

Genmåle till Sverker Gustavsson, ”Kommentar: Maktdelning förutsätter folksuveränitet”

Tommy Möller

Under de femtio år som förflutit sedan 1974 års regeringsform med dess konsekventa fokus på folksuveränitetsprincipen antogs har en utveckling i konstitutionalistisk riktning ägt rum. Den offentliga maktutövningen hämtar fortfarande sin legitimitet från folket, men folket har via sina valda representanter valt att på olika sätt begränsa möjligheterna för majoriteten att styra alltför självsvåldigt. Fri- och rättigheterna har fått ett starkare skydd, dels genom förändringar i regeringsformen men framförallt genom att Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt; domstolarna har fått en självständigare ställning och möjligheterna till lagprövning har stärkts etcetera. Kort sagt har olika former av maktdelningsinslag vuxit fram i ganska stor omfattning.

Att det handlar om betydande förändringar framgår inte minst av de resonemang som fördes av den socialdemokratiska regeringen när den tillsatte 2004 års grundlagsutredning. Det ansvariga statsrådet beskrev den maktförskjutning från politik till juridik som ägt rum sedan regeringsformen införts som ”en mindre revolution i judiciell riktning”. Det innebar att regeringsformen höll på att framstå som obsolet (Nuder 2008:180 f).

När jag i boken *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år* beskriver denna utveckling tolkas det av Sverker Gustavsson i *Statsvetenskaplig tidskrifts* temanummer om regeringsformen (2024/3) som att jag menar att maktdelning har blivit – eller åtminstone är på god väg att bli – författningens huvudprincip. Enligt Gustavsson stämmer inte detta eftersom det endast finns en konstituerande makt (riksdagen) och det är ju riksdagens majoritet som beslutat om de institutionella reformer som ligger till grund för den författningenspolitiska förändringen. Enligt Gustavsson har således den begränsning

av demokratins beslutssfär och räckvidd som jag menar har ägt rum skett ”på grundval av vad folksuveräniteten bestämt” (Gustavsson 2024: 464).

Jag befarar dock att det här föreligger ett missförstånd. Jag delar nämligen bedömningen – som är uppenbar – att folket via sina ombud (”folkets främsta företrädare”) kan införa såväl som inskränka de olika institutionella mekanismer som påverkar de folkvaldas egen beslutssfär. Så här skriver jag i boken: ”[D]et [är] viktigt att betona att det fortfarande 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. Statsorganen är bundna av lagar som hämtar sin legitimitet i demokratiska val” (Möller 2024: 40).

Dock kvarstår oenighet om hur utvecklingen ska tolkas. Gustavsson känner sig inte övertygad av det författningspolitiska skiftet i riktning mot mer konstitutionalism eftersom min ”metod” för att skildra den gradvisa övergången från en konsekvent tillämpad folksuveränitet till ett system med mer inslag av maktdelning bygger på några godtyckligt utvalda ”tillspetsningar”.

Man kan också uttrycka det som att jag har analyserat implikationerna av avgörande händelser och beslut som ägt rum under de femtio år som förflutit sedan regeringsformen infördes. Ambitionen har varit att ta ett samlat grepp, alltså inte bara välja ut sådana ”tillspetsningar” – så kallad ”cherry picking” – som styrker min tes.

Någon egentlig förändring av författningspolitiken ser alltså inte Gustavsson, trots att han själv nämner sådant som fri- och rättighetsskyddet, domstolarnas självständighet, lagprövningen och EU-medlemskapet!

Men har det inte runnit en del vatten under broarna ändå? Låt oss backa bandet till 1970-talet. När Fredrik Lagerroth kommenterade det konsekventa genomförandet av folksuveräniteten i den nya regeringsformen såg han frihetstidens maktkoncentration återkomma: ”All makt är samlad hos riksdagen såsom folkets främsta företrädare som utövar den antingen direkt via lagstiftning eller indirekt via riksstyrelsen genom regeringen, som i allt väsentligt har riksdagen att tacka för sitt maktinnehav och som är beroende av den för sitt fortsatta maktinnehav [...] Det är ju frihetstidens maktägande ständer som gå igen” (Lagerroth 1975:109 f).

Måhända något tillspetsat formulerat, men maktdelning stod definitivt inte högt i kurs på 1970-talet. Annat är det idag. Två av landets högsta jurister har rentav föreslagit att maktdelningsprincipen – som en följd av det paradigmskifte som ägt rum sedan regeringsformen infördes – bör skrivas in i regeringsformen. Det skulle nämligen ”tydliggöra för oss själva och vår omvärld att Sverige också i formell mening är en demokratisk rättsstat” (Melin & Lindskog 2023).

Avslutningsvis gör Gustavsson gällande att jag begår en underlåtenhetssynd genom att inte uppmärksamma distinktionen mellan ”föreskrift och efterlevnad”. Därmed framstår, skriver han, ”perioden före 1974 som väsentligt mindre

konstitutionellt 'efterbliven' än vad den gör enligt Möller" (s. 464). Ordet "efterbliven" förekommer inte i min text, däremot konstaterar jag att 1809 års regeringsform var obsolet under lång tid och att perioden mellan demokratins införande och 1974 års regeringsform med Fredrik Sterzels pregnanta formulering av just det skälet brukar karakteriseras som det författningslösa halvseklet. Det hade under denna tid uppstått en författningskultur i vilken regeringsformen betraktades som mindre viktig. Ämbetsmän inom såväl domstolar som förvaltning vände sig vid att inte behöva tänka närmare på den skrivna grundlagen. Min poäng är följaktligen just precis det som Gustavsson kritiserar mig för: man gjorde en skarp åtskillnad mellan den skrivna och den levande författningen, det vill säga mellan föreskrift och efterlevnad.

Referenser

- Gustavsson, Sverker, 2024. "Kommentar: Maktindelning förutsätter folksuveränitet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 126(3), s. 461–468.
- Lagerroth, Fredrik, 1975. *Vår nya författning och frihetstidens*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Melin, Mats & Stefan Lindskog, 2023. "Domstolarna bör vara den tredje statsmakten", *Svenska Dagbladet*, 17 augusti.
- Möller, Tommy, 2024. "Från folksuveränitet till maktindelning. Författningspolitikens huvudprinciper", i Möller, Tommy (red.), *En författnings i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms förlag.
- Nuder, Pär, 2008. *Stolt men inte nöjd – en kärleksförklaring till politiken*. Stockholm: Norstedts.