politics*, 81(3): 435–457.
- Molander, Per (2005). "Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet: ett spänningsfullt förhållande", i Per Molander & Kerstin Stigmark (red.), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Montin, Stig (2016). *Statens styrning av kommunerna: en översikt över hur den har förändrats och diskuterats sedan 1940-talet*. Stockholm: Statskontoret.
- Montin, Stig (2022). "Under ytan: statsintegrering av kommuner", i Bo Per Larsson (red.), *Självstyre - värd att värna?* Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.
- Munis, B. Kal (2022). "Us over here versus them over there ... literally: Measuring place resentment in American politics". *Political Behavior*, 44(3): 1057–1078.
- Mörk, Eva & Gissur Ó Erlingson, Lovisa Persson (2019). *Kommunernas framtid*. SNS förlag.
- Navarro, Carmen & David Karlsson, Jaume Magre, Iveta Reinhold (2018). "Mayors in the Town Hall: Patterns of Relations and Conflict Among Municipal Actors", i Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria & Herwig Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Nergelius, Joakim (2022). *Svensk statsrätt*. Lund: Studentlitteratur.
- Norén Bretzer, Ylva (2021). *Sve- riges politiska system*. Lund: Studentlitteratur.
- Oscarsson, Henrik (red.) (2001). *Skilda valdagar och värval? Forskarantologi från 1999 års författningsutredning*. SOU 2001:65.
- Petersson, Olof (2003). "Folkstyrelse och självstyrelse", i Per Molander (red.), *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS.
- Prop. 2009/10:80. En reformerad grundlag.
- Rombach, Björn (1997). *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Sellers, Jefferey M. & Anders Lidström, Yooil Bae (2020). *Multilevel democracy: How local institutions and civil society shape the modern state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skoog, Louise (2019). *Political conflicts. Dissent and antagonism among political parties in local government*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Skoog, Louise (2021). "Where Did the Party Conflicts Go? How Horizontal Specialization in Political Systems Affects Party Conflicts". *Politics & Policy*, 49(2): 390–413.
- SKR (2022). *Välfärdens kompetensförsörjning – Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden*



## REFERENSER

- kan möta kompetensutmaningen. Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.
- SOU 1945:38. *Förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner*. Kommunindelingskommitténs betänkande.
- SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*. Betänkande från Kommittén för den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
- SOU 2007. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Ansvarskommitténs slutbetänkande.
- SOU 2007:93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*. Grundlagsutredningens rapport nr IX.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande från Grundlagsutredningen.
- SOU 2012:30. *Vital kommunal demokrati*. Betänkande från Kommittén för förstärkning av den lokala demokratis funktionsätt.
- SOU 2015:24. *En Kommunallag för framtiden*. Slutbetänkande från Utredningen om en Kommunallag för framtiden.
- SOU 2016:48. *Regional indelning – tre nya län*. Delbetänkande från Indelningskommittén.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande från Kommunutredningen.
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin*. Coronakommissionens slutbetänkande.
- Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2023:7 Stockholm: Statskontoret.
- Stjernquist, Nils & Håkan Magnusson (1988). *Den kommunala självstyrelsen jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Strandberg, Urban (1998). *Debattem om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds.
- Strandberg, Urban (2020). ”Kommunal självstyrelse”, i Ingvar Mattson & Olof Petersson (red.), *Svensk författningsspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömberg, Lars & Per-Owe Norell (1982). *Kommunalförvaltningen*. Rapport från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1982:8.
- Sundén, David & Malin Werin (2016). *Förbättrad Valfärd. Likvärdighet i den svenska skolan*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Svallfors, Stefan & Anna Tyllström (2018). ”Resilient privatization: the puzzling case of for-profit welfare providers in Sweden”. *Socio-Economic Review*, 17(3): 745–765.
- Swärd, Oskar (2016). *Företagare eller politiker? En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Syssner, Josefina (2018). *Mindre många: Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Linköping: Remeso.
- Trydegård, Gun-Britt & Mats Thorslund (2010). ”One Uniform Welfare State or a Multiplicity of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care”. *Social Policy & Administration*, 44(4): 495–511.
- Warnling Conradson, Wiweka (1995). *Kommuners lag- och domstolstrots: en undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar*. Stockholm: Juristförlaget.
- Wenander, Henrik (2018). ”Underordning och självstyrelse: De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet”. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 120(5): 49–59.
- Westerstahl, Jörgen & Lars Strömberg (1983). *De nya kommunerna: en sammanfattning av Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: LiberFörlag.
- Wänström, Johan (2018). ”Kommunalt koalitionsbyggande i ett nytt parlamentariskt landskap: Pragmatism i policyorienterade möjlighetsfönster”. *Sociologisk forskning*, 55(2–3): 225–248.
- Zapata, Patrik & Stellan Malmer (2010). ”Bestäm, betala och undvik kostnaden – den kommunala finansieringsprincipen”. *Nordiske Organisationsstudier*, 12(4): 74–93.

### Kapitel 9: Styrbar, lagbunden och sannfärdig

- Agevall, L., Jonnergård, K. & Krantz, J. (2017). *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn? – Om dokumentstyrning av professioner*. Linnaeus University Press.
- Ahlbäck Öberg, S. (2018). ”Att kontrollera förvaltningen: framväxten av gransknings-samhället”, i *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Studentlitteratur, s. 163–190.
- Ahlbäck Öberg, S. (2022). ”Förvaltningen”, i Mattsson, I. & Petersson, O., red., *Svensk författningsspolitik*. Studentlitteratur.
- Ahlbäck Öberg, S. Bull, T., Hasselberg, Y & Stenlås, N. (2016). ”Professions Under Siege”. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1): 93–126.
- Ahlbäck Öberg, S. & Sundström, G. (2020). ”Förvaltningspolitikens organisering”, i Ehn, P. & Sundström, G., red., *Stallig förvaltningspolitik för 2020-*

## REFERENSER

- talet. *En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Andersson, C. (2004). *Tudelad trots allt. Dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*. Stockholms Universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Andersson, C., Erlandsson, M. & Sundström, G. (2017). *Marknadsstaten. Vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*. Liber.
- Andersson, F., Janlöv, N. & Rehnberg, C. (2014). *Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi*. Rapport till Expertgruppen i studier i offentlig ekonomi, 2014:5.
- Bale, T. & Bergman, T. (2006). "Captive No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentaryism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand". *Government and Opposition*, 41(3): 422–449.
- Bengtsson, B. (2010). "Om departementspromemorior". *SvJT*.
- Bergman, T. (2011). "Demokratin, statsskicket och regeringsformen". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 113(3): 259–270.
- Bergman, T. & Strom, K., red., (2011). *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Björk, L. & Tengblad, S., red., (2023). *Tillförlitlig styrning och organisering av välfärden*. SNS Förlag.
- Björkman, F. (2023). "Elefantkyrkogården växer när myndighetstoppar byts ut", artikel i *Aftonbladet*, 27 maj.
- Bornemark, J. (2018). *Det omätbaras renässans. En uppgörelse med pedanternas herravälde*. Volante.
- Bremdal, P. (2013). "Att tala är silver men att tiga är guld? Om ministerstyre och statsråds uttalanden", i Bull, T., Lundin, O. & Rynning, E., red., *Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling: Festskrift till Lena Marcusson*. Uppsala: Iustus förlag, s. 47–65.
- Bromley, P. & Meyer, W.M. (2017). "They Are All Organizations': The Cultural Roots of Blurring Between the Monprofit, Business, and Government Sector". *Administration & Society*, 49(7): 939–966.
- Brorström, B. (2023). "Tillitsbaserad styrning och ledning – en kommentar till ett samtal och till state of the art". KFi, U-rapport nr 117.
- Brunsson, N. (2011). "Politisering och företagisering: institutionell förankring och förvirring i organisationernas omvärld", i Lind, R. & Ivarsson Westerberg, A., red., *Ledning av företag och förvaltningar: former förutsättningar, förändring*. SNS Förlag.
- Bull, T. (2004). "Konstitutionell snedsteg – en studie av svensk trohet mot grundlag", i Smith, E. & Petersson, O., red., *Konstitutionell demokrati*. SNS Förlag, s. 71–89.
- Bull, T. (2013 [1999]). "Självständighet och pluralism. Om vertikal maktindelning i Sverige", i Bull, T. *Fundamentala fragment. Ett konstitutionellt lapp-täcke*. Iustus förlag, s. 29–53. Ursprungligen i Marcusson, L., red., *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Iustus förlag, s. 107–133.
- Bull, T. (2017). "Den offentliga tjänstemannen – maktthavare i medborgarnas tjänst", i Lind, A-S. & Namli, E., red., *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*. Studentlitteratur.
- Bull, T. (2020). "Objektivitetsprincipen", i Marcusson, L., red., *Offentlighetsprinciper*. Andra upplagan. Iustus.
- Bull, T. & Sterzel, F. (2023). *Regeringsformen. En kommentar*. 5:e upplagan. Studentlitteratur.
- Bäck, H. & Hellström, J. (2022). "Minority Governments in Sweden: Majority Cabinets in Disguise", i Field, B.N. & Martin, S., red., *Minority Governments in Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Dahlin, A. (2023). "Hård kritik mot styrmeter inom Kriminalvården". Artikel i *Publikt*, 29 september.
- Diefenbach, T. (2009). "New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic 'Enlightenment'". *Public Administration*, 87(4), 892–909.
- Djurberg Malm, K. & Sannerholm R. (2022). "Rättsstaten i den svenska förvaltningen", i Djurberg Malm, K. & Sannerholm R., red., *Rättsstaten i den svenska förvaltningen. En forskningsantologi*. Rapport i Statskontorets serie "Om offentlig sektor".
- Ds 1993:44. *Statsförvaltningens internationalisering. En vitbok om konsekvenser för den statliga sektorn i Sverige*. Finansdepartementet.
- Ds 1995:21. *Samsyn och alliansförmåga. Hur regeringen, näringslivet, intresseorganisationer, regionala intressen och forskarvärlden behöver samverka för att stärka Sveriges position i EU*. Finansdepartementet.
- Ds 2018:6. *Granskningen av Transportstyrelsens upphandling av it-drift*. Näringsdepartementet.
- Edström Fors, E. (2020). "Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse – utvecklingstendenser och framtidsfrågor", i Ehn, P. & Sundström, G., red., *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Ehn, P. (2020). "Statstjänstemannen – quo vadis", i Ehn, P. & Sundström, G., red., *Statlig*

## REFERENSER

- förvaltningspolitik för 2020-talet. *En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Ehn, P. & Sundström, G. (2020). "Förvaltningspolitik i förändring", i Ehn, P. & Sundström, G., red., *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Ek Österberg, E. (2020). "Att styra med upphandling – staten som marknadsaktör", i Ehn, P. & Sundström, G., red., *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Eklund, K. & Kjellman, S. (2013). "Löfvens kritik mot styrning i skola och vård är missriktad". Debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 13 november.
- Eriksson, C. & Ivarsson Westerberg, A. (2021). *Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation*. Rapport till ESO, 2021:3.
- Esping, H. (1994). *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. SNS Förlag.
- Feldt, K-O. (1991). *Alla dessa dagar: i regeringen 1982–1990*. Norstedts.
- Forsell, A. & Jansson, D. (2000). *Idéer som fångslar. Recept för en offentlig reformation*. Liber.
- Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrations-samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Funcke, N. (2023). "Så monteras den svenska yttrandefriheten ned steg för steg". Artikel i *Dagens Nyheter*, 30 november.
- Förtroendebarenmetern (2023). [https://medieakademien.se/wp-content/uploads/2023/03/Presentation\\_fortroendebarenmetern\\_2023-WEBB-Final.pdf](https://medieakademien.se/wp-content/uploads/2023/03/Presentation_fortroendebarenmetern_2023-WEBB-Final.pdf)
- Gerth, H. & Mills, C., red., (1970). *From Max Weber*. Routhledge & Kegan Paul.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber.
- Hall, P. (2015). *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Liber.
- Hall, P. (2020). "Tillväxten av managementbyråkratin – ett hot mot välfärdsstaten?", i Ehn, P. & Sundström, G., red., *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Hartman, L., red., (2011). *Konkurrensens konsekvenser Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag.
- Head, B.W. & Alford, J. (2015). "Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management". *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
- Heckscher, S. (2008). "Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre", i Heckscher S. & Eka A., red., *Festskrift till Johan Hirschfeldt*. Iustus, s. 145–158.
- Heckscher, S. (2010). "Ska förvaltningsdomstolarnas roll ändras? En rättspolitisk betraktelse", i Möller, T. & Ruin, O., red., *En statsvetares olika sfärer. En vänbok till Daniel Tarschys*. Hjalmarson & Högberg.
- Hermansson, J. (1999). "Om att tämja folkmakten", i Amnå, E., red., *Maktandelning*. Forskarvolym från Demokratiutredningen (SOU 1999:76).
- Hirschfeldt, J. (2012). "Kunskap och rättsligt beslutsfattande", i Molander, P., red., *Kunskapen och makten. Om det offentliga beslutsfattandets kunskapsförsörjning*. Atlantis.
- Holmberg, I. & Henning, R. (2003). *Offentligt ledarskap – om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Studentlitteratur.
- Holmqvist, M. (2017). "Karisma och social kompetens överröstar djup sakkunskap". Debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 4 februari.
- Holst, C. & Molander, A. (2019). "Epistemic democracy and the role of experts". *Contemporary Political Theory*, 18(4): 541–561.
- Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69(1): 3–19.
- Hultman, A. (2022). "Thornberg: vi har en tystnadskultur i polisen". Artikel i *Svenska Dagbladet*, 2 juni.
- Hysing, E. & Olsson, J. (2012). *Tjänstemannen i politiken*. Studentlitteratur.
- Isaksson, A. (2006). *Den politiska adeln*. Andra upplagan. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Ivarsson Westerberg, A. (2020). "Administrationssamhället och förvaltningspolitiken – vad vet vi om förändringen av administrationen och dess orsaker?", i Ehn, P. & Sundström, G., red., *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Ivarsson Westerberg, A. (2022). "Förändring, reformer och styrning: från OPA till NPM och NPG", i Ivarsson Westerberg, A. & Jacobsson, B., red., *Förvaltningen i samhället*. Lund: Studentlitteratur, s. 177–192
- Jacobsson, B. (2017). "Den moderna myndigheten", i Jacobsson, B. & Sundström, G., red., *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. (2006). *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. (2023). "Underlag saknas för olycklig sammanslagning". Debattartikel i *Publikt*, 27 september.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (2015). *Governing the*

## REFERENSER

- Embedded State. The Organizational Dimension of Governance.* Oxford University Press.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G., red., (2019). *Granskingssamhället. Offentliga verksamheter under lupp.* Studentlitteratur.
- Johnsson Cornell, A. & Sannerholm, R., red., (2023). *Rättsstatens principer: juridik och politik i världen, Europa och Sverige.* Iustus.
- Karlsson, T.S. (2017). *New Public Management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Studentlitteratur.
- Krick, E. & Holst, C., red., (2020). *Experts and Democratic Legitimacy. Tracing the Social Ties of Expert Bodies in Europe.* Routledge.
- Konstitutionsutskottet 1973:26. *Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. jämte motioner.*
- Konstitutionsutskottet 1986/87:29. *Om ledningen av den statliga förvaltningen.*
- Lejon, B. m.fl. (2023). "Sverige kan inte längre styras som ett företag". Debattartikel i *Dagens Nyheter*, 19 april.
- Lenas, S. (2023). "Larm inifrån Skogsstyrelsen: 'Svenskt skogsbruk definitivt inte hållbart'". Artikel i *Dagens Nyheter*, 25 februari.
- Lindgren, L. (2014). *Nya utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i offentlig sektor.* Studentlitteratur.
- Lundell, B., Mattsson, T., Persson V. & Wenander H. (2012). "Regeringsformen och förvaltningen – styrning och rättslig reglering". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 114(2): 290–299.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos.* Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (2012). *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*. Carlssons.
- Marcusson, L. (2017). "Det offentliga uppdraget och de mänskliga rättigheterna", i Lind, A-S., och Namli, E., red., *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige.* Studentlitteratur.
- Marcusson, L. (2020). "Principer inom den offentliga rätten", i Marcusson, L., red., *Offentliga rättsliga principer.* Andra upplagan. Iustus.
- Mellbourn, A. (1986). *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985.* Carlssons.
- Molander, P. (2017). *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.* ESO-rapport nr 2017:1.
- Montin, S. (2015). "Från tilltro-baserad till misstro-baserad styrning". *Nordisk administrativ tidskrift* nr 1/2015, s. 58–75.
- Niemann, C. (2013). *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet.* Akademisk avhandling, Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Nilsson, S.A. (1984). "1634 års regeringsform i det svenska statssystemet". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 87(4): 295–311.
- Page, E.C. (2008). "Delegation, Detail and Discretion: Bureaucracy and the Construction of Policies", i Sverdrup, U. & Trondal, J., red., *The Organizational Dimension of Politics.* Fagbokforlaget.
- Persson, V. (2011). "Regleringsbrev ur rättslig synvinkel". *Förvaltningsrättslig tidskrift*, Häfte 4, s. 635–673.
- Pierre, J. (1999). *Marknaden som politisk aktör.* Rapport till Demokratiutredningen, SOU 1999:131.
- Pierre, J. & Sundström, G., red., (2009). *Samhällsstyrning i förändring.* Liber.
- Polisen (2023). "Intensifierat arbete med kontroll av inresande". Artikel på *polisen.se*, [https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2023/augusti/intensifierat-arbete-med-kontroll-av-inresande/], hämtad 2023-08-05.
- Premfors, R. (1996). *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective.* Scores rapportserie, 1996:4.
- Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. & Sundström, G. (2009). *Demokrati & Byråkrati.* Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition 1973:90. *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
- Proposition 1978/79:111. *Om åtgärder mot krångel och onödiga byråkrati.*
- Proposition 1978/79:195. *Om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.*
- Proposition 1986/87:99. *Ledning av den statliga förvaltningen.*
- Proposition 1987/88:150. *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten.*
- Proposition 1991/92:13. *Frikom-munförsoekt.*
- Proposition 1999/2000:140. *Konkurrens för förnyelse och mångfald.*
- Proposition 2009/2010:80. *En reformerad grundlag.*
- Ragnemalm, H. (1986). "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på Verksledningskommitténs grundlagstolkning". *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 1–13.
- Regeringen (1985). *Den offentliga sektorns förnyelse.* (Skr. 1984/85:202).
- Regeringen (2010). "Uppdrag att stationera personal för utvecklingsarbete i Afghanistan

## REFERENSER

- och Irak". Regeringsbeslut, UF2010/7373/USTYR.
- Riksrevisionsverket (1996). *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*. Rapport 1996:50.
- Riksrevisionen (2010). *Förberedelsearbetet i apoteksreformen*. Rapport 2010:19.
- Riksrevisionen (2017). *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*. Rapport 2017:25.
- Rothstein, B. (2010). "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet", i Rothstein, B., red., *Politik som organisation*. Fjärde upplagan. Stockholm: SNS Förlag, s. 7–30.
- Rothstein, B. (2015). *De samhällsliga institutionernas kvalitet: Slutrapport från ett forskningsprojekt*. RJ:s Skriftserie 4. Makadam.
- Rothstein, B. (2023). "En riksbank som ingenting vet förtjänar inte självständighet". Debattartikel i *Dagens Nyheter*, 3 september.
- Sannerholm, R. (2020). *Rättsstaten Sverige – skandaler, kriser, politik*. Timbro.
- Scherman, K.G. (2019). "Arbetsförmedlingens kaos är Stefan Löfvens ansvar". Debattartikel i *Dagens Nyheter*, 7 december.
- Smith, E. & Petersson, O. (2004). "Konstitutionell demokrati som begrepp och som ideal", i Smith, E. & Petersson, O., red., *Konstitutionell demokrati*. SNS Förlag, s. 7–41.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*. Betänkande av Grundlagberedningen.
- SOU 1978:52. *Lägg besluten närmare människorna*. Slutbetänkande av Decentraliseringsutredningen.
- SOU 1979:31. *Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter*. Betänkande av Byråkratiutredningen.
- SOU 1979:61. *Förnyelse genom omprövning*. Huvudbetänkande av Förvaltningsutredningen.
- SOU 1983:39. *Politisk styrning – administrativ självständighet*. Slutbetänkande av Förvaltningsutredningen.
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Slutbetänkande av Verksledningskommittén.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. Slutbetänkande av Ekonomikommisionen.
- SOU 1993:80. *Statsförvaltningen och EG*. Slutbetänkande av Utredningen om statsförvaltningen och EG.
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning*. Betänkande av Utredningen om en översyn av verksförordningen.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Slutbetänkande av Styrtutredningen.
- SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2011:81. *Myndighetschefers villkor*. Betänkande av Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer.
- SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Slutbetänkande av Innovationsrådet.
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet. Tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen.
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Betänkande av Tillitsdelegationen.
- SOU 2021:25. *Struktur för ökad motståndskraft*. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar.
- SOU 2023:12. *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*. Slutbetänkande av 2020 års grundlagskommitté.
- ST (2014). *Öppenhet på villovägar? En rapport om meddelarfrihet och öppenhet inom stat och myndighet*.
- ST (2021). *Tyst stat – om den hotade öppenheten i statlig förvaltning*. Rapport från ST.
- Statskontoret 1996. *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete*. Statskontoret 1996:7.
- Statskontoret (2010). *När flera blir en – om nyttan med emyndigheter*. Rapport i serien "Om offentlig sektor" (OOS), Statskontoret.
- Statskontoret (2016). *Renodling av statlig verksamhet*. Rapport i serien "Om offentlig sektor" (OOS), Statskontoret.
- Statskontoret (2016a). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. Statskontoret 2016:26.
- Statskontoret (2017). *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*. Statskontoret 2017:12.
- Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra*. Rapport i serien "Om offentlig sektor" (OOS), Statskontoret.
- Statskontoret (2022). *Statsförvaltningen i korthet*. Statskontoret.
- Stjernquist, N. (1984). "Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 87(3): 211–226.
- Strömholm, S. (1986). "Den totalitära staten i sin prydno".

## REFERENSER

- Debattartikel i *Svenska Dagbladet*, 28 januari.
- Sundström, G. (2003). *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*, Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Sundström, G. (2016). "Strategisk styrning bortom NPM". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1: 145–171.
- Sundström, G. (2019). "Stats-tjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv". *Nordisk Administrativ Tidskrift*, 1: 57–72.
- Sundström, G. (2022). *Brutet förvaltningskontrakt – meta-styrning av svensk bistånds-förvaltning*. Studentlitteratur.
- Söderlind, D. & Petersson, O. (1988). *Svensk förvaltningspolitik*. Diskurs.
- Tallberg, J. m.fl. (2010). *Europeiseringen av Sverige. Demokratirådets rapport 2010*. SNS förlag.
- Tarschys, D. (2002). "Huru skall statsverket granskas?" – *Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 2002:58.
- Tarschys, D. (2012). "Ett rekviem över hundra verksamheter med begränsat ansvar", i Hirschfeldt, J., red., *Vänbok till Sten Heckscher*. Iustus Förlag.
- Weidby, C. (2021). "Arbetsmiljöverket måste agera mot tystnadskulturen". Artikel i *Publikt*, 6 maj.
- Wenander, H. (2015). "Förvaltningens lagprövning". *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (3): 421–458.
- Wenander, H. (2016). "Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige". *Nordisk administrativ tidskrift*, 93(1): 57–74.
- Wenander, H. (2019). "Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer". *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, (3): 103–150.
- Wennergren, B. (1998). "Den svenska modellen och grundlagen". *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3–4/1998, s. 97–111.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. London: Transaction.
- Wockelberg, H. (2003). *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Ögren, M., red., (2005). *Makten framför allt. En antologi om statsminister Göran Persson*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Kapitel 10: Ett mer europeiskt Sverige**
- Offentligt tryck**
- Dir. 2020:11. *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*.
- Dir. 2023:83. *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter*.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*.
- SOU 1991:106. *Domstolarna inför 2000-talet: arbetsuppgifter och förfaranderegler*.
- SOU 1994:99. *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete*.
- SOU 2000:99. *Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll*.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*.
- SOU 2011:42. *En reformerad domstolslagstiftning*.
- SOU 2022:21. *Rätt för klimatet*.
- SOU 2023:12. *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*.
- Lagrådets yttrande 2017-09-06. *Inkorporation av FN:s konvention om barnets rättigheter*.
- Lagrådets yttrande 2021-09-16. *Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall*.
- KU 1978/79:39 med anledning av proposition 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m. jämte motioner.
- KU 1993/94:KU21. *Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen*.
- Prop. 1978/79:195. *Om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.*
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.
- Promemoria: *Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall*, M2021/01600, augusti 2021.
- Litteratur**
- Bernitz, Ulf (2021). *Förhandsavgöranden av EU-domstolen 1995–2020. Genomslag och betydelse i Sverige*. Sieps 2021:2.
- Bernitz, Ulf & Bernitz, Hedvig (2023). *Europarättens tillämpning*. Norstedts Juridik, Röda serien.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik (2023). *Regeringsformen – en kommentar*. Studentlitteratur.
- Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik & Svahn Starrsjö, Kristina (2018). *Regeringsformen: med kommentarer*. Karnov Group.
- Exelin, Eddie (2018). "Domstolarnas oberoende och självständighet", i *Rättsstaten i fokus – Referat från Stiftelsen Rättsfondens seminarier 2013–2018*. Eddy.se
- Hirschfeldt, Johan (2009) "Grundlagsutredningens förslag om domstolarna och deras ställning", i Borgeke, Martin (red.), *Blandade uppsatser – En vänbok till Lars-Göran Engström*. Jure.

- Lysén, Göran (2020). "Om hur de svenska domstolarna blev självständiga – eller om hur det egentligen var och senare blev". *SvJT*, s. 605–629.
- Mattson, Dag (2014). "Domarnas makt – domarrollen i ett nytt rättsligt landskap". *SvJT*, s. 587–595.
- Mellbourn, Anders (red.) (2017). *Hoten mot rättsstaten i Europa*. Premiss förlag.
- Sterzel, Fredrik (2002). "Ett kvartss sekel efter det 'författningslösa halvseket': Har Sverige nu en författning?", i Smith, Eivind (red.), *Grundlagens makt – Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. SNS förlag, s. 77–98.
- Södersten, Anna (2017). *EU och hoten mot rättsstaten*. Sieps, 2017:11 epa.
- Wersäll, Fredrik (2014). "En offensiv Högsta domstol – Är det dags för maktindelning?". *SvJT*, s. 1–8.
- Åhman, Karin (2012). *Normprövning*. Norstedts Juridik, Röda serien.
- Åhman, Karin (2023). *Regeringsformen och europarätten*. Norstedts Juridik, Röda serien.
- Rättsfall**
- NJA 2014 s. 332; NJA 2018 s. 753; NJA 2021 s. 215.
- HD:s beslut den 22 december 2022 i mål Ö 5978-21.
- HFD 2017 ref. 53; HFD 2022 ref. 50.
- Mark- och miljööverdomstolens mål den 6 juli 2021 i mål M 1579-20.
- Grzeda mot Polen, Europadomstolens dom den 15 mars 2022.
- EU domstolens dom: C 2023:442, den 5 juni 2023.
- Övrigt**
- Bornemann, Jens (2023). Snippadomen: "HD vill ha svar om snippadomen". *SvD*, 24 mars.
- Elaf, Ali (2021). Lillahjärtatragedin: "Detta ska inte ske igen". *SvD*, 21 oktober.
- Eriksson, Sofia (2022). "Unga tar juridiken som vapen – stämmer staten". *SvD*, 12 juni.
- Hedlund, Tomas (2023). "Oscar Sjöstedt (SD) om Eksjö tingsrätts utvisningsdom". *Bulletin-TV*, 23 mars.
- Melin, Mats & Lindskog, Stefan (2023). "Domstolarna bör vara den tredje statsmakten". *SvD Debatt*, 17 augusti.
- Röttorp, Paula (2023). "Allt är inte rättigheter". *SvD*, 18 september.
- Styrman, Agneta (2023). "Israel: regeringsattack mot rättsstaten". *Utrikesmagasinet*, Utrikespolitiska institutets nättidning, 16 januari.
- Svanberg, Elin (2022). Påskkravalerna: "Utspelet kritiserar: 'Mycket olämpligt'". *SvD*, 29 december.
- "Fördragsbrott att ge polska domare sämre anställningstrygghet". *Lag och Avtal* 4/2023.
- Kapitel 11: Regeringsformens parlamentariska förankring**
- Albert, Richard (2019). *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Anton, Thomas J. (1969). "Policy-making and political culture in Sweden". *Scandinavian Political Studies*, old series, vol. 4.
- Axelrod, Axel (1970). *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Blomgren, Magnus (2011). "De politiska partierna och författningen". *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 113, nr 3.
- Bucur, Cristina & Bjørn Erik Rasch (2019). "Institutions for amending constitutions", i Roger Congleton, Bernard Grofman & Stefan Voigt, red., *The Oxford Handbook of Public Choice*, vol. 2. Oxford: Oxford University Press.
- De Swaan, Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier.
- Elkins, Zachary & Tom Ginsburg, James Melton (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elkins, Zachary & James Melton. 2015. "Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty". *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, nr 3.
- Ferejohn, John (1997). "The politics of imperfection: the amendment of constitutions". *Law & Social Inquiry*, vol. 22, nr 2.
- Ginsburg, Tom & James Melton (2015). "Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty". *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, nr 3.
- Hermerén, Henrik (1970). "Regeringsbildningen i vissa västeuropeiska länder", i *Riksdagsgrupperna. Regeringsbildningen*. SOU 1970:16.
- Johansson, Jan (1992). *Det statliga kommittéväsendet: Kunskap, kontroll, konsensus*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Lijphart, Arendt (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Andra upplagan. New Haven: Yale University Press.
- Lorenz, Astrid (2005). "How to measure constitutional rigidity: four concepts and two alter-

## REFERENSER

- natives". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 17, nr 3.
- Lutz, Donald (1994). "Towards a theory of constitutional amendment". *American Political Science Review*, vol. 88, nr 2.
- Neumann, John von & Oskar Morgenstern (1953). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Nilsson, Torbjörn, red., (2023). *Grundlagsutredningen i vittnesbåset*. Vittnesseminarium på riksdagshuset 15 mars 2023. Stockholm: Stiftelsen Riksbanken jubileumsfond.
- Nuder, Pär (2008). *Stolt men inte nöjd. En kärleksförklaring till politiken*. Stockholm: Norstedts.
- Petersson, Olof (2009). "Den svenska pragmatismen", i *Rätt grönt. Vänbok till Lennart J. Lundqvist*. Göteborg Studies in Politics, 120, Göteborgs universitet.
- Rasch, Björn Erik & Roger Congleton (2006). "Amendment procedures and constitutional stability", i Roger Congleton & Birgitta Swedborg, red., *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*. Cambridge: MIT Press.
- Riker, William (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Roozendaal, Peter van (1990). "Centre parties and coalition cabinet formations: A game theoretic approach". *European Journal of Political Research*, vol. 18, nr 3.
- Roozendaal, Peter van (1992). "The effect of dominant and central parties on cabinet composition and durability". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 56, nr 2.
- SOU 1963:17. *Sveriges statskick, Del 2 Motiv. Förslag till regeringsform*. Författningsutredningen 6.
- SOU 1967:26. *Partiell författningsreform*. Betänkande av Grundlagberedningen.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*. Betänkande av Grundlagberedningen.
- SOU 1975:75. *Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen*. Betänkande av 1973 års fri- och rättighetsutredning.
- SOU 1987:6. *Folkstyrelsens villkor*. Betänkande av Folkstyrelsekommittén.
- SOU 2001:19. *Vissa grundlagsfrågor*. Delbetänkande av 1999 års författningsutredning.
- SOU 2007:85. *Olika former av normkontroll: expertgruppsrapport*. Grundlagsutredningens rapport 8.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2020:45. *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten*. Betänkande av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté
- SOU 2023:12. *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*. Slutbetänkande av 2020 års grundlagskommitté.
- Tingsten, Herbert (1945). *Demokratiens problem*. Stockholms högskolas populärvetenskapliga föreläsningsserie, 1. Stockholm: Norstedts.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Kapitel 12: En regeringsform även för orostider?**
- Bet. 2005/06:KU8. *Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004*. Betänkande av konstitutionsutskottet.
- Bet. 2009/10:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*. Betänkande av konstitutionsutskottet.
- Bet. 2019/20:SoU20. *Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*. Betänkande av socialutskottet.
- Bet. 2019/20:CU26. *Tillfälliga åtgärder för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor*. Betänkande av civilutskottet.
- Bet. 2020/21:KU20. *Granskningsbetänkande*. Betänkande av konstitutionsutskottet.
- Bet. 2021/22:KU35. *Riksdagens arbetsformer*. Betänkande av konstitutionsutskottet.
- Dir. 2022:89. *En ändamålsenligt statlig samverkan med kommuner och regioner*. Regeringens kommittédirektiv.
- Dir 2023:51. *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*. Regeringens kommittédirektiv.
- Eka, Anders m.fl. (2018). *Regeringsformen – med kommentarer*. Andra upplagan. Stockholm: Karnov Group. Även i Lexino (databas).
- Fichtelius, Erik & Petersson, Olof (2022). *Public service vid höjd beredskap*. [www.olofpetersson.se/Fichtelius\\_Petersson\\_PS-2022.pdf](http://www.olofpetersson.se/Fichtelius_Petersson_PS-2022.pdf)
- Friberg, Lennart (1973). *Styre i kristid: Studier i krigsförvaltningens organisation och struktur 1939–1945*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Hirschfeldt, Johan (2020). "Svensk krishantering I fredstid". *Svensk Juristtidning* nr 10.
- Hirschfeldt, Johan & Petersson, Olof (2020). *Rättsregler i kris*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Holmberg, Erik m.fl. (2012). *Grundlagarna*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Khakee, Anna (2023). "Grundlagar i orostider: beredskapsreglering i ett europeiskt



## 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 om 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: Författningspolitiska vägval i Sverige och Norge", i Iris Nguyễn-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*. Författningsutredningen 6.
- SOU 1963:17. *Sveriges statskick, Del 2 Motiv. Förslag till regeringsform*. Författningsutredningen 6.
- SOU 1964:38. *Sammanställning av remissyttranden över Författningsutredningens 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 författningsutredning.
- 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 författningslösa halvseklet", 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). "Författningsutredningen". *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 79, nr 1.
- Westerstahl, Jörgen (1978). "Grundlagen och regeringsbildningen". *Svenska Dagbladet*, 12 oktober 1978.

# BILDKÄLLOR

## *Kapitel 1*

s. 12–13: foto Christina Ribbhagen

## *Kapitel 2*

s. 22–23: foto Svenskt Pressfoto/TT

s. 23: foto Lennart Edling/Bonnierarkivet/  
Scanpix/TT

## *Kapitel 3*

s. 58–59: foto Stig A Nilsson/DN/TT

s. 59: foto Kai Rehn/Aftonbladet/TT

## *Kapitel 4*

s. 80–81: foto Melker Dahlstrand/Sveriges  
riksdag

s. 81: foto Johannes Frandsen/Regerings-  
kansliet

## *Kapitel 5*

s. 98–99: foto Melker Dahlstrand/Sveriges  
riksdag

s. 106–107: foto Owe Sjöblom/SvD/TT

s. 107: foto Ingemar Berling/DN/TT

## *Kapitel 6*

s. 128–129: foto Anders Löwdin/Sveriges  
riksdag

s. 140–141: foto Melker Dahlstrand/Sveriges  
riksdag

## *Kapitel 7*

s. 146–147: foto Melker Dahlstrand/Sveriges  
riksdag

s. 150–151: foto Melker Dahlstrand/Sveriges  
riksdag

s. 172–173: foto Melker Dahlstrand/Sveriges  
riksdag

## *Kapitel 10*

s. 254–255: foto Europeiska unionens dom-  
stol

s. 255: foto Ankara/Wikimedia Commons

## *Kapitel 12*

s. 302–303: foto Anders Löwdin/Sveriges  
riksdag



# REGISTER

## A

Adelsohn, Ulf 167  
Ahlin, Urban 168, 172  
Algotsson, Karl-Göran 43,  
54  
Allard, Henry 9, 23, 164,  
168  
Alliansen 94, 112  
allmän rösträtt 11, 36, 99,  
281, 282  
Amsterdamfördraget (1998)  
73, 74  
Andersson, Magdalena 110,  
123, 132, 135, 151, 168, 170,  
171, 175  
Andersson, regeringen 134  
Arbetsdomstolen (AD) 82  
Ask, Beatrice 39

## B

Barnkonventionen 263,  
346  
bastuklubbslagen 53  
Beckman, Ludvig 64  
Begler, Ann-Marie 130  
Bengtsson, Ingemund  
168

Benoit, Kenneth 152  
beredskapslagstiftning 304,  
310  
Bergman, Torbjörn 148,  
157  
Bergqvist, Jan 166  
Bertil, prins 23  
Bildt, Carl 166, 168, 275,  
277  
Bildt, regeringen 29, 134,  
229  
Billström, Tobias 81  
Blix, Hans 296, 297  
Bodström, Lennart 123, 127,  
130  
Bohlund, Per 151  
Bohman, Gösta 26, 107, 176,  
283  
Branting, Hjalmar 136  
Brusewitz, Axel 116  
budgetprocessen 31, 33  
Bull, Thomas 10, 31, 45, 60,  
206  
Busch, Ebba 81  
Byråkratiutredningen 227  
Bäck, Hanna 143  
Bäck, Henry 189, 198

## C

Carl XVI Gustaf 23, 81  
Carlsson, Ebbe 130  
Carlsson, Ingvar 167, 168,  
175  
Cementmålet 264  
censurförbudet 72  
Centerpartiet 28, 29, 131  
Chamberlain, Johanna 65  
Civildepartementet 228  
Civilförsvarsutredningen  
304, 321  
Coronakommissionen 315,  
322  
Cosac 81  
Councils for the Judiciary  
259  
covid-19-lagen 318  
covid-19-pandemin 302,  
303, 307, 309, 317, 318,  
319  

## D

Dahl, Birgitta 168  
Dahl, Robert 191  
De Winter, Lieven 149,  
152

REGISTER

- Decemberöverenskommelsen (2014) 172, 237
- Demirok, Muharrem 111
- demokrati 18, 19, 20, 27, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 42, 184, 190, 213, 270, 347, 350
- demokrati, konstitutionell 214
- demokrati, liberal 36, 37
- demokrati, representativ 14
- demonstrationsfrihet 54, 56, 59
- Diermeier, Daniel 149
- direktdemokrati 37
- domare 251
- Domarnämnden 251, 252
- domstolar 24, 27, 29, 34, 38, 39, 40, 47, 56, 62, 65, 78, 83, 84, 85, 87, 239, 243–268, 340
- Domstolsstyrelsen 252
- Domstolsverket 259
- Douglas, Stephen 41
- Downs, Anthony 111
- dualismen 216, 217
- Dumont, Patrick 149, 152
- E
- Edén, Nils 116
- EDMR (Europadomstolen) 38, 83, 86, 244, 257, 339
- EG (Europiska gemenskapen) 71
- egendomskydd 277, 345
- Eka, Anders 249
- Ekeroth, Kent 147
- EKGS (Europeiska kol- och stålgemenskapen) 71
- EKMR, se Europakonventionen
- eliminationsmetoden 102
- EMU (Ekonomiska och monetära unionen) 88, 89, 340
- enhetskommun 182
- enkammarriksdag 10, 95, 96, 182, 340
- Enkvist, Victoria 60
- enmansvalkretsar 95
- Eriksson, Peter 284
- Erixon, Louise 147
- Erlingsson, Gissur 195
- ERM (Europeiska växelkursmekanismen) 89
- EU (Europeiska unionen) 69, 72, 74, 75, 76, 77, 81, 89, 90, 225, 338
- EU-domstolen (EUD) 38, 71, 72, 78, 79, 82, 83, 87, 88, 257, 258, 339
- EU-fördraget 75
- EU-kommissionen 81, 83, 89, 188
- EU-medlemskapet 29, 30, 34, 69, 70, 72, 76, 84, 89, 91, 225, 314, 338, 339, 346
- EU-nämnden 81, 90
- EU-ordförandeskapet 81
- EU-rätten 38, 71, 73, 74, 78, 79, 243
- EUD (EU-domstolen) 38, 71, 72, 78, 79, 82, 83, 87, 88, 257, 258, 339
- Euroatom 71
- Europadomstolen 38, 83, 86, 244, 257, 339
- Europakonventionen 29, 38, 52, 54, 72, 79, 86, 244, 248, 255, 261, 263, 314
- Europarätten 54, 55, 56, 61, 83, 84, 88, 243, 245, 257, 258, 259, 261
- Europeiska gemenskapen (EG) 71
- Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKGS) 71
- Europeiska unionen (EU) 69, 72, 74, 75, 76, 77, 81, 89, 90, 225, 338
- Europeiska växelkursmekanismen (ERM) 89
- extraval 176, 178
- extrempartier 148
- F
- Fast Lappalainen, Katarina 65
- fasta valkretsmandat 96, 351
- Feldt, Kjell-Olof 228

REGISTER

- Feltenius, David 206
- Feministiskt initiativ 108, 109
- Fiskesjö, Bertil 289
- folkomröstning 25, 28, 34, 37, 43, 73, 273
- Folkpartiet 9, 28, 96, 133, 167, 286
- Folkstyrelsekommittén 305, 349
- folksuveränitetsprincipen 11, 17, 18, 19, 21, 24, 39, 213, 219, 255, 256, 260
- Fredén, Annika 93
- Freivalds, Laila 124, 127, 130, 133, 134
- fri- och rättigheter 24, 27, 29, 38, 48, 49, 341, 342, 343, 345, 346
- Fri- och rättighetsutredningen 48, 49, 274
- Fukuyama, Francis 41
- fullmaktslagar 294
- funktionsfördelning 250, 256
- fyraprocentsspärren 93, 94, 95, 96, 97, 100, 102, 103, 109, 110, 111, 112, 281, 283, 351
- Fälldin, regeringen 126, 127
- Fälldin, Thorbjörn 28, 29, 97, 122, 123, 124, 125, 133, 164, 165, 168, 174
- föreningsfrihet 59, 62, 66
- företagisering 229
- Författningsutredningen 10, 18, 24, 33, 115, 126, 135, 274, 279, 295, 296, 321, 331, 337, 340, 347, 352, 353, 355
- förtidsröstande 99
- Förutsättningsutredningen 221, 222, 224, 305
- Förvaltningskommittén 225
- förvaltningslagen 55, 79, 227, 233
- Förvaltningspolitiska kommissionen 225, 231
- förvaltningsstadga 214
- G**
- Geijer, Lennart 9
- generalitetsprincipen 250, 268
- Ginsburg, Tom 273
- Golders, Sona 149
- Grundlagberedningen 10, 18, 25, 135, 274, 277, 279, 280, 282, 296, 297, 299, 340, 342, 346, 347, 348, 350, 351, 352
- Grundlagskommittén 244, 247, 249, 250, 251, 259, 268, 272
- Grundlagsutredningen 31, 68, 70, 83, 95, 205, 215, 268, 276, 278, 285, 321, 322, 345
- Gustaf V 116
- Göteborgskravallerna (2001) 54
- H**
- Hallengren, Lena 151, 165
- Hazan, Reuven Y. 121
- Heckscher, Gunnar 28, 344
- Helmke, Gretchen 196
- Herlitz, Nils 117
- Hermansson, C.H. 125, 164, 282
- Hernelius, Allan 280
- Hirschfeldt, Johan 278, 293
- Holmberg, Erik 60
- Holmberg, Sören 103
- Holmström, Barry 56
- Hultqvist, Peter 123, 124, 127, 130
- högerpopulism 37
- högerpopulistiska partier 148, 149, 152, 156
- Högsta domstolen 38, 39, 40, 51, 55, 57, 60, 63, 64, 83, 84, 86, 87, 88, 250, 251, 255, 260, 262, 284
- Högsta domstolen, amerikanska 41, 42, 43
- Högsta förvaltningsdomstolen 51, 55, 57, 63, 64, 67, 83, 250, 251, 262, 265, 339

REGISTER

- I**
- IKFN-förordningen 305
  - informationsfrihet 59, 342
  - institutionell seghet 183
  - Internationella brottmålsdomstolen 78
  - investiturregler 14, 143, 144, 152, 153, 157, 159, 160, 162, 163, 177
- J**
- Jacobsson, Kerstin 30, 33
  - Januariavtalet (2019) 36, 38, 131, 134, 175
  - Jeding-gruppen 225
  - Johansson, Anna 124, 127, 130
  - Johansson, Hilding 26
  - Johansson, Morgan 123, 132
  - Johansson, Olof 166
  - Johansson, Vicki 194
  - Josefsson, Carl 65
  - judikalisering 15, 39, 262, 263
  - juridifiering 15, 314, 338, 339
  - Justitiekanslern 46, 237, 240, 251
  - Justitieombudsmannen 46, 237
  - justitieråd 259
- J**
- jämjade uddavalsmetoden 95, 96, 97, 351
  - jämviktsriksdagen 107
- K**
- kabinettsfråga 136, 166
  - Kakabaveh, Amineh 171
  - Karlsson, David 181
  - Kelsen, Hans 84
  - Kinberg Batra, Anna 172
  - klimatlagen 264
  - Kling, Herman 137
  - koalitioner 94, 110, 145, 148
  - kommandomål 216
  - Kommittén om beredskap enligt regeringsformen 324, 326
  - kommun 181
  - kommunal beskattningsrätt 182
  - kommunallagen 196, 197, 200
  - Kommunallagsutredningen 199
  - kommunalt självstyre 14, 181–195, 197, 200, 201, 204–210, 284, 341
  - kommunblocksreformen 182
  - kommunerna 181–210, 312, 341
  - Kommunindelningskommittén 199
  - kommunistiska partier 152
  - konkurrensdemokrati 197, 198
  - konstitutionalism 18, 19, 27, 41
  - konstitutionell demokrati 214
  - konstitutionell nödrätt 298, 299, 300
  - konstitutionsutskottet (KU) 18, 72, 73, 115, 116, 117, 137, 140, 141, 206, 223, 299, 307, 322, 335, 343
  - konstruktivt misstroende-votum 121, 138, 152
  - kontraktsparlamentarism 133
  - krig och krigsfara 293–306, 310, 327, 328
  - krigsdelegation 300, 301
  - krigsförklaring 306
  - krisberedskap 311, 312, 313
  - krissituationer i fredstid 293, 298, 302, 306–329
  - Kristdemokraterna 103, 108, 109, 129, 133, 147
  - Kristen Demokratisk Samling (KDS) 96
  - Kristersson, Ulf 38, 110, 124, 130, 165, 168
  - KU (Konstitutionsutskottet) 18, 72, 73, 115, 116, 117, 137, 140, 141, 223, 299, 307, 322, 335, 343



## REGISTER

- Kulturhuset, Stockholm 23  
kvinnlig tronföljd 287
- L**
- Ladner, Andreas 188
- lagen om allmänna förvaltningsdomstolar 79
- lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. 305
- lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap 312
- lagen om offentlig anställning 230
- lagen om Sveriges Riksbank 298
- lagen om totalförvar och höjd beredskap 304
- Lagerroth, Fredrik 21
- lagprövning 24, 26, 27, 35, 38, 86, 206, 218, 220, 221, 226, 250, 252, 253, 255, 260, 261, 339
- lagprövningsrätten 24, 27, 28, 35, 83, 91, 257
- Lagrådet 28, 29, 31, 57, 250, 265, 307, 339, 341
- LAI (Local Autonomy Index) 188, 193, 206
- Larsson, Gunnar 280
- Larsson, Per 64
- Lassagårdsdomen 78, 79
- Lavalmålet 82
- Laver, Michael 152
- legalitetsprincipen 11, 18, 213, 293
- Leijon, Anna-Greta 124, 127, 133
- Leijonborg, Lars 277
- Lento, Tal 121
- Levitsky, Steven 196
- Leyen, Ursula von der 81
- liberal demokrati 36, 37
- Liberalerna 102, 108, 109, 110, 131, 147
- Lidström, Anders 195, 196
- Lijphart, Arendt 271
- Lincoln, Abraham 41
- Lindahl, Helena 171
- Lindbeckkommissionen 31, 32, 229
- Lindblom, Johan 64
- Linde, Ann 151
- Linde, Hans 170
- Lindskog, Stefan 39, 40
- Lindvall, Johannes 113
- Lissabonfördraget (2008/2009) 73, 74, 90, 91
- Local Autonomy Index (LAI) 188, 193, 206
- lotteririksdagen 107
- Loxbo, Karl 149
- Lundström, Nina 171
- Lutz, Donald 271
- lydnadsplikt 216, 223
- länstyrelserna 312
- Löfven regeringen 127, 134, 232
- Löfven, Stefan 38, 103, 114, 123, 129, 130, 132, 135, 140, 168, 171
- Lönnqvist, Ulf 345
- löntagarfonder 59
- Lööf, Annie 110, 165
- M**
- majoritetsregering 132, 133
- majoritetsvals-system 94, 95, 104, 105
- maktindelning 17, 18, 24, 25, 39, 184, 214, 256, 337
- managementisering 229
- Mark- och miljödomstolen 39
- Mark- och miljööverdomstolen 260
- marknadisering 229
- maskeringsförbud 54
- medborgarskap 57, 60, 62, 346
- meddelarfriheten 72, 75
- Mehr, Hjalmar 344

REGISTER

- Melton, James 273  
miljöbalken 264  
miljölagstiftning 39  
Miljöpartiet 35, 103, 108,  
109, 151, 170, 171, 284  
ministerstyre 198, 216, 217,  
237  
minoritetsparlamentarism  
134, 135  
minoritetsregeringar 102,  
110, 133, 134, 148, 149,  
153, 154, 157, 159, 160, 161,  
162, 164  
minoritetsskydd 74, 78,  
90  
misstroendeförklaringar  
102, 113–139, 353  
misstroendeinstitutet 114,  
115, 116, 119, 120, 121, 122,  
126, 132, 135, 136, 137, 138,  
139  
misstroendeomröstningar  
115, 121, 122, 123, 125, 126,  
127, 129, 131, 133, 134,  
174  
Moderaterna 26, 28, 29,  
100, 107, 126, 127, 129,  
147, 176, 284, 337  
Molde, Bertil 12  
monistiskt statskick 337,  
338  
Montin, Stig 189  
Mudde, Cas 149  
mål- och resultatstyrning  
31, 229  
Möller, Tommy 9, 17  
mötesfrihet 53, 54, 56, 59,  
342  
N  
Naarttijärvi Markus 60  
Nato 306  
Nergelius, Joakim 55, 60,  
69  
New Public Management  
31, 201, 202, 228, 229,  
231  
Nicefördraget (2001) 73,  
74, 75  
NJA (Nytt Juridiskt Arkiv)  
51  
Nordmark, Eva 124, 131  
Nordquist, Jonas 56  
Norlén, Andreas 141, 151,  
165, 168  
Nuder, Pär 34, 278  
Ny demokrati 103, 134, 176,  
177, 287  
Nytt Juridiskt Arkiv (NJA)  
51  
näringsfrihet 29  
nödtillstånd 315  
O  
offentlighetsprincipen 72,  
73, 216  
Ohlin, Bertil 96  
Oleskog Tryggvasson, Per  
105  
Olsson, Stefan 61  
opinionsmätningar 94, 95,  
104, 105, 108, 111  
Orbán, Viktor 37  
Orrhede, Björn 12  
Oxenstierna, Axel 23  
P  
PAGED (Party Government  
in Europe Database),  
projektet 154  
Palme, Olof 23, 26, 36, 107,  
122, 168  
parlamentarism 14, 25, 26,  
110, 116, 119, 291, 351, 352,  
353, 354, 355  
parlamentarism, negativ  
102, 153, 157, 160  
parlamentarism, positiv  
110, 144, 145, 157, 177, 284,  
354  
partiledare 94, 100, 110,  
111  
Party Government in  
Europe Database  
(PAGED), projektet 154  
Patent- och marknadsöver-  
domstolen 84  
Pehrson, Johan 102  
personrösta 94, 100, 101  
personval 97, 100, 284  
Persson, Göran 123, 130,  
167, 168, 237  
Persson, Vilhelm 64  
Peterson, Thage G. 168,  
287

REGISTER

- Petersson, Olof 269, 331  
 Petri, Carl Axel 29, 345  
 polislagen 50  
 Pourmokhtari, Romina 123, 132, 133  
 proportionalitetsprincipen 204, 205, 206, 316  
 Public Choice-skolan 31  
 public service 288, 326
- R**
- Ragnemalm, Hans 223  
 Randholm, Gunnar 59  
 regeringsbildning 102, 143–164, 175, 177  
 regeringsform, 1719 års 344  
 regeringsform, 1809 års 10, 46, 117, 118, 214, 332, 346  
 Regeringskansliet 54, 230  
 Regeringsrätten 51, 67, 79, 83, 88, 284  
 regioner 96, 181, 185, 186, 192, 193, 206  
 Reinfeldt, Fredrik 110, 168  
 Reinfeldt, regeringen 134, 232  
 religionsfrihet 59, 63, 342  
 rennäringslagen 51  
 representativ demokrati 14  
 Riksbanken 31, 32, 89, 298, 340
- Riksdagshuset 23  
 riksmötet 23, 298  
 Riksrevisionen 230, 250, 340, 341  
 Rikssalen, Stockholms slott 23  
 Roozendaal, Peter van 149  
 rättighetskydd 14, 26, 28, 45–68, 72  
 rättsprövningslagen (RPL) 88, 266  
 rättsstat 244, 247  
 rättsstatsprincipen 18  
 rösträtt, allmän 11, 36, 99, 281, 282  
 rösträttsålder 95, 281
- S**
- samlingsregering 301  
 samlingsstyre 197  
 Samuelsson, Marianne 170  
 Sandler, Rickard 136  
 Sannerholm, Richard 211, 235  
 Schyman, Gudrun 170  
 Shekarabi, Ardalán 151  
 single transferable vote-systemet 100  
 Sjöberg, Gustaf 61  
 Sjöstedt, Jonas 172  
 skattefällsmålet 51
- Skog, Karolina 170  
 SKR (Sveriges kommuner och regioner) 206, 323  
 smittskyddslagen 307, 318  
 SNS Demokratiråd 30, 202  
 Socialdemokraterna 24, 25, 27, 29, 32, 36, 47, 96, 100, 167, 287, 288, 343  
 SOM-institutet 105  
 statschefen 270, 282, 287, 297, 305, 353  
 statsförvaltningen 211–239  
 Statskontoret 189, 225  
 statsministeromröstning 143, 144, 164–179, 284  
 Sterzel, Fredrik 10, 31, 60, 118, 135, 136, 137, 138, 206, 253, 335  
 Stiftelsen Rättsfonden 52  
 Stjernquist, Nils 60, 337, 357  
 Stockholms slott 23  
 Strandhäll, Annika 123, 127, 130  
 strategisk röstning 102, 104, 108  
 Strøm, Kaare 148, 156  
 Strömberg, Håkan 60  
 Styretredningen 225  
 subsidiaritetsprincipen 90, 91  
 successionsordningen 286, 287, 335

REGISTER

- Sundberg-Weitman, Brita 52
- Sundström, Göran 211
- Svanberg, Ingvar 165
- Svea hovrätt 178
- Svedelius, Wilhelm Erik 116, 118
- Sverigedemokraterna 36, 37, 43, 122, 132, 171, 285
- Sveriges kommuner och regioner (SKR) 206, 323
- Sydow, Björn von 42, 96, 141
- Sydow, Henrik von 278, 284, 285
- Söder, Björn 147
- T**
- talmannen 174, 354
- talmansrunda 175
- Tarschys, Daniel 221
- Teorell, Jan 143, 269
- Tidöavtalet 279, 292
- Tingsten, Herbert 115, 136, 270, 295, 342
- Torekovkompromissen 282, 287, 353
- Troedson, Ingegerd 168
- Trump, Donald 41
- tryckfrihetsförordningen 45, 62, 72, 84, 253, 335
- Trygger, Ernst 136
- tsunamikatastrofen 299
- tvåkammarriksdag 95, 182, 348
- U**
- Ullsten, Ola 168
- uniformsförbudslagen 55
- uppenbarhetsrekvisitet 35, 226, 255, 260, 261, 284, 339
- utlandssvenskar 287
- Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap 312
- Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn 312
- Utredningen om statsförvaltningen och EU 225
- V/W**
- valdag 101, 182
- valence-värde 194
- Wachtmeister, Hans 281
- Wahlund, Sten 280
- Valforskningsprogrammet, Göteborgs universitet 100
- valfrihetsrevolution 229
- valkampanjer 94, 105, 109, 111, 112
- valkretsar 94, 96, 97
- Valmyndigheten 101
- valsystemet 93, 94, 95, 96, 97, 100, 101, 103, 105, 112, 276, 347, 348, 349, 350, 351, 352
- Warnling Conradsson, Wiweka 60
- Warnling Nerep, Wiweka 60
- Weber, Max 212
- Weimarförfattningen 295
- Wejedal, Sebastian 64
- Venedigkommissionen 316
- Verksledningskommittén 222, 223
- Werner, Lars 170
- Wersäll, Fredrik 39
- vertikal maktindelning 214
- Westerberg, Bengt 166
- Westerberg, Per 99, 168
- Westerståhl, Jörgen 353, 354
- Wickbom, Sten 125
- Vänsterpartiet 127, 129, 131, 167, 170, 175
- Vänsterpartiet kommunisterna (VPK) 21, 133, 279, 283
- Y**
- Ygeman, Anders 124, 127, 130

REGISTER

yttrandefrihet 57, 59,  
342

yttrandefrihetsförord-  
ningen 253

yttrandefrihetsgrund-  
lagen 62, 72, 84,  
335

Z

Zakaria, Faared 37

Å

Åhman, Karin 60, 243

Åkesson, Jimmie 147

Århuskonventionen 262,  
264

Ä

äganderätten 29, 279, 343,  
345

Ö

Ödalen, Jörgen 195

övergångsregering, 115



## OM FÖRFATTARNA

*Thomas Bull* är justitieråd vid Högsta förvaltningsdomstolen och tidigare professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Hans forskning har rört bland annat rättighetsskyddet generellt, tryck- och yttrandefriheten särskilt och Europarättens betydelse för svensk rätt.

*Hanna Bäck* är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet. Hennes forskning handlar bland annat om partier och regeringsbildning, beslutsfattande i lagstiftande församlingar och väljarbeteende. Bäck är även arbetande ledamot i Kungl. Vitterhetsakademien.

*Annika Fredén* är docent i statsvetenskap vid Lunds universitet. Hennes forskning rör politiskt beteende och opinion, särskilt strategisk röstning, som utforskas med hjälp av experiment och kvantitativa metoder.

*Johan Hirschfeldt* är tidigare hovrättspresident och har bland annat varit rättschef i Statsrådsberedningen och justitiekansler. Han har under lång tid arbetat med grundlagsfrågor bland annat inom kommittéväsendet. Senast har detta gällt konstitutionell

beredskap för krig och andra kriser (SOU 2023:75).

*David Karlsson* är professor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Hans forskning är främst inriktad på kommunal politik och förvaltning och på den representativa demokratis aktörer och institutioner i det svenska flernivåsystemet.

*Johannes Lindvall* är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Han forskar och undervisar om jämförande politik. Hans senaste bok, *Inward Conquest* (2021, tillsammans med Ben Ansell), handlar om framväxten av offentliga tjänster såsom polisen, skolan och sjukvården.

*Tommy Möller* är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet, där han undervisar om bland annat författningspolitik. Hans forskning rör framför allt svensk politisk historia och politiska partier.

*Joakim Nergelius* är professor i rättsvetenskap vid Örebro universitet samt docent i komparativ rätt och Europarätt vid Åbo akademi sedan 2003. Han har

## OM FÖRFATTARNA

skrivit åtskilligt om svensk och komparativ statsrätt, bland annat *Svensk statsrätt* (5:e upplagan 2022).

*Olof Petersson* har varit professor i statskunskap vid Uppsala universitet och forskningsledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Han har varit ordförande i Maktutredningen och ledamot i Ekonomikommisionen.

*Göran Sundström* är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Hans forskning rör offentlig förvaltning och förvaltningspolitik, tjänstemannarollen i en omvandlad stat, styrning, europeisering och institutionell teori.

*Jan Teorell* är innehavare av Lars Hier-tas professur i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Hans forskningsintressen ligger inom områdena svensk och jämförande politik, särskilt demokratisering, statsbyggnad och politiska partier.

*Karin Åhman* är professor i statsrätt vid Stockholm universitet, tidigare professor i offentlig rätt vid Uppsala universitet. Hennes tidigare forskning rör bland annat rättighetskyddet med särskilt fokus mot egendomsskyddet, domstolarnas lagprövningsrätt och europeiseringen av svensk (konstitutionell) rätt allmänt.





Den 6 mars 1974 fick Sverige en ny regeringsform. Den var en mödosamt hopsnickrad kompromiss som antogs efter flera decenniers utredande.

Den tidigare regeringsformen av år 1809 var sedan länge förlegad. Nu ville man modernisera grundlagen så att den bättre återspeglade det faktiska statsskicket. Principen om folksuveränitet, det vill säga att den offentliga makten skulle utgå från folket, ersatte den gamla principen om maktindelning.

I denna bok analyseras den författningspolitiska utvecklingen sedan 1974 års regeringsform antogs. Mycket har hänt. Sverige har blivit medlem i EU. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna har införlivats i det svenska rättssystemet. Det har bidragit till att de medborgerliga fri- och rättigheterna stärkts och att domstolarnas makt ökat. Det politiska landskapet har också förändrats, vilket gjort att parlamentarismen har blivit mindre stabil. Regeringsformen har sedan den antogs uppdaterats vid några tillfällen, inte minst genom en omfattande grundlagsreform 2010.

Boken *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år* är utgiven med anledning av regeringsformens femtioårsjubileum.



RIKSBANKENS  
JUBILEUMSFOND

FRÄMJAR HUMANIORA  
OCH SAMHÄLLSVETENSKAP



THOMAS MAGNUSSON  
MEDSTRÖMS BOKFÖRLAG