

# STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

---

## STATSVETENSKAPLIG OCH STATSRÄTTSLIG FORSKNING KRING DEN NYA GRUNDLAGENS TILLKOMST

Ett symposium anordnat av  
Statens råd för samhällsforskning

**1** 1976

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt  
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare  
Lennart Lundquist, Lund

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna  
Pär-Erik Back, Umeå, Sören Holmberg, Göteborg, Leif Lewin, Uppsala,  
Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året  
och tryckes med bidrag från Statens råd för samhällsforskning

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund  
(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1976 är 58,80 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 20 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris  
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Fack, 220 05 Lund 5,  
tel. (046) 12 41 00 ankn. 616

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i januari 1976

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

---

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

<i>Grundlagsforskning</i> .....	1
<i>Jörgen Westerståhl</i> , Författningsutredningen .....	2
<i>N. O. Wentz</i> , Den partiella författningsreformen .....	12
<i>Erik Holmberg</i> , Ny RF, ny RO .....	19
<i>Bo Broomé</i> och <i>Claes Eklundh</i> , Propositionsarbetet .....	23
<i>Hilding Johansson</i> , Grundlagsfrågan i riksdagen – några avsnitt .....	27
<i>Bo Broomé</i> och <i>Claes Eklundh</i> , Den nya grundlagens igångsättning och erfarenheterna inom kanslihuset .....	32
<i>Sune K. Johansson</i> , Erfarenheterna från riksdagsarbetet .....	44
<i>Stig Jägerskiöld</i> , Statsrättslig forskning kring den nya grundlagen .....	49
<i>Nils Stjernquist</i> , Statsvetenskaplig forskning kring den nya grundlagen .....	58

---

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD

UTGIVEN AV

**FAHLBECKSKA STIFTELSEN**

*SJUTTONIONDE ÅRGÅNGEN*

*(NY FÖLJD. ÅRG 58)*

1976



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

---

REDAKTION  
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE  
TORBJÖRN VALLINDER

Sydsvenska Dagbladet AB, Malmö 1976

## INNEHÅLL

### *Statsvetenskaplig och statsrättslig forskning kring den nya grundlagens tillkomst*

<i>Broomé, Bo &amp; Eklundh, Claes, Den nya grundlagens igångsättning och erfarenheterna inom kanslihuset</i> .....	32
<i>Broomé, Bo &amp; Eklundh, Claes, Propositionsarbetet</i> .....	23
<i>Holmberg, Erik, Ny RF, ny RO</i> .....	19
<i>Johansson, Hilding, Grundlagsfrågan i riksdagen – några avsnitt</i> .....	27
<i>Johansson, Sune, K., Erfarenheterna från riksdagsarbetet</i> .....	44
<i>Jägerskiöld, Stig, Statsrättslig forskning kring den nya grundlagen</i> .....	49
<i>Stjernquist, Nils, Statsvetenskaplig forskning kring den nya grundlagen</i> .....	58
<i>Wentz, N. O., Den partiella författningsreformen</i> .....	12
<i>Westerståhl, Jörgen, Författningsutredningen</i> .....	2

## UPPSATSER

<i>Bjurulf, Bo &amp; Glans, Ingemar, Från tvåblockssystem till fraktionisering</i> .....	231
<i>Georgsson, Åke, Unga väljare och politik</i> .....	91
<i>Krag, Jens Otto, Bertil Ohlins memoirer</i> .....	313
<i>Lundell, Bengt, Åsiktsdifferentiering av dagspressen</i> .....	209
<i>Nyman, Olle, Rekryteringen till de svenska centrala ämbetsverkens chefsposter 1915–1975</i> .....	77
<i>Oscarsson, Vilgot, Politiskt deltagande</i> .....	185
<i>Strömberg, Håkan, Erik Fahlbeck</i> .....	73
<i>Tarschys, Daniel, Tre modeller i sovjetforskningen</i> .....	321

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Back, Pär-Erik, Stjernquist, Nils, Westerståhl, Jörgen, Sakkunnigutlåtanden</i> ..	296
<i>Bjurulf, Bo, Remissväsendet i den politiska beslutsprocessen</i> .....	144
<i>Eliaeson, Sven, Max Weber – en selektiv, kommenterad bibliografi</i> .....	268
<i>Heiskanen, Ilkka, A Brief Reply to Jan-Erik Lane's "Om Heiskanens metodologiska studie"</i> .....	143
– Svar av Jan-Erik Lane .....	143
<i>Heiskanen, Ilkka, How to Skin an Eel with Too Sharp a Knife</i> .....	140
<i>Hermerén, Göran, Hypotestestning och redefinition</i> .....	265
<i>Johansson, Leif &amp; Lundell, Bengt &amp; Jerneck, Magnus, Vem forskade om vad, när, hur och varför?</i> .....	255
<i>Lundquist, Lennart, Några synpunkter på begreppet politisk planering</i> .....	121
<i>Nilson, Sten Sparre, Folkeavstemning, partier og politiske beslutninger</i> .....	288
<i>Sjöblom, Gunnar, Marxistisk partiforskning</i> .....	256
Genmäle av Lennart Berntson .....	347
<i>Strand, Torodd, Administrative betingelser for regional planlegging</i> .....	339
<i>Söderberg, Olof, "Bibel" för kommittéarbetare</i> .....	292

## LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Algotsson, Karl-Göran</i> , Från katekestvång till religionsfrihet. Anm. av Barry Holmström .....	352
<i>Bjurulf, Bo</i> ; A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-call Behavior. Anm. av Sten Berglund .....	159
Comment av Bo Bjurulf .....	164
Comments on the Commentary av Sten Berglund .....	166
<i>Brantgärde, Lennart, m. fl.</i> , Konfliktlösning på arbetsmarknaden. Anm. av Bert Fredriksson .....	170
<i>Brantgärde, Lennart, m. fl.</i> , Organisationerna i det moderna samhället. Anm. av Bert Fredriksson .....	170
<i>Bryder, Tom</i> , Power and Responsibility. Anm. av Mats Bergquist .....	358
Genmäle av Tom Bryder .....	362
Slutreplik av Mats Bergquist .....	364
<i>De Swaan, Abram</i> , Coalition theories and cabinet formations. Anm. av Håkan Wiberg .....	183
<i>Elvander, Nils, m. fl.</i> , Näringslivets 900 organisationer. Anm. av Bert Fredriksson .....	170
<i>Förser, Tomas (red.)</i> , Historieskrivningens dilemma och andra studier av Per Nyström. Anm. av Niels Thomsen .....	309
<i>Goldmann, Kjell</i> , Tension and Détente in Bipolar Europe. Anm. av Sven Groennings .....	167
<i>Hecko, Hugh</i> , Modern Social Politics in Britain and Sweden. Anm. av Lennart J. Lundqvist .....	365
<i>Iwanaga, Kazuki</i> , Japansk politik. Anm. av Björn Beckman .....	168
<i>Jägerskiöld, Stig</i> , Fältmarskalken. Anm. av Mats Bergquist .....	169
Replik av Stig Jägerskiöld .....	375
Slutreplik av Mats Bergquist .....	376
<i>Jönsson, Christer</i> , The Soviet Union and the Test Ban. Anm. av Arild Underdal .....	367
Kooperationens möte med framtiden. Anm. av Bert Fredriksson .....	170
<i>Kvavik, Robert B.</i> , Interest Groups in Norwegian Politics. Anm. av Henning Bregnsbo .....	371
<i>Lindroth, Bengt</i> , Bingo! Anm. av Bert Fredriksson .....	170
<i>Nord, Lars</i> , Nonalignment and Socialism. Anm. av Lars Rudebeck .....	177
SOU 1975:78. Svensk press. Pressens funktioner. Anm. av Kai Kronvall .....	305
<i>Ståhl, Michael</i> , Ethiopia: Political Contradiction in Agricultural Development. Anm. av Peter Wallensteen .....	372
BREV TILL REDAKTIONEN .....	184

# Grundlagsforskning

Statens råd för samhällsforskning anordnade den 4–5 juni 1975 i Stockholm ett symposium om statsvetenskaplig och statsrättslig forskning inför den nya grundlagens tillkomst. Avsikten var att dels belysa författningsreformens tillkomst och igångsättning, dels stimulera till forskning på området.

Förhandlingarna den 4 juni inleddes med hälsningsord av rådets ordförande, professor Torgny Segerstedt. Därefter talade professor Jörgen Westerståhl, ledamot av och huvudsekreterare i författningsutredningen, om arbetet i denna utredning, kammarrättspresident N. O. Wentz, sekreterare i grundlagberedningen och kansliråd i justitiedepartementet, om beredningens första etapp och arbetet med den partiella författningsreformen, samt lagman Erik Holmberg, huvudsekreterare i grundlagberedningen under dess andra etapp, om beredningens arbete med förslagen till ny regeringsform och ny riksdagsordning. Propositionsarbetet belystes av hovrättsassessorerna Bo Broomé och Claes Eklundh, båda experter inom grundlagberedningen och sedan

knutna till justitiedepartementet. Konstitutionsutskottets ordförande, fil. doktor Hilding Johansson orienterade om riksdagsbehandlingen av propositionen och de många följdmotionerna. Till sist lämnade Broomé och Eklundh en översikt av den nya grundlagens igångsättning och erfarenheterna inom kanslihuset samt kammarsekreterare Sune K. Johansson, expert inom författningsutredningen och grundlagberedningen, av erfarenheterna från riksdagsarbetet.

Den 5 juni höll professor Stig Jägerskiöld föredrag om statsrättslig forskning kring den nya grundlagen och professor Nils Stjernquist, expert inom författningsutredningen och grundlagberedningen, föredrag om statsvetenskaplig forskning kring samma ämne. Därefter följde en allmän diskussion.

Föredragen publiceras i det följande. Det är rådets förhoppning att därmed kunna stimulera till forskning om den nya grundlagen, dess tillkomst, tolkning och tillämpning, och därigenom belysa dess funktion i samhället.

# Författningsutredningen

AV JÖRGEN WESTERSTÅHL

När jag som sekreterare i författningsutredningen sökte få en överblick över de otaliga frågor av skiftande innebörd och betydelse som utredningen hade att ta ställning till, föreföll det naturligt att skilja mellan tre huvudkategorier av frågor. För det första fanns det några få stora frågor av central politisk betydelse, främst frågorna om valsätt, kammersystem och folkomröstning. För det andra fanns det ett nästan obegränsat antal av statsrättsliga detaljfrågor som utredningen måste behandla men där politikerna var måttligt eller inte alls intresserade. Med tanke på författningens konstruktion och uppbyggnad kunde dessa frågor ofta vara nog så betydelsefulla som t. ex. förslagen om riksdagen som ensamt lagstiftande organ, om kapitelindelning av regeringsformen, om formerna för ändring av riksdagsordningen och om konstruktionen med tillägsbestämmelser till riksdagsordningen etc., etc. Mellan dessa båda huvudtyper av frågor fanns för det tredje ett begränsat antal frågor som var av påtaglig betydelse både från politisk synpunkt och med hänsyn till den statsrättsliga konstruktionen. Dit hörde frågorna om monarkens ställning, om de medborgerliga fri- och rättigheterna och om domstolarnas lagprövningsrätt.

Jag avser att i första hand beröra de politiskt centrala frågorna. Därutöver skall något sägas om frågorna av kategori 3, medan den stora mängden av övriga statsrättsliga frågor i huvudsak kommer att lämnas därhän.

Sedan den stora striden för det svenska statskicket demokratisering slutförts i samband med det första världskriget, kom de konstitutionella spörsmålen att under en lång tid inta en undanskynd roll i den politiska debatten. Justeringar av rösträttsbestämmelser och valbarhetsbestämmelser genomfördes, valkretsarnas antal minskades, och under slutet av minoritetsparlamentarismens tid framfördes olika förslag om konstitutionella förändringar, varigenom man

ville komma till rätta med problemen om regeringsmaktens svaghet. Från och med den socialdemokratiska regeringsbildningen på hösten 1932 miste den sistnämnda frågeställningen sin aktualitet.

Efter andra världskriget tog den konstitutionella debatten så småningom ny fart. Bakgrunden var nu den starka socialdemokratiska dominansen, som de borgerliga partierna ville bryta genom i första hand reformer av valsättet och utvidgning av folkomröstningsinstitutet. Även de krav på tvåkammersystemets avskaffande som nu började framföras kan ses mot denna bakgrund. I samband med att den socialdemokratiska regeringens underlag i riksdagen försvagades och en ny koalition med Bondeförbundet etablerades, ledde de borgerliga framstötarna till vissa partiella framgångar. Det karakteristiska för det konstitutionella området blev att här, till skillnad från de flesta andra områden, var det de borgerliga partierna som var aktiva och som drev regeringen framför sig.

I detta läge motionerade ett antal socialdemokratiska riksdagsmän år 1953 om en samlad översyn av grunderna för hela det parlamentariska styrelseskicket. Det framhölls i motionerna att diskussionen om författningsfrågorna fått en famlande karaktär, beroende på att de olika problemen diskuterats lösryckta från varandra. Konstitutionsutskottet framhöll att det visserligen fanns ett sådant samband mellan de av motionärerna berörda frågorna som talade för en samlad översyn, men en sådan borde inte komma till stånd förrän frågorna vunnit en högre grad av aktualitet i den allmänna politiska diskussionen; tillsvidare borde därför de partiella reformernas väg följas vid ändringar i författningen. Riksdagsmajoriteten följde utskottet.

Regeringen valde däremot synbarligen att följa motionärernas väg. I augusti 1954 tillsattes en utredning med uppgift att företa "en samlad



översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning". Den senare händelseutvecklingen gör det emellertid tveksamt om man skall anta att regeringen verkligen tillägnat sig den politiska grundsyn som låg bakom motionerna, nämligen att regeringspartiet borde gripa initiativet i författningsfrågorna.

Den nya utredningen, författningsutredningen, bestod från början av åtta ledamöter. De två folkpartisterna, Olle Dahln och Per Wrigstad (utsedd 1957, sedan Lennart Hartmann avlidit) kan beskrivas som de mest partirepresentativa företrädarna. De stod hela tiden i nära förbindelse med partiets ledning, gav regelbundna rapporter till riksdagsgruppen om utredningens arbete och var påtagligt intresserade av snabba resultat. De hade i högre grad än övriga ett partimandat bakom sina ståndpunkter, även om Wrigstad i den principiella frågan om majoritetsval intog en annan ståndpunkt än folkpartiet.

Högerpartiet företrädades av Elis Håstad, som ju var en mycket kunnig, intresserad och aktiv ledamot. Han var också en övertygad anhängare av tvåkammerssystemet, den ende som med verklig iver brukade utveckla skälen för att bibehålla detta system. Elis Håstad avled 1959 och till hans efterträdare utsåg högerpartiet, sedan Gunnar Heckscher efter något övervägande avböjt, Henrik Munktell. Denne, som alltså kom in på en ganska sen tidpunkt i utredningen, anslöt sig så småningom till enkammarlinjen. Munktell avled några månader före utredningsarbetets avslutande, och någon ersättare för honom utsågs icke.

Bondeförbundets representant i utredningen blev Sten Wahlund. Han hade tidigare varit ledamot av valsätts- och folkomröstningsutredningen och var framförallt intresserad av valsättsfrågor. I övriga frågor var han mindre engagerad, han höll på tvåkammerssystemet men visade sig där inte vara partirepresentativ.

Bland utredningens fyra socialdemokratiska ledamöter intog givetvis ordföranden, Rickard Sandler, en speciell ställning som äldre statsman, ledamot av riksdagsgruppens förtroenderåd etc. Hans huvudintresse hade varit utrikespolitiken, han fortfor trots utredningsuppdraget att regelbundet bevista FN-sessionerna i New York men han tog också sitt ordförandeuppdrag på största allvar. Hans överlägsna intellekt, hans integritet, klarhet och rätlinjighet gjorde intryck på oss alla. För mig personligen var det den

största upplevelsen under de drygt åtta åren i författningsutredningen att få arbeta under och tillsammans med Rickard Sandler.

Ossian Sehlstedt var socialdemokratisk gruppledare i andra kammaren och en av dem som stod bakom 1953 års socialdemokratiska motion i författningsfrågan. Han var också den som vid sidan av ordföranden mest aktivt arbetade för att utredningen skulle nå fram till politiskt väsentliga resultat. När han under utredningens arbete utnämndes till landshövding och i samband därmed lämnade riksdagen, innebar det en påtaglig försvagning av utredningens politiska förankring. Harald Hallén, konstitutionsutskottets mångåriga ordförande, var en älskvärd och charmfull människa men tillförde icke utredningen mycket av politisk tyngd. Emil Ahlkvist slutligen tillhörde den äldre typen av socialdemokratiska riksdagsmän. Han hade gått den långa vägen, han hade ett gott omdöme och fungerade inom utredningen som en garant mot äventyrligheter.

Jag blev sekreterare – enligt ordföranden på rekommendation av Elis Håstad – och från 1958 tillika ledamot av utredningen. Jag hade icke nominerats av någon partiorganisation utan initiativet till mitt ledamotskap togs av ordföranden. Möjligen var hans avsikt därmed att jag skulle djupare engagera mig i utredningens arbete; jag upprätthöll min professur under större delen av utredningsarbetet.

Man kan, särskilt med hänsyn till den följande händelseutvecklingen, diskutera huruvida de socialdemokratiska ledamöterna i utredningen var representativa för partiet och regeringen. Var, som det ofta antydde, Sandler alltför isolerad, vilka kontakter hade han framför allt med statsministern? Jag kan icke ge något fullständigt svar på dessa frågor. Mitt intryck var att Sandler, efter de överläggningar som ledde till att han åtog sig ordförandeskapet, inte hade några mera ingående överläggningar i författningsfrågorna med regeringsrepresentanter. Jag vet också att från Sehlstedts sida gjordes försök att få statsministern att inbjuda utredningens socialdemokratiska ledamöter till samråd inför själva slutfasen i arbetet men att dessa ansträngningar inte ledde till resultat.

Utredningen kritiserades ofta, särskilt i den liberala pressen, för att förhålla författningsfrågans lösning. Att det inom utredningen skulle ha funnits en vilja att skynda långsamt tror jag inte är riktigt; i varje fall inte sedan diskussionerna kring de centrala politiska frågorna startat på

sommaren 1957. Ordföranden och jag gjorde upp många tidsplaner som helt enkelt inte kunde hållas.

De första åren koncentrerade utredningen sin uppmärksamhet på frågan om regeringens arbetsformer. Enligt vad ordföranden meddelade mig hade särskilt statsministern uttalat intresse för att denna fråga prioriterades. Ett stort material insamlades och sammanställdes här genom Gustaf Lindencronas försorg och framför allt genomförde utredningen en serie "hearings" med förutvarande statsråd för att få del av deras erfarenheter. Det var en utomordentligt intressant upplevelse att få se hela denna rad av tidigare statsråd, många med erfarenheter från 1920-talet, passera revy. Resultatet av detta arbete lades fram i en speciell utredning, Rege- ringsarbetet. Knappast någon utredning torde ha passerat mera omärkligt förbi än denna. Den kunde ju inte gärna remitteras och den föränled- de inte något ställningstagande från regeringens sida.

I och för sig var utredningens förslag ingalunda utan intresse. Med utgångspunkt från den allmänna princip som författningsutredningen hade för sitt arbete, nämligen att så långt möjligt var bringa de författningsmässiga bestämmelserna i överensstämmelse med den politiska verkligheten, föreslogs sålunda införande av formell ministerstyrelse (alltså tvärtemot gällande ordning, där man bevarat konseljen utan konung). Själva huvudsyftet med utredningens förslag var att stärka det kollektiva momentet i regeringens arbete. Härigenom skulle man också komma tillrätta med två otillfredsställande förhållanden: å ena sidan att de svenska statsråden i ovanligt hög grad arbetar isolerade inom sina respektive departement och å andra sidan att den erforderliga samordningen av regeringens arbete i så stor utsträckning lämnas över till finansdepartementet. – Statsministern hade också ställt sig positiv till ett förslag om att utredningen skulle få bedriva "arbetsstudier" på regeringens ledamöter, men på något håll inom regeringen uppstod motstånd mot förslaget.

Förutom dessa undersökningar av regerings- arbetet ägnade sig utredningen under den första tiden åt en systematisk genomgång paragraf för paragraf av regeringsformen i ett slags semina- rieform. Anledningen härtill var att ett flertal av utredningens ledamöter inte tidigare sysslat med grundlagsfrågor i någon nämnvärd utsträckning.

Sommaren 1957 togs så de stora politiska frå-

gorna upp till en allmän generaldebatt. Jag skis- serade till detta möte ett par huvudtyper av tänkbara regeringssystem. Det ena, en slags idealbild av den engelska parlamentarismen, förutsatte majoritetsval i enmansvalkretsar, ing- en folkomröstning, koncentration till två partier eller block, enkammersystem, majoritetsrege- ringar och möjlighet till regeringsskifte vid varje val. Den andra modellen förutsatte ett valsysteem med höggradig riksproportionell rättvisa, vidga- de möjligheter för användning av folkomröst- ningsinstitutet, tvåkammersystem, mindre möj- ligheter till majoritetsbildning och därför snarast koalitionsregeringar. Vad som framkom vid ut- redningens debatt av dessa frågor var att det visserligen fanns anhängare av vart och ett av de skilda elementen i dessa båda typer av politiska system men att ett flertal ledamöter kombinerade element från båda alternativen. Det var där- för utomordentligt svårt inte bara att nå enighet utan också att utforma sammanhängande alter- nativ.

På det tekniska planet genomfördes under dessa år omfattande undersökningar rörande bå- de det proportionella valsysteem och ett even- tuellt majoritetsvalsysteem (Lars Sköld, Carl- Gunnar Janson). Dessutom utfördes en särskild studie av 1957 års folkomröstning i tjänstepen- sionsfrågan (Bo Särilvik).

Under lång tid föreföll varje lösning av de politiska frågorna eller i varje fall en majoritets- bildning kring ett alternativ som mer eller mindre utsiktslös. Härtill kom det förhållande som vi upplevde efter varje val – det var inte mindre än 5 under den period författningsutredningen arbe- tade – nämligen att valutgången påtagligt påver- kade partiernas syn på de aktuella frågorna. För den som betraktade politiken utifrån var denna upplevelse alltid lika märklig. Att det enda säkra man kan säga om en viss valutgång är att den inte kommer att upprepas, var något som aldrig tyck- tes falla politikerna in. Tvärtom var det som om varje enskilt valresultat tänktes bli bestående och skulle läggas till grund för en lösning av författningsfrågorna som på bästa sätt just i det aktuella läget skulle gynna vederbörande parti.

I efterhand kan man konstatera att utredningen ägnade för mycken tid åt majoritetsval. Det var ordföranden mer än någon annan som ville pröva möjligheten av övergång till majoritetsval. Han utförde på egen hand utomordentligt omfattande beräkningar, han var intresserad av att omedel- bart ta del av siffermaterialet för varje nytt val-

utslag – det skickades ibland direkt till FN! Sandler hade starkt matematiskt intresse, särskilt för heltalsteori, men hans sinne för statistisk inferens var knappast lika utvecklat. Det var därför först när han genom sina egna beräkningar, grundade på 1960 års valutslag, kom fram till att ett majoritetsvals-system skulle ge ett för de mindre partierna alldeles oacceptabelt valutslag som han rubbades i sin tro på möjligheterna att konstruera ett lämpligt majoritetsvals-system.

Vid utredningens sammanträde i Voxenåsen i februari 1961 kunde så en grundläggande överenskommelse, den s. k. Voxenåsen-kompromissen, komma till stånd. Dess tillskyndare var i första hand Sehlstedt, Dahlén och Wrigstad samt ordföranden. I en kommuniké meddelades följande:

En majoritet bestående av hrr Sandler, Dahlén, Hallén, Munktell, Sehlstedt, Westerståhl och Wrigstad har samlats om ett förslag om övergång till ett enkammarsystem. Kammaren sammansättes genom val i ortskretsar och regioner; någon slutlig ställning till kammarens storlek har inte tagits. Hrr Ahlkvist och Wahlund har förordat ett reformerat tvåkammarsystem.

Inom utredningen har vidare en majoritet, bestående av hrr Sandler, Hallén, Sehlstedt, Westerståhl och Wrigstad, förenats i ett principuttalande om önskvärdheten av att ett modifierat majoritetsvals-system, som icke skulle bygga på dubbel valomgång, bringas under övervägande och debatt. Med tanke på att en ny författning bör vila på en bred anslutning och med hänsyn till det aktuella opinionsläget inom olika partier har samtliga ledamöter enats om att framlägga förslag om proportionell valmetod, med ökade garantier för personval.

I folkomröstningsfrågan har utredningen enhälligt beslutat förordna, att förslag om grundlagsändring skall underställas folkomröstning, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter så begär. I övrigt har hrr Sandler, Ahlkvist, Hallén, Sehlstedt, Westerståhl och Wrigstad enats om att icke i förslaget till ny grundlag införa några bestämmelser om rådgivande eller beslutande folkomröstning. Hrr Dahlén, Munktell och Wahlund hade önskat, att enighet kunnat vinnas om ytterligare användning av folkomröstning.

Beträffande frågan om rätt för domstol att pröva om lag eller annan författning strider mot grundlag, anser utredningen, att en sådan rätt bör finnas. Den bör, liksom för närvarande, tillkomma de vanliga domstolarna; med hänsyn härtill har utredningen icke ansett det nuvarande läget kräva, att en särskild författningsdomstol tillskapas.

Utredningen har enats om att i ett särskilt grundlagskapitel intaga bestämmelser om medborgarnas fri- och rättigheter.

Först i och med denna uppgörelse blev det möjligt att inom sekretariatet på allvar börja förbereda nya grundlagstexter och utforma slutbetänkandet. En grupp på 3 personer, omfattande Nils

Stjernquist (från augusti 1957), Sten Rudholm (från januari 1959) samt undertecknad, utförde här det väsentliga arbetet. Under ett slutskede medverkade också Tomas Löfstedt. Överhuvudtaget arbetade författningsutredningen, i jämförelse med vad som senare blivit vanligt, med ett mycket litet sekretariat. De totala kostnaderna uppgick inte heller till mer än 1.145.000 kronor.

Beträffande *kammarsystemet* förordade alltså en majoritet av utredningen – endast Wahlund och Ahlkvist intog en annan ståndpunkt – en övergång till enkammarsystem. Nu när vi har enkammarsystem, förefaller det nog för de flesta svårt att förstå att det faktiskt förekom politisk strid kring denna fråga. Första kammaren hade en stark popularitet bland sina egna ledamöter – den ansågs allmänt vara mycket angenämare att arbeta i än den större medkammaren – och den hade under de gångna åren i vissa lägen kommit att spela en väsentlig roll på grund av majoritetsförhållandena. Varje övergång till enkammarsystem måste ju dessutom rimligen medföra en minskning av det totala antalet riksdagsmandat och en viss osäkerhet bland riksdagsmännen om deras möjligheter att komma över till ett nytt enkammarsystem.

Inom varje parti förelåg därför ett visst motstånd som måste övervinnas och detta var en uppgift för partiledningen. Det enda större parti som från början intog en klar ståndpunkt till förmån för enkammarsystem var folkpartiet: Ohlins och partiets besvikelse över att första kammaren hjälpt socialdemokraterna att behålla regeringsmakten var här den avgörande faktorn. Inom högern och centerpartiet var meningarna delade. Båda partierna kom emellertid ganska snart fram till ett ställningstagande till förmån för enkammarsystem – något som knappast var väntat av den socialdemokratiska partiledningen.

Det blev därför den socialdemokratiska riksdagsgruppen som, under statsministerns ledning, längst kom att uppskjuta sitt ställningstagande. Erlander hade redan innan författningsutredningens förslag presenterades tillsatt en studiegrupp inom partiet för diskussion av författningsfrågorna. Rickard Sandler och jag inbjöds att delta i gruppens arbete. Denna grupp fungerade väsentligen som en diskussionsklubb, där debatternas längd ofta stod i omvänd proportion till ärendenas vikt och där några väsentliga ställningstaganden aldrig kom fram. Betecknande var att de skäligen bisarra utspel i kammarfrågan som Erlander gjorde under denna tid – bl. a. föreslogs att första kammaren skulle bibehållas

men att den s. k. "eftersläpningen" helt avskaffas – kom lika överraskande för studiegruppen som för alla andra.

Den centrala tvistefrågan hade hela tiden gällt *valsystemet*. Hur skulle man konstruera ett proportionellt system, med en enda kammare större än den existerande andra kammaren, utan att därigenom åstadkomma en väsentlig förändring av valsystemets konsekvenser för de partipolitiska styrkeförhållandena? Den lösning man kom fram till och som också motiverades av andra önskemål än hänsyn till proportionaliteten – bl. a. ville man genom s. k. ortskretsar få ett närmare samband mellan den enskilde riksdagsmannen och hans väljare – bestod i att bygga in en första kammare i den enda kammaren. Ett annat alternativ hade varit att göra om andrakammarvalkretsarna och öka deras antal, något som emellertid redan av tidsskäl icke var möjligt. Enligt utredningens förslag skulle därför enkammaren bestå av 230 ledamöter valda i de existerande andrakammarvalkretsarna + 60 ledamöter valda i 6 regionkretsar, som alltså vardera utsåg 10 ledamöter. Det sammanlagda antalet ledamöter skulle alltså bli 290.

Från början innebar förslaget att både valkretsvalen och regionvalen skulle förrättas med tillämpning av den gällande jämkade uddatalsmetoden. Vid utredningens sammanträde under hösten 1962 i Eskilstuna framförde jag emellertid, efter att ha fått ordförandens medgivande, följande till Olle Dahlén: Enligt min bestämda uppfattning skulle författningsutredningens förslag i föreliggande form icke komma att accepteras av regeringen. Om man däremot kunde ändra förslaget så att regionvalen förrättades med tillämpning av den s. k. d'Hondtska metoden, som kunde beräknas ge ett par extra mandat till det största partiet, skulle utsikterna vara väsentligt bättre. Jag underströk starkt att jag inte hade något mandat att förhandla och att jag inte kunde garantera en socialdemokratisk anslutning till ett dylikt förslag men att jag bedömde förslaget ha vissa reella möjligheter att accepteras. Dahlén svarade inte omedelbart, utan meddelade att han skulle ta upp frågan med Bertil Ohlin. Efter någon tid kom sedan ett positivt svar och författningsutredningens förslag utformades i enlighet därmed. Det innebar att man hade lyckats med konststycket att i den enda nya kammaren bygga in två valsystem som tillsammans gav ungefär samma effekt med avseende på partiernas styrkerelationer som det existerande tvåkammarssystemets sammanlagda utslag.

Det borde alltså objektivt sett, kunde man tycka, ha funnits förutsättningar för en uppgörelse efter dessa linjer. Jag minns att jag redan på sommaren 1962 i allmänna ordalag med Nils Stjernquist diskuterat frågan om hur han såg på möjligheten att utredningens förslag kunde genomföras. Han hänvisade till utgången av det kommande höstvalet: gick det bra för socialdemokraterna, skulle regeringens intresse för en författningsreform svalna. Valet gick över all förväntan bra för socialdemokraterna som ensamma uppnådde absolut majoritet inom valmanskåren. – Det var naturligtvis samma valutgång som gjorde folkpartiet berett att ge avkall på sitt gamla krav på större riksproportionell "rättvisa".

Den omedelbara pressreaktionen på författningsutredningens förslag tydde emellertid på att det förelåg opinionsmässiga förutsättningar för att förslaget i sina huvuddrag skulle accepteras. En undersökning av 85 dagstidningars ledarkommentarer under den vecka som följde omedelbart på förslagets publicering visade, att de positiva kommentarerna övervägde i de flesta partiets press. (Se tabell 1). Det enda undantaget utgjorde högerpressen. Stödet var starkast inom folkpartipressen men även de socialdemokratiska tidningarna behandlade förslagen i övervägande grad positivt. Den huvudsakliga kritiska punkten gällde här valsystemet, där man ansåg att det största partiet borde få chans till en ännu starkare representation!

Så småningom vände den socialdemokratiska opinionen under inflytande från statsministerns synpunkter på "det kommunala sambandet", dvs. att kommunalvalen inte skulle skiljas från riksdagsvalen såsom författningsutredningens förslag förutsatte. Bortsett från allting annat kan man undra över vad det var för en partipolitisk finesse med denna argumentation. Ett svar är att det vid denna tid var en vanlig föreställning bland socialdemokrater att kommunalval gick bättre för partiet än riksdagsval. Denna typiska ad hoc-teori upplöstes som en dimslöja efter 1966 års val.

Bakom den kommunala-sambands-sköld som statsministern sålunda höll upp till skydd kunde den socialdemokratiska riksdagsgruppen i skenbar trygghet avstå från att fatta något beslut i författningsfrågan. Jag var med vid ett sammanträde i riksdagsgruppen som kan beskrivas som författningsutredningens begravningsakt. Rickard Sandler var dyster och besviken. Själv höll jag ett anförande där jag varnade för det okloka i

att nu slå sig till ro för att i ett senare, politiskt svagare läge behöva acceptera någonting som var sämre. Jag övervägde om jag skulle forma mitt inlägg som ett skarpt angrepp på statsministern och direkt peka ut honom som den som skulle bli ansvarig för vad som skulle komma att hända. Jag har sällan känt mig så övertygad om att ha rätt i min bedömning. Jag hade däremot självfallet ingen illusion om att ett dylikt anförande skulle kunna förändra riksdagsgruppens inställning. Jag stod och funderade ett tag, när jag kom upp i talarstolen, vilken framgångsmedel jag skulle välja. Jag hade de skarpa formuleringarna klara, men avstod.

Efter socialdemokraternas första valnederlag 1964 miste givetvis folkpartiet varje intresse för den gamla uppgörelsen. När sedan den slutliga uppgörelsen i författningsfrågorna kom efter 1966 års socialdemokratiska katastrofval, blev resultatet ur socialdemokratisk synpunkt värre än någon kunnat förutse. Efter två valnederlag följde en total kapitulation. Ur partiets synpunkt var det som om den onde själv fört pennan. Man gav helt upp den centrala socialdemokratiska linjen i all diskussion om valsätsfrågor under de senaste årtiondena, nämligen att valsystemet behövde ett inslag som gynnade en parlamentarisk majoritetsbildning.

Den 100-procentiga proportionaliteten var framför allt till glädje för kommunisterna, som för första gången i svensk historia blev ett riksdagsparti av nämnvärd storleksordning. Kommunisterna tävlade ju enbart med socialdemokraterna om rösterna. Men därutöver innebar den 4-procentiga spärregeln mot små partier att socialdemokratin kom att placeras i en slags rävsax: om kommunisterna attackerades för hårt och framgångsrikt riskerar man att kommunisterna kommer under 4-procentstrecket, varvid alltså en borgerlig riksdagsmajoritet blir mer eller mindre given. Hur oförmånlig denna författningskompromiss var för socialdemokratin framgår allra bäst av att 1970 års val, med tillämpning av författningsutredningens valmetod, hade givit socialdemokratiska partiet en egen majoritet med två mandats övertikt i riksdagen.

Den enda partipolitiska compensation som uppgörelsen gav var att det nya valsystemet inte innehöll något incitament till samverkan mellan partier som klarade 4-procentspärren. Centerns och folkpartiets vilja att gå samman hade givetvis blivit större, om författningsutredningens förslag antagits.

Frågan om *folkomröstningsinstitutets* utform-

ning överlämnades genom tilläggsdirektiv till författningsutredningen år 1957. De flesta har nog nu glömt bort att riksdagen på regeringens förslag 1954 accepterat en grundlagsändring av märkligaste slag: en minoritet av minst 50 ledamöter i första kammaren och 77 ledamöter i andra kammaren skulle kunna begära rådgivande folkomröstning. Först i allra sista stund beslöt socialdemokraterna sig för att uppskjuta det definitiva antagandet av de nya grundlagsreglerna – ett ytterligare exempel på hur valhänt och planlöst författningsfrågorna sköttes.

Vid behandlingen av folkomröstningsfrågan spelade jag inom författningsutredningen en något mera aktiv roll. Enligt min uppfattning var det en väsentlig uppgift att göra slut på illusionen att ett rådgivande folkomröstningsinstitut skulle vara mera harmlöst och acceptabelt än bestämmelser om beslutande folkomröstning, om utlösningmekanismen lades i en riksdagsminoritets hand. – En riksdagsmajoritet bör, utan grundlagsbestämmelser, anses ha rätt att anordna rådgivande folkomröstning, då den så vill. Som en compensation till de borgerliga önskemålen föreslog utredningen däremot möjlighet till beslutande referendum i grundlagsfrågor, i samband med det val efter vilket vilande förslag skulle avgöras, och på initiativ av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter. Med tanke på grundlagsfrågornas speciella karaktär ansågs ett dylikt institut inte utgöra någon allvarlig inskränkning av parlamentarismens principer.

Av författningsutredningens direktiv framgick icke att en *allmän författningsrevision*, dvs. ett totalt nyskrivande av grundlagarna skulle företas; i direktiven talades tvärtom att "detaljfrågor" kunde överlämnas till utredning i annan ordning. Att en grundlagsrevision skulle bli nödvändig var en uppfattning som först så småningom växte fram, framför allt i samband med utformningen av de grundlagsbestämmelser som skulle reglera parlamentarismen. De stred mot själva huvudkonstruktionen i 1809 års regeringsform. Från 1957 började vi, inledningsvis mera skissartat, dra upp riktlinjer för utformningen av en ny regeringsform. Delvis till utredningens förväning började man ganska snart på många håll i den politiska debatten acceptera tanken på en total nyskrivning av de svenska grundlagarna. Så skedde exempelvis i flera av de anföranden som hölls med anledning av den gamla regeringsformens 150-årsjubileum.

Många, man kan antagligen säga flertalet, av de



			+	39	15	23	54	21	14	6	13	32	5	1	24	247
			0	1	2	10	8	1	2	1	3	0	0	0	0	28
Summa	85	344	-	1	7	20	12	11	12	1	6	0	2	3	2	77
			--	0	0	0	0	26	0	2	3	0	2	3	0	36
			Totalt	41	24	53	74	59	28	10	25	32	9	7	26	388

*Markeringar*, om ej annat anges: + = instämmande i utredningens förslag; - = kritik mot utredningens förslag; 0 = både instämmande och kritik

*Kategori:*

1. Behov av allmän författningsrevision
2. Stil- och språksynpunkter på grundlagstexten
3. Tidpunkten för författningsreformens genomförande (+ = beslut vid 1964 års riksdag, - = beslut senare, 0 = tveksamhet)
4. Kammarsystemet (+ = enkammersystem, - = tvåkammersystem, 0 = tveksamhet, ev. beroende av valsättets utformning)
5. Valsättet - mandatfördelningsmetoden (+ = utredningens förslag, - = starkare utslag till förmån för största partiet, -- = högre grad av proportionalism förordas)
6. Valsättet - personvalsmetoden
7. Folkomröstningsinstitutet (+ = utredningens förslag, - = ytterligare begränsning önskvärd, -- = utvidgning önskvärd)
8. Kungens ställning allmänt, inkl. kungens deltagande i konselj (+ = för utredningsförslaget, - = kungens ställning bör stärkas, -- = republikanism)
9. Parlamentarismens inskrivande i författningen
10. Fri- och rättigheter (+ = utredningens förslag, - = kritik mot viss punkt eller vissa punkter, --- = kritik mot tanken att göra en rättighetskatalog eller kritik mot förklaringen i sin helhet)
11. Lagprövningsrätt (+ = utredningens förslag, - = lagprövningsrätten för begränsad, -- = lagprövningsrätten för omfattande)
12. Riksdagens ställning

*Anmärkning:*

Markering göres endast, då viss tidning givit uttryck åt någon egen bedömning.

Beträffande högerpress, kategori 3, gäller att flera av minusmarkeringarna avser beslut vid 1966 års riksdag.

Beträffande socialdemokratisk press, kategori 8, gäller att flera av plusmarkeringarna avser artiklar med en underton av republikanska sympatier.

Obs! Att kategorier med få markeringar ej kan göras till föremål för egentliga kommentarer.

Motsvarande undersökning har gjorts under veckan 1-6/4 men den minskade intensiteten i debatten och den ökade inriktningen på speciella frågor gör en kvantitativ beskrivning enligt ovanstående mindre givande.

Bortfallet av tidningsexemplar i urvalet uppgår till 10 av 354 eller 2.8 %.

principlösningar författningsutredningen framlade i sina grundlagsförslag har senare i överarbetad form genomförts. Jag skall här endast stanna inför några kritiska och kontroversiella punkter. Första frågan gäller *statschefens* eller monarkens *ställning*. Det intresse som denna fråga tilldrog sig, t. ex. när man var ute i föreningar och talade om författningsspörsmålen, upphörde aldrig att förvåna mig. Det var för många som om själva författningsfrågans kvintessens låg i denna skäligen betydelselösa institution. Men nu efteråt kan man konstatera att författningsutredningens förslag uppenbarligen låg fel, dvs. formellt gav monarken för stora befogenheter.

Själva det principiella greppet på ämnet förefaller mig däremot riktigt. Första frågan gällde om man överhuvudtaget behövde en statschef. Sedan den frågan besvarats jakande, gällde det att precisera statschefens befogenheter. Om statschefen var en president eller monark föreföll däremot mindre väsentligt, inom den snäva ram som en svensk författning rimligen bör uppdra för statschefens verkningskrets. Vad som främst synes mig otillfredsställande med författningsutredningens förslag var att man, i strid mot den antagna principen om att närma statslivets realiteter och former till varandra, bibehöll konsejlen för behandling av vissa regeringsärenden. Det var emellertid ännu vid denna tid ganska svårt få alla i utredningen att acceptera ett starkare brott mot den tidigare ordningen.

Den s. k. "kompromiss" i frågan om monarkens ställning som senare uppnåddes och nu ingår i regeringsformen kan enligt min uppfattning knappast karakteriseras som något annat än en utmaning mot sunt förnuft. Man bestämmer sig för att bibehålla monarkin men fråntar samtidigt monarken alla egentliga uppgifter inom statskicketets ram. 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.

En huvudtankegång hos författningsutredningen var att på olika sätt söka stärka riksdagens ställning inom statskicketets ram. Dessa intentioner har också förts vidare av grundlagberedningen. En annan tanke var att *statsministerns position* som regeringsbildare och ledare av regeringens arbete starkare skulle markeras. Även denna tankegång har grundlagberedningen fullföljt. Mot bakgrunden av det nu antagna val-

systemet som inte underlättar majoritetsbildning eller samgående mellan partier, ter sig dessa strävanden emellertid mindre realistiska. Mot bakgrunden av det partipolitiska jämviktsläge mellan de två stora grupperingarna i svensk politik som vi haft under de senaste 40 åren är majoritetsregeringar grundade på ett parti inte särskilt sannolika. Kommer man över till ett system med koalitionsregeringar som det normala, blir det inte heller möjligt att realisera tanken på statsministerns ledande ställning.

Författningsutredningen intog i sitt förslag till ny regeringsform ett särskilt kapitel om *grundläggande fri- och rättigheter*. Problemen på detta område har i hög grad karaktären av cirkelns kvadratur. De flesta principiella friheter kan inte göras obegränsade. Att genomföra begränsningarna i grundlagstext, skulle förvandla stora delar av lagstiftningen till grundlag. Att i stor stil överlämna gränsdragningsproblemen till domstolarna, skulle innebära en lösning som sannolikt varken de flesta politiker eller domare skulle vara tillfredsställda med.

Författningsutredningens lösning innebar att regeringsformen dels upptog ett antal medborgerliga rättighetsprinciper, dels i frågan om de flesta rättigheter omedelbart angav att de i vissa avseenden kunde begränsas genom lagstiftning. Förslaget såg, om man så vill, ynkligt ut men stod nära realiteterna. Den nya regeringsformen bygger i själva verket på samma huvudkonstruktion, men inskränkningarna i de proklamerade principerna är för den vanliga läsaren mera fördolda och regleringen kan därför lätt uppfattas som utmanande, när man blir varse regleringens faktiska innebörd. Jag har i undervisningen redan kunnat konstatera hur svårt det är att klargöra att "varje medborgare är skyddad mot att myndighet tvingar honom att tillhöra förening..." och att samtidigt statsmakterna anser bestämmelserna om kårobligatoriet förenliga med denna föreskrift.

Det aktuella intresset för de medborgerliga fri- och rättigheterna är ur många synpunkter en märklig företeelse, eftersom det så uppenbart går stick i stäv mot åtskilliga andra aktuella utvecklingstendenser. Också förändringen i domstolarnas syn på sin egen ställning i detta sammanhang är markant. Jag minns att när jag i början på 1940-talet, i samband med ett utredningsuppdrag, berörde frågan om domstolarnas lagprövningsrätt med dåvarande justitierådet Birger Wedberg, var denne totalt främmande för tanken att en sådan befogenhet skulle tillkomma de



svenska domstolarna. Den ändrade syn som nu har dokumenterats från domstolarnas sida gör den framtida utvecklingen på detta område spännande och svår att förutse.

Låt mig sluta med några få reflexioner om den nya regeringsform som framkommit som slutprodukt av det långvariga arbetet med författningsfrågorna. 1809 års regeringsform hade aldrig haft någon starkare ställning i folkets hjärta och var under hela detta århundrade omöjlig att presentera för gemene man utan ingående historiskt statsrättsliga förklaringar. Den nya regeringsformen kan läsas av varje intresserad medborgare, och han eller hon kan få ut åtskilligt därav. I undervisningen kan regeringsformen återfå sin ställning som en väsentlig introduktion till det svenska statsskicket.

Huvudsyftet med den nya regeringsformen kan sägas vara att ge stadga och styrka åt den svenska folkstyrelsen genom rättsliga regler anpassade till det aktuella statsskicket. De nya reglerna har delvis använts som instrument för att genomföra önskade förändringar i statsskicket. De har därutöver använts för att kodifiera eller "skriva in" vissa huvudpunkter i den konstitutionella praxis som utvecklades vid sidan av den äldre regeringsformens bestämmelser. Praxis är, kan man säga, till sin natur kasuistisk. Skrivna regler innebär i förhållande därtill en generalise-

ring men också en precisering som är ytterst betydelsefull och vilkens konsekvenser det kan vara svårt att omedelbart överblicka.

Det finns ett intressant exempel på detta i proposition 1975:9 behandlande den nya högskoleorganisationen. Departementschefen anför därvid bl. a. följande:

Mina förslag i det föregående innebär att ledamöter i högskolans styrelser och nämnder i många fall skall utses genom personalorganisationer och studentkårer (motsv.) eller genom val. Från vissa håll har hävdats att utseende av ledamöter i statliga organ är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Detta skulle innebära att en sådan förvaltningsuppgift enligt regeringsformen inte kan överlämnas till enskilda personer, t. ex. valkorporationer av studerande, samt att den kan överlämnas till förening av studerande eller anställda endast genom lag. Något otvetydigt stöd för den anförda uppfattningen finnes emellertid inte vare sig i lagtexten eller i förarbetena till berörd paragraf i regeringsformen. Syftet med regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift kan knappast vara att förhindra att ledamöter i statliga organ utses på det sätt jag förordar. Möjligen behövs ett förtydligande av regeringsformen på den punkten.

Både riksdag och regering torde komma att finna, att den nya grundlagen på åtskilliga punkter binder dem mer än man från början tänkt sig. Det gäller inte blott de nya beslutsformerna utan även beslutens innehåll och detta även utanför området för de grundläggande fri- och rättigheterna.

# Den partiella författningsreformen

AV N. O. WENTZ

Jag har fått till uppgift att tala om grundlagberedningens första etapp, den som ledde fram till den partiella författningsreformen 1970 – med övergång till enkammarriksdag, nytt valsystem och parlamentarismens inskrivande i författningen. Jag har ansett det naturligt att inte strängt begränsa mig till grundlagberedningens arbete utan att också komma in på propositionsarbetet och riksdagsbehandlingen av den partiella författningsreformen.

Den partiella författningsreformen torde vara ovanligt väl dokumenterad dels genom det offentliga trycket i ämnet, alltså kommittébetänkandet, propositionen, utskottsbetänkandet m.m., dels genom de arkiverade protokollen och promemoriorna från grundlagberedningen. Min framställning kommer inte så mycket att gå ut på en utförlig och rättvisande redovisning av detta material. Forskningen torde ha utomordentligt goda förutsättningar att gå i land med detta. I stället skall jag försöka att bidra med några ledtrådar och pusselbitar, som förhoppningsvis kan ge uppslag i forskningen. Det kommer sålunda inte att bli någon heltäckande redogörelse utan i stället en framställning med stark slagsida åt det avsnitt som jag har varit inkopplad på. Framställningen kommer nog också att få egocentriska drag med hänsyn till att jag ämnar särskilt ta fram sådana avsnitt som intresserade mig mest och där jag kände mig särskilt engagerad av arbetsuppgiften. En del av vad jag kommer att säga bygger på minnesbilder och försök att nu i efterhand rekonstruera sammanhang och händelseförlopp, som ligger snart tio år tillbaka i tiden. Till min hjälp har jag utöver det offentliga trycket haft visst fragmentariskt promemoriematerial, som jag har fört med mig från min tid i grundlagberedningen. Det får bli forskningens sak att närmare undersöka riktigheten av mina minnesbilder och sätta in dem i deras större sammanhang.

Först tänkte jag lite grand presentera grundlagberedningen i personellt hänseende under den första etappen. Beredningen fick en ovanligt tung sammansättning. Den klart uttalade avsikten var att beredningens förslag skulle vara väl förankrade i partierna. Socialdemokraterna ställde upp med – förutom ordföranden landshövding Valter Åman – konstitutionsutskottets ordförande Georg Pettersson, gruppledaren i andra kammaren Ingemund Bengtsson och SSU-ordföranden Ingvar Carlsson. Vart och ett av oppositionspartierna utom kommunisterna fick en ledamot: från högern chefredaktören i Svenska Dagbladet Allan Hernelius, från folkpartiet gruppledaren i första kammaren Birger Lundström och från centerpartiet professor Sten Wahlund, som också hade varit ledamot i författningsutredningen. Samtliga ledamöter satt i riksdagen.

Sekretariatet hämtades huvudsakligen från kanslihuset. Huvudsekreterare blev departementsrådet Rune Berggren i inrikesdepartementet och vid sin sida fick han ytterligare tre sekreterare: hovrättsassessorn Gunnar Gråberg, som hämtades direkt från Svea hovrätt, hovrättsassessorn Sven Heurgren, som dittills hade varit sakkunnig i kommunikationsdepartementet, och jag själv, som också var hovrättsassessor och som dittills hade tjänstgjort som sakkunnig i socialdepartementet. Vi tre ytterligare sekreterare fick var sitt delområde att svara för under huvudsekreteraren – Gråberg parlamentarismen, Heurgren kammarsystemet och jag valsystemet.

Det var nog en uppfattning åtminstone bland vissa av de borgerliga ledamöterna att sekretariatet var fjärrstyrt från kanslihuset. Såvitt jag känner till fanns det ingen egentlig grund för en sådan uppfattning.

Beredningen försågs med ett stort antal experter, som hade ganska varierande uppgifter. Redan från begynnelsen utsågs tjänstemännen på

den s.k. författningsberedningen inom justitiedepartementet till experter. Författningsberedningen var den enhet inom departementet, som hade satts upp i samband med att författningsutredningen avlämnade sina slutbetänkanden, för att ta hand om författningsfrågorna. Den bestod av rättschefen Lennart Fredlund, kanslirådet Tomas Löfstedt och hovrättsassessorerna Gösta Sandell, vilka alltså alla tre förordnades till experter i beredningen. Fredlund och kanske framför allt Löfstedt deltog, såvitt jag minns, ganska intensivt i arbetet på parlamentarismens inskrivande i författningen. En mycket framträdande roll som expert spelade den fjärde av de experter som utsågs redan från början, nämligen departementsrådet i justitiedepartementet Carl Lidbom. Som jag delvis kommer att utveckla närmare i fortsättningen spelade han dels rollen av att vara förbindelselänk mellan kanslihuset och beredningen, dels rollen av sekreterare i beredningen vid vissa viktiga avsnitt.

På beredningens begäran kompletterades kretsen av experter med allmän inriktning efter någon tid med professor Nils Stjernquist och rektor Lars Sköld. Båda hade varit med i författningsutredningen. Vidare utsågs efter hand vissa experter för speciella uppgifter, bl. a. andra kammarens sekreterare Sune Johansson och konstitutionsutskottets sekreterare Fredrik Sterzel.

Vidare utsågs efter en tid en grupp av experter med huvuduppgift att vara ersättare för de ordinarie ledamöterna i beredningen. Jag vill minnas att denna anordning kom till på de borgerligas initiativ med tanke på att vart och ett av de borgerliga partierna hade bara en ledamot i beredningen. Mot denna bakgrund beslöts att för vart och ett av de borgerliga partierna skulle utses en expert med uppgift att vara ersättare, medan för socialdemokraterna, som hade tre ledamöter exklusive ordföranden, skulle utses bara en sådan expertersättare. Till sådana experter utsågs för högern redaktör Folke Björkman, för folkpartiet borgmästare Gudmund Ernulf, för centerpartiet riksdagsman Johannes Antonsson och för socialdemokraterna riksdagsman Hilding Johansson.

Så över till själva sakfrågorna. Jag kommer att uppehålla mig huvudsakligen vid valsystemet, eftersom det var det avsnitt jag var inkopplad på. Valsystemfrågan var kanske också den mest svårlösta och den med flest turer i.

Först en beskrivning av *utgångsläget*:

Diskussionen om vart man ville komma i vals-systemfrågan var inte särskilt klar utom såtillvida att man även i fortsättningen tänkte sig någon form av proportionellt vals-system. Då gällande vals-system hade en tendens att överrepresentera det största partiet och underrepresentera små partier, i synnerhet om man lade ihop effekterna av valen till båda kamrarna. Från socialdemokratiskt håll betonade man gärna värdet av ett vals-system, ur vilket kunde framgå handlingskraftiga majoriteter i riksdagen. Författningsutredningens förslag till vals-system hade sådan innebörd, och direktiven för grundlagberedningen innehöll uttalanden i samma riktning. På den borgerliga sidan låg intresset främst på att undvika underrepresentation för mindre partier. Kommunisterna utgjorde dock ett undantag. I fråga om deras representation verkade uppfattningen både hos de borgerliga och hos socialdemokraterna vara, att underrepresentation gott kunde tolereras. Vidare hävdades att det borde finnas spärr mot småpartier. Från den socialdemokratiska sidan var man dessutom angelägen om att systemet inte skulle inbjuda till valtaktiska manövrar i form av samgående mellan partier i vissa valkretsar och uppsplittring av partier i syfte att få större mandattilldelning.

När det gällde frågan på vilka vägar man borde gå fram för att konstruera nytt vals-system verkade möjligheterna begränsade. Direktiven gav tydligt uttryck för tanken att man borde fortsätta i samma hjulspår som hittills med val i slutna valkretsar. De instrument som anvisades för att reformera vals-systemet var ändrad valkretsindelning, ändrad mandatfördelningsmetod, fristående spärr mot småpartier.

Att reformera valkretsindelningen i ett vals-system med slutna valkretsval är en ytterst kinkig uppgift, där partiintressena i hög grad kan brytas mot varandra. Förhoppningarna var nog inte överdrivna om att man skulle kunna komma överens om en ny valkretsindelning under den första etappen. Man tillkallade i alla fall en särskild expertgrupp från inrikesdepartementet, som lade fram förslag till en provisorisk valkretsindelning för den nya enkammarriksdagen. Vidare sattes på Wahlunds initiativ igång ett arbete med att matematiskt analysera och kartlägga innebörden av den för andrakammarvalen sedan 1952 tillämpade jämkade uddatalsmetoden. Jag begrep aldrig riktigt innebörden av det wahlundska projektet, och jag tror inte att någon annan heller i beredningen utöver Wahlund själv

gjorde det. Nu i efterhand föreställer jag mig att syftet var att man skulle få ökad klarhet om hur mandatfördelningsmetoden verkade vid olika storlekar på valkretsarna. På så sätt skulle analysen kunna ligga till grund för bedömningarna i fråga om den lämpliga valkretsindelningen. För arbetet engagerades en matematiker från försäkringsinspektionen. Det beredde honom mycken möda att få fram en beräkningsmetod för den Wahlundska analysen och sedan att genomföra den. Projektet blev också ganska dyrt.

Från sekreterarsynpunkt var läget föga entusiasmerande. Om det överhuvudtaget skulle bli någon uppgörelse beträffande valsystemet, tydde allt på att den skulle komma att grundas på en bedömning av hur olika valkretsindelningar och olika mandatfördelningsmetoder skulle komma att slå. Härvid skulle man av allt att döma komma att gå till väga på samma sätt som man hade gjort när man år 1952 för andrakammarvalen gick över från d' Hondts metod utan kartellförbud till den jämkade uddatalsmetoden med kartellförbud, dvs man skulle se hur olika metoder slog på röstsiffror i genomförda val. Sådana beräkningar hade, såvitt jag minns, gjorts också inom författningsutredningen, och även grundlagberedningen hade personella resurser (byrådirektören Stig Lundgren) till sitt förfogande för sådant arbete. Att märka är att valsystemet genomgående diskuterades med hänsyn till sin riksproportionella effekt men att de diskuterade valkretsindelningarnas och mandatfördelningsmetodernas riksproportionella effekt aldrig kunde närmare förutses, eftersom det hela tiden var fråga om slutna valkretsval. Med rörlighet inom väljarkåren, i fråga om partisympatier eller i fråga om bosättning, kan ett sådant slutet valsysteem ge högst varierande resultat från riksproportionell synpunkt.

Ett annat besynnerligt inlägg i diskussionen var talet om att valsystemet borde ge en viss överrepresentation för det största partiet för att främja uppkomsten av handlingsdugliga majoriteter i riksdagen. Tanken är enligt mitt sätt att se närmast befängd. En sådan överrepresentation kan nämligen lika gärna bidra till att man får en jämviktssituation i riksdagen eller svagare majoriteter än eljest. Anta t. ex. att man har två grupperingar inom valmanskåren – den ena med 48 % och den andra med 52 % av rösterna. Ett riksproportionellt valsysteem bör ju leda till att grupperingen med 52 % av rösterna får bilda regering. Om man i stället har ett valsysteem, där det största partiet blir överrepresenterat och det

ta parti finns inom grupperingen med 48 % av rösterna, kan det mycket väl hända att man får mandatfördelningen 50–50 i riksdagen. Man kan ju inte utgå från att det största partiet alltid ska befinna sig i en gruppering som har minst 50 procent av rösterna bakom sig.

Mot denna bakgrund bedömde jag utsikterna för att nå en lösning på traditionella vägar som små. Mina funderingar gick i stället mot ett valsysteem, som var konstruerat för att ge ett riksproportionellt riktigt resultat. Ett sådant hade man i Danmark. Det hade dessutom förekommit motioner på 1950-talet – vill jag minnas – från höger- och folkpartihåll om att införa ett sådant valsysteem. Jag försökte väcka tanken härpå bl. a. hos ett par av de socialdemokratiska ledamöterna, men de visade ingen entusiasm.

Vid grundlagberedningens sammanträde den 4 november 1966 exploderade bildligt talat en bomb i valsysteemfrågan. Carl Lidbom presenterade då på de socialdemokratiska ledamöternas vägnar ett förslag till ett i princip riksproportionellt valsysteem. Utspelet kom mycket överraskande – jag tror t.o.m. för de socialdemokratiska ledamöterna i beredningen. Uppenbarligen var de inte närmare insatta i förslaget, och långt mindre var de beredda att diskutera det. Det omedelbara resultatet av utspelet blev bara att frågan bordlades till nästa sammanträde, så att man skulle kunna närmare sätta sig in i det av Lidbom presenterade förslaget. Vidare kom man överens om att hålla sträng sekretess beträffande förslaget. Denna överenskommelse höll emellertid inte. Ungefär en vecka därefter, tror jag, innehöll Svenska Dagbladet en initierad artikel om socialdemokraternas förslag, något som föranledde en del pinsamma kommentarer vid beredningens nästa sammanträde.

Utspelet innebar en markerad attitydförändring från socialdemokraternas sida, och den ledde till att de ryckte till sig initiativet i grundlagsfrågan. Vad var det då som hade föranlett detta steg? Jag skall peka på två faktorer: socialdemokraternas svåra motgång i kommunalvalet 1966 och Carl Lidbom. I stort sett ända sedan det blev klart att regeringen inte ville lägga fram förslag om en författningsreform på grundval av författningsutredningens betänkande hade socialdemokraterna varit utsatta för kritik för negativism i författningsfrågan. Ett motiv för utspelet den 4 november 1966 var, såvitt jag kan förstå, att få bort författningsfrågan från den centrala politis-

ka debatten och på så sätt förbättra regeringspartiets utgångsläge inför 1968 års val.

Såvitt jag har kunnat förstå var det Carl Lidbom som agerade i det socialdemokratiska lägre. Jag vill minnas att han och jag hade täta förbindelser i början av grundlagberedningens arbete och att vi därvid ofta diskuterade valsystémfrågor. Efter valet blev kontakterna för en tid sparsammare, men jag förstod att Lidbom fortfarande sysslade med valsystémfrågorna. Jag vill minnas att han under denna period sammantråffade en hel del med Lars Sköld, som hade varit inkopplad på valsystémutredningar ända sedan slutet av 1940-talet. De samtal jag hade med Lidbom före och efter utspelet den 4 november 1966 har gett mig följande bild av vad som hade föregått utspelet.

Lidbom ansåg att det dittills tillämpade valsystémet, som gav överrepresentation åt socialdemokraterna och underrepresentation åt kommunisterna, var svårt att försvara i den politiska debatten. För övrigt förhöll det sig så, att underrepresentationen för kommunisterna motsvarades av en överrepresentation inte bara för socialdemokraterna utan också för borgerliga partier. Hur rovet delades kommer jag inte nu ihåg, men det är ju tämligen enkelt att forska fram. Lidbom menade att socialdemokraterna även rent konkret skulle vinna på övergång till ett riksproportionellt valsystém. Vad socialdemokraterna skulle kunna gå miste om genom att överrepresentationen försvann skulle mer än väl vägas upp av att kommunisterna blev riksproportionellt representerade.

Utspelet innebar som sagt en betydande positionsförändring på den socialdemokratiska sidan i valsystémfrågan. Lidbom hade uppenbarligen fått lägga ner inte ringa möda för att övertyga Erlander och den socialdemokratiska partistyrelsen om att man borde ta detta steg. Jag uppfattade saken så, att det hade bedömts som angeläget att den föreslagna lösningen inte tekniskt liknade system som man lanserat på 1950-talet från borgerligt håll. Tekniskt var, såvitt jag vet, det socialdemokratiska förslaget en nyhet, som inte hade någon tidigare förebild.

Vad innebar då det av socialdemokraterna föreslagna mandatfördelningssystemet? En viktig beståndsdel var att man använde valkvotsmetoden för fördelning av mandat, dock i en modifierad form. Mandaten skulle fördelas i två omgångar. Omgång 1 avsåg fördelning i de olika valkretsarna. Fördelningen skulle ske enligt valkvotsmetoden, varvid valkvoten erhöles genom

att antalet röster i valkretsen delades med antalet mandat, som tilldelats kretsen på grundval av dess folkmängd. Denna tilldelning av mandat till valkretsen var endast preliminär och gjordes för att ligga till grund för en beräkning enligt valkvotsmetoden. I den första omgången utdelades mandat bara i den mån partis rösttal innehöll hel valkvot och inte några mandat på grund av överskott. De överskott som uppkom vid fördelningen i omgång 1 fördes i stället över till en utjämningspott. Likaså fördes de (preliminära) mandat i kretsarna, som inte gick åt vid fördelningen i omgång 1, till utjämningspotten. I omgång 2 fördelades rösterna och mandat i utjämningspotten. Därvid tillämpades återigen valkvotsmetoden. Valkvoten erhöles nu genom att antalet röster i potten delades med antalet mandat i potten. Den bärande tanken i systemet kan sägas vara att röster som inte kom till användning vid fördelningen i valkretsarna i omgång 1 utnyttjades riksmässigt i omgång 2. De i omgång 2 fördelade mandat återfördes till valkretsarna.

Det socialdemokratiska utspelet gav upphov till ett något förvirrat läge. Ganska snart visade det sig att de borgerliga i beredningen inte ville acceptera det föreslagna systemet. Riktigt var man stod på den borgerliga sidan klarnade först så småningom, beroende på – skulle jag tro – att man där, liksom i direktiven, var inställd på att tänka i gamla spår, med valen som en angelägenhet för slutna valkretsar.

Utspelet föranledde emellertid olika aktiviteter.

Det beslöts att en delegation bestående av Sköld, byrådirektör Stig Lundgren och jag skulle resa till Köpenhamn för att studera det danska mandatfördelningssystemet i samband med valet i Danmark i november 1966. Studieresan resulterade i en promemoria av mig om det danska mandatfördelningssystemet.

Wahlund lovade att precisera ett alternativ till det socialdemokratiska systemet. Han visade sig emellertid vara senfärdig, och det dröjde irriterande länge innan han slutligen avlämnade ett papper med en kort beskrivning på ett alternativt system, som jag senare skall återkomma till.

Själv gjorde jag närmare analyser av det socialdemokratiska systemet och presenterade analyserna i en promemoria den 29 november 1966. I promemorian påvisade jag att det fanns risker för att systemet inte helt skulle ge den åsyftade riksproportionaliteten. Några tendenser att gynna parti av viss storlek fanns dock inte. På grundval av kritiken modifierade socialdemokra-

terna sitt förslag i två hänseenden, så att garantierna för fullständig riksproportionalitet ökade. Systemet i dess modifierade form redovisas i grundlagberedningens betänkande som system A.

Så småningom blev ett borgerligt alternativ presenterat. Det finns redovisat i betänkandet som system B och innebar i korthet dels att man skulle fördela de 325 av 350 mandat i riksdagen enligt samma system som tillämpades vid andrakammarvalen, dvs mandat skulle från början vara tillförda valkretsarna och där fördelas efter den jämkade uddatalsmetoden<sup>1</sup>, dels att återstående 25 mandat skulle användas som utjämningsmandat för att jämna ut avvikelser från riksproportionaliteten, vilka uppstått vid fördelningen i valkretsarna. För valkretsvalen skulle inte gälla någon spärr utöver den som låg i själva mandatfördelningsmetoden. I fördelningen av utjämningsmandaten skulle få delta bara de partier som hade fått minst 4 % av rösterna i hela landet.

Den här metoden skilde sig från socialdemokraternas bl. a. i följande hänseenden. Den garanterade varje valkrets ett fast antal mandat – totalt 325 av 350 skulle vara sådana fasta valkretsmandat. I det socialdemokratiska systemet fanns det inte något fixerat minsta antal mandat för varje valkrets, men man kunde utgå från att varje valkrets skulle få i stort sett det antal mandat som preliminärt hade beräknats för valkretsen. Någon riksspärr (3 eller 4 %) skulle inte gälla för åtkomsten av valkretsmandaten.

Socialdemokraterna kritiserade det borgerliga alternativet i följande hänseenden:

1. Det innebar ingen egentlig spärr mot småpartier.
2. Garantierna mot valtaktiska manövrer var otillräckliga. Socialdemokraterna var påtagligt irriterade över att borgerliga partier i 1964- och 1966-års val hade gått samman under gemensam partibeteckning i sådana valkretsar där man kunde räkna med att göra mandatvinster på en sådan samverkan. Det rörde sig inte bara om medborgerlig samling i fyrstadskretsen utan också om samgående mellan mittenpartierna i andra valkretsar, och jag vill också minnas att det hade förekommit samgående i någon valkrets mellan högern och något av mittenpartierna.

<sup>1</sup> Som första divisor föreslogs 1,25 i stället för 1,4. Huruvida det ena eller andra av dessa tal skulle väljas torde emellertid inte ha tillmätts större betydelse av förslagsställarna.

Från borgerligt håll hävdades – föga övertygande, tyckte jag – att samgåendet avspeglade den politiska uppfattningen i dessa valkretsar.

3. För att garantera riksproportionalitet krävdes ett långt större antal utjämningsmandat än de 25 som de borgerliga föreslog. Jag vill minnas att man från socialdemokratiskt håll drog fram exempel som skulle visa att det behövdes ett par hundra utjämningsmandat. Exemplet var teoretiska modeller av samma slag som jag hade använt när jag analyserade det socialdemokratiska systemet. Emellertid var modellerna – av skäl som jag inte närmare skall gå in på här – inte tillämpliga på det borgerliga alternativet men väl på det socialdemokratiska.

I en promemoria den 16 januari 1967 försökte jag att göra en närmare analys av det borgerliga alternativet, en analys som gällde de två huvudfrågorna, småpartispärren och behovet av utjämningsmandat i systemet.

När det gällde småpartispärren lyckades jag matematiskt att klarlägga hur den i mandatfördelningsmetoden inbyggda spärren verkade. Det visade sig därvid att spärreffekten var beroende av inte bara hur många mandat som skulle fördelas i valkretsen utan också av hur många partier som deltog i mandatfördelningen och av hur rösterna var fördelade mellan olika partier. Man kunde därför inte ange spärreffekten i ett exakt tal, men man kunde fastlägga de gränser vid vilka från ett partis synpunkt spärreffekten inträdde i gynnsammaste resp. ogynnsammaste fall. Analysen visade klart att spärreffekten i allmänhet var betydligt hårdare än den riksspärr vid 3 eller 4 % som socialdemokraterna hade föreslagit. Däremot kunde det sägas att det borgerliga systemet inte hade den tröskeleffekt som låg i socialdemokraternas riksspärr.

Den andra frågan som jag behandlade i min promemoria var behovet av utjämningsmandat i det borgerliga systemet. Mina analyser pekade i den riktningen att 25 tilläggsmandat sannolikt var tillräckligt. Analysen var underbyggd med kontrollräkningar på röstsiffror från ett stort antal tidigare val. Vidare visade promemorian att möjligheterna till manipulationer var begränsade. Visserligen kunde man konstruera situationer där manipulationer skulle löna sig, men det rörde sig då om att utifrån en given röstfördelning i de olika valkretsarna bestämma i vilka valkretsar samgående borde ha skett och i vilka samgående borde ha underlåtit. Detta är uppenbarligen en helt annan sak än att *före valet* bestämma sig för samgående i vissa valkretsar.

Socialdemokraterna fortsatte emellertid att hävda att det borgerliga alternativet inte gav tillräckligt skydd mot valtaktiska manövrer. De ansåg att det behövdes åtskilligt fler utjämningsmandat än 25 för att man skulle kunna vara på den säkra sidan.

I detta läge föreslog Stjernquist att man skulle låta analysera de olika alternativen till nytt riksproportionellt valsysteem med hjälp av datateknik och att man härvid kunde påräkna hjälp av professorerna i numerisk analys vid Lunds universitet Carl-Erik Fröberg. Förslaget antogs av beredningen, och en sådan analys genomfördes av Fröberg och en assistent på hans institution i Lund samt under medverkan av Stjernquist och mig. Resultatet av Fröbergs undersökningar publicerades som bilaga till beredningens betänkande.

Fröberg lät datamaskinen generera ett stort antal fingerade valresultat delvis utifrån den dittillsvarande partistrukturen och valkretsindelningen för andrakammarvalen och tillämpade de olika riksproportionella systemen på dessa valresultat, varvid han undersökte om den åsyftade riksproportionaliteten uppnåddes. Fröbergs utredning visade mycket goda resultat för båda metoderna. Båda kunde ge smärre avvikelser från riksproportionaliteten. Detta inträffade för de borgerligas system bara i manipulationsfallen, medan socialdemokraternas system över huvud taget inte föreföll känsligt för valtaktiska manipulationer.

Efter Fröbergs undersökningar ljusnade utsikterna för en uppgörelse i valsysteemfrågan. Socialdemokraterna kunde godta de borgerligas mandatfördelningsystem under förutsättning att antalet utjämningsmandat ökades, och man enades slutligen om fördelningen 310 fasta valkretsmandat och 40 utjämningsmandat.

Enligt min minnesbild var det segare att nå en uppgörelse i *spärrfrågan*. Man hade på den borgerliga sidan uppfattningen att en procentspärr vid 3 eller 4 % var hårdare än den spärr som låg i själva mandatfördelningsmetoden vid andrakammarvalen.

För att belysa hur det förhöll sig med det gjorde jag en promemoria med beräkningar över hur den i mandatfördelningsmetoden inbyggda spärren förhöll sig till en procentspärr. Jag gick därvid till väga så att jag försökte visa hur många mandat ett parti med 3 resp. 4 % av rösterna i hela riket skulle kunna få vid ett val till andra kammaren. Jag arbetade därvid med 3 alternativ:

att partiet hade sina röster jämnt fördelade över landet, att partiet hade sina röster fördelade över landet på samma sätt som kommunisterna resp. kds. I de båda senare alternativen utgick jag från röstsiffrorna i 1964 års val. Undersökningen finns redovisad i KU:s betänkande över den partiella grundlagsreformen, och jag återger direkt ur utskottsbetänkandet, eftersom jag inte längre har promemorian:

Ett parti med 4 % av rösterna skulle enligt beräkningarna endast ha fått ett säkert mandat om rösterna varit jämnt fördelade över landet, ganska sannolikt två men inte flera. I ett av de andra båda alternativen hade det fått tre säkra mandat, ganska sannolikt två till och haft viss utsikt att få sex mandat men inte flera. I det sista alternativet hade partiet med säkerhet fått tre mandat och ganska sannolikt sex samt haft vissa utsikter att få ytterligare tre men i vart fall ej flera än nio mandat.

Ett parti med 3 % av rösterna hade vid jämn röstfördelning kanske inte fått något mandat men ganska sannolikt fått ett. I det ena av de andra alternativen hade det fått ett säkert mandat och ganska sannolikt tre. I det sista alternativet hade partiet ganska sannolikt fått tre mandat men kanske inte något mandat alls.

Dessa beräkningar gällde alltså andra kammaren. Till desamma bör läggas att svårigheterna för ett litet parti att bli representerat i första kammaren är ännu mycket större, särskilt om det bara har 3 % av rösterna.

Med de siffror som här redovisats skall jämföras, att det nya systemet – med en fyra procent spärr – skulle ge ett parti med 4 % av rösterna minst 14 mandat i enkammarriksdagen, sålunda en väsentligt högre siffra än som ens under gynnsamma betingelser kan nås med nuvarande ordning. Ett parti med 3 % av rösterna kommer att bli utan mandat, men siffrorna ovan visar att mandattilldelningen skulle bli mycket ringa, om ens någon, även med nuvarande system. Det nya systemet med en spärr på endast 3 % skulle ge ett parti med 3 % av rösterna 10–11 mandat, dvs flerdubbelt mer än de 0–3 mandat som med nuvarande system och dess spärrar mot partisplittring skulle tillfallit detta parti i tvåkammarriksdagen.

Om jag minns rätt löstes spärrfrågan slutligen efter en förhandling mellan Ingemund Bengtsson för den socialdemokratiska sidan och Birger Lundström för den borgerliga, vid vilken jag var närvarande och presenterade de nyssnämnda beräkningarna. Resultatet blev att den av socialdemokraterna lanserade modellen med fristående spärr applicerades på det från borgerligt håll förordade mandatfördelningsystemet, dock att spärren sattes en procentenhet högre än socialdemokraterna föreslagit från början. Att det blev en högre spärr än ursprungligen föreslagits var förvånande nog ett resultat av önskemål från den borgerliga sidan. På sina håll gjordes gällande att i botten låg förhoppningar om att kommunisterna skulle hamna under fyraprocentgränsen och ett

önskemål att försvåra för kds att komma in i riksdagen.

Summan av det hela blev alltså att grundlagberedningen enhälligt föreslog ett valsystem med 310 fasta valkretsmandat, som fördelas inom valkretsarna enligt den jämkade uddatalsmetoden med 1,4 som första divisor, och med 40 utjämningsmandat som fördelas så att avvikelser från riksproportionaliteten vilka uppstått vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten jämnas ut. Bara parti som fått minst 4 % av rösterna i hela riket får vara med om fördelningen såväl av valkretsmandaten som av utjämningsmandaten. Från denna spärregel gäller dock det undantaget att parti, som i valkrets fått minst 12 % av rösterna, får delta i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i den valkretsen. Här hade socialdemokraterna ursprungligen föreslagit 10 %, men vid uppgörelsen ansågs att en 12 %-gräns för valkretsventilen harmonierade bättre med en riksspärr vid 4 %.

Med uppgörelsen i grundlagberedningen var dramatiken kring valsystemet utagerad. Grundlagberedningens produkt klarade väl granskningen av remissinstanserna. Och även vid riksdagsbehandlingen mötte produkten få invändningar.

Härefter några korta ord om kammarsystemet. Här var positionerna låsta redan i utgångsläget. Socialdemokraterna krävde ett kammarsystem med någon form av kommunalt samband, och detta krav var också inskrivet i direktiven. Vid beredningens sammanträde i Stenungsund sommaren 1966 behandlades frågan om att bygga in någon form av kommunalt samband i kammarsystemet. Sekretariatet hade till sammanträdet inventerat praktiskt taget alla tänkbara alternativ till ett sådant kammarsystem. Som det minst oaptitliga av dessa alternativ framstod det, som sedermera kom att gå under namnet Stenungsundskammaren. Om jag minns rätt – jag har inte haft tillfälle att kontrollera uppgiften – innebar Stenungsundskammaren att hela riksdagen skulle nyväljas vart fjärde år, men en del av mandaten skulle vara bara tvååriga och stå under omval samtidigt med kommunalvalet, som också skulle gälla fyraåriga mandatperioder men alltså hållas mitt emellan två hela riksdagen omfattande riksdagsval. Jag vill minnas att Stenung-

sundskammaren presenterades i en presskommuniké. Tanken på en sådan kammarkonstruktion – vill jag minnas – blev hårt kritiserad i den allmänna debatten och den blev också snart inaktuell.

Längre fram på hösten – jag tror det var efter 1966 års val – meddelade Lundström på de borgerligas vägnar att den enda form av kommunalt samband som kunde godtas från borgerlig sida vid en uppgörelse i författningsfrågan var gemensam valdag. Sedermera har det varit en debatt om vem som föreslog den gemensamma valdagen. Enligt min minnesbild är det inte korrekt att säga att förslaget kom från de borgerligas sida. Den borgerliga grundinställningen var negativ till varje form av kommunalt samband. Däremot vill jag minnas att Lidbom varmt förordade den gemensamma valdagen.

Slutligen några ord också om parlamentarismens inskrivande i författningen. Här gick man påtagligt försiktigt fram i grundlagberedningen. Bara sådana ändringar gjordes som var ofrånkomliga för att uppfylla beställningarna i direktiven. Jag har en minnesbild att Hernelius noga bevakade att kungens maktbefogenheter enligt 1809 års regeringsform inte naggades i kanten mer än absolut nödvändigt. Sålunda lämnades den gamla ärevördiga 4 § (Konungen äger att allena styra riket etc) orubbad.

Vid remissbehandlingen påpekade högsta domstolens ledamöter att förslaget brast i inre konsekvens. Deras slutsats var väl närmast den att man vid den partiella reformen skulle nöja sig med att ta med regler om misstroendevotum men i övrigt avstå från att skriva in parlamentarismen i författningen.

Lidbom, som i justitiedepartementet ledde propositionsarbetet beträffande den partiella reformen, såg emellertid högsta domstolens yttrande som en anledning att göra betydligt större ingrepp i den gamla regeringsformen för att skriva in parlamentarismen. Även 4 § blev berörd av åtgärderna för att ta bort mot parlamentarismen stridande bestämmelser. Ingreppet blev dock ganska mildt. Orden "Konungen äger att allena styra riket" ändrades till "Konungen styr riket". Vid riksdagsbehandlingen inträffade emellertid det märkliga att allt i 4 § om att "Konungen styr riket" togs bort.



# Ny RF, ny RO

AVERIK HOLMBERG

## 1 Den yttre gången

### 1.1 Bakgrunden till GLB:s arbete på en total reform

Remissyttrandena över författningsutredningens (FU:s) slutbetänkanden ställdes samman inom justitiedepartementet och publicerades (SOU 1964:38, 1965:2,3, 34 och 37). En serie partiöverläggningar hölls. Ett antal arbetspromemorior upprättades inom justitiedepartementet inför dessa överläggningar. De publicerades senare (SOU 1966:17). Direktiven för GLB:s arbete utarbetades i nära anslutning till partiöverläggningarna. Partiföreträdarna torde i grova drag ha varit eniga om direktivens utformning.

### 1.2 Urvalet av sakkunniga

Till ledamöter utsågs politiker med nära anknytning till partiernas riksdagsgrupper, för s Georg Pettersson, Ingemund Bengtsson (grupplezare) och Ingvar Carlsson, för m Allan Hernelius, för fp Birger Lundström och för c Sten Wahlund (den ende som hade tillhört FU). Utöver tjänstemannaexperter fick beredningen också fyra experter som fungerade som suppleanter för ledamöterna, för s Hilding Johansson, för m Folke Björkman, för fp Gudmund Ernulf och för c Johannes Antonsson. Ordföranden, Valter Åman, var inte bara en av 1953 års motionärer och f.d. politiker med goda kontakter med partiledningen inom s. Han var också en van förhandlare med känt sinne för kompromisser.

### 1.3 Inledningen av arbetet på en total reform

GLB höll hög takt fram till 1967 års betänkande om den partiella reformen (etapp I). Det föreföll som om orken hade tagit slut, och troligen betvivlade många bland ledamöterna att en total reform var möjlig. Det föreföll klart att en total reform förutsatte en kompromisslösning om kungens ställning. Åman hade vittgående planer

på ändringar i den kommunala organisationen, och en arbetsgrupp tillsattes för frågor om den kommunala självstyrelsen. Den förpuppades sommaren 1968, sedan KU och riksdagen vid behandlingen av den partiella författningsreformen hade uttalat sig för en särskild utredning av dessa. I stället bildades sommaren 1968 två arbetsgrupper med inriktning på riksdags- och budgetfrågor, en med Pettersson som ordförande för riksdagens arbetsformer, en med Hilding Johansson som ordförande (denne hade trätt in som ledamot efter Ingvar Carlsson) för "budgetår och riksdagsår". Dessa grupper fick stor betydelse under det fortsatta arbetet.

### 1.4 Utskottsreformen

Enligt planerna skulle GLB avge förslag till ny RO 1972 med sikte på riksdagsbeslut 1973 och 1974. I september 1969 beslöt emellertid beredningen att ta upp utskottsorganisationen till separat behandling. Ett betänkande (SOU 1969:62) var klart redan efter 3-4 månader, och riksdagen fattade beslut 1970 och i början av 1971 års riksdag, så att enkammarriksdagen redan från början kunde arbeta med de nya utskotten.

### 1.5 Förslag om ersättare för riksdagsledamöterna

Efter ytterligare något kvartal lade GLB fram ännu ett betänkande, "Ersättare för riksdagsledamöterna" (SOU 1970:17). Beredningen hade tänkt sig att även detta förslag eventuellt skulle kunna snabbbehandlas. Det skickades emellertid på remiss och resulterade i prop. till 1972 års riksdag (nr 66). Reglerna antogs och inarbetades sedan i 1973 års regeringsförslag till ny RF.

### 1.6 PM om allmänna val på våren

GLB publicerade på våren 1970 en diskussionspromemoria om flyttning av de allmänna valen

till våren och omläggning av riksdags- och budgetåret (SOU 1970:27). Den hade utarbetats inom Hilding Johanssons arbetsgrupp. PM remitterades till riksdagens partigrupper, till kommunförbunden och till vissa myndigheter. Tanken på flyttningen och omläggningen föll, i första hand på motstånd från s. Det enda resultatet hittills är det snabba valgenomslaget i den nya RF.

### 1.7 Slutbetänkandet

Utredningsarbetet forcerades från hösten 1970, och GLB lade fram sitt slutbetänkande med förslag till ny RF och ny RO (SOU 1972:15) i mars 1972.

## 2 Uppläggning och planering

Direktiven räknade inte med mer än en partiell reform. Men snart uppkom tanken på fler. Inresset var även nu inriktat främst på frågor om riksdagens organisation och arbetsformer, bl.a. på frågan om ersättare för riksdagsledamöterna (se KU 1968:20 s. 16). I en presskommuniké efter ett sammanträde i Visby i augusti 1968 nämnde GLB, att den tänkte försöka få fram förslag till en riksdagsreform till 1973 års riksdag. Enligt kommunikén skulle beredningen jämsides därmed arbeta på en total reform. Någon tid för ett förslag angavs inte. Ett studium av interna handlingar visar, att beredningen tänkte sig att avge förslag till total reform 1973 eller 1974 med sikte på riksdagsbeslut 1976 och 1977.

Redan under vintern 1967–68 hade GLB lagt en grund för arbetet på ett slutligt förslag genom att sekretariatet hade utarbetat ett antal PM om statschefen, om fri- och rättigheter i grundlagen, om lagstiftning m.m. Under de två år som följde på Visby-sammanträdet gjordes flera interna PM med tidsplaner. Förberedelserna för en total reform pågick hela tiden jämsides med arbetet i de två arbetsgrupperna.

I början av 1970 var GLB mycket nära ett beslut om publicering av en sekretariatsPM om grundlagsreglering av fri- och rättigheter. Tanken fullföljdes emellertid inte.

Arbetet med betänkandena om utskottsorganisationen och om ersättare för riksdagsledamöterna och med PM om vårval tog tid och krafter i anspråk, och över huvud taget hölls tanken på partiella reformer levande. Först vid ett internatsammanträde i Åre några dagar efter 1970 års val ställdes siktet in på en total reform 1972–1974. I papperen visade man ännu stor försiktighet. Ett par veckor efter Åre-samman-

trädet skrev jag själv i en planeringsPM om tanken på ett förslag till ny RF: "Det är tveksamt, om det över huvud taget är möjligt för GLB att utarbeta ett sådant förslag i så god tid att det kan läggas fram för riksdagen före 1973 års riksdagsval."

I början av januari 1971 hölls ett internatsammanträde i Sigtuna. Enligt mina anteckningar yttrade där Hilding Johansson: "Löser GLB mkt snart statsChfrågan och vårvalsfrågorna, så kanske möjl. att satsa på total reform snart." Diskussionen i frågan återspeglades på följande sätt i protokollet från sammanträdet (7 §): "Beredningen uppdrog åt sekretariatet att utarbeta en tidsplan för det fortsatta arbetet. Därvid skulle den möjligheten beaktas att beredningen kommer att lägga fram förslag till ny RF och RO samtidigt vid årsskiftet 1971–1972." Enligt en plan 17.2.1971 skulle GLB ta ställning i statschefsfrågan i mars, i frågan om fördelning av normgivningsmakten och om grundlagsreglering av fri- och rättigheter i april, i fråga om folkröstning likaledes i april och i fråga om finansmakten i augusti.

I verkligheten kom inga sakbeslut att fattas förrän i augusti, då kompromissen om statschefen ingicks i Torekov. Samtidigt tillsattes en arbetsgrupp för behandling av normgivningen, regleringen av fri- och rättigheter, lagprövningen, rättskipning och förvaltning och det konstitutionella ansvaret. Arbetsgruppen inriktade sig länge på att frågan om fri- och rättigheter skulle lösas så att – med status quo i fråga om lagprövningen – inskränkningar i en fri- eller rättighet skulle kunna beslutas av riksdagen bara genom lagbeslut fattat med kvalificerad majoritet, närmast 2/3. Gruppen redovisade sitt arbetsresultat för GLB i december 1971. Tanken på en lösning enligt gruppens riktlinjer föll då, på motstånd främst från s. Även från centerhåll gavs uttryck för skepsis. Vad som åberopades var framförallt risken för konflikter mellan en riksdagsmajoritet och en lagprövande domstol eller annan myndighet. Diskussionerna om rättigheter och lagprövning rullade vidare vid ett tvådagarsammanträde mellan jul och nyår och vid ett sammanträde kort efter trettonhelgen 1972. Först då nåddes en kompromiss. S släppte kravet att lagprövningen skulle försvinna – man godtog alltså status quo – och släppte likaså kravet att grundlagen skulle innehålla en förklaring om "samhällets mål" e.d. M och fp (och kanske c) släppte kravet på kvalificerad majoritet för inskränkningar i rättigheter. En tämligen utförlig motivtext om fri- och rättig-

heter och lagprövning, som förelåg i korrektur, fick utgå, och in i betänkandet kom i stället ett kort avsnitt, där lösningen av frågorna öppet framställdes som en kompromiss.

### 3 Arbetsmetoder

Arbetet i en statlig kommitté kan ha mer eller mindre vetenskaplig karaktär. Det fanns åtskilliga inslag av vetenskaplighet i GLB:s arbete. Bortsett från en hel del studium och funderande inom ramen för det vanliga sekretariatsarbetet med resultat i form av ett otal promemorior, gjordes också en rad specialundersökningar av yngre vetenskapsmän. Hans G. Andersson gjorde en studie om riksdagsgruppernas arbetsätt och Henrik Hermerén en om regeringsbildningen i Sverige och vissa andra länder (publ. tillsammans i SOU 1970:16). Bo Bjurulf presenterade en undersökning av parlamentariska votersmetoder (bilaga till SOU 1972:15), Dan Brändström en om partiernas kandidatnominering inför 1970 års val och Stig Hadenius en om dagspressens bevakning av riksdagsarbetet (publ. tillsammans i SOU 1972:17) och slutligen Kaj Mannheimer en studie om Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget (SOU 1972:18).

Det är likväl tydligt att GLB på det hela taget hörde till kommittéerna med mindre vetenskaplig karaktär. Dess huvuduppgift var att ta ställning politiskt till det material som hade lagts fram av tidigare kommittéer på området, i första hand FU, och genom remissyttrandena över FU:s förslag. I huvudsak var det sekretariatet som presenterade problemen och material för lösningar. Många frågor var knappast partiskiljande, och där fattades beslut snabbt. Så var fallet bl.a. med förhållandet till andra stater och med rättskipningen och förvaltningen. Förslaget till den nya RO utarbetades i allt väsentligt inom Petterssons arbetsgrupp och passerade GLB i plenum utan nämnvärd diskussion.

I andra frågor fick besluten manglas fram genom sega förhandlingar, och där kom Åmans vana vid och talang för förhandlingar till sin rätt. Det hände, bl.a. när förhandlingarna om kungens ställning inleddes, att Åman intog en position av opartisk ordförande och lät de två grupperna av ledamöter och suppleanter fungera som en sorts små delegationer. Vid ett tillfälle (under sammanträdet kort efter trettonhelgen 1972, då kompromissen om fri- och rättigheter och lagprövningen manglades fram) blev jag själv inbjuden att åhöra eller delta i (ovisst vilket) en dis-

kussion mellan beredningens socialdemokrater. Jag fick inte något uppdrag att agera gentemot de tre andra partierna men fick uppfattningen att socialdemokraterna gärna såg att jag tog ett initiativ. Jag tog kontakt med Bertil Fiskesjö, som förde centerns talan i dessa frågor. Han gick tydligen vidare till företrädarna för m och fp, och mycket snart fick jag klartecken att arbeta ut kompromissförslaget. Det resulterade i en motivtext som med små jämkningar inflöt i betänkandet (kap 7). Utformningen av kompromissen i lagtext diskuterades livligt vid sammanträde med beredningen.

### 4 Drivkrafter

Den stora gåtan i författningsarbetet ligger utanför mitt ämne. Vad var det som ledde fram till 1967 års kompromiss om kammar- och valsyste- met? Jörgen Westerståhl och Nils-Olof Wentz har belyst den frågan. Här finns väl utrymme för forskning; jag skall inte bidra med någon hypotes.

I jämförelse härmed är frågan om vad som drev fram de följande förslagen något mindre intressant.

På hösten 1969 kom det fram kritik i pressen, bl a i Göteborgs-Posten, mot GLB:s arbetstakt och arbetsmetoder. Kritiken föranledde Åman att, utan att underrätta de andra ledamöterna, inbjuda till en presskonferens. Vid denna presenterades arbetsplanerna. En följd blev ledarkommentarer, bl.a. i DN, om att beredningen i varje fall borde kunna få fram ett förslag till ny utskottsorganisation som skulle kunna träda i kraft redan vid den första enkammarriksdagens början. Ett par dagar senare (22.9.1969) sammanträdde GLB, och beredningen beslöt genast att försöka få fram ett betänkande så snabbt att ett vilande beslut skulle kunna fattas redan vid vårriksdagen 1970. Beredningen gjorde en rundfråga till riksdagsgrupperna och bifogade en kort skiss till ett fackutskottssystem. Till stor förvåning åtminstone för oss i sekretariatet blev svaren positiva. Betänkandet var klart redan kort efter årsskiftet, och en proposition, som nära anslöt sig till betänkandet, lades fram och antogs som vilande under vårsessionen.

Framgången med utskottsorganisationen placerade GLB i offentlighetens ljus och återgav handlingskraften.

Röstfördelningen vid 1970 års val var tämligen alldaglig. Men den proportionella fördelningen av mandatet ledde till att socialdemokraterna blev beroende av vpk för balans vid utskottsva-

len och för att behålla dominansen i viktigare utskott. Valet blev en eftertrycklig påminnelse om tänkbara effekter av det nya valsystemet. Alla partierna fick anledning att räkna med växling vid makten. Man kan förmoda att det framstod som viktigt även för socialdemokraterna att konstitutionen kan fungera även för minoriteten. Viljan att få fram förslag till en total reform till 1973 års riksdag ökade.

Frågan om kungens ställning var politiskt viktig, och en kompromiss i den frågan tyckes vara en förutsättning för en ny RF. Det fanns säkerligen på olika håll en önskan att få fram en sådan kompromiss under Gustaf VI Adolfs liv. De som slog vakt om monarkin kan ha räknat med att han genom sin existens kunde tänkas dämpa aktiviteten bland de socialdemokratiska republikanerna. De som strävade efter ett republikanskt system och i varje fall ville begränsa kungens funktioner så mycket som möjligt kan ha satsat på att den gamle kungens existens min-

skade risken för påtryckningsgrupper bland monarkisterna. Det fanns, kunde man mena, större risk att den nye kungen skulle bli utnyttjad som slagträ.

Det skulle vara fel att bortse från ledamöternas ålder. Flera av dem var pensionärer. Wahlund och Lundström hade lämnat riksdagen. Petersson var sjuklig: han dog kort efter det att betänkandet hade avgivits. Det kom fram klara antydningar vid sammanträden om att det kanske skulle bli andra personer som fick slutföra arbetet, om man inte lyckades få fram ett förslag 1972.

Jag själv, som var huvudsekreterare under etapp II, hade under utredningsarbetet fått en ordinarie tjänst i Malmö. För en person med starka band till Skåne kan en existens i Stockholm aldrig framstå som annat än ett dåligt surrogat, och jag vågar tro att min längtan söderut bidrog till att det gick snabbare än vi hade planerat från början.

# Propositionsarbetet

AV BO BROOMÉ OCH CLAES EKLUNDH

## Arbetets uppläggning

Arbetet med att på basis av grundlagberedningens (GLB:s) betänkande utarbeta en proposition till riksdagen var inom justitiedepartementet förlagt till enheten för stats- och förvaltningsrätt, i vardagligt tal L 6. Enhetschef var departementsrådet Björn Orrhede, numera kammarrättspresident i Sundsvall. I arbetet deltog också byråchefen Lorentz Vogel samt vi själva. Vid tiden i fråga sorterade enheten under rättschefen Hans Stark, som nu är ordförande i arbetsdomstolen. Bland regeringens medlemmar var, förutom Lennart Geijer, närmast Olof Palme och Carl Lidbom engagerade i förberedelsearbetet.

Arbetet började omkring den 1 september 1972. GLB:s förslag var då ännu på remissbehandling; remisstiden gick ut den 2 oktober. Under mellantiden gjorde vi en disposition till den kommande propositionen och utarbetade recitdelarna i denna. Allt eftersom remissyttrandena kom in, systematiserades de med ledning av dispositionen. Flera yttranden var försenade. I början av november var en remissammanställning färdig. Den gjordes i stencilupplaga allmänt tillgänglig. I lätt beskuret skick ingick denna sammanställning sedan som bilaga 3 i propositionen. Remissammanställningen är i princip fullständig och inte komprimerad på annars vanligt sätt. Det var vår strävan att i redovisningen inte gå förbi någon synpunkt av betydelse från remissinstanserna.

I början av november var det dags att ta itu med den mera konstruktiva delen av propositionsarbetet. Detta arbete vilade på tre förutsättningar, som knappast på allvar sattes i fråga under arbetets gång. Den första förutsättningen var att ett förslag till ny konstitution *skulle* läggas fram på våren 1973. Den andra var att förslaget i allt väsentligt skulle bygga på GLB:s betänkande. Den tredje förutsättningen innebar att överarbetningen i departementet skulle rikta in sig så

gott som endast på förslaget till RF. Beredningens förslag till RO ansågs i princip böra godtas i det skick det hade lagts fram, utarbetat som det var av parlamentariker och *för* parlamentariker.

Propositionsarbetet var, schematiskt sett, förlagt till två plan: ett politikerplan och ett tjänstemannaplan. Men kontakterna mellan de två planen var givetvis täta. På det politiska planet förekom inte bara föredragningar för statsråd utan också överläggningar mellan de partier som hade varit företrädare i grundlagberedningen. Vi skall strax återkomma till partiledaröverläggningarna.

Lagstiftningsarbetet startade på tjänstemannanivån. Med ledning av främst remissyttrandena gick vi inom enheten igenom kapitel för kapitel i förslaget till RF och upprättade nya lagtextutkast. Dessa diskuterades rätt ingående med rättschefen, något som mynnade ut i en ny, mera definitiv version.

I fokus för de politiska övervägandena stod partiledaröverläggningarna. Regeringen fullföljde genom sin inbjudan till dessa strävandena att uppnå största möjliga enighet i författningsfrågan. Överläggningarna ägde rum vid sex tillfällen, nämligen den 28 och 29 november, den 27 december 1972, den 7 februari, den 21 februari, den 1 mars och den 7 mars 1973. Följande personer deltog:

från *socialdemokraterna*: Olof Palme, Lennart Geijer (en gång ersatt av Ingvar Svanberg) och Carl Lidbom;

från *centerpartiet*: Thorbjörn Fälldin, sekunderad en gång av Johannes Antonsson och ett par gånger av Bertil Fiskesjö; vid ett tillfälle deltog Karin Söder i Fälldins ställe;

från *folkpartiet*: Gunnar Helén, åtföljd av Olle Dahlén, som vid någon överläggning ensam representerade sitt parti;

från *moderata samlingspartiet*: Gösta Bohman, biträdd av Allan Hernelius.

Vänsterpartiet kommunisterna deltog alltså inte i överläggningarna. Vissa kontakter togs dock från regeringssidan med C. H. Hermansson, och visst material tillställdes partiet.

Inför den första överläggningen hade partierna fått del av remissyttrandena. Redan vid detta tillfälle stod det klart att samtliga deltagande partier var inställda på att grundlagsarbetet borde leda till ett första riksdagsbeslut våren 1973 om en total författningsreform.

Som nämnts samverkade det politiska och det mera juridiska beredningsarbetet. Till ledning för partiledaröverläggningarna upprättades olika promemorior inom vår enhet i justitiedepartementet. Den 18 december hade överarbetningen inom departementet av lagtexten hunnit så långt att ett nytt fullständigt förslag till RF förelåg. Förslaget tillställdes partiledarna, som fick tillfälle att föra fram synpunkter. Ett reviderat utkast diskuterades vid partiledaröverläggningarna den 2 februari 1973. Allmänt kan man våga det omdömet att regeringen visade oppositionspartierna stor öppenhet under propositionsförberedelserna.

Den egentliga motivskrivningen, dvs. författandet av departementschefens eget yttrande, påbörjades inom enheten strax före jul 1972. Slutprodukten, som med tanke på riksdagsbehandlingen brådskade, sinkades av att partiledaröverläggningarna på ett par centrala punkter gick trögt. Först den 21 februari blev det klart hur frågorna om statschefen ställning i allo skulle lösas. Spörsmålen om skattefullmakter och om fri- och rättigheter stod öppna in i det sista, alltså ännu vid överläggningarna den 7 mars. Propositionsavsnittet om skattefullmakter fick skrivas om på ett sent stadium. Beträffande de medborgerliga fri- och rättigheterna fanns inom enheten i beredskap alternativa lagtexter och motivskrivningar.

Omkring den 12 mars hade arbetet så till vida nått sin fullbordning som ett propositionsförslag kunde sändas runt i kanslihuset för den form av gemensam beredning som kallas delning. Också oppositionspartierna fick delningsexemplar. Sedan synpunkter från delningen hade beaktats, gavs trycklov för propositionen (1973:90). Formellt är denna beslutad vid konselj den 16 mars 1973.

Sammanfattningsvis kan sägas att propositionen utarbetades under ganska stor tidspress. De

egentliga motiven författades sålunda under en tid av två månader och 20 dagar.

### Remissutfallet

Vi hade under propositionsarbetet tillgång till ett omfattande remissmaterial. Yttrandena över GLB:s förslag hade kommit in från omkring 80 myndigheter och organisationer. Huvuddelen av remissinstanserna hade emllertid avstått från att diskutera de grundläggande principerna bakom förslaget och frågan om dettas ändamålsenlighet i stort. Remisskritiken tog i stället huvudsakligen formen av detaljpåpekanden i skilda hänseenden. Bland de fåtaliga instanser som hade avgett helhetsomdömen om förslaget gick meningarna vitt i sär. Hovrätten över Skåne och Blekinge och kammarrätten i Göteborg underströk båda behovet av en total författningsreform samt uttalade att GLB:s förslag måste anses vara väl ägnat att läggas till grund för en sådan. En motsatt ståndpunkt intogs främst av regeringsrättens ledamöter och av Svea hovrätt. Enligt dessa instanser bar förslaget tydliga spår av att ha tillkommit i hast. Motiven sades vara knapphändiga och i många fall föga upplysande. Förslaget kritiserades vidare för att endast i ringa mån anknyta till den konstitutionella traditionen i Sverige eller tillgodogöra sig andra staters erfarenheter.

Bland de särskilda frågor som tilldrog sig uppmärksamhet under remissbehandlingen märktes främst statschefens ställning, regleringen av de medborgerliga fri- och rättigheterna samt grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen. Den kritik som gällde reglerna om statschefens ställning gick i allmänhet ut på att statschefen i alltför hög grad hade skilts från riksstyrelsen och att hans ställning som symbol för riket till följd därav skulle allvarligt försvagas. De synpunkter som framfördes i fråga om de medborgerliga fri- och rättigheterna gick i skilda riktningar. Vissa instanser efterlyste grundlagsregler också om de sociala rättigheterna. Andra instanser menade att det föreslagna skyddet för de politiska fri- och rättigheterna var otillräckligt och pekade bl.a. på de internationella konventionerna på området. Såvitt angick den kommunala självstyrelsen kom kritiken huvudsakligen från kommunalt håll och gick ut på att kommunerna hade fått en alltför undanskymd plats i förslaget.

### De sakliga huvudproblemen

Som redan har nämnts var en grundläggande

förutsättning för departementsarbetet att propositionen i allt väsentligt skulle grunda sig på GLB:s förslag. Detta innebar för partiledaröverläggningarnas del att dessa i huvudsak kom att följa två linjer. De inriktades för det första på att undersöka om enighet alltså rådde i de frågor som hade varit föremål för kompromisser i GLB och av vilka de viktigaste gällde statschefens ställning och de medborgerliga fri- och rättigheterna. För det andra fungerade överläggningarna som ett forum för försök att uppnå samlande lösningar i sådana mera betydelsefulla frågor som hade gett upphov till reservationer inom GLB, t.ex. frågan om skattefullmakter. I fråga om propositionsarbetet i övrigt betydde den nyss nämnda förutsättningen att detta i huvudsak kom att inriktas på en teknisk överarbetning av GLB:s förslag.

Vid *partiledaröverläggningarna* spelade de två stora uppgörelserna i GLB, den s.k. Torekov-kompromissen om statschefens ställning samt överenskommelsen om de medborgerliga fri- och rättigheterna, av naturliga skäl en central roll. Samtliga deltagande partier klargjorde redan på ett tidigt stadium att de höll fast vid Torekov-kompromissen. Under överläggningarna gjordes emellertid den ändringen att informationskonselj skulle hållas när det behövdes, inte som enligt GLB en gång varje kvartal.

Under den del av förhandlingarna som gällde statschefens ställning tillkom vidare på initiativ av moderata samlingspartiet en regel om straffrättslig immunitet för kungen och för riksförståndare för dennes gärningar som statschef. Krav från de borgerliga partierna på kvinnlig tronföljd ledde däremot inte till något resultat. Inte heller ett av folkpartiet framfört krav på regler om regeringsbildningen av innebörd att riksdagen skulle kunna välja statsminister om talmannen misslyckades med sina försök att få fram en godtagbar regeringsbildare satte några spår i propositionens lagtextförslag.

I ett hänseende visade sig olika meningar föreliggande angående innebörden av Torekov-kompromissen. Moderata samlingspartiet, som påyrkade regler om att statschefen skulle skriva under expeditionerna av vissa regeringsbeslut, hävdade nämligen att denna fråga inte berördes av kompromissen, medan man däremot främst från regeringshåll menade att kompromissen bl.a. innebar att sådana underskrifter inte skulle förekomma.

Frågan om de medborgerliga fri- och rättigheterna togs upp på allvar först vid överläggningar-

na i februari. Det visade sig omedelbart att den kompromiss som hade träffats i GLB inte höll. Regeringssidans ursprungliga ståndpunkt var att GLB:s förslag skulle följas. Från borgerligt håll framfördes däremot bl.a. krav på någon form av anknytning till europakonventionen och på regler med krav på kvalificerad majoritet för beslut om begränsningar av fri- och rättigheterna. Under överläggningarnas gång lade regeringen fram förslag till ett särskilt fri- och rättighetskapitel i RF. Någon enighet om innehållet i detta kunde emellertid inte uppnås varför regeringen kom att stå ensam bakom det förslag som togs in i propositionen. Bakom GLB:s förslag till skattefullmakter för regeringen beträffande indirekta skatter hade endast stått socialdemokraterna och centerpartiet. Under partiledaröverläggningarna enades dessa partier och folkpartiet om en ny lösning som föreslogs av sistnämnda parti och som innebar att riksdagen gavs rätt att bemyndiga ett sammanslaget finans- och skatteutskott att efter initiativ av regeringen fatta provisoriska lagbeslut om indirekta skatter. Sådana beslut skulle emellertid bara kunna fattas under riksdagens sommarferier. I fråga om tullar innebar överenskommelsen att beslutskompetens skulle kunna delegeras till regeringen utan särskilda begränsningar i grundlag.

Frågan om kommunernas ställning i grundlag var en av huvudpunkterna under överläggningarna. De kommunala remissinstansernas önskemål om en förstärkning av grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen i förhållande till GLB:s förslag avspeglades i propositionen på olika sätt. Den kommunala självstyrelsen fördes in i 1 kap. 1 § bland statsskickets grundvalar. Vidare grundlagsfästes de två kommunala nivåerna, den primärkommunala och den landstingskommunala, och slutligen kom den kommunala beskattningsrätten till klarare uttryck än hos GLB. Däremot ledde propåer om ett särskilt kommunkapitel inte till något resultat.

Frågor med anknytning till normgivningsmakten spelade inte någon mera framträdande roll vid partiledaröverläggningarna. Vissa enskildheter diskuterades dock. Störst politisk betydelse hade troligen reglerna om lagrådet. Regeringen anslöt sig till GLB:s förslag, medan folkpartiet och moderata samlingspartiet däremot framförde krav på en omfattande obligatorisk lagrådsgranskning. Centerpartiet å sin sida förordade en lösning som innebar att en utskottsminoritet skulle kunna remittera ett ärende till lagrådet på samma villkor som till andra statliga myndighe-

ter. Överläggningarna i denna del ledde fram till att regeringen i propositionen lade fram förslag till sistnämnda ändring i förhållande till GLB:s förslag. En annan fråga där man gick ifrån GLB gällde omfattningen av det s.k. primära lagområdet. I fråga om normgivning angående förhållandet mellan enskilda och det allmänna begränsades detta till att omfatta endast för enskilda betungande föreskrifter. Vidare enades man om att riksdagen skulle få full frihet att stifta lag också inom regeringens normgivningsområde, något som i GLB hade varit ett enigt borgerligt krav.

En fråga som tilldrog sig betydande uppmärksamhet gällde tidsgränserna för avlämnande till riksdagen av sådana propositioner som avsågs bli behandlade under våren. Utgångsbuden var å ena sidan bibehållande av den gamla ordningen (regeringen) och å den andra godtagande av GLB:s förslag till förkortning av tidsfristerna i förening med krav på att riksdagen i förväg måste medge avlämnande av propositioner efter fristernas utgång (de borgerliga partierna). Överläggningarna ledde här fram till en kompromiss som innebar att GLB:s förslag till tidsfrister godtogs men att något tillståndskrav inte skulle uppställas.

Den tekniska överarbetningen av GLB:s förslag var relativt omfattande. Den tog sig i första hand formen av omdisponeringar av vissa kapitel och omformulering av enskilda bestämmelser. De största ingreppen av sådant slag finner man i 7–9, 11 och 13 kap. i propositionsförslaget. Syftet med detta arbete var att göra regleringen så klar och lättillgänglig som möjligt.

I viss omfattning ledde verksamheten i departementet också till nya eller modifierade lösningar i förhållande till vad GLB hade föreslagit. Här kan bl.a. nämnas den kraftiga förenklingen av

reglerna om underskrift av expeditionerna av regeringens beslut. De viktigaste exemplen på sakliga förändringar finner man i kapitlet om normgivningsmakten. Den särskilda teknik som brukar användas i de s.k. beredskapslagarna fick bättre grundlagsförankring än hos GLB. Den s.k. kommunala förordningsmakten fördes in i regelsystemet genom en bestämmelse som medger delegering av normgivningskompetens från regeringen till kommun. Reglerna om skatt till staten och om offentligt rättsliga avgifter arbetades in i 8 kap. I fråga om avgifterna innebar detta viktiga ändringar i sak i förhållande till GLB:s förslag. Den möjlighet till delegering av normgivningskompetens direkt från riksdagen till förvaltningsmyndighet som GLB hade föreslagit togs inte upp i propositionen. Avsikten med denna ändring var att säkerställa regeringens inflytande över förvaltningsapparaten. Vidare infördes ett krav på kungörande av lagar och förordningar.

Ett annat område som blev föremål för ganska betydande sakliga ändringar var reglerna om rättskipning och förvaltning. Skillnaden mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter markerades tydligare genom att 11 kap. indelades i olika avsnitt. De fem första paragraferna behandlar domstolarna, de två följande förvaltningsmyndigheterna och övriga paragrafer innehåller gemensamma bestämmelser och föreskrifter i vissa särskilda frågor såsom nåd och resning. Bestämmelserna om den rättstillämpande verksamhetens självständighet gjordes tydligare liksom den bestämmelse som i princip förbjuder riksdagen att fatta rättskipnings- och förvaltningsbeslut. Vidare infördes en regel om regeringens dispensmakt.



# Grundlagsfrågan i riksdagen – några avsnitt

AV HILDING JOHANSSON

Tyngdpunkten i framställningen av den sista fasen av grundlagsreformen ligger på behandlingen inom konstitutionsutskottet. Till propositionen, motionerna, utskottsbetänkandena och debattprotokollen från kammaren sker en generell hänvisning, och framställningen kan bli mycket knapphändig. Jag är givetvis medveten om de problem som är förbundna med att vara en av de medagerande. I ett avslutande avsnitt pekar jag på några centrala inslag i riksdagsbehandlingen.

## Behandlingen i konstitutionsutskottet

När KU började behandla författningsfrågan den 10 april 1973, kunde det byggas på en proposition, som på flera punkter gick tillbaka på enhälliga förslag från grundlagberedningen. Det fanns samtidigt 70 motioner. De flesta rörde detaljer i grundlagsförslaget. De borgerliga partierna liksom vänsterpartiet kommunisterna hade stora partimotioner. De borgerliga partierna fullföljde sina linjer inom grundlagberedningen. De ägnade stor uppmärksamhet åt fri- och rättigheterna och presenterade rättighetskataloger. Det gjorde även Vpk. I endast en motion, av socialdemokraten John Lundberg i Uppsala, yrkades avslag på författningsförslaget i dess helhet.

Opinionsyttringarna var få, ett 60-tal. De flesta kom från Folket-i-Bild-grupper på olika platser. Flest underskrifter hade ett upprop från Uppsala universitet. 340 lärare och studenter begärde att behandlingen skulle uppskjutas. Motiveringen var att fri- och rättigheterna behandlades på ett otillfredsställande sätt. I allmänhet innehöll andra opinionsyttringar kritik av fri- och rättighetsavsnittet i propositionen.

Arbetet inom utskottet var intensivt. Kansliet fick använda påskhelgen åt förberedelser. Sedan hölls ett stort antal sammanträden. För behandling av fri- och rättighetsfrågan tillsattes en delegation för att söka finna samlade lösningar.

Det första beslutet kom den 24 april då utskot-

tet enhälligt avstyrkte Lundbergs motion. En månad senare tog utskottet reellt ställning till de sist behandlade avsnitten. De gällde fri- och rättigheterna. På en rad punkter fanns en gemensam grundval för ställningstagandena. Den ordning som ingick i den partiella författningsreformen ansåg man i allmänhet skulle bibehållas. Det rådde även stor samstämmighet på en rad punkter i grundlagberedningens förslag, främst det omedelbara valgenomslaget, statschefens ställning, regeringsbildningen, normgivningen, förhållandet under krig och krigsfara och riksdagens arbetsformer.

Flera av de tidigare konstitutionella stridsfrågorna kom åter: utlandssvenskarnas rösträtt, den kvinnliga tronföljden, lagrådets ställning och möjligheter till folkomröstning vid grundlagsändringar. En ny stridsfråga var om det skulle finnas omröstningsregler på regeringssammanträdena. Frågan om kollektivanslutningen till politiskt parti fördes in i grundlagsdebatten genom att man från moderat håll föreslog ett förbud mot sådan anslutning.

## Stockholmsöverenskommelsen

Den mest omfattande diskussionen gällde emellertid fri- och rättigheterna. Varken de borgerliga partierna eller vpk godtog regeringsförslaget. Från borgerligt håll krävde man kvalificerad majoritet för inskränkningar av friheterna, och man ville införa flera friheter, vanligen hämtade från Europarådskonventionen. Samtidigt var man kritisk mot regeringens programstadganden. Från vpk:s sida yrkade man på flera friheter i författningen, främst på det sociala området. Socialdemokraterna inom utskottet motsatte sig bestämmelser om kvalificerad majoritet för begränsningar av de i regeringsformen inskrivna friheterna. De ville även ha ytterligare belyst konsekvenserna av de föreslagna nya friheterna.

Ur dessa diskussioner mognade fram en lös-

ning efter tre linjer, som utformades inom den tidigare nämnda särskilda delegationen. Denna lösning diskuterades också ingående inom utskottets partigrupper och med partiledningarna och förankrades i riksdagsgrupperna. Vid sidan av Torekovöverenskommelsen kan man därför tala om en Stockholmsöverenskommelse, som träffades inom riksdagen. Utskottet blev enigt om denna lösning, även om det förekom särskilda yttranden från centerpartisterna och folkpartisterna var för sig och moderaterna i ett allmänt särskilt yttrande pekade på sitt partis ståndpunkt.

Den första huvudpunkten var att det skulle tillsättas en särskild fri- och rättighetsutredning. Den borde få i uppdrag att på nytt i hela dess vidd överväga frågan om reglering i grundlag av skyddet av den enskildes fri- och rättigheter. Utredningen skulle vara parlamentariskt sammansatt och i sitt arbete upprätthålla nära kontakt med massmedieutredningen. Arbetet borde bedrivas så att ett förslag kunde läggas fram senast under första halvåret 1975 och ligga till grund för en proposition i ämnet under våren 1976. Direktiven skulle medge stor handlingsfrihet för utredningen "Det bör dock klart utsägas att syftet med arbetet skall vara dels att sträva efter att uppnå ett utbyggt skydd i grundlag för de politiska fri- och rättigheterna, dels att överväga frågan om en vidgning av rättighetsområdet i övrigt". Till denna utredning skulle lämnas över de krav som förts fram i motionerna.

Andra huvudpunkten var att det inte skulle i regeringsformens rättighetsförklaring införas några programförklaringar av den typ som fanns i propositionen och som också återkom i vissa motioner. Regeringens och motionärernas förslag skulle lämnas över till utredningen.

Tredje huvudpunkten var att införa vissa tillägg till regeringsförslaget. De avsåg strejk- och lockouträtt, förbud mot dödsstraff och förbud mot att hindra svensk medborgare att återvända till riket. Härutöver föreslogs enhälligt att byta ut "bör" mot "skall" när det gäller rätt till ersättning enligt grunder som bestäms i lag för det fall att enskilds egendom tagits i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfarande.

Detta förslag godtogs i princip den 23 maj av utskottet och blev definitivt på sammanträdet följande dag. När utskottets ordförande den 28 maj tog emot företrädare för opinionsgruppen vid Uppsala universitet kunde han därför redogöra för dem vad utskottet nått fram till.

### Andra problemkomplex

Det fanns ytterligare problemkomplex som utskottet ville ha utrett. Redan i propositionen hade nämnts att en utredning borde tillsättas om personval och valkretsindelning. Dessa frågor hade inte mer ingående kunnat utredas inom grundlagberedningen. Utskottet anslöt sig till denna utredningstanke. Därutöver önskade utskottet, att invandrarnas kommunala rösträtt blev föremål för utredning och att riksdagens arbetsformer ytterligare prövades särskilt med hänsyn till vecko- och årsrytmen.

Två av de tidigare tvistefrågorna kom i bakgrunden. Under partiförhandlingarna hade man nått fram till en lösning av skattefullmaktslagstiftningen, som vann en bred majoritet inom utskottet. Majoriteten inom grundlagberedningen önskade att regeringen i vissa fall skulle få skattefullmakter från riksdagen. I stället för sådana fullmakter föreslog regeringen att riksdagen skulle få möjlighet att i lag bemyndiga finans- och skatteutskotten att vid gemensamt sammanträde besluta om annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv och gåva under den tid då riksmöte inte pågick. Ett sådant beslut fick dock endast fattas på förslag av regeringen, och det skulle inom en månad från början av närmast följande riksmöte underställas riksdagen. De moderata utskottsledamöterna motsatte sig detta, men i övrigt godtogs det inom utskottet.

Inte heller hade frågan om vårval samma aktualitet som tidigare. Den var förbunden med frågan om budgetårets omläggning. Det främsta motivet för vårval var att det skulle underlätta införandet av ett budgetår med början första januari. I en reservation begärde de borgerliga ledamöterna ytterligare utredning.

Trots den betydande enigheten åtföljdes utskottets betänkande av 43 reservationer och särskilda yttranden. 5 av dem var gemensamma för de borgerliga ledamöterna: obegränsad rösträtt för utlandssvenskarna, möjligheter till folkröstning vid grundlagsändringar, en utvidgning av den obligatoriska lagrådsgranskningen, förbud mot utskottssammanträde under riksdagsplena och inte bara som majoriteten önskade under arbetsplena samt ytterligare utredning om vårval. När det gäller den kvinnliga tronföljden gick moderaterna på en linje och centerpartisterna och folkpartisterna på en annan, men de uttryckte gemensam sympati för kvinnlig tronföljd.

Vid voteringen den 6 juni biföll kammaren utskottets förslag på alla punkter utom beträffande kollektivanslutningen. Kammaren avvisade med

stor majoritet kravet på att ett förbud skulle skrivas in i grundlagen men en betydligt mindre majoritet gjorde ett uttalande mot kollektivanslutning till politiskt parti.

#### Opinionsrörelserna

När grundlagsfrågorna i början av 1974 års riksdag på nytt togs upp av konstitutionsutskottet hade det uppstått en utomparlamentarisk opinionsrörelse av helt andra mått än under behandlingen på våren 1973. Det hölls möten och demonstrationer och på dem antogs ofta resolutioner. Petitionslistor var i omlopp. Tidningar innehöll ledare, artiklar och framförallt många insändare om grundlagarna. En del tidningar införde kuponger som man kunde fylla i och sända till tidningen eller konstitutionsutskottet eller enskilda riksdagsmän.

Partierna och enskilda riksdagsmän uppvakades, och det förekom också ett stort antal telefonpåringningar till riksdagsledamöter. Mycket av materialet gick till konstitutionsutskottet. Det togs emot av en av dess tjänstemän och anmäldes på utskottssammanträdena. Ungefär 16.000 namn fanns i de opinionsyttringar som kom direkt till KU, vilket bör jämföras med att det står mellan 20 och 25.000 väljare bakom varje riksdagsmandat.

Av de mer omfattande opinionsyttringarna kan nämnas att ungefär 8.000 personer instämde i det förslag som regeringsrådet Gustaf Petrén fört fram om att grundlagsförslaget skulle bli föremål för folkomröstning. Olika personer hade fyllt i kuponger och tecknat på listor och i vissa fall skrivit brev om detta. En del av dem som deltog i denna opinionsyttring hänvisade till nr 1 av tidningen Argument för frihet och rätt, där Petrén hade en stort uppslagen artikel med titeln "För folkomröstning om grundlagen" och där fru Anne-Marie Bratt i Familjeforum skrivit en artikel med rubriken "Skriv in föräldrarätten i grundlagen".

Ett stort antal resolutioner kom från möten som arrangerats av Folket i Bild/Kulturfront. De gällde väsentligen fri- och rättigheterna, som man ansåg behandlades på ett felaktigt sätt i det vilande grundlagsförslaget. Enligt upplysningar för utskottet hade Kommittén mot grundlagsförslaget med FiBjurister som ledande fått 12.309 namnunderskrifter på sina protestlistor. Ungefär 4.000 personer krävde på insända tidningskuponger eller brev att familjerätten skulle skrivas in i grundlagen. Genom ett upprop i Tidning för Skaraborgs län hade en enskild person

samlat 454 namnteckningar för ett avslag på grundlagsförslaget.

Mellan 1.000 och 1.500 personer skrev på ett allmänt hållet upprop med krav på folkomröstning. Det bildades en särskild organisation, Rikskommittén med folket för kungen. Genom att skriva på annonser och cirkulär och sända handbrev begärde cirka 1.000 personer att kungens befogenheter skulle bevaras. I ett brev till KU uppgav kommittén att 140.000 personer skrivit på insamlingslistor. En kommitté i Jämtland meddelade i brev till utskottet att ungefär 8.000 personer protesterade mot den nya grundlagen.

Omkring 1.000 personer förde fram olika krav i handbrev till konstitutionsutskottet. Många av dessa ville stärka kungens ställning och ha kvar de gamla formerna för riksdagens högtidliga öppnande. Tidningen Expressen ordnade en omröstning i grundlagsfrågan i vilken 19.000 personer deltog. Nästan samtliga krävde folkomröstning. Denna opinionsyttring överlämnades till talmannen. I några enstaka mötesuttalanden och personliga brev krävde man att grundlagsförslaget skulle antas.

Tre krav dominerade. Det första var kravet på folkomröstning. Innan förslaget behandlades på nytt i riksdagen skulle det ordnas en rådgivande folkomröstning. Det andra kravet var att kungens ställning skulle antingen bevaras eller förstärkas. Man riktade sig mot Torekovöverenskommelsen. I insändare talades t o m om "förräderiet i Torekov". Man uppmanade riksdagen avvisa det vilande grundlagsförslaget och i ett nytt förslag ge konungen en annan ställning än han hade i det vilande grundlagsförslaget.

Det tredje kravet avsåg fri- och rättigheterna. Man talade om att det vilande förslaget berövade det svenska folket dess fri- och rättigheter. Man krävde också nya rättigheter, däribland en punkt som garanterade familjens ställning och en annan som tryggade den privata äganderätten. Man vände sig emellertid även mot att det vilande grundlagsförslaget inte skulle vara socialistiskt utan slå vakt om kapitalismen genom rättigheternas utformning. Gemensamt var kravet att förslaget skulle förkastas.

#### Riksdagsbehandlingen

Opinionsrörelsen utlöste få motioner i riksdagen. Kravet på folkomröstning återkom endast i en enda motion. Den väcktes kort före motions tidens utgång av moderaten Tage Adolfsson. Endast en ledamot, moderaten Hans Wacht-

meister i Johannishus, yrkade på avslag. I en motion från vpk, den enda partimotionen i ärendet, hemställdes i första hand att riksdagen skulle bordlägga det vilande grundlagsförslaget till hösten 1974 och i andra hand om detta avslogs att riksdagen skulle avvisa det vilande grundlagsförslaget. I några motioner behandlades ceremonielet vid riksdagens öppnande. Men då detta inte behandlades i grundlagen sköts dessa motioner till en senare tidpunkt.

Då utskottet började behandlingen den 17 januari protesterade folkpartisterna Ahlmark och Molin mot den behandling som var förutsatt skulle ske inom utskottet. Den ansågs vara för snabb och inte ta hänsyn till motioner som kunde väckas. Bertil Måbrink, vpk, som nu i motsats till 1973 var företrätt inom KU, föreslog ett uppskov med behandlingen i tre månader. På förslag av centerpartisten Bertil Fiskesjö beslöt utskottet att det vilande grundlagsförslaget beträffande tryckfrihetsförordningen och ersätterna skulle behandlas den 29 januari, då den allmänna motionstiden gått ut. Dessa frågor behandlades också den 29 januari. Utskottet beslöt anmäla ärendena för kammaren.

I månadsskiftet januari/februari hölls den allmänpolitiska debatten. Den gav klart besked om partiernas ståndpunkter. Vpk utvecklade synpunkterna i sin motion. Avgörandet borde skjutas till hösten för att ge plats åt opinionsbildningen. Avvisades detta krav, borde grundlagsförslaget förkastas. Partiet var ensamt om denna ståndpunkt. Övriga partier förklarade att de var beredda stödja det vilande grundlagsförslaget.

Detta blev ett klartecken till KU att fortsätta behandlingen. Det kunde räknas med en bred riksdagsopinion bakom det vilande grundlagsförslaget. Ute i landet fortsatte emellertid opinionsrörelserna. Namnlistor, kuponger och brev kom till utskottet.

Den 5 februari diskuterade utskottet den fortsatta behandlingen. Ordföranden anmälde att olika grupper önskade uppvakta utskottet och framföra sina meningar. Utskottet beslöt att dessa uppvaktningar skulle äga rum följande dag. Då kom två grupper. I den första ingick Gustaf Petrén, Anne-Marie Bratt och Jon Peter Wieselgren som företrädare för respektive Kommittén för folkomröstning om grundlagsförslaget, Familjeforum och Nya tisdagsklubben och Kommittén med folket för kungen. Den andra gruppen representerade Kommittén mot grundlagsförslaget och utgjordes av Erik Göthe, Sten Cederkvist och Mats Odell.

Följande tisdag, den 12 februari, behandlade utskottet slutligt det vilande grundlagsförslaget. Motionen om folkomröstning avstyrktes enhälligt. Motionen om uppskov till hösten avvisades. Moderaterna uttalade sig för att ärendet skulle behandlas först vid en tidpunkt då en informationsskrift distribuerats till hushållen. Högerledaren Gösta Bohman hade i en interpellation frågat regeringen om den var beredd att utge en sådan skrift. Svaret hade blivit jakande. Frågan hade även tagits upp inom utskottet. Nu fördes en diskussion om vid vilken tidpunkt den skulle sändas ut. Här fanns två huvudalternativ: antingen sedan riksdagen fattat beslut eller i så god tid att den kunde ha studerats före beslutet av medborgarna.

När frågan kom upp i kammaren den 27 februari hemställde Gösta Bohman om att ärendet skulle behandlas den 17 april i kammaren och att broschyren dessförinnan skulle ha sänts ut till hushållen. Samtidigt gjorde han klart att moderaterna var beredda att vid denna senare tidpunkt stödja grundlagsförslaget. Företrädare för övriga partier tog avstånd från detta uppskovsyrkande. Det avvisades också med 274 röster mot 51.

Från vpk-håll upprepades kravet om uppskov till hösten. Inte heller det vann kammarens bifall. Utan att presentera någon motivering yrkade Tage Adolfsson bifall till sin motion om folkomröstning. Kravet avvisades utan att motionären begärde votering. I ett långt anförande utvecklade Hans Wachtmeister skälen för det avslagsyrkande han ställde. Med mycket stor majoritet antogs det vilande grundlagsförslaget. För regeringsformens del var röstsiffrorna 321 mot 19 och för successionsordningens del 319 mot 1. Riksdagsordningen antogs enhälligt. Opinionsstormen dog.

#### **Centrala inslag i riksdagsbehandlingen**

Det märkligaste under riksdagens behandling av grundlagsfrågan är den hållning riksdagen intog i början av år 1974, när det blåste upp en opinionsstorm mot det vilande förslaget. De stämningar som bar upp opinionsrörelsen kom mycket lite till uttryck i riksdagen. Endast ett parti, vänsterpartiet kommunisterna, begärde längre uppskov och när detta inte var möjligt gick det på en direkt avslagslinje. Moderaterna önskade ett visst uppskov, men de gav samtidigt klart tillkänna att de stödde förslaget. Från folkparti-håll beklagade man de former som fanns för grundlagsbehandling. Framförallt Per Ahlmark önskade en sakbehandling i utskottet även vid

den andra behandlingen. Det fanns utanför vänsterpartiet kommunisterna en nästan hundra procentig enighet om att beslutet på våren 1973 skulle bekräftas 1974.

Till en del torde detta ha berott på att man uppfattade attackerna mot det vilande grundlagsförslaget som sakligt oberättigade och att motståndet var begränsat till mindre kretsar och till små grupper. Den väsentliga orsaken till hållningen var dock att det vuxit fram en betydande enighet, som kom till uttryck vid behandlingen 1973 och som fanns kvar 1974. Man kände sig också bunden av sina ståndpunktstaganden 1973. Även om vissa av kraven från de borgerliga partierna avvisats i juni 1973 hade dessa partier dock stött förslaget på punkter, som de själva uppfattade som centrala. Flera av dem som uppträdde som ledare för oppositionen mot grundlagsförslaget i början av 1974 hade också hela tiden vänt sig mot de föreslagna förändringarna i författningen. De hade börjat kritisera författningsutredningens förslag och därefter fortsatt med sin kritik mot grundlagberedningens förslag, mot propositionen och mot utskottsbetänkandet 1973.

Bakom den stora enigheten synes ha legat främst tre faktorer. Det hade vid sidan av författningsbestämmelserna vuxit fram en parlamentarisk praxis, som i allmänhet godtogs av partierna. Man uppfattade grundlagsförslaget som i stort sett en överflyttning till lagform av denna praxis. Troligen underskattade man den större bundenhet som följde med att denna praxis fick lagkaraktär, och dessutom innebar förslaget en hårdare reglering av framförallt parlamentarismen.

En annan väsentlig faktor var att det tidigare under stor enighet genomförts en partiell reform, som innefattade så väsentliga frågor som kammarsystemet, valsystemet och den gemensamma valdagen. Man uppfattade allmänt grundlagsförslaget som en utvidgning av denna reform. Grunden hade lagts i enighet några år tidigare, och detta ökade benägenheten att söka vinna enighet.

Till detta kom som en tredje faktor ansträngningar från både socialdemokratiskt och borgerligt håll att genomföra en författningsreform under stor enighet. Man försökte brygga över mot-

sättningarna och finna samlande lösningar. Så skedde i partiförhandlingarna både före tillkomsten av grundlagberedningen och sedan denna avlämnat sitt betänkande. Inom grundlagberedningen var man starkt inställd på att finna samlande lösningar. En sådan inställning bar även upp arbetet inom konstitutionsutskottet.

På tre väsentliga punkter tog sig dessa enhetssträvanden uttryck i överenskommelser mellan partierna: vid tillkomsten av den partiella reformen, Torekovöverenskommelsen beträffande främst statsschefens ställning och ministärbildningen och överenskommelsen om fri- och rättigheterna under behandlingen inom konstitutionsutskottet.

Trots dessa strävanden till enighet visade det sig emellertid vara omöjligt att på vissa punkter uppnå en sådan enighet. Det gäller framförallt frågor som tidigare vållat strid, exempelvis utlandssvenskarnas rösträtt, den kvinnliga tronföljden och lagrådets ställning. På dessa och vissa andra punkter förekom samlade reservationer från de borgerliga ledamöterna och deras reservationer stöddes av de borgerliga ledamöterna i kammaren, och på en rad punkter anmälde främst folkpartister och moderater avvikande meningar inom både utskottet och kammaren. Särmeningarna från den samlade borgerligheten eller från vardera partierna ansågs likväl inte väga så tungt att man ville stjälpas hela författningsförslaget. Man godtag det, eftersom man stod bakom väsentliga delar av det och förbehöll sig samtidigt rätten att framdeles förändra författningen i överensstämmelse med sina reservationer. Beslutet om fri- och rättigheter togs med mycket stor majoritet. Enigheten låg på det formella planet. Av debatterna både i juni 1973 och i början av 1974 framgick att meningarna gick isär när det gäller utformningen av rättigheterna. Man var enig om att denna fråga skulle prövas i särskild utredning.

Det var alltså möjligt att efter årtiondens diskussion genomföra en total grundlagsreform i den svenska riksdagen. Den betraktades dock inte som avslutad. Viktiga frågor hade skjutits till utredningar, och man såg klart de behov av reformer som kunde komma inom en nära framtid.

# Den nya grundlagens igångsättning och erfarenheterna inom kanslihuset

AV BO BROOMÉ OCH CLAES EKLUNDH

## 1 Följdlagstiftningen

### 1.1 Inledning

I ett par propositioner från 1974 och 1975 finns uttalanden om att den nya författningen leder till en omfattande följdlagstiftning. Detta är på sitt sätt riktigt. Men fråga är om det inte snarare borde förvåna att följdlagstiftningen är så pass begränsad som den faktiskt är. Man kan här se ett indicium på att den nya författningen till stor del innebär en bekräftelse på en föregående utveckling och långtifrån någon omvälvning i statslivet.

Vi skall i detta avsnitt göra en exposé över följdlagstiftningen, eller snarare följdnormgivningen, till den nya grundlagen. Denna normgivning visar upp en brokig provkarta på åtgärder, allt från rent terminologiska ordbyten, över omflyttningar av regler från en normnivå till en annan, till sakliga ändringar av inte ringa betydelse.

### 1.2 Andra författningar än sådana som har föranletts av RF:s regler om normgivningsmaktens fördelning

#### 1.2.1 Lagar

Till en början vill vi erinra om de ändringar i tryckfrihetsförordningen och successionsordningen som i enlighet med förslag i GLB:s huvudbetänkande beslöts samtidigt med grundlagsreformen i övrigt.

Övriga förslag till följdlagstiftning hade GLB samlat i ett särskilt betänkande, SOU 1972:16. Detta remissbehandlades tillsammans med huvudförslaget men föranledde endast sparsamt med yttranden. Förslagen lades till grund för en proposition (1974:35), som antogs av riksdagen våren 1974 (KU 1974:21). Resultatet blev 32 lagar: tre nya och resten lagar om upphävande av eller ändring i äldre lagar. De nya lagarna gällde riksgäldskontoret, skyldighet att gå riksdagens revisorer till handa med handlingar m.m. resp.

handläggning av nådeärenden. Lagändringarna berörde bl.a. vallagen, kommunallagarna, rättegångsbalken, brottsbalken, riksbankslagen och lagen om lagrådet. Ett förslag av grundlagberedningen om en folkomröstningslag fick ingen efterföljd i propositionen.

Den följdlagstiftning som föreslogs i prop. 1974:35 innebar delvis en dekonstitutionalisering, dvs. en överflyttning av regler från gamla RF eller RO till vanlig lag. Bland de sakliga nyheterna vill vi peka främst på de materiella reglerna i vallagen om överprövning av val hos valprövningsnämnden och på bestämmelserna om domstolsprövning av vissa frihetsberövanden, de senare föranledda av stadgandet i 11 kap. 3 § andra stycket RF.

Sistnämnda ämne finner man behandlat också i prop. 1974:155, godkänd av riksdagen på hösten 1974 (JuU 1974:41). Propositionen innehöll tre lagförslag. Det kan nämnas att vi vid genomgången inom departementet av författningsbestämmelser om frihetsberövanden med stöd av uttalanden i förarbetena (SOU 1972:15 s. 197 och 198, jfr prop. 1973:90 s. 386) har utgått från att 11 kap. 3 § andra stycket RF inte kräver domstolsprövning av frihetsberövanden som förgenligt endast är kortvariga, t.ex. frihetsberövande enligt 3 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande.

På försvarsväsendets område har riksdagen under 1974 (FöU 1974:24) beslutat tre följdlagar till RF efter förslag i prop. 1974:50: en lag om handläggning av vissa regeringsärenden (dvs. de s.k. kommandomålen) (jfr 7 kap. 3 § RF), en lag om beredskapsstyrka (jfr 10 kap. 9 § RF) och en lag om beteckningen försvarsmakten.

Den nya RF föranledde hösten 1974 (InU 1974:33) riksdagsbeslut om ändringar i statstjänstemannalagen i två hänseenden. Förslag härom ingick i prop. 1974:174 med titeln Anställningsskydd i statens tjänst. Dels var änd-

ringarna orsakade av den i 11 kap. 9 § RF uppställda nya presumtionen om samma rätt för utlänning som för svensk medborgare till statlig tjänst och innebar att vissa undantag från likställighetsprincipen föreskrevs eller medgavs. Dels infördes bestämmelser som skulle tillgodose RF:s krav (11 kap. 5 §) på domstolsprövning av frågor om skiljande från tjänsten, om avstängning och om läkarundersökning av ordinarie domare. Dessa bestämmelser var provisoriska i väntan på den större reform av sanktionssystemet för offentliga funktionärer som riksdagen sedermera har beslutat med verkan från årsskiftet 1975/1976 (prop. 1975:78).

De formella lagändringarna med anledning av nya RF är legio. Vid var och varannan lagändring kring och efter årsskiftet 1974/1975 förekommer sålunda byte av "Konungen" eller "Kungl. Maj:t" mot ordet regeringen.

### 1.2.2 Förordningar

Den nya RF har haft vissa verkningar för *regeringsarbetet*, dock i huvudsak endast på det formella planet. De viktigaste nyheterna återspeglas i förordningen (1975:1) om protokoll och expeditioner i regeringsärenden.

*Regeringssammanträden* har intagit de forna konseljernas plats. Regeringssammanträden hålls om torsdagarna och följs i de flesta fall av allmän beredning. Själva regeringsammanträdena har samma summariska karaktär som konseljerna hade på sin tid.

*Konselj* enligt 5 kap. 1 § RF mellan kungen och regeringen kommer antagligen att äga rum minst tre gånger årligen: i januari omedelbart innan budgetpropositionen läggs fram, i maj och i anslutning till riksmötets öppnande på hösten. Dessemellan får kungen kontinuerlig information vid luncher och andra sammanträffanden med statsministern och andra statsråd.

Ordningen för *protokollföringen* vid regeringsammanträden har lagts om. Protokollen förs numera dels som huvudprotokoll, dels som underprotokoll. Huvudprotokollet ger överblick över vilka ärenden som har handlagts vid ett sammanträde. Underprotokollen förs departementsvis, och det är i regel i dem som man finner sakredovisningen i ärendena. Underprotokollen är uppdelade på två serier, serie A för offentliga protokoll (den numera helt dominerande gruppen) och serie B för hemliga protokoll.

Kungen undertecknar som bekant inte längre *expeditioner* i regeringsärenden. Huvudregeln är att expedition skrivs under av det föredragande

statsrådet, med kontrasignation av en departementstjänsteman. I viktigare ärenden undertecknar statsministern (annat statsråd som har varit ordförande vid regeringsammanträdet) expeditionen, medan föredragande statsrådet kontrasignerar. Till denna ärendegrupp hör utfärdande av helt nya lagar samt de högsta utnämningarna.

Normerande för arbetet i kanslihuset är, förutom den nämnda förordningen om protokollföring och expeditioner i regeringsärenden, *departementsförordningen* och *förordningen med instruktion för regeringskansliet*. De två sistnämnda författningarna bar tidigare rubrikerna departementsstadga resp. departementsinstruktion. De ändrades med anledning av den nya RF på flera punkter i samband med namnbytet (SFS 1974:835 och 834).

### 1.3 Följdlagstiftning som har föranletts av RF:s regler om normgivningsmaktens fördelning

#### 1.3.1 RF:s reglering av normgivningsmakten

Praktiskt sett är det säkerligen i fråga om normgivningssystemet som 1973/1974 års författningsreform har fört med sig de största förändringarna. Innan vi redogör för den följdlagstiftning som har sin upprinnelse i RF:s reglering av normgivningsmaktens fördelning, vill vi först i korthet rekapitulera vad denna reglering innebär.

RF:s regler om normgivningsmaktens fördelning återfinns i 8 kap. Avsikten med regleringen har inte varit att åstadkomma någon revolution i förhållande till tidigare rättsläge. De tekniska lösningarna skiljer sig emellertid i hög grad från den äldre regeringsformens. En grundläggande strävan har nämligen varit att ersätta den tidigare praxisregleringen med skrivna bestämmelser.

Regleringen bygger på följande huvudprinciper. Lagstiftningsmakten skall ligga hos riksdagen ensam. Riksdagen skall vara suverän inom hela normgivningsområdet. Regleringen skall garantera att de viktigaste normbesluten fattas av riksdagen.

Ett principiellt intressant inslag i reglering är att fördelningen av normgivningskompetens mellan riksdag och regering endast delvis görs direkt i grundlagen. Det förutsätts att detaljregleringen i betydande utsträckning skall ske i vanlig lag.

RF gör till en början ett slags grovindelningsområde i två delar, av vilka den ena förs till riksdagen (*det primära lagområdet*) och den andra till regeringen (*regeringens primärområde* eller området för *restkompeten-*

sen). Det primära lagområdet beskrivs delvis med hjälp av det klassiska frihets- och egendomsriteriet. Det omfattar först och främst all civilrättslig normgivning (8:2), vidare all för enskilda betungande offentligrättslig normgivning (8:3), och slutligen de viktigaste reglerna om kommunerna (8:5). Genom särskilda regler på olika ställen i grundlagarna förs vidare vissa särskilda ämnen till det primära lagområdet. Området för restkompetensen är, som framgår av namnet, negativt bestämt.

Det primära lagområdet är betydligt större än det område som har reglerats genom samfällad lagstiftning. Syftet med den nya ordningen har emellertid inte varit att åstadkomma någon mer betydande omfördelning av normgivningsuppgifter från regeringen till riksdagen. Det har därför blivit nödvändigt att tillåta riksdagen att "lämna tillbaka" viss normgivningskompetens till regeringen. Detta sker genom reglerna om delegation i 8 kap. 7 § m.fl. bestämmelser. Riksdagen kan medge, att regeringen lämnar normgivningskompetens vidare till förvaltningsmyndighet eller kommun.

De delar av det primära lagområdet som inte kan överlämnas till regeringen genom delegation kan kallas *det obligatoriska lagområdet*. Inom detta kan endast riksdagen besluta föreskrifter. En viktig del av det obligatoriska lagområdet utgörs av föreskrifter som i något hänseende begränsar de i 2 kap. angivna fri- och rättigheterna. Till det obligatoriska lagområdet hör vidare bl.a. så gott som all civilrättslig normgivning och alla föreskrifter om andra rättsverkningar av brott än böter.

Regeringens normgivningskompetens är inte begränsad till att omfatta bara restkompetensen och den behörighet att besluta föreskrifter som kan följa av riksdagsbemyndiganden. Regeringen har också en direkt på grundlagen grundad behörighet att besluta föreskrifter om verkställighet av lag. Vi återkommer till denna fråga längre fram.

Riksdagen kan besluta materiella föreskrifter också inom regeringens område. En fråga som riksdagen på detta sätt har lagt under sig genom lagstiftning behåller den till följd av den formella lagkraftens princip (8:17) så länge lagstiftningen består.

### 1.3.2 Behövliga anpassningsåtgärder

Vilka lagstiftningsåtgärder är det då som behövs för att anpassa normgivningen till RF:s nya system?

a) Den redogörelse som vi har lämnat visar att *delegationslagstiftning* är förutsatt som ett normalt inslag i normgivningen. Endast med hjälp av sådan lagstiftning är det möjligt att i stort behålla regeringens handlingsfrihet på normgivningsområdet efter utvidningen av lagområdet.

b) Riksdagens frontframflyttning på normgivningsområdet kan bara delvis kompenseras genom delegationslagstiftning. Åtskilliga föreskrifter som regeringen beslutade om enligt den äldre ordningen faller enligt 1974 års RF inom det obligatoriska lagområdet. Inte minst gäller detta bestämmelser om frihetsstraff och förverkande. Skall RF:s system för normgivningskompetens slå igenom över hela linjen, krävs att äldre regeringsföreskrifter av detta slag upphävs eller *transformeras till lag*. Här ger dock övergångsbestämmelserna till RF (punkt 6) andrum. De äldre bestämmelserna kan stå kvar i kungörelserna, så länge de inte behöver ändras.

c) Fullmaktslagstiftning var i princip okänd för 1809 års RF. I praktiken förhöll det sig annorlunda. Även om man bortser från beredskapslagarna, finner man åtskilliga exempel på att riksdagen har gett Kungl. Maj:t bemyndiganden att besluta föreskrifter. Sådana bemyndiganden är nog talrikast på det ekonomiska området, där de kan ses som förbehåll från regeringens sida när den med stöd av 89 § i gamla RF överlämnade ekonomisk normgivning till samfällad lagstiftning. Mer anmärkningsvärda är de fullmaktsregler som man kan finna på så klassisk riksdagsmark som skattenormgivningen (se t.ex. 1 och 12 §§ lagen (1968:430) om mervärdeskatt).

En hel del av de nu åsyftade bemyndigandena skulle ha kunnat beslutas med stöd av nya RF. Varom inte, kräver en fullständig anpassning till 8 kap. RF att *äldre bemyndiganden upphävs*. Övergångsvis behåller de emellertid sin giltighet (punkt 6 övergångsbestämmelserna till RF).

### 1.3.3 Anpassningens genomförande

Mest angeläget har varit att få till stånd *delegationslagstiftning*. Förslag i ämnet lades fram i prop. 1975:8.

Olika tekniker för delegationslagstiftningen stod till buds. En möjlighet var att samla bemyndigandena i en enda lag av uppräkningsnatur. Denna tanke avvisades emellertid. I stället var strävan att såvitt möjligt placera ett bemyndigande i en lag med i övrigt materiella föreskrifter i visst ämne. Exempel: bemyndigandet för den reglering som finns i brandstadgan infördes i brandlagen. Där sådan materiell lag saknades,



togs bemyndigandena upp i särskilda delegationslagar, i allmänhet en för varje sakområde.

Metoden avsatte i propositionen 17 lagförslag som innehåller delegationsbestämmelser. Bestämmelserna är av ganska skiftande karaktär och omfattning. Ett av förslagen, det som gällde föreskrifter om tystnadsplikt, avlogs av riksdagen. Vi återkommer strax till tystnadspliktsproblematiken. I övriga fall lämnade riksdagen de begärda bemyndigandena (KU 1975:10). Bland dem ingick också ett som avsåg vissa uppräknade avgifter och som inte beslöts i form av lag (se 8 kap. 9 § andra stycket RF).

Rättsfiguren delegering enligt RF rymmer flera intressanta problem. Vi nöjer oss här med att peka på några. Hur förhåller sig olika ämnesbemyndiganden enligt 8 kap. 7 § RF till varandra, t.ex. ett mera allmänt hållet bemyndigande i en fristående delegationslag och ett bemyndigande i en materiell lag vilket rör delvis samma frågor som det förstnämnda bemyndigandet? – Hur är relationen mellan ett ämnesbemyndigande enligt 8 kap. 7 § RF och ett avgiftsbemyndigande enligt 9 § andra stycket i samma kap. ? Inbegriper ämnesbemyndigandet tyst en befogenhet att bestämma om avgifter på det beskrivna området? – Vilka medel ställs genom ett bemyndigande till regeringens förfogande för att sanktionera de föreskrifter som regeringen meddelar? Hur utformas de i detta sammanhang aktuella blankettstraffstadgandena (8 kap. 7 § sista mening)? – Hur vidsträckta får bemyndigandena vara? – Vissa av dessa frågor diskuteras i prop. 1975:8 s. 42 f, vartill vi får hänvisa.

Genom prop. 1975:8 har långtifrån satts punkt för delegationslagstiftningen. Någon skattefullmakt enligt 8 kap. 6 § RF har sålunda ännu inte beslutats, men riksdagen har hemställt hos regeringen om förslag till sådan lagstiftning (FiU 1975:25)<sup>1</sup>. En förklaring till att delegationslagstiftningen i övrigt bara klarades av delvis står att finna i det förhållandet, att de befintliga regeringskungörelserna i delegeringsbara ämnen ofta innehåller moment som hör till det obligatoriska lagområdet, t.ex. regler om fängelsestraff och tvångsmedel. Viss omgruppering av författningsstoffet blir då i längden nödvändig, om man inte vill gå därhän att hela kungörelsen upphöjs till lag. Ofta är det ändamålsenligt att i ett sammanhang genomföra den partiella överflyttningen av regler från regeringsförfattning till lag och

delegationslagstiftningen. Detta kan emellertid vara en ganska kinkig operation som kräver särskilda överväganden. En illustration av problemen kan man hämta från nyligen genomförda ändringar i jakt- och fiskelagstiftningen och i valutalagstiftningen (prop. 1975:29, SFS 175–178; prop. 1975:82, SFS 204–206). Anpassningen till nya RF av normgivningen på jaktens och fiskets områden har resulterat i en ganska förfinad användning av tekniken med blankettstraffbud.

Vi har med detta kommit över på den tidigare som b) betecknade gruppen av anpassningsåtgärder: *transformationerna*. Dessa är som nämnts – med tanke på RF:s övergångsbestämmelser – inte så angelägna som bemyndigandena. Justitieministern har emellertid förklarat (prop. 1975:8 s. 41) att på sikt en fullständig anpassning av författningsbeståndet till RF bör åstadkommas. Prioriteringen är dock låg. Det kan vara lämpligt att låta en transformering anstå till dess lagstiftningen på ett visst område skall revideras i sak. I väntan på en sådan övergripande översyn kan man tvingas att genom lagstiftning gå in i en äldre regeringsförfattning. Följden blir en blandad författning, en företeelse som förekom också på 1800-talet. Byggnadsstadgan har genom lagstiftningsingrepp (prop. 1975:30 och 83) redan blivit en sådan blandad författning; som bekant befinner sig hela byggnadslagstiftningen i stöpsleven.

Transformationslagstiftningen har redan börjat. Några förslag härom fanns sålunda i prop. 1975:8, t.ex. till lag om ordning och säkerhet inom järnvägsområde. Vi har nyss nämnt ett par exempel på partiella transformationer.

Vad som har sagts om transformationslagstiftning har i det väsentliga giltighet också för gruppen c) av anpassningsåtgärder, nämligen *upphävande av äldre bemyndiganden* som inte har täckning i RF:s delegationsregler.

#### 1.3.4 Särskilt om tystnadspliktsproblematiken

Tystnadsplikten för offentliga funktionärer kan anföras som exempel på en fråga där rättsläget påtagligt har förändrats genom tillkomsten av nya RF, och där ytterligare regler har blivit nödvändiga.

Regelkomplexet på detta område bestod, så som det förelåg vid utgången av år 1974, av ett stort antal delvis ganska disparata beståndsdelar. Uttryckliga föreskrifter om tystnadsplikt fanns i författningar på alla nivåer från grundlag till kommunala reglementen. Huvuddelen av föreskrifterna var emellertid beslutade av rege-

<sup>1</sup> Riksdagen har numera beslutat skattefullmakten (prop. 1975/76:29, Sk U 15, SFS 1975: 1400–1408).

ringen som här grundade sin normgivningskompetens direkt på 1809 års regeringsforms regler om den styrande makten. Som ett särpräglat inslag i systemet ingick också s.k. oreglerade tystnadsplikter, d.v.s. tystnadsplikter som inte uttryckligen hade slagits fast i författning men som var straffsanktionerade på samma sätt som de tystnadsplikter som grundade sig på föreskrifter. Som exempel på oreglerade tystnadsplikter kan nämnas tystnadsplikterna i fråga om innehålllet i hemliga handlingar och innehålllet i ännu inte meddelade domar och beslut, tystnadsplikter beträffande vad som förekommit vid överläggningar inom stängda dörrar och tystnadsplikter på grund av förmans befallning eller sakens natur.

Nya RF betraktar alla regler om tystnadsplikt som begränsningar i den medborgerliga yttrandefriheten. Detta innebär att sådan plikt i princip kan uppkomma endast genom lagstiftning. Såvitt gäller tystnadsplikt för offentliga funktionärer har RF emellertid – mot bakgrund av det hittillsvarande rättsläget på området – öppnat en särskild delegationsmöjlighet. Reglerna i nya RF innebär dock under alla omständigheter att tystnadsplikt numera inte kan upprätthållas utan uttryckligt författningsstöd. Samtliga oreglerade tystnadsplikter föll således bort vid årsskiftet 1974/75. Detta var den mest påtagliga ändringen i rättsläget på området.

Det förslag till lag om offentliga funktionärens tystnadsplikt som förelades 1975 års riksmöte genom prop. nr. 8 skall ses mot bakgrund dels av att nya RF direkt förutsätter delegation av kompetens att besluta föreskrifter om tystnadsplikt, dels av att det hade uppstått allvariga luckor i regelsystemet som borde täppas till så snart som möjligt.

Som bekant avslag riksdagen förslaget. Den hemställde i stället att frågan om offentliga funktionärens tystnadsplikt skulle utredas ytterligare. En utredning som skall arbeta med hithörande frågor har tillsatts; ordförande är hovrättslagmannen Erik Holmberg<sup>1</sup>. Fram till dess att den lagstiftning som kan föranledas av detta utredningsarbete har trätt i kraft saknar regeringen alla handlingsmöjligheter på området. Detta förhållande är besvärande bl.a. i de inte helt sällsynta fall där man vill byta ut en äldre regeringsförfattning – t.ex. en instruktion – mot en ny

med bibehållande av tidigare bestämmelser om tystnadsplikt.

### 1.3.5 Överlämnande av myndighetsutövning till privat subjekt

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF får förvaltningsuppdrag som innebär myndighetsutövning överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse endast genom lag. Denna föreskrift är en nyhet och har gett upphov till flera lagbestämmelser under våren 1975. Särskilt kan nämnas lagen (1975:168) om rätt för sammanslutningar av studerande eller anställda att utse ledamöter i styrelse eller annat organ vid läroanstalt för högre utbildning (prop. 1975:39) och lagen (1975:351) om överlämnande av förvaltningsuppdrag till föreningar, samfälligheter och stiftelser inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde (prop. 1975:76).

Den ifrågavarande grundlagsbestämmelsen har rest en del frågor som det emellertid skulle föra för långt att gå in på här. Den är berörd i U-68 propositionen (1975:9 s. 577) på tal om sättet att utse ledamöter i den nya högskolans styrelser och nämnder. Det antyds där att bestämmelsen kan behöva förtydligas och sägs att frågan härom övervägs inom justitiedepartementet.

### 1.3.6 Författningsnamnen

Som bekant är "lag" nya RF:s beteckning på en av riksdagen beslutad författning, "förordning" på författning beslutad av regeringen. Denna nomenklatur stämmer inte med äldre terminologi. I enhetlighetens intresse har äldre "förordningar", beslutade av riksdagen, dvs. främst bevilningsförordningarna, vid första lägliga tillfälle döpts om till lagar. Taxeringsförordningen och inkomstskatteförordningen heter alltså numera taxeringslagen och inkomstskattelagen. Tills vidare behålls däremot beteckningen kungörelse på äldre regeringsförfattningar. I vissa fall, särskilt inom utbildningsdepartementets område, har dock "kungörelse" eller "stadga" bytts mot ordet förordning ("universitetsförordningen").

## 2 Bevakningen inom regeringskansliet av de konstitutionella reglerna

Uppgiften att bevaka att de konstitutionella reglerna följs vid verksamheten inom regeringskansliet ligger i första hand på rättschefen i statsråds-

<sup>1</sup> Utredningen, tystnadspliktskommittén, avlämnade sitt betänkande (SOU 1975:102) Tystnadsplikt och yttrandefrihet i december 1975.

beredningen. Också justitiedepartementets lagstiftningsenhet för statsrätt och förvaltningsrätt, L 6, har emellertid hela tiden tagit aktiv del i denna verksamhet och gör det allttjämt.

Bevakningsverksamheten kan sägas bestå av tre moment, information, initiativ till viss lagstiftning samt kontroll av den löpande verksamheten inom kanslihuset. Verksamheten är i första hand inriktad på de nya reglerna om normgivningsmakten, eftersom det är dessa regler som har inneburit de största förändringarna för arbetet i regeringskansliet.

*Information* om de nya reglerna om normgivningsmakten har lämnats på olika sätt. Såvitt gäller den skriftliga informationen kan först och främst nämnas en PM i ämnet som har utarbetats inom L6 samt framställningar i de inledande avsnitten i de s.k. gröna och röda böckerna (statsrådsberedningens anvisningar för författningsresp. propositionsskrivning). Vidare har L6 med anledning av olika uppkomna problem upprättat en del promemorior till tjänst bl.a. för vissa fackdepartement.

Informationsverksamheten fullgörs i betydande utsträckning också på så sätt att statsrådsberedningen och L 6 fungerar som "frågelådor" för handläggarna inom de olika departementen. Huvuddelen av denna informationsverksamhet sker vid telefonsamtal eller personliga sammanträffanden.

Vidare har informationsmöten hållits med rättscheferna angående uppläggnings av arbetet med att anpassa det befintliga författningsbeståndet till reglerna i RF samt med expeditiionscheferna angående de nya reglerna om bl.a. protokollföring.

L 6 har tagit del i arbetet med *följdförfattningarna* till RF på olika sätt. Vissa lagförslag (se t.ex. prop. 1974:35 och 155) har utarbetats inom L 6. I andra fall har L 6 spelat en initiativtagande och samordnande roll (prop. 1975:8).

*Kontrollen av den löpande verksamheten* inom regeringskansliet sker inom ramen för den form av gemensam beredning som kallas för delning och som innebär att utkast till propositioner och författningar sänds ut till de olika departementen för synpunkter. Sådan delning sker alltid med statsrådsberedningen, och särskilda anvisningar har utgått att samtliga utkast till lagpropositioner och författningar skall delas också med L 6. Under våren 1975 har en stor del av L 6:s verksamhet bestått just av granskning av sådana utkast.

### 3 Några tillämpningsproblem

#### 3.1 Inledning

Den nya grundlagen innebär som bekant i huvudsak endast en kodifiering av det faktiska statskicket. Att svårigheter i tillämpningen ändå uppkommer beror, som Jörgen Westerståhl redan har nämnt, på att en skriven reglering inte rimligen kan eller bör följa alla vindlingar hos en tidigare praxis. Preciseringar och korrigeringar i förhållande till äldre rättsläge är oundvikliga. Till detta kommer att förändringar har varit ett primärt önskemål i åtskilliga hänseenden.

När vi nu tar upp till behandling några problem vid tillämpningen av RF nöjer vi oss i ganska stor utsträckning med att *ställa* frågorna. De svar som ges står för vår egen räkning, i den mån vi inte kan hänvisa till motivuttalanden i lagstiftningsärenden.

De tillämpningsproblem som vi har stött på i vårt arbete inom kanslihuset har – inte oväntat – till största delen rört regleringen i 8 kap. RF om normgivningsmakten. Vissa av dessa problem har vi redan nämnt i det föregående, och några andra skall vi presentera i det följande. Men innan dess kan det vara motiverat att ta upp spørsmålet huruvida de uppkomna tillämpningssvårigheterna skall ses som bevis för att det system för normgivningsmaktens fördelning som introducerades genom nya RF har slagit illa ut.

Det är naturligtvis ännu för tidigt att göra någon hållbar betygssättning. Den tid som har gått är kort, och RF:s övergångsbestämmelser hjälper förbi åtskilliga stötestenar. Vårt intryck är emellertid närmast att regleringen har fungerat som avsett. Påståendet kan behöva verifieras.

En viss *förskjutning av den faktiska normgivningsmakten till riksdagens förmån* var förutsedd och åsyftad under arbetet på den nya grundlagen. Denna förskjutning har redan satt spår i lagstiftningen, som framgår av vår tidigare redogörelse. Att en ändring av kompetensfördelningen långtifrån är likgiltig visas bl.a. av vad som passerade i tystnadspliktsfrågan. Riksdagsbehandling av en materia som har varit reglerad i administrativ ordning medför att problem som inte förut har uppmärksamrats dras fram i ljuset och väcker debatt hos politiker och andra opinionsbildare. Verkningsarna av att bestämmelserna om tillfälligt omhändertagande flyttades från polisinstruktionen till särskild lag kan – låt vara att överflyttningen inte föranleddes direkt av nya RF – också åberopas som något av ett skolexempel i sammanhanget.

En följd av att riksdagens ställning på normgivningsområdet har stärkts skulle kunna vara att *regeringens handlingsfrihet* har kringskurits på ett oacceptabelt sätt. Sådana farhågor har – såvitt vi hittills har kunna se – inte besannats, även om man i efterhand gärna hade sett att listan över delegeringsbara ämnen hade innehållit ytterligare någon punkt. Till den önskvärda smidigheten i systemet har bidragit rätten för regeringen att besluta om verkställighetsföreskrifter. Vi återkommer strax till denna befogenhet.

Slutligen anser vi oss kunna konstatera att de *kriterier* som RF ställer upp för *gränsdragningen* mellan riksdagens primära lagområde och regeringens eget normgivningsområde resp. mellan de obligatoriska och delegeringsbara lagområdena är hanterliga i det praktiska lagstiftningsarbetet. Ganska snart kan antas växa fram en praxis som ger besked på punkter, där grundlagstext och motiv lämnar uttolkaren i ovisshet.

### 3.2 Normbegreppet

Det har visat sig att det normbegrepp som används i nya RF ingalunda är problemfritt. Särskilt i fråga om regeringens verksamhet har det medfört vissa förändringar i rättsläget. I 1809 års RF fanns inte någon klar gränsdragning mellan normbeslut och konkreta beslut. Systematiken på detta område byggde i stället på en åtskillnad mellan den lagstiftande och den styrande makten. Kungen kunde utöva den styrande makten antingen genom normgivning eller genom beslut in casu, och han kunde välja mellan dessa former i stort sett som han fann lämpligt. Den nya RF har däremot infört ett enhetligt normbegrepp som gäller för alla normgivande organ.

RF:s förarbeten ger inte särskilt mycket ledning när det gäller att klargöra innebörden av detta normbegrepp. Där sägs i stort sett endast, att en norm är en generell föreskrift som är bindande för myndigheter och enskilda.

Det som har vållat de största svårigheterna i den praktiska verksamheten är generalitetskravet. Om innebörden av detta sägs i förarbetena (prop. s. 204) endast, att en lag får anses uppfylla detta krav om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

Det sägs vidare att en lag som anger tidpunkten för en folkomröstning eller formuleringen av den fråga som skall ställas till folket får anses vara generellt tillämplig, eftersom den gäller för alla

som deltar i folkomröstningen. Motsvarande sägs vidare gälla i fråga om en lag som avbryter en arbetskonflikt. De nu återgivna uttalandena om lag gäller också för andra normer.

Tolkningen av generalitetskravet försvåras av att de praktiska behoven drar i olika riktningar. Önskemålet att ge riksdagen vida befogenheter att fatta beslut genom lag – t.ex. för att avbryta en arbetskonflikt – talar för att man bör ställa ganska blygsamma anspråk på allmängiltighet för att generalitetskravet skall anses vara uppfyllt. För en motsatt ståndpunkt talar emellertid önskemålet att regeringen skall kunna fatta beslut av mera begränsad räckvidd utan att vara bunden av det kungörandekrav som är förbundet med förordningsformen samt behovet av att i vissa fall kunna ge förvaltningsmyndigheter vida och ganska skönsmässiga beslutsbefogenheter inom det obligatoriska lagområdet, t.ex. att under en epidemi besluta om isolering av befolkningen inom ett visst område.

I vissa fall råder det inte någon tvekan om att gränsen mellan de olika beslutsformerna har förskjutits. Det är t.ex. inte förenligt med nya RF:s normbegrepp att, som tidigare har gjorts i ganska stor omfattning, ta in en myndighetsinstruktion i en ämbetskrivelse.

En annan svårighet i sammanhanget gäller gränsdragningen mellan föreskrifter enligt 8 kap., å den ena sidan, och anslagsvillkor och i anslutning därtill beslutade bestämmelser i regleringsbrev och ämbetskrivelser, å den andra. Av förarbetena till RF torde man kunna utläsa att någon förändring i förhållande till vad som har gällt tidigare knappast har varit åsyftad. Det får emellertid anses stå i bäst överensstämmelse med intentionerna bakom RF att sådana inslag i regleringsbrev som har tydlig föreskriftskaraktär och som upprepas i stort sett oförändrade budgetår efter budgetår bryts ut till särskilda förordningar som följer reglerna i 8 kap.

### 3.3 Normgivningen om det offentliga anställningsförhållandet

RF:s regler om statstjänstemännens rättsställning har utan egentliga förändringar förts över från 1809 års RF. Detta innebär att också nya RF ger uttryck för den syn på statstjänstemannareglernas karaktär som ligger bakom 1965 års reform på området.

Den nuvarande regleringen innebär i stort, att vissa viktigare bestämmelser – grunderna för tjänstetillsättning, domares oavsättlighet, utlänningsmöjligheter att få svensk statstjänst – finns

i grundlag, att övriga grundläggande regler om statstjänstemännens rättsställning finns i lag av offentligrättslig karaktär (statstjänstemannalagen) samt att återstående regler finns antingen i avtal eller i av regeringen beslutade offentligrättsliga författningar. Sådana regeringsförfattningar, vilka får anses grundade på regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 §, finns i huvudsak dels inom det område som genom bestämmelser i statstjänstemannalagen har undantagits från avtal, dels inom det avtalstillåtna området beträffande frågor som inte har reglerats genom avtal.

Den senare tidens utveckling på området präglas av en strävan att bringa reglerna om det offentliga anställningsförhållandet i överensstämmelse med vad som gäller på det privata området. De mest renodlade uttrycken för ett sådant synsätt återfinns i de förslag som har lagts fram av ämbetsansvarskommittén och arbetsrättskommittén. Eftersom den nuvarande grundlagsregleringen ger uttryck för en offentligrättslig syn på reglerna om det offentliga anställningsförhållandet, kommer en övergång till en väsentligen civilrättslig reglering att medföra vissa problem. Dessa hänför sig i första hand till tolkningen av bestämmelsen i 11 kap. 10 § RF att de grundläggande bestämmelserna om statstjänstemännens rättsställning skall ges i lag och till förhållandet mellan detta stadgande och reglerna i 8 kap.

Så länge det statliga anställningsförhållandet förblir offentligrättsligt reglerat uppkommer inte några problem vad gäller förhållandet mellan reglerna i 11 kap. 10 § och bestämmelsen i 8 kap. Av uttalanden i förarbetena till RF framgår att reglerna i 8 kap. 3 § om föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna inte gäller för det statliga anställningsförhållandet utan att detta exklusivt regleras genom 11 kap. 10 §.

Om man anlägger ett civilrättsligt synsätt på det statliga anställningsförhållandet blir situationen mer komplicerad. Lagstiftning som gäller för alla anställda oberoende av om de är i statlig eller privat tjänst kommer uppenbarligen att följa de vanliga reglerna för civilrättslig normgivning i 8 kap. 2 §. Här blir alltså inte utrymme för någon regeringens restkompetens. Det är däremot oklart hur man skall se på föreskrifter som gäller enbart för statstjänstemännen. En möjlighet är att visserligen betrakta den lagstiftning som finns på området som civilrättslig men att hävda att lagkravets omfattning alljämt framgår av 11 kap. 10 §, inte av 8 kap. 2 §. I den mån man önskar

bibehålla en relativt vidsträckt normgivningskompetens för regeringen kan man tänka sig att även i fortsättningen betrakta de regeringsföreskrifter som förekommer utanför det avtalsbara området som offentligrättsliga och grundade på 8 kap. 13 §. Ett särskilt problem är hur man skall se på regeringsföreskrifter som ges inom det avtalsbara området. Det ligger kanske närmast till hands att betrakta dessa som arbetsgivarföreskrifter av det slag som förekommer på den privata arbetsmarknaden.

Problemställningen är likartad på den kommunala sidan. Minst är svårigheterna såvitt gäller kommunaltjänstemännen i allmänhet. Här finns redan i dag huvuddelen av alla bestämmelser i civilrättsliga avtal. I fråga om de statligt reglerade kommunala tjänsterna blir situationen däremot ganska besvärlig.

#### 3.4 *Betungande offentligrättsliga föreskrifter*

För den offentligrättsliga normgivningens del bildas vattendelaren mellan riksdagens och regeringens normgivningsområden av lokutionen i 8 kap. 3 § RF: "föreskrifter som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden". Kort sagt är det den för enskilda betungande normgivningen som faller inom det primära lagområdet.

Den angivna gränsen för vad som primärt hör till riksdagens beslutanderätt fanns inte hos grundlagberedningen utan drogs först i propositionen (1973:90 s. 209 f). Men den är inte därför någon nyhet. Den anknyter nämligen till ett i västerländsk författningshistoria välkänt begrepp, det s.k. frihets och egendomsriteriet. Bestämmelserna i 8 kap. 3 § RF torde på grund av detta ha avsevärt teoretiskt intresse.

Som vi har nämnt tycks den gjorda avgränsningen ge ganska gott utslag i den praktiska hanteringen. I åtminstone två hänseenden har den emellertid fört med sig problem.

*För det första* har frågan uppkommit vad som gäller när ett regelkomplex visar upp två sidor, en sida med förmånliga och en sida med ogynnsamma regler. Måste de belastande föreskrifterna alltid stå i lag (från delegationsmöjligheten bortses för enkelhetens skull)? Drar de med sig de gynnande bestämmelserna under lagkravet? Eller är det dessa som tar över, med verkan att regeringen själv kan reglera hela komplexet?

Svaret är säkerligen att man i princip skall se regelkomplexet som en enhet och fråga sig vad som framstår som det primära, de gynnande eller

de betungande föreskrifterna. Stöd för detta synsätt kan man finna både i lagtext och motiv (prop. 1973:90 s. 301, 305). Tre exempel får belysa vad som avses.

1) En författning om statsbidrag skall innehålla en klausul om viss redovisningsskyldighet för mottagaren. Förmånen får anses vara det primära, och redovisningsskyldigheten kan – som ett villkor för att bidraget skall utgå – föreskrivas i förordning.

2) Föreskrift skall meddelas om viss avdragsrätt vid beräkning av skattepliktig inkomst. Eftersom en sådan rätt bara är en modifikation av en förpliktelse för den enskilde kräver föreskriften lagform (jfr prop. 1973:90 s. 301).

3) Bestämmelse skall införas om att skilja elev från undervisning i gymnasieskolan. Bestämmelsen kan ses som ett led i den reglering genom vilket det allmänna erbjuder enskilda utbildning i en frivillig skolform. Den behöver då inte stå i lag (jfr prop. 1975:8 s. 81).

En förutsättning för att "helhetsmetoden" skall kunna tillämpas på beskrivet sätt är emellertid att vissa – tyvärr svårdefinierade – krav på sambandet mellan de båda sidorna av regelkomplexet är uppfyllda. Rimligvis kan man t.ex. inte med hänvisning till att högskoleutbildning är frivillig godta en reglering av kårobligatoriet i regeringsförfattning. Detta institut förefaller den oförvillade betraktaren innebära en inskränkning i den i 2 kap. 2 § RF deklarerade negativa föreningsfriheten, jfr 8 kap. 3 § andra stycket. Under alla omständigheter följer av sistnämnda stycke att lagform krävs för en straffbestämmelse, även om denna endast sanktionerar ett åliggande som åvilar någon därför att han har tagit emot en förmån från det allmänna sida.

Kravet på särskilt samband mellan betungande och gynnande föreskrifter leder nog till att föreskrifter om ekonomiska förmåner som är avsedda att kompensera ett ingrepp mot enskilda inte utan vidare faller under lagkravet. Det har emellertid sitt intresse att uppmärksamma att huvudbestämmelserna om de värnpliktigas ekonomiska förmåner nyligen har förts in i värnpliktslagen, varvid nya RF åberopades (prop. 1975:37).

För det andra gäller tillämpningssvårigheterna regler om offentligrättsliga avgifter. Grundlagberedningen hade föreslagit att alla avgifter till staten primärt skulle höra till riksdagens beslutsområde. Efter förslag i propositionen kom emellertid RF att innebära att vissa avgifter kan beslutas direkt av regeringen. Gränsen mellan de avgifter

som hör till (det primära) lagområdet och dem som är att hänföra till regeringens restkompetens skall dras med ledning av föreskrifterna i 8 kap. 3 § första stycket RF.

Vissa riktlinjer för hur kriterierna i 8 kap. 3 § skall tillämpas vis à vis avgifter ges i förarbetena (prop. 1973:90 s. 218). Där fäster man bl.a. avseende vid om motprestation för avgiften utgår och, om så är fallet, vid om "den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlagga avgiften". Tillämparen rekommenderas att göra en helhetsbedömning i varje särskilt fall.

Särskilt tolkningen av frivillighetsrequisitet har berett en del svårigheter. Ibland är det också diskutabelt om man kan tala om motprestation eller inte. Utrymmet tillåter inte en närmare penetration av dessa spörsmål. Det må vara nog sagt att viss praxis redan har utbildat sig. F.ö. kan regeringen alltid i tveksamma fall utnyttja möjligheten att med stöd av 8 kap. 9 § andra stycket RF utverka riksdagens bemyndigande för beslutandrätt.

Det kan tilläggas att reglerna i RF om avgifter är av intresse också i annat hänseende än det berörda. Avgiftsbegreppet är sålunda inte särskilt utförligt analyserat i förarbetena. Som regel avses penningprestationer till stat eller kommun. Men skall *alla* sådana prestationer, som inte är att hänföra till skatter, räknas som avgifter i RF:s mening? Och kan betalning till *annat* subjekt än stat eller kommun i något fall hänföras under grundlagens avgiftsbegrepp?

### 3.5 Begreppet verkställighetsföreskrifter

Regeringens kompetens att besluta verkställighetsföreskrifter till lag är både en säkerhetsventil och ett riskmoment i det system för normgivningsmaktens fördelning som har byggts upp i 8 kap. RF.

Uttrycket verkställighetsföreskrifter används inte sällan för att beteckna rent administrativa föreskrifter som enbart rör myndigheternas interna förhållanden. Sådana föreskrifter ligger emellertid inom området för regeringens restkompetens och kräver inte stöd i någon särskild grundlagsregel om verkställighetsföreskrifter.

Regeln om verkställighetsföreskrifter har i stället till uppgift att göra det möjligt för i första hand regeringen att i viss utsträckning "fylla ut" en lagreglering med egna föreskrifter i fall där delegation inte är möjlig eller av något annat skäl inte har ägt rum. Behovet av en sådan utfyllnadsmöjlighet är särskilt påtagligt på skatteom-

rådet, där det ofta är nödvändigt att komplettera allmänt hållna lagbestämmelser med synnerligen detaljerade regler t.ex. om värderingen av vissa tillgångar. För att åstadkomma en rationell funktionsfördelning mellan riksdagen, å den ena, och regeringen och den därunder lydande förvaltningsorganisationen, å den andra sidan, har grundlagsstiftaren funnit det ofrånkomligt att öppna en möjlighet att befria riksdagen från att besluta sådana detaljregler.

Som exempel på verkställighetsföreskrifter i egentlig mening kan nämnas kungörelsen (1971:8) om avdrag vid inkomsttaxeringen för bidrag till viss forskning eller visst utvecklingsarbete. Denna författning grundar sig på en föreskrift i anvisningarna till 29 § kommunalskattelagen punkt 18 andra stycket enligt vilken regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan förordna att bidrag, som den skattskyldige lämnar till viss forskning eller visst utvecklingsarbete, skall anses som driftskostnad i den skattskyldiges rörelse. I kungörelsen finner man en uppräknning av de institutioner till vilka man kan lämna bidrag med verkan att dessa skall anses som driftskostnad. Det är tydligt att lagregeln och kungörelsen utgör två delar av ett och samma regelkomplex. En lagregel av detta slag innebär inte ett bemyndigande i egentlig mening. Något sådant är inte möjligt, eftersom man här befinner sig inom det obligatoriska lagområdet. Lagregelns funktion är i stället att ange gränserna för den del av det totala regelkomplexet som lagstiftaren lämnar öppen och som därför kan beslutas av regeringen i form av verkställighetsföreskrifter. Man kan i sådana fall kanske tala om "kvasidelegation".

Det är inte lätt att ställa upp några klara kriterier för hur gränsen skall dras mellan föreskrifter som kräver lagform, å den ena, och föreskrifter som kan beslutas som verkställighetsföreskrifter, å den andra sidan. En utgångspunkt är emellertid att institutet verkställighetsföreskrifter aldrig får användas på sådant sätt att det antar karaktär av delegering. Resultatet skulle i annat fall kunna bli att man underminerade hela regel-systemet i 8 kap. i övrigt.

Viss ledning för gränsdragningen lämnas genom uttalanden i grundlagspropositionen (s. 211). I verkställighetsföreskriftens form får, sägs det där, inte beslutas om något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomis-

ka förhållanden. Straffföreskrifter kan t.ex. aldrig beslutas som verkställighetsföreskrifter.

En god illustration av hur grundlagsstiftaren har sett på möjligheterna att besluta verkställighetsföreskrifter ges genom en jämförelse mellan GLB:s och föredragande departementschefens syn på den statsrättsliga grunden för regeringens möjligheter att besluta föreskrifter om tystnadsplikt. GLB ansåg att lagkravet här endast omfattade själva straffbestämmelsen och det huvudsakliga angivandet av de intressen som skulle skyddas genom tystnadsplikten. De regler som i detalj angav de fall då tystnadsplikt skulle iakttagas kunde däremot beslutas av regeringen som verkställighetsföreskrifter. Departementschefen ansåg däremot uppenbarligen att också dessa "detaljföreskrifter" föll inom lagområdet och föreslog därför att en särskild delegeringsmöjlighet skulle öppnas på området.

Som exempel på författningar som i fortsättningen inte kan godtas som verkställighetsföreskrifter kan vidare nämnas de kungörelser som har beslutats med stöd av 7 § 2 mom. sjömansskattelagen och som gör denna lag tillämplig också i fråga om sjöman som är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Frågan om vad som kan godtas som verkställighetsföreskrifter har nyligen diskuterats i lagstiftningsärendet om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet (prop. 1975:78). I lagrådsremissen föreslog regeringen bl.a. att det i 21 kap. 21 § brottsbalken skulle föreskrivas att krigsman som är anställd vid krigsmakten, enligt vad regeringen närmare förskrev, inte skulle vara underkastad ansvar enligt 21 kap. när han tjänstgjorde vid vissa slag av offentliga organ. Lagrådet (s. 248) ifrågasatte denna möjlighet för regeringen att genom verkställighetsföreskrifter bestämma gränserna för paragrafens tillämpningsområde. En sådan gränsdragning torde, menade lagrådet, med hänsyn till den snäva inbörd som enligt motiven till RF hade getts åt verkställighetsföreskriftsinstitutet inte kunna ske annat än genom lag. I propositionen vidhöll regeringen emellertid – enligt vår mening med rätta – sin ursprungliga ståndpunkt.

Sammanfattningsvis kan sägas att möjligheterna att besluta verkställighetsföreskrifter bidrar till att mjuka upp det annars kanske väl stela regelsystemet i 8 kap. men att institutet måste användas med stor försiktighet eftersom det annars kan komma att medföra att det i praxis arbetar sig fram en kompetensfördelning som

står i strid med tankarna bakom regleringen i 8 kap. RF. Det har vid den praktiska tillämpningen av bestämmelsen om verkställighetsföreskrifter visat sig att det är svårt att ge några generella regler för vad som är tillåtet utöver vad som har sagts i propositionen. Man får bedöma frågan från fall till fall. Möjligen kan man våga säga att utrymmet för verkställighetsföreskrifter blir större om det är fråga om ett regelkomplex av ganska liten betydelse för medborgarna.

### 3.6 Kan riksdagen direktdelegera till myndighet?

Frågan om riksdagen kan överlämna normgivningskompetens direkt till en förvaltningsmyndighet hör inte till de mera betydelsefulla. Eftersom den har aktualiserats ganska ofta kan den emellertid förtjäna ett omnämnande i detta sammanhang.

Regleringen i 8 kap. bygger på uppfattningen att riksdagen i princip skall vara suverän inom hela normgivningsområdet. Riksdagens möjligheter att besluta kompetensregler begränsas emellertid dels genom bestämmelserna om det obligatoriska lagområdet, dels genom regler som anger till vilka organ delegering får ske.

Enligt GLB:s förslag kunde riksdagen, med förbigående av regeringen, överlämna delegeringsbar normgivningskompetens direkt till förvaltningsmyndighet. Riksdagen kunde däremot inte föreskriva att verkställighetsföreskrifter skulle beslutas av en förvaltningsmyndighet i stället för av regeringen.

I den slutliga RF-texten har riksdagens möjligheter att vända sig direkt till förvaltningsmyndigheter kraftigt begränsats i förhållande till GLB:s förslag. Riksdagen kan förbigå regeringen endast för att överlämna normgivningskompetens till en myndighet under riksdagen. Detta undantag tar i första hand sikte på den kreditpolitiska lagstiftningen, som f.n. innebär att riksdagen överlämnar viss normgivningskompetens direkt till riksbanken.

Behörighet att besluta sådana föreskrifter inom lagområdet som åsyftas i 8 kap. 7 § kan således, med nyss angivet undantag, överlämnas till förvaltningsmyndighet bara genom förmedling av regeringen. Riksdagen kan härvid ge regeringen helt fria händer både vad gäller omfattningen av den subdelegerade kompetensen och beträffande valet av myndighet. Detta kan i lagtexten uttryckas så, att en viss fråga skall regleras av "regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer". Riksdagen har emellertid

vidsträckt möjligheter att styra regeringens möjligheter att subdelegera. Den kan t.ex. föreskriva att regeringen bara får överlämna en viss noga angiven del av regeringen till en viss namngiven myndighet. I sistnämnda fall består regeringens handlingsfrihet endast i att den har möjlighet att välja mellan att utnyttja subdelegationsmöjligheten och att själv besluta föreskrifterna. Riksdagen kan nämligen aldrig beordra regeringen att subdelegera. Det är i själva verket denna regeringens valfrihet, som utgör själva kärnan i kravet på att all delegering från riksdagen till myndigheter måste gå över regeringen.

Frågeställningen blir en annan när man kommer in på det normgivningsområde som avses i 8 kap. 13 §, eftersom regeringens normgivningskompetens där följer direkt av grundlagen, inte av ett riksdagsbemyndigande. När normgivningskompetens överlämnas till en förvaltningsmyndighet med stöd av 8 kap. 13 § tredje stycket är det med andra ord inte fråga om någon subdelegation i egentlig mening.

Man kan här tänka sig subdelegationsliknande situationer av två skilda slag. Den ena uppkommer om riksdagen stiftar en lag inom restkompetensområdet men "delegerar" en del av regeringen av den berörda frågan till regeringen. Den andra tänkbara situationen är att riksdagen stiftar en lag inom lagområdet men genom "kvasidelegation" lämnar utrymme för verkställighetsföreskrifter.

I båda dessa fall kan man ställa följande två frågor. För det första: kan riksdagen "delegera" resp. "kvasidelegera" direkt till en myndighet i stället för till regeringen; åtminstone i det första av de ovan angivna fallen har den ju på sätt och vis satt sig i regeringens ställe (jfr 8 kap. 14 §)? För det andra: kan riksdagen styra regeringen i fråga om omfattningen av den kompetens som denna skall överlämna till myndighet eller beträffande valet av myndighet?

Båda dessa frågor torde få besvaras nekande. Den omständigheten att regeringen här grundar sin behörighet att besluta såväl materiella bestämmelser som kompetensregler för underordnade myndigheter direkt på grundlag innebär att riksdagen har betydligt mindre möjligheter att styra regeringen än vad den har inom den delegeringsbara delen av lagområdet. Riksdagen torde här inte kunna helt låsa regeringens handlingsmöjligheter på annat sätt än genom att själv besluta samtliga materiella föreskrifter i en viss fråga och därmed utadera området för verkställighetsföreskrifter resp. restkompetens.



### 3.7 Kravet på lagform för rättighetsbegränsningar

Av 2 och 8 kap. RF följer att myndighet inte får ingripa i de medborgerliga fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 1–3 §§, om det inte finns stöd i lag, undantagsvis i förordning, för åtgärden. Regleringen avser att ge uttryck för legalitetsprincipen. Ingrepp i de angivna rättigheterna kan alltså inte grundas enbart på sedvanerätt, allmänna rättsgrundsatser eller annan icke skriven rätt. Men vad innebär, närmare besett, kravet på lagstöd för rättighetsbegränsning? Frågan har intresse både för normgivaren och för myndighetsutövaren.

Frågeställningen kan preciseras sålunda:

A Hur explicit skall befogenhet att göra intrång i en viss rättighet framgå av lag? Räcker det med ett indirekt stöd?

B Hur noga måste lagen ange förutsättningarna, rekvisiten, för ingrepp i rättigheten?

Någon systematisk diskussion av dessa frågor finner man inte i förarbetena till RF. Vissa motivuttalanden ger dock ledning.

#### Fråga A

Skrivningar hos grundlagberedningen tyder på att man är försvarad om man för ett rättighetsingrepp godtar ett ganska indirekt lagstöd. Beredningen förklarar sålunda (SOU 1972:15 s. 160) att vissa regler om användning av tvång (jfr 2 kap. 3 § RF) vid exekutiva förrättningar är en praxis som kan anses grundad på lag. Man torde, för att ta ett exempel från detta område, vara berättigad att ur föreskrifterna i 21 kap. 3 § föräldrabalken om hämtning av barn genom polismyndighet utläsa en befogenhet för polisen att vid behov med våld tränga in i bostad där barnet hålls kvar (jfr SOU 1972:15 s. 347).

Å andra sidan måste man hålla i minnet de rättspolitiska skälen för lagkravet. Detta syftar för det första till att hindra sådana ingrepp från myndigheterna i fri- och rättigheterna som är medvetna maktmissbruk. För det andra vill man genom legalitetskravet förebygga misstag och ojämnheter i myndigheternas verksamhet när denna berör rättighetsområdet. För det tredje skall lagkravet leda till att ifrågasatta rättighetsbegränsningar signaleras så, att de blir föremål för diskussion och överväganden i riksdagen och i press och andra massmedier.

Nu återopande skäl talar för att man skall vara försiktig med att falla tillbaka på en lagbestämmelse som inte mera direkt medger ett rättighetsintrång.

Justitieministern tog i prop. 1975:8 (s. 66) avstånd från att en rättighet skulle kunna begränsas genom *analogivis* tillämpning av en lagbestämmelse. Det gjordes på tal om frågan huruvida en tystnadsplikt avseende innehållet i hemliga handlingar kunde sägas ha lagstöd i RF:s bemärkelse genom sekretesslagens bestämmelser om inskränkningar i rätten att få ut allmänna handlingar. Justitieministerns ställningstagande innebar på denna punkt en skärpning i jämförelse med grundlagberedningens (SOU 1972:15 s. 156).

I JO:s ämbetsberättelse 1975 s. 158 redovisas ett fall där en officer hade kroppsvisiterat värnpliktiga för att söka efter oförbrukad ammunition. Den militära säkerhetsinstruktionen innehöll bestämmelser om skyldighet att efter övning lämna ifrån sig ammunition och om skyldighet för övningsledaren att samla in och redovisa ammunitionen. Författningen sade dock inte något om kroppsvisitation. JO friade emellertid officeren från anmärkning. Han hänvisade till utgången i ett liknande fall som nyligen hade avgjorts av högsta domstolen (NJA 1974 s. 229). Detta fall rörde sig om visitation av värnpliktigas handbagage för eftersökande av alkoholhaltiga drycker. Av de föreskrifter som gällde för ammunitions hantering resp. för förvaring inom militärt område av alkoholdrycker ansågs följa en visitationsrätt. – Man kan fråga sig hur ingripandena skulle ha bedömts, om de hade gjorts sedan nya RF hade börjat tillämpas.

#### Fråga B

En lagbestämmelse som ger en myndighet carte blanche att gripa in i en rättighet kan naturligtvis inte godtas, inte heller en bestämmelse med rent innehållslösa rekvisit. Efter förslag av grundlagberedningen (SOU 1972:16 s. 49) har i 3 § lagen om allmänna sammankomster angetts rekvisit för prövningen av tillstånd till allmän sammankomst på allmän plats (prop. 1974: 35). Tidigare hette det endast att vid tillståndsprövningen skulle beaktas vikten ur allmän synpunkt av att församlingsfriheten upprätthålls. Numera föreskrivs att tillstånd får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning.

Särskilt stränga krav på rekvisitprecisering torde emellertid inte kunna uppställas. En intressant fråga är, om det är möjligt att ge en myndighet vidare ramar för beslut i det särskilda fallet om intrång i en rättighet än vad regeringen kan få för verkställighetsföreskrifter som fyller ut en rättighetsbegränsande lagföreskrift.

# Erfarenheterna från riksdagsarbetet

AV SUNE K. JOHANSSON

För den som haft tillfälle att följa och i någon mån deltaga i arbetet inom praktiskt taget alla de många utredningar som berört riksdagen under de senaste 15 åren var det intressant att lyssna till de redogörelser som lämnats här. Det var en kavalkad av kloka argument och tankar, som med åren blivit allt mer välbekanta men som satt ytterst obetydliga spår i riksdagens arbete och arbetsformer ända fram till den dag då den partiella författningsreformen trädde i kraft.

Författningsutredningens och grundlagberedningens arbete syftade ju till att skjuta riksdagen i förgrunden som det främsta statsorganet, något som jag aldrig försummar att framhålla eftersom jag därigenom får göra veterligt att jag tjänar en lysande herre. De förändringar som var mest angelägna för att stärka riksdagens ställning genomfördes som bekant redan genom partiella reformer: enkammarssystemet, det riksproportionella valsystemet, den gemensamma valdagen, grundlagfästandet av parlamentarismen och den nya utskottsorganisationen. Då jag skall tala om den nya författningens inverkan på riksdagens arbete måste jag därför i stor utsträckning upphålla mig vid förändringar som skedde redan inom ramen för 1809 års regeringsform och 1866 års riksdagsordning. Det som i den nya författningen tillkom beträffande riksdagen rörde huvudsakligen detaljer. En del av de detaljerna kan dock förhoppningsvis vara av ett visst intresse för en sakkunnig församling som denna.

Som de flesta säkert observerat innehåller riksdagstrycket numera mycket sällan några för statsvetare intressanta ting som närmare belyser hur riksdagen lever med den gällande författningen. Talmannen behöver nästan aldrig tillgripa propositionsvägran, och djupsinniga och engagerade utläggningar av den typ som Reuter-skiöld och på senare tid Herlitz, Håstad och Heckscher tillförde kammарprotokollen lyser nu med sin frånvaro. Det huvudsakliga skälet är

den praxis som utbildats, att talarna alltid kontaktar talmannen eller kammarsekreteraren innan de framställer något yrkande som går utöver det vanliga och då får besked om hur yrkandet bör formuleras, om det nu överhuvudtaget kan framställas. Jag måste erkänna, att jag på det sättet genom åren undandragit den statsrättsliga och statsvetenskapliga forskningen en hel del material.

För att i någon mån gottgöra detta har jag verksamt bidragit till att skapa en detaljerad och allsidig statistik rörande riksdagsarbetet. Till de närvarande har utdelats dels den statistik, som riksdagsledamöterna och massmedia lyckliggjordes med vid riksmötets avslutning i lördags, dels en förteckning över all den statistik, som fortlöpande förs på kammарkansliet och givetvis står till förfogande för alla som kan vara intresserade av den.

## Grundlagarnas systematik och språkliga utformning

Rent allmänt kan man om den nya författningen säga, att det för riksdagsbruk liksom i alla andra sammanhang självfallet är tacknämligt att det är lätt att hitta i den nya regeringsformen och riksdagsordningen och att språket är enkelt och lättfattligt. Vad som däremot bereder svårigheter är att den nya liksom den gamla författningen använder vaga och mångtydiga formuleringar för att reglera olika förfaranden. Vilka är de "synnerliga skäl" som skall föreligga för att regeringen skall kunna avlämna en proposition senare än vid föreskriven tid? Vad skall betecknas som en "händelse av större vikt" och alltså föranleda motionsrätt efter den allmänna motionstidens utgång? Vem kan övertyga en interpellant om att hans spörsmål inte rör en "angelägenhet av större allmänt intresse"? Hur lång är en "kort inledande förklaring" till en fråga? Vilket dröjsmål leder till så "avsevärt men" att en utskottsmajo-

ritet kan avslå minoritetens begäran att yttrande skall inhämtas från en myndighet?

Jag skall så övergå till de speciella stadgandena i de nya författningarna och följer då åtminstone delvis den utomordentliga disposition som använts i regeringsformen och riksdagsordningen.

### Riksdagens sammansättning

De arbetstekniska fördelarna med *en* kammare i stället för två behöver jag naturligtvis inte beröra här. Det stora antalet ledamöter har det ju varit delade meningar om, men det har ändå haft det goda med sig att riksdagen hastigt och lustigt fick moderna, rymliga och ändamålsenliga lokaler. Ökningen av ledamotsantalet har heller inte ökat debatttiden i så stor utsträckning som man hade anledning att befara. Den gamla andra kammaren hade ungefär 50 procent fler ledamöter än första kammaren och också i genomsnitt 50 procent längre debattid. Enkammaren har i sin tur 50 procent fler ledamöter än den gamla andra kammaren, men debatttiden har ökat väsentligt mindre. Riksdagsledamöterna är alltså mindre talträngda nu än förr. Detta generella omdöme ger dock utrymme för individuella avvikelser.

Det ersättningsystem som infördes i början av 1974 har fungerat bra. Genom de säregna valbestämmelserna har man lyckats få över 500 ersättare för 350 ledamöter, men turordningen vid inkallande av ersättare har medfört att hittills – utöver ersättare för talmannen och statsråd – inte fler än 17 ersättare, dvs. litet mer än 3 procent, kommit att tjänstgöra. Talmannen och statsråden har som bekant alltid ersättare. För övriga ledamöter inkallas ersättare om de är lediga minst en månad. Även korttidsinkallade ersättare placeras regelmässigt som suppleanter i utskott. Det är väl bara undantagsvis som utskottsarbetet nämnvärt berikas genom en sådan åtgärd. Den torde snarast vara tillkommen i pedagogiskt och sysselsättningsterapeutiskt syfte. Gruppsekreterarna och kvittningsmännen, speciellt i de mindre partigrupperna, har emellertid förklarat sig sätta värde på den möjlighet att fylla vakanser som ersättningsystemet ger.

### Nya befogenheter för riksdagen

De principiellt viktiga stadgandena om ändringar i riksdagens ställning och befogenheter har inte påverkat det praktiska riksdagsarbetet i någon högre grad. Parlamentarismen har tillämpats i årtionden, och de 1971 införda bestämmelserna

om misstroendeförklaring har ännu aldrig använts. Att lagstiftningsmakten skall utövas av riksdagen ensam innebär inte någon större förändring så länge det bara är regeringen som har tillgång till den omfattande apparat som behövs för komplicerad lagstiftning. En förstärkning av riksdagens resurser på detta område pågår dock. De bestämmelser som ersätter den tidigare § 90 regeringsformen ökar bara obetydligt riksdagens möjligheter till kontroll över regeringens verksamhet.

### Ärendenas väckande

Tiderna för avlämnande av propositioner har förkortats något, men det är alltjämt regeringen som avgör om den "finner synnerliga skäl" att avlämna en proposition senare än föreskrivet. Den 13 maj i år fann regeringen exempelvis synnerliga skäl att förelägga riksdagen två propositioner om sammanlagt 1 100 sidor förslag till ny lagstiftning. Motionstiden kom därigenom att infalla under riksdagens brådaste arbetsperiod och utgick tre dagar före riksmötets avslutande. Någon ny motionstid på hösten föreligger inte enligt den nya författningen.

Motionstiderna har givits större stadga genom att de inte anknyts till kammarplena. En värdefull nyhet är att det i riksdagsordningen klart sägs ifrån att propositioner och motioner får återkallas till dess utskott har avgivit betänkande i ärendet och att motioner får väckas inom sju dagar efter det proposition återkallats. Därigenom försvinner ett gammalt kärt tvisteämne. Det mest remarkabla fallet av återkallelse var kanske moderata samlingspartiets tillbakadragande av en motion som i sin ursprungliga utformning inte hade kunnat remitteras till det utskott som motionärerna avsett.

Även vad gäller spörsmål till statsråd bör den nya författningens bestämmelser kunna bidra till att skapa bättre arbetsförhållanden i riksdagen. Den som interPELLERAR efter utgången av april månad skall i interpellationen ange varför den inte ingivits tidigare. Det stadgas uttryckligen, att interpellation bör väckas endast i angelägenhet av större allmänt intresse. För att främja övergång till det mindre tidskrävande institutet "fråga" (tidigare benämnd "enkel fråga") har det medgivits att en fråga får vara försedd med en kort inledande förklaring.

Det nya stadgande som givit mest påtagligt resultat är såvitt jag kunnat finna bestämmelsen att statsråd, som inte besvarar en interpellation

inom fyra veckor, skall före utgången av den tiden muntligen meddela riksdagen skälen härtill. Det har fått till följd att praktiskt taget alla interpellationer numera besvaras inom fyra veckor. Därigenom slipper man de för riksdagens anseende ganska förödande s.k. "interpellationsslaktmåndagarna" i maj då 20–30 interpellationer, ofta i betydelsefulla ämnen, avverkades inför en kammare där antalet närvarande ledamöter varierade mellan 1 och 10.

#### Ärendenas beredning

Den nya utskottsorganisationen har visat sig ändamålsenlig och en enkät, som en pågående utredning om riksdagens arbetsformer riktade till utskotten, visade att utskottens företrädare själva är helt tillfreds med sina arbetsuppgifter och förhållanden. Om undantagsvis något utskott antydde att det lämpligen kunde ta över en ärendegrupp från ett annat utskott så bevisade det senare utskottet i sitt enkätsvar till föllo däraktigheten i ett dylikt försök att rubba tingens ordning.

Det är bara i ett avseende som större ändringar övervägs. Det gäller omfattningen av finansutskottets uppgift att "bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken". De paket, som vissa propositioner och motioner om konjunktur- och sysselsättningspolitiken utgjort, har i sin helhet hänvisats till finansutskottet, som därigenom kommit att bereda frågor som rätteligen hör hemma hos vissa fackutskott, främst skatteutskottet. Vidare har förseningar i riksdagsarbetet uppkommit genom att fackutskotten måste avvakta finansutskottets betänkande över finansplanen innan de kan avge sina betänkanden i anslagsfrågor. Olägenheten härav har förstärkts av att finansutskottets betänkanden ett par gånger fördröjts genom att utskottet i sin tur måst avvakta s.k. Hagaöverenskommelser. Att reglera förhållandet mellan finansutskottet och övriga utskott är en av arbetsformsutredningens angelägnaste uppgifter.

#### Praktiska åtgärder

Utöver förstärkningen av utskottens organisation och resurser har man under senare år vidtagit åtskilliga praktiska åtgärder för att förbättra riksdagsledamöternas möjligheter att pröva regeringens propositioner och komma med alternativförslag. De enskilda ledamöterna har fått egna arbetsrum och bättre tillgång till kvalificerade sekreterare och utredande personal, stödet till

partigrupperna har ökat och en av talmanskonferensen tillsatt utredning överväger för närvarande olika metoder att ge riksdagens organ och ledamöter bättre sakinformation i framför allt tekniska och vetenskapliga frågor.

#### Ärendenas avgörande

Talmannens ständiga bekymmer under senare år har varit att få ledamöternas tid att räcka till för både kammardebatter, utskottsarbete och parti-gruppsmöten. Den nya författningen ger talmannen vissa om än synnerligen begränsade möjligheter att tvångsvis förkorta kammardebatterna. Tidigare fick han helt lita till frivilliga överenskommelser. Den största praktiska effekten har stadgandet att statsråd, som inte i förväg anmält sig på talarlistan, inte får tala mer än 10 minuter. I debatter utan anknytning till utskottsbetänkanden får anförandena inte överskrida 30 minuter för statsråd och en särskilt utsedd företrädare för varje partigrupp och 15 minuter för övriga talare. Den bestämmelsen begränsar alltså tiden för anförandena i allmänpolitiska debatter och utrikesdebatter men däremot inte i finansdebatter och u-hjälpsdebatter, som anknyter till utskottsbetänkanden.

De nya reglerna har gjort det lättare att i förväg beräkna tidsåtgången men har samtidigt gjort debatterna stelare. Det är särskilt herr finansministern som inte kommer fullt till sin rätt med den nya ordningen.

#### Tidsbesparande åtgärder

Den nya riksdagsordningen innehåller en del bestämmelser som syftar till att avhjälpa den tidsnöd som oftast råder. Riksdagen har möjlighet att samlas redan den 1 september, dvs. 1 1/2 månad tidigare än hittills varit vanligt. Ett utskott får sammanträda samtidigt med kammaren om det inte gäller arbetsplena eller val och under förutsättning att utskottet i förväg enhälligt medgivit att sammanträde hålls. Ingenting av dessa bestämmelser torde komma att utnyttjas i sådan utsträckning att de innebär någon lättnad i riksdagens arbetssituation.

En reform av mycket tvivelaktigt värde har företagits beträffande interpellationsframställande. Den skall numera inges till kammarkansliet och delges kammarens ledamöter innan den bordläggs. Syftet var att kammarens plenitid inte längre skulle behöva upptas av uppläsning av interpellationer. Men eftersom själva frågorna lästes upp med uteslutande av motiveringen och

denna föredragning dessutom alltid skedde när förhandlingarna avslutats och övriga ledamöter störtade mot utgångarna är tidsvinsten obefintlig.

### Riksdagens utåtriktade information

I samband med den nya grundlagens tillkomst har stor uppmärksamhet ägnats åt riksdagens utåtriktade information. Inom riksdagen har det alltid funnits en vällovlig ambition att försöka få riksdagens verksamhet uppmärksammas av allmänhet och massmedia, även när det rör sig om andra ting än lottningar och utskottsresor. Grundlagberedningen föranstaltade på sin tid om en utredning rörande pressens bevakning av riksdagsarbetet. Den utvisade att tidningarna numera ägnar riksdagen bara ungefär 1/3 av det spaltutrymme den fick för 30 år sedan. Detta konstaterande gick givetvis de ansvariga i riksdagen hårt till sinnes, och talmanskonferensen tillsatte en särskild informationsutredning som så småningom presenterade resultatet av sina tankemödor i ett betänkande om "Riksdagens utåtriktade information". Utredningens förslag godtogs i allt väsentligt av riksdagen och därigenom har riksdagen nu fått bl. a. en pressekreterare och en informationsassistent. Planer på en särskild riksdagens tidning är långt framskridna, och försök har också gjorts med annonsering i dagspressen om riksdagens beslut.

Ett betydelsefullt led i riksdagens kontakt med allmänheten har den årliga öppningsceremonien utgjort. Den i början av detta år – i enlighet med den nya författningens bestämmelser – företagna reformeringen av öppnandet kom ju i åtnjutande av en publicitet som åtminstone vad gäller omfattningen måste anses fylla högt ställda anspråk. Jag behöver därför inte här säga mer i detta ämne än att övergången till ett arbetsår som börjar på hösten i stället för i januari medför att det blir två öppningsceremonier i år. Den 15 oktober får redaktörer och insändarskribenter en ny högtidsstund.

### Den nuvarande parlamentariska situationen i riksdagen

Låt mig också säga något om hur man i riksdagen upplever den nya parlamentariska situation som inträdde genom 1973 års val, då vi fick 175 socialistiska och 175 borgerliga mandat. Det nya läget har givetvis påverkat arbetet i både utskott och kammare.

Den mest uppmärksammade effekten har varit

att lottning måst tillgripas rätt ofta. Lottningar var mycket sällsynta under enkammarriksdagens tre första år: ett par tre stycken per år. En undersökning visade emellertid, att om mandatfördelningen varit jämn under dessa år skulle regeringen ha fått lita till lotten efter ungefär var fjärde omröstning. Under vårsessionen 1973 exempelvis skulle lottning ha fått tillgripas 165 gånger.

Lottningarna under 1974 och 1975 har inte blivit på långt när så många som man kunde befara. Skälen därtill är flera. Först och främst torde regeringsförslagen i stor utsträckning ha anpassats efter det rådande läget. Vidare har större ansträngningar än tidigare gjorts för att nå kompromisslösningar i utskotten. Och slutligen har – på grund av felröstningar eller bristfällig kvittning – bara ungefär hälften av lottningssituationerna verkligen lett till lottning.

Vinster och förluster i lottdragningen har fördelat sig förbluffande jämnt. Våren 1974 gynnades de borgerliga 9 gånger och det socialistiska blocket likaså 9 gånger. Våren 1975 blev det 23–19 till de borgerliga.

En följd av det nya läget har, kort uttryckt, blivit en förstärkning av riksdagens ställning i förhållande till regeringen, ökat arbete i utskotten och mer spännande voterings i kammaren.

Den nya bestämmelsen om återremiss före lottning i huvudvotering fick en synnerligen olycklig debut. Den byggde på förutsättningen att lika röstetal skulle bli en undantagsföreteelse. Situationen är nu i stället den, att då de två blocken står mot varandra i utskottet är lika röstetal i kammaren det normala och ojämnt röstetal närmast beroende på en olyckshändelse – eller möjligen herr Sjöholm. När ett utskott skiljer sig från ett ärende där de två blocken står mot varandra vet alla utskottsledamöter att det rätteligen bör bli lottning i kammaren. Att vid sådant förhållande återremittera ärendet till utskottet om det förutsedda inträffar ter sig mindre meningsfullt, och det sker inte heller. Talmannen anser alltid frågan om ärendet skall återremitteras besvarad med nej, och votering begärs aldrig.

Lottningen har ju blivit mycket uppmärksam. Vad som däremot är mindre känt är att valutslaget också kunnat medföra svåra komplikationer vid utskottsvalen. Om de förrättats med slutna sedlar skulle vid blockbildning lotten ha kommit att avgöra till vilket block – det socialistiska eller det borgerliga – den sista av de 15 utskottsplatserna och därmed majoriteten i utskottet skulle gå. Då ingendera parten ville riskera att motsidan av slumpen gynnades med ma-

majoriteten i alltför många utskott kom man emellertid efter långvariga förhandlingar överens om fördelningen av majoriteterna och ordförandeplatserna i utskotten, och valen kunde ske med gemensam lista.

Innehavet av majoritet i ett utskott har stor betydelse, eftersom alla utskott numera har självständig initiativrätt. Utskottsmajoritetens förslag ställs under proposition i kammaren och kan alltså bli bifallet med lottens hjälp. Någon motsvarande möjlighet står inte minoriteten i ett utskott till buds.

Det jämna läget har berett speciella svårigheter beträffande finansutskottet, som har borgerlig majoritet och ordförande, och skatteutskottet, där majoriteten och ordföranden är socialdemokratiska. Finansutskottets viktigaste uppgift är att avge yttrande över finansplanen och att bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken. Finansplanen har gjorts upp av en socialdemokratisk regering, yttrandet avges av en borgerlig utskottsmajoritet och i kammaren blir det – om allt går väl med knapptryckning och kvittning – lotten som får avgöra om det skall bli den borgerliga majoritetens eller den socialdemokratiska minoritetens yttrande som skall utgöra riksdagens oförytterliga mening.

Majoritetsförhållandena bereder komplikationer också vid utövandet av finansutskottets och skatteutskottets befogenheter att under tid då riksdag inte pågår gemensamt fatta beslut på riksdagens vägnar beträffande indirekta skatter.

I det gemensamma utskottet blir ställningen 15–15 med utslagsröst för ordföranden, och ordförandeplatsen tillkommer den av de två utskottsordförandena som har bevistat de flesta riksdagarna. Det sammansatta utskottets beslut blir alltså beroende av om finansutskottet eller skatteutskottet har den till riksdagsåren äldste ordföranden, ett förhållande som kräver stor förtänksamhet vid partiernas nomineringar till dessa två utskott.

#### **Pågående utredningar om riksdagen**

Jag började min redogörelse med att antyda att det under de senaste decennierna inte rått någon brist på utredningar om riksdagen. Låt mig avslutningsvis nämna att denna vackra tradition givetvis inte brutits av det förhållandet att vi nu fått en helt ny författning. Redan i samband med antagandet av de nya grundlagsförslagen fattade riksdagen beslut om två utredningar, en angående de grundläggande fri- och rättigheterna och en om riksdagens arbetsformer. Den sista av dessa utredningar, har fått överta arbetsuppgifter från tre tidigare igångsatta utredningar, nämligen om riksdagsbiblioteket, upplysningstjänsten och användningen av ADB i riksdagsarbetet. Vidare pågår en utredning om utskottskansliernas organisation och en om riksdagens sakinformation. Utredningsaktiviteten är alltså alltjämt fullt betryggande, särskilt mot bakgrunden av att riksdagens arbetsförhållanden redan nu på det hela taget är ganska bra.

# Statsrättslig forskning kring den nya grundlagen

AV STIG JÄGERSKIÖLD

Med 1974 års RF har vi fått ett nytt centralt statsrättsligt lagverk. De lösningar, som härvid lämnats av viktiga problem, kommer säkerligen att vålla tolknings- och tillämpningssvårigheter. De frågor, som ej fått något svar, kommer kanske att i än högre grad sysselsätta politiker och jurister. Man kan därför vänta sig en fortsatt forskning på statsrättens och statskunskapens områden i vårt land, men nu från delvis nya utgångspunkter. Det är frestande att söka ange vad som härvid kan tänkas bli aktuellt. Frågorna kan belysas med en jämförelse med den förda debatten i Finland om en ny regeringsform, en debatt, där påverkan från svensk rättsbildning är påfallande.<sup>1</sup>

Det var länge en källa till stolthet, att vårt land hade en så fast förankrad och ärevördig regeringsform som 1809 års. Den visade sig under ett och ett halvt århundrade möjlig att anpassa till förändrade förhållanden. Genom partiella reformer och utveckling i sedvanerätten kunde till och med stora förändringar genomföras. Eniga konstitutionsutskott slog gång på gång vakt om den nedärvda statsrätten mot allehanda ivrare, så 1933 och 1948. Skulle reformer behövas fanns möjligheter därtill inom ramen för gällande grundlag.

Det var därför med förvåning man noterade en strävan efter det andra världskrigets slut att ersätta vår främsta statsrättsliga urkund med en helt ny sådan. Man skulle undvika partiella reformer. Samtidigt gjorde sig politikernas misstro mot juridisk sakkunskap gällande. Det nya verket skulle utföras av icke-jurister, av politiker. Så tillsattes 1954 den stora författningsutredningen (FU).

Resultatet av författningsutredningens arbeten motsvarade inte de spända förväntningarna, när det sent omsider 1963 lades fram. Det var knappast ägnat att förvåna. Lagstiftning är ett krävande arbete som fordrar kringssyn och kunskap

om de rättsliga ämnen, som skall regleras. En grundlag har aspekter åt många håll ej blott åt praktisk politik och önskningar för stunden.

Kritiken blev därför skarp av förslaget till ny RF (SOU 1963:16–18). Den var helt visst främst motiverad av politiska skäl. Flera av de föreslagna lösningarna passade ej uppdragsgivarna. Men det fanns även teoretiskt motiverade anmärkningar. Följden blev att en helt ny utredning tillsattes, grundlagberedningen (GLB). Även den tog god tid på sig. Dess huvudbetänkande är SOU 1972:15. Men dessförinnan hade redan den linjen övergivits, att hela statsrätten skulle reformeras i ett sammanhang. Partiella reformer av stor betydelse genomfördes 1968–71; vi fick bl.a. enkammaren, ökad proportionalitet i valen och nytt utskottssystem. GLB:s stora grundlagsförslag passerade därefter departement och utskott och undergick ej obetydliga ändringar, innan 1974 års RF kunde antas.

Den nya RF föregicks sålunda av mycken utredning, på olika nivåer, av kommittéer, i departement och riksdagsutskott. En härifrån skild, mera teoretiskt betingad debatt kom däremot ganska sent i gång. Diskussionen kring grundlagen representeras av några arbeten i bokform, såsom Nils Herlitz' skrift om "1969 års författning", Olle Nymans bok "Ny författning" (1969) och Stig Strömholms inlägg om medborgerliga rättigheter. Till dessa ansluter sig en rad uppsatser av intresse i fackpressen, kanske främst i Svensk Juristtidning.

Den första fråga man ställer sig är naturligtvis vad grundlagsfäderna denna gång avsett med sin nya författning. Det finns en del motivuttalanden härom, men de är ganska förvånande. En tanke är att författningen skall vara ett pedagogiskt hjälpmedel (SOU 1963:17 s. 41), men det var väl dock ej blott ett intresse härför som föranledde

den stora reformen. På ett sätt fyller emellertid RF väl behovet att vara en utgångspunkt för undervisning. Den rymmer många tolkningsproblem, många allmänt och vagt utformade regler om stora ämnen – det är därför ingen konst att dryfta och-diskutera statsrättsliga frågor utifrån den nya urkunden. Men en helt annan målsättning är, att RF skall vara ett styrmedel för ett demokratiskt statsskick. Den bör skapa fasta former för ett sådant (KPr 1973:90, s. 155). I en del hänseenden har väl detta blivit fallet, men i andra och ej oväsentliga har grundlagsfäderna skapat en "tvångströja", som kommer att erbjuda problem, kanske ej alltid löst. Ibland kan man avundas engelsmännen, som ej ansett sig behöva någon konstitution av kontinental typ.

Den stora tanken i det nya grundlagstiftningsarbetet är att slå fast folksuveränitetens princip. Den skall ersätta den tidigare starkt förankrade maktodelningsläran. Rousseau skall sent omsider hos oss segra över Montesquieu.

Regeringsformen av 1809 hade nämligen på svensk författningshistorisk grund givit visst uttryck åt sin tids gängse modeåskådning genom att utforma tre olika statsmakter, den verkställande, den lagstiftande och den dömande.<sup>2</sup> Det teoretiska programmet fanns preciserat i konstitutionsutskottets berömda memorial 1809.

I sak var maktodelningen visserligen ingalunda radikalt genomförd i grundlagen. Endast vissa regler kan återföras på den förhärskande läran. Men den verkställande maktens särställning angavs i de 1 och 4 paragraferna. Konungen ägde styra riket i enlighet med lagarna. Domstolarnas självständiga ställning återigen var i viss mån tryggad (RF §§ 36, 46).

En motsatt grundsats uttryckes nu i RF 1974: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket."

Men vad innebär denna grundsats konkret? Hur har den utförts i grundlagstiftningen? Jag tror inte att man är orättvis mot det nya lagverket om man säger, att det knappast företräder någon djupgående eller originell bearbetning av detta problem. Den stora nyheten – folksuveräniteten – synes ha tvungit även till målsättningar, som ej är realistiska och därför lett till kompromisser, som kommer att bli svåra att tillämpa. Understundom har frågor, som råkat vara aktuella vid tiden för lagstiftningens utformning, tilldragit sig uppmärksamheten, med positivt eller negativt resultat.<sup>3</sup> Andra har lämnats ouppmärksammade. Man måste konstatera att den nya grundlagen är ett starkt tidspräglad do-

kument. Annat var ju ej att vänta vid en realistisk bedömning, även om författningsutredningens program ursprungligen varit mera ambitiöst.

Den folkmakt, varom RF nu talar i 1 §, övergår redan i den 3 § till riksdagen. "Riksdagen är folkets främsta företrädare." Man har därför sagt att vårt statsskick bygger på en s.k. elit; det är en "elitdemokrati". Man torde kunna anta att de flesta som använder denna term ej uppfattar den som ett honnörssord.

Besluten fattas av folkvalda riksdagsmän, utan direkt medverkan av den som besluten rör. Detta folkliga inflytande var på sin tid den parlamentariska demokratins seger över en auktoritär statsmakt, som dock i större eller mindre utsträckning var beroende av valda korporationer eller av en allmän opinion – men där valdeltagandet eller opinionsuttrycken var förbehållna begränsade kretsar.

Men idag kritiserar denna elitdemokrati från olika håll. Under utnyttjande av från marxistisk teori hämtade begrepp klagar man över "alienation", som följer av bristande "participation". Demokratin är, hävdar man, inte blott en fråga om medel för beslutsfattande utan ett mål, som kräver direkt medverkan av de intresserade.

Man kan ta upp detta problem ur många synpunkter. En avser förhållandet mellan riksdag och *politiska partier*. Folkviljan uttrycks i val av riksdagsmän – men mellan den omedelbara folkviljan och valet ligger partiorganisationernas beslut om nominering av kandidater. Hur går detta till, vem kan påverka besluten? Man röstar främst på partiprogram. Men förhållandet mellan dessa och riksdagsmännen senare agerande är oreglerat. En riksdagsman kan i vart fall undantagsvis avvika från partiledningens ståndpunktstagande och – som herr Königson – åstadkomma märkliga ting. Vissa regler om partiväsandet har lämnats, men de avser allenast begränsade områden, såsom rätt till statligt understöd och visst skydd för partibeteckning.

I statsvetenskaplig forskning har intresse ägnats åt partiernas sätt att fungera – men mera systematiska och bredare upplagda undersökningar kan vara motiverade.

De organiserade partiernas förhållande till de röstberättigade är härvid ett ämne av intresse. Partiernas fasta medlemskadrar representerar endast en del av dem, som vid valtillfällen röstar på partiets kandidater och dess program. Dessa kadrar har rimligen en fastare anknytning till partierna än övriga väljare. Det blir då en väsentlig uppgift för de olika partierna att vid valen söka



fånga in de mera lätttrörliga massor, som ej har partibok. Ett hjälpmedel härvid är att söka inflytande över andra organisationer, över de olika, egentligen opolitiska folkrörelser, som finnes. Det kan härtill fogas den reflexionen, att det endast är den förstnämnda gruppen som kan utöva något egentligt inflytande inom partiapparaten, vid provröstningar, vid kandidatnomineringar, på partistämmor etc.

Det finnes åtskilligt annat att säga om ett parlamentariskt system. Kritik har ur många synpunkter riktats mot det svenska. Man har t.ex. betonat det otillfredsställande i att besluten fattas av riksdagsmän, vilka utsetts vid ett tillfälle då senare aktuella frågor ej alls var föremål för de väljandes intresse. Ett mera direkt folkligt inflytande har därför krävts. En form för detta är *folkomröstningen*. Denna infördes hos oss i den rådgivande omröstningens form efter det första världskriget. Man kan knappast säga att institutet hävdade sig väl hos oss, även om det räddat oss från det totala alkoholförbudets elände. Andra former är folkinitiativ och referendum. Men många har varit måna om att bevara riksdagsmännens makt under mandatperioden. Våra senaste grundlagsfäder har ock lyckats avvärja yrkanden på direkt demokrati. Likväl var kraven därpå starka, särskilt på borgerligt håll. Det må här erinras om det stora intresse som Elis Håstad hyste för det schweiziska statsskicket. Såväl FU som GLB ansåg likväl att folkomröstningsinstitutet var oförenligt med den parlamentariska demokratin. Men problematiken kvarstår och förtjänar fortsatt uppmärksamhet. Innebär ej de många opinionsundersökningarna, petitionerna och demonstrationerna exempel härpå?

Det må i detta sammanhang hänvisas till den kommunala utvecklingen. Här har frågan aktualiserats om kommunal folkomröstning kan tillåtas. Kan kommun ge anslag för utförande av opinionsundersökningar bland sin befolkning i en eller annan aktuell fråga? Även här har det ökande avståndet mellan förvaltning och medborgare, som följt kommunsammanslagningarna åt, föranlett krav på direkta opinionsyttringar.

Ett annat problem rör förhållandet mellan den folkvalda riksdagen och de många sammanslutningarna i vårt land. Här möta fackliga organisationer och intresseorganisationer av olika slag. Det var visserligen under arbetet på en ny författning klart, att vårt statsrättsliga system ej heller framgent skulle bygga på en korporativistisk grund. FU uttalade sålunda, att ett sådant system ej är förenligt med demokrati. Denna

avvisande hållning riktade sig mot tankar, som under 1930- och 1940-talen varit aktuella även i vårt land; förebilder från Italien och Tyskland hade här och var gjort intryck. FU ville liksom senare GLB i stället slå vakt om den politiska demokratin på den allmänna och lika rösträttens grund.

Desto viktigare är nu att realistiskt klarlägga förhållandet mellan statens organ och organisationerna. Dessa har sedan länge tilldragit sig forskningens intresse. Gunnar Heckscher och Halvar Sundberg intresserade sig för dem. Lars Foyer ägnade en undersökning åt ämnet, i SOU 1961:21. Intresset var länge främst inriktat på organisationsväsendets institutionaliserade former i den offentliga förvaltningen. Åt dess betydelse för politikens utformning och de fattade besluten har senare större intresse ägnats. Nils Elvander har i sina studier tagit upp dylika problem.

Elvander ser samspelet mellan organisationer och riksdag så som att de förra försvarar olika särintressen, men de politiska lösningarna sker i partier och riksdag. Men organisationerna kan även företräda bredare intressen är de krasst egoistiska (dessa senare var starkt framhållna av FU, a.a. s. 52 ff.)

Idag kan vi anteckna organisationernas ökande betydelse som remissinstanser, som initiativtagare till lagförslag m.m. som parter i överenskommelser om politiska och ekonomiska lösningar, som påtryckningsgrupper i riksdag och förvaltning. Det är frestande att särskilt erinra om den s.k. Harpsundsdemokratin och Tage Erlanders regeringsperiod.

Institutionaliserat är organisationernas inflytande även i sena tiders regler om representation i de styrelser, som ställts vid sidan av verkscheferna i de stora myndigheterna, i länsstyrelser och centrala ämbetsverk.

Mot denna bakgrund är det påfallande att inte ett ord i RF ägnas åt den verklighet, som organisationerna utgör. Här har forskningen alltjämt uppgifter.

I ett hänseende rymmer RF dock stadganden, som avser medborgerlig självverksamhet vid sidan av den som äger rum inom den statliga ramen. Jag syftar här på kommunerna, som kommit att nämnas i ett flertal stadganden. De ger vissa garantier för kommunal självstyrelse i RF 1:5, enligt vilket grundlagbud "beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar", och kommunernas beskattningsrätt för sina uppgifter slås fast.

Men den närmare innebörden av denna självstyrelse följer ej av RF. Problem, som i dag rymmes här, är, som nyss nämnts, främst föranledda av kommunsammanslagningarna och den ökande distansen mellan en byråkratisk förvaltning och medborgarna. De har påtagliga samband med konstitutionen, men de återspeglas ej i denna. De kan därför sannerligen vara förtjänta av forskningens uppmärksamhet. Av stor aktualitet är även frågor om de kommunala uppgifternas omfattning och om gränserna för den kommunala beskattningsmakten. Som bekant har finansministern på olika sätt begränsat denna. Problem finnes även i fråga om vilka uppgifter lagstiftaren verkligen kan eller bör föra över på kommunerna, vilkas ekonomiska bördor därmed kan ökas eller minskas. I den kommunala ekonomin är f.ö. ej endast skatterna av intresse utan allehanda avgifter och bidrag.

Låt oss emellertid återgå till riksdagens utväjlning och organisation, reglerna om riksdags-skicket. En av de större nyheterna under reformarbetet var att man övergav det tvåkammarsystem, vars motivering och funktion ägnats så mycken uppmärksamhet i en redan äldre statsvetenskaplig forskning liksom i en senare, såsom Olle Nymans arbeten därom.<sup>4</sup> Andra reformer är valperiodens förkortning till tre år, gemensam valdag för riksdags- och kommunalval och 4 % spärren mot småpartier. De har alla kommit till efter ingående överväganden, delvis av taktisk-politisk innebörd. Här kan helt visst finnas anledning att undersöka reglernas verkan.

Ett förhållande är uppenbart. Riksdagen har ställts i mera omedelbart förhållande till valmännens opinioner. Utöver att mandatperioden förkortats till tre år har valresultatens omedelbara genomslagskraft förstärkts och den proportionella metoden ytterligare förfinats, bland annat genom nya regler om mandatfördelning. I en annan riktning kan den nämnda spärregeln mot småpartier verka. Den har redan fått en betydande faktisk återverkan på den politiska ställningen däri-genom, att ett mindre borgerligt (kristligt) parti blivit orepresenterat och ett ej obetydligt antal röster därmed gått förlorade.

Läran om folksuveräniteten och riksdagens centrala ställning i statslivet har föranlett ej blott ovan angivna reformer utan även väsentligt ändrade regler om statschefen, regeringen, förvaltningen och domstolarna.

*Statschefen* är alltså en monark. Frågan om republik eller monarki har fått sitt svar. Men den

valda lösningen har medfört att statschefens ställning reglerats på ett sätt, som kanske ej kommer att visa sig tillfredsställande. Monarken har förlorat befogenheter, som normalt tillkommer en statschef, såsom utseende av statsminister och rätten att upplösa riksdagen. Den förra uppgiften har fått gå till riksdagens talman – en säregen lösning, då denne är en partipolitiker; den senare uppgiften har gått till statsministern, vilket innebär fara för alltför stor maktkoncentration. Monarken är ej heller närvarande vid de konseljer, som nu kallas regeringssammanträden. Kvar står representativa uppgifter samt de funktioner vilka ej anges i RF men som följer av folkrättens regler; de kan svårligen ändras genom nationell lag.

Man kan nu å ena sidan fråga sig om den svenske kungen kan förvärva den auktoritet, som vi kan komma att behöva i ett krisläge. Det är frestande att erinra om de Gaulles reflexioner över auktoritet och om den negativa effekten av det franska presidentämbetets svaghet under krisen 1940.<sup>5</sup> Å den andra sidan kan man konstatera, att vännerna av republik ej heller låtit sig nöjas med det vunna resultatet; tydliga tendenser att fortsätta utvecklingen i önskad riktning kan märkas, just med utgångspunkt i den konstruktionen att monarken allenast är en riksdagen underordnad befattningshavare – där ligger ett spänningsmoment i förhållande till att Sverige alltså är en monarki.

Överhuvudtaget erbjuder rättsutvecklingen i närliggande länder åtskilliga intressanta aspekter på statschefens ställning. Av intresse är härvid även, att vår statsrätt ännu står kvar vid den uteslutande manliga tronföljden, medan kvinnlig arvsrätt till tronen eljest införts, t.ex. i Danmark. Debatten härom är tydligen inte ännu avslutad i vårt land. Framför allt kan presidentämbetenas utveckling, som i Finland, skänka en intressant belysning av statschefens uppgift.

För dagen praktiskt mera viktiga är de nya reglerna om *regeringsmakten*. I RF har nu först och främst parlamentarismens princip kodifierats. Men parlamentarism kan och har i vårt land – som Olle Nyman i flera intressanta arbeten beskrivit<sup>6</sup> – innebära ganska olika ting. Den kan t.ex. vara en majoritetsparlamentarism eller en minoritetsparlamentarism. Den kan kräva positivt godkännande eller allenast ett passivt tolererande. RF kräver ett majoritetsbeslut för framtvängande av en regeringskris. Tydligt tänker man sig ännu ett fungerande flerpartisystem. Möjligheten för en minoritet att framtvänga

omröstning om misstroende är en betydelsefull nyhet.

Men den regering, som vi har, är sannerligen inte ett regerande riksdagsutskott, som man skulle kunna tro med ledning av grundlagens principiella uppläggning. Dess verkliga ställning kan svårligen utläsas ur grundlagstexten. Den sammanhänger med statsministerns och hans kollegers förankring i partiväsendet, där folkrepresentanterna lätteligen kan komma att underordnas ledningen. Vad regeringsmaktens innehav betyder kan kanske lättast klarläggas med termerna utnämningssmakt, makten över utredningsväsendet och över de stora anslagsbeloppen. Här om kan ytterligare forskning bringa ökad klarhet.

Under förarbetena för den nya RF tilldrog sig regeringens arbetsbörda och arbetsformer stor uppmärksamhet. FU ville närmare reglera dessa ämnen men GLB lämnade dem till större delen obestämda. FU:s förslag till olika beslutsformer, för konseljärenden, ministerial- och statsrådsärenden etc, avvisades, säkerligen på goda grunder. RF överlåter nu åt varje regering att utforma sina regler. Klart är dock att – i varje fall i princip – ministerstyrelse alltjämt ej finnes annat än i vissa undantagsfall samt att ärendena skall behandlas kollegialt vid regeringsammans träden. Men inga regler har lämnats om beredningens former, ej heller om röstning i regeringen.

Som ofta knyter sig dock intresset främst vid de verkliga förhållandena i regeringsarbetet. I hur stor omfattning finnes i verkligheten ministerstyrelse, hur stort är finansministerns inflytande eller statsministerns? Säkert finnes här uppgifter för forskning.

Ej heller har RF preciserat vad som är regeringsärende och vad som kan avgöras på lägre nivå. Strävandena att decentralisera beslutanderätt har varit starka. Men vilka är resultaten och effekterna härav? Vilka ytterligare möjligheter att avlasta regeringen från ärenden finnes och efter vilka principer bör det ske?

Den *förvaltningsorganisation*, som lyder under regeringen, var i äldre statsrätt och ännu i 1809 års RF föremål för mycken uppmärksamhet. Byråkratins organ och tjänstemännens anställningsförhållanden tillmättes en avsevärd betydelse för förvaltningens kvalitet och därmed för medborgarnas rättssäkerhet och trivsel. Avsevärda garantier gav stadgandena i den äldre RF §§ 28 och 36 om urval av tjänstemän och om anställningstrygghet samt det straffrättsliga äm-

betsansvaret. På dessa områden jäser och sjuder det. Sedan Wigforss släppt in förhandlingsrätten under 1940-talet, har det s.k. offentligrättsliga momentet försvagats. Med 1965 års tjänstemannalagstiftning har strejker och lockouter tillåtits; erfarenheterna har ej varit enbart goda. Likväl syftar man till att ytterligare vidga det privaträttsliga inslaget. Ämbetsansvaret i dess äldre form försvinner och ersättes av kollektivavtalsbestämmelser. Därmed förändras även JO ämbetets ställning. Nya regler om anställningsskydd för hela arbetsmarknaden medför svåra problem för all offentlig förvaltning. Får avskaffandet av § 32 en motsvarighet i den offentliga sektorn, kan § 3 i TML försvinna och därmed förbudet mot att avtala om arbetsledning, tjänsteorganisation m.m., tillsättningsgrunder och ansvar. Nya principer för utbildning och antagande av personal har redan utvecklats och får allt större betydelse. Kompetenskrav avskaffas, lagen om anställningsskydd medför liknande effekter.

Märkliga inslag i utvecklingen är även den starka representationen i förvaltningsorganen för fackliga och andra organisationer liksom de motsvarigheter till företagsdemokrati, som vuxit upp i den statliga och kommunala förvaltningen.

Inom den offentliga sektorn har vi hittills fått vissa begränsade uttryck härför, såsom i den möjlighet som kommunallagen öppnar för kommun att medge försöksverksamhet med tjänstemannarepresentation inom nämnder, tillsvidare enbart med närvaro- och yttranderätt. Inom den statliga sektorn finnes nu vissa motsvarigheter med 1974 års lag om styrelserepresentation. Förutsättningarna för sådan arbetstagarrepresentation är emellertid helt andra i en demokratisk statsförvaltning än i den företagssamhet, där dylika först utbildats. Arbetstagarerna har redan genom den individuella röstsedeln haft möjlighet att vinna inflytande, låt vara av annan och i sak mera begränsad karaktär. Problemet rör därför även frågan om dubbelrepresentation. Sedan kommer de praktiska synpunkterna. Ur sådana kan det vara motiverbart att arbetstagarerna få en representation i vissa ämnen.

Den nya RF:s fäder har emellertid inte ägnat mycken uppmärksamhet åt förvaltningen och dess utveckling, som dock kan sägas ha även statsrättsliga aspekter. En mera vagt avfattad motsvarighet till den gamla RF § 28 möter dock, när 11:9 föreskriver att statlig tjänst skall tillsättas efter sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Vid vilka andra grunder kan då avseende fästas?

Tidigare debatt om förvaltningsmyndigheters ställning har emellertid fått en efterklang i den nya RF. Jag syftar här på det vittsyftande förbudet i 11:7 för riksdag, kommunala församlingar och myndigheter att bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall besluta i särskilda fall ifråga om myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun vid tillämpning av lag. Men även detta lagrum är så svårtolkat, att åtskillig forskning här kan vara motiverad ifråga om dagens praxis och dess relation till det handlingsprogram, som rymmes i lagrummet.

Lika liten – eller snarare än mindre – vägledning lämnar oss RF ifråga om den förr så kallade ”*dömande maktens*” ställning. Det hade varit av särskilt värde om denna bättre klargjorts. Redan de underliga misstankar, som yppats om domarnas påstådda klasspartiskhet och ensidiga rekrytering samt iver för lekmanndomare hade motiverat några klagoranden. Vad menar RF överhuvudtaget med ”domstol”? Begreppet borde preciseras redan i förhållande till förvaltningsmyndigheterna.<sup>7</sup> Nu får man närmast det intrycket att RF står på den felaktiga ståndpunkten, att jurisdiktion och administration är jämställda företeelser. Vilka myndigheter är domstol? Finnes det någon klar gräns till allehanda nämnder och kommissioner? Allt frågor av intresse redan när det gäller att tillämpa de vaga garantier, som RF i 11 kap lämnar för domarnas självständighet. Gustaf Petrén har i en intressant artikel i Svensk Juristtidning 1975 ställt ett antal frågor.

Sitt kanske mest märkliga utslag har teorin om riksdagens allmakt fått på *lagstiftningens* område. Den principiella utgångspunkten om folksuveränitet har här föranlett en regel om att lagstiftning ankommer på riksdagen (1:3 st. 2) Den teoretiska bakgrunden är uppenbarligen läror om den sanna demokratins utformning, som ej medger någon maktindelning; man jämför t.ex. Alf Ross statsrättsliga studier och reaktionen på sin tid mot fullmaktslagstiftning.

RF:s utformning på detta område är emellertid ur flera synpunkter förvånande. Man kan till en början konstatera, att grundlagen inte fastställer några klara gränser för lagstiftningsmaktens materiella område. Vi får blott veta att dödsstraff ej kan stadgas, ej heller landsförvisning eller förlust av medborgarskap eller retroaktiv strafflag (8:1). I övrigt är varje norm lag, som riksdagen väljer att beteckna med denna term. Den särskilda ideologi, som låg bakom lagtermen, är borta. Vi får dock en rad regler om att vissa normer måste ges

i form av lag. Lagform föreskrives nu i åtskilliga sammanhang, såsom i 8:2 (närmast motsvarande privaträtten) och 8:3 (närmast motsvarande den offentliga rätten) samt 8:5 (kommunallag). I övrigt har termen lag ingen relation till normernas materiella innehåll.

Ej heller arbetar RF med andra lagkategorier än grundlag och lag. Medan ännu FU i anslutning till vår äldre rätt uppställde flera olika lagkategorier vid sidan av grundlag känner GLB egentligen blott en. Påtagligt är att därmed åtskilliga förfaranderegler på lagstiftningens område försvunnit ehuru de inneburit avsevärda rättsskyddsgarantier.

Det dröjer emellertid inte länge förrän man ser att RF:s regler om riksdagens lagstiftningsmonopol till en del är en chimär. På olika vägar har man måst rätta sig efter det praktiska livets verklighet och medge lagstiftning av andra statsorgan än riksdagen. Men därmed har man blott skapat nya svårigheter.

Självklart är till en början att endast regeringen, inte riksdagen, innehar den utredningsapparat, som möjliggör framläggande av lagförslag. Men dessutom kan lagstiftningsmakten även formellt tilläggas regeringen.

I RF:s förarbeten säges nämligen att avsikten är att i trots av huvudprincipen behålla regeringens nuvarande handlingsmöjligheter på lagstiftningens område. Kommentaren är lätt att göra. Vad tjänade det till att skapa svårtillämpliga lagstiftningsregler utifrån en annan doktrinär ståndpunkt?

De vägar som man härvid gått är olika. Förvånande är att man under grundlagstiftningens gång infört begreppet regeringens primära lagstiftningsområde; här möter en väg. Men hur är ett sådant begrepp förenligt med huvudtanken, att all lagstiftning ankommer på riksdagen? Och vari består regeringens primära lagstiftningsområde? Svaret lämnas i RF 8:13, st. 1 och 2.

Enligt det förstnämnda stadgandet kan regeringen utfärda tillämplighetsföreskrifter. Sådana är givetvis nödvändiga i många fall för att överhuvudtaget kunna föra ut en lagstiftning i verkliga livet. Härtill är att lägga bl.a. stadgandet i 8:10 att regeringen kan meddela föreskrift om ikraftträdande mm.

RF 8:13, st. 2 återigen säger att regeringen kan utfärda föreskrifter, som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen. Att detta stadgande kan komma att vålla svårigheter i praxis är uppenbart. Det blir bl.a. fråga om tolkning av RF:s nyssnämnda lagstiftningsregler, vilka på vissa

områden kräver lagstiftning (t.ex 8:2, 8:3 och 8:5). Vad innebär det konkret?

Emellertid är än mer intressant än regeringens primära lagstiftningsmakt den regeringens kompetens, som kan grundas på riksdagens delegationsrätt. Här möter den omvända bilden mot GRF § 89. Medan tidigare konungen kunde avstå sin lagstiftningsmakt till riksdagen, kan nu denna delegera sin rätt till regeringen! Det är tydligen främst genom detta institut som regeringens lagstiftningsmakt skall kunna utvecklas. Institutet är i denna form nytt men kan sägas ha en förebild i äldre fullmaktslagstiftning. Förutsättning för delegation i det enskilda fallet är emellertid ett bemyndigande i lag.

Men delegationsmöjligheten är ej oinskränkt. Den är närmare preciserad i 8:3 och 8:7. Delegation är enligt dessa regler möjlig i följande fall: föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, men ej skatter, ej heller svårare straff än böter eller inskränkningar i medborgerliga rättigheter, utom viss tystnadsplikt. Lag om begränsning av de medborgerliga rättigheterna får ej heller utfärdas med stöd av delegering.

Det är anledning att hålla dessa föreskrifter i minnet. Söker vi tillämpa RF:s lagstiftningsregler på konkreta ämnen, dröjer det ej länge förrän vi trasslat in oss på ett betänkligt sätt. Låt oss anta att riksdagen vill åstadkomma en författning om förvaltningsförfarande. Kan detta ske allenast genom lag? Troligen faller den i intet hänseende in under 8:2 – privaträttens område. Faller den under 8:3, den offentliga rättens område? Blott om den rymmer åligganden för enskilda eller ingrepp i enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Om så är fallet kan normbildningen delegeras. Om ej kan regeringen förordna.

Finns det emellertid någon klar gräns mellan dessa områden? Vi skall komma ihåg att vi lever i en tid då gränsen mellan civilrätt och offentlig rätt i avsevärd grad suddas ut. Blandning förekommer.

Men även om den planerade författningen ej faller under 8:2 eller 8:3 kan svårigheter uppkomma. Problemet kompliceras nämligen än ytterligare av lagkraftsprincipen, uttryckt i 8:17. Lag får ej ändras eller upphävas annat än genom lag. Då vi redan har en förvaltningslag (FL av år 1971) kräver varje ny lagstiftning i ämnet riksdagens lagbeslut. Följden blir att denna allt fram-

gent måste stiftas av riksdagen – liksom tidigare. Enda sättet att förverkliga vad som sagts i förarbetena om lagstiftning skulle vara att upphäva FL och så att säga börja om från början under tillämpning av RF 8:3 och 8:7.

Vi kan ta ett annat exempel, nu från jakträttens område. Rör författningen rätt till fast eller lös egendom, hör den till riksdagens obligatoriska lagstiftningsområde. Likaså om den stadgar strängare straff än böter. Men rör den mera begränsade jaktföreskrifter kan lagstiftningen delegeras enligt 8:7 st. 1.

Då författningar ofta är av blandat innehåll torde även nyss angivna linjer för gränsdragning mellan lag och förordning bli tämligen svårtillämpade.

Reglerna om delegation av riksdagens lagstiftningskompetens blir ej lättare att tillämpa därför att något klart svar ej lämnats på frågan om delegationens innebörd. Hur preciserad måste den vara eller snarare, hur opreciserad får den vara? Härom rymmer RF intet stadgande. Lagtexten sätter sålunda ej någon gräns för delegationsbeslut av vid natur och allmän art. Men i förarbetena säges, att delegation ej bör äga rum i sådan form, att den får ett brett utrymme. Det kan även sägas ligga i delegationsbegreppets natur, att ett delegationsbeslut skall tolkas restriktivt.

Frågan har redan aktualiserats på ett märkligt sätt i den nu ryktbara prop. nr 8 till årets riksdag. (Frågan kan bli än mera svår att besvara därför att den kan kopplas samman med problem om lagkraftens princip.)

Till sist får de nya lagstiftningsreglerna en märklig följd därigenom att de ofta måste sammanställas med den nyss nämnda rättighetskatalogen i RF kap. 2. Man har utformat rättighetskatalogen med en viss bredd – kanske i det trygga medvetandet att ytterst få av dessa s.k. rättigheter är absolut skyddade. De kan ju alla begränsas genom lagstiftning av riksdagen, däremot ej genom delegerad lagstiftning av regeringen.

Men detta innebär att de garanterade rättigheterna ej kan vara begränsade genom oskriven rätt. Medan så tidigare var fallet måste nu positivt uttryckta regler föreligga. Tidigare kunde tystnadsplikt anses vara för handen i viss fall till följd av någon oskriven rättsregel, sedvana eller "sakens natur" eller lagstiftningens "grunder". Så är ej längre möjligt. Detta har ställt vissa problem, som aktualiserades på ett märkligt sätt i den nyss nämnda prop. 1975 nr 8 och under dess riksdagsbehandling.

De många problem, som lagstiftningsreglerna kommer att erbjuda – och som man kan förmoda ej i hela sin vidd skymtat för grundlagstiftaren – kan ytterligare komma att åt *lagprövningsproblematiken* ge ett nytt innehåll. GLB undvek visserligen att reglera domstolarnas lagprövningsrätt – men den anses likväl föreligga. Ur materiell synpunkt kanske den nu kan sakna större betydelse. Men från en formell utgångspunkt kan domstol svårligen underlåta att pröva om en författning utfärdats av rätt statsorgan. Härrör den från regeringen blir frågan om ämnet hör till regeringens primära lagstiftningsområde. Detta är vagt angivet och kan erbjuda tolkningsproblem. Har författningen åter byggt på en delegation, blir frågan om denna har stöd i RF.

Vilka problem kan ej dessa frågor föranleda? Den debatt, som tidigare förts i vår doktrin om lagprövningsrätten av många författare, senast av Gustaf Petrén och mig (Statsvetenskaplig Tidskrift 1964 och 1965) får nu föras från andra utgångspunkter, varom Rune Lavin lämnat en förhandsorientering i Förvaltningsrättslig tidskrift. 1973, s. 11.

Samtidigt som lagstiftningsmakten i princip koncentrerats hos riksdagen har flera av de garantier för lagstiftningsarbetets kvalitet raserats, som tidigare funnits och till en del upprätthållits av domstolarna.

Efter 1809 medverkade HD i lagstiftningen som remissinstans med hög auktoritet, en instans som 1909 efter RegR:ns tillkomst förvandlades till lagrådet. Dess granskning var av kvalitetsmässig art. Tydligt har den känts besvärande för departementen. Under återopande av att den tog alltför lång tid är den icke längre obligatorisk inom de områden, där den så varit, framför allt ifråga om allmän civil- och kriminallag. Hörandet av lagrådet skall i stället bero av regeringens beslut i varje särskilt fall – eller nu enligt RF eventuellt av ett riksdagsutskotts beslut.

Det är påfallande att antalet lagrådsremisser för varje år efter den nämnda reformen sjunkit, till att nu vara blott en bråkdel av vad tidigare var fallet. Förhållandet är så märkligt, att årets KU påtalat det.

Ett annat förhållande av betydelse är lagutskottens ändrade ställning. I deras uppbyggnad och praxis låg tidigare avsevärda garantier. Hur blir nu läget efter den stora reformen av utskottsväsendet? Även här torde finnas plats för forskning.

Det nyss sagda leder över till ett stort ämne, nämligen det så livligt omstridda kapitlet i RF om mänskliga rättigheter. Här har åtskilliga inlägg gjorts under grundlagstiftningsarbetet och i riksdagen. Debatten är långt från slut; ett nytt förslag har enligt ett kompromissbeslut 1974 utarbetats av en särskild kommitté, som ej kunnat enas därom. Problemen är många. Ett vetter mot den internationella rätten, relationen till de förklaringar som antagits av FN och de avtal som slutits inom FN:s ram och Europarådets.

Andra avser preciseringen av de begrepp, som nyttjas. Vad betyder skyddet mot tvång att tillhöra viss förening, vad innebär demonstrationsrätt? Vilket skydd finnes för medborgarnas integritet? Vad innebär datalagen? Framför allt, vilket egendomsskydd finnes och hur förhåller det sig till socialistisk politik och jämlikhetssträvanden, till skattepolitik och de sociala understöden? Det är stora frågor, liksom de arbetsrättsliga problemen, som blott tangeras i RF.

Och slutligen – vad skall gälla om frihetsstraff och frihetsberövanden av administrativ karaktär? Frågeställningen för över till den pågående debatten i socialrätt om tvångsångripandenas karaktär och önskvärdhet eller skadlighet på barnvårdens och nykterhetsvårdens områden.

Innan vi lämnar normbildningen – eller lagstiftningens områden – må påpekas, att ett av de många kapitel, som lämnats oreglerade, avser den statsrättsliga nödrätten. Ämnet betraktades länge som inaktuellt i våra små och fredliga förhållanden. Annat var det i de stora staterna, där t.ex. Weimarförfattningen av år 1919 hade ett berömt och ödesdigert stadgande i saken. Men gång på gång har även svenska domstolar och myndigheter, politiker och regeringsledamöter måst komma i kontakt med problematiken, vare sig man stått inför en juridisk situation som måst lösas vid sidan av eller i strid mot lagen – eller Sträng i något av sina lynnesutbrott vägrat att snubbla över paragrafer – eller man måst tillgripa mer eller mindre lyckade lösningar vid någon terrorkupp. Här föreligger nu en ej obetydlig litteratur även på svenskt språk; nämnas må t.ex. Jacob Sundbergs uppsatser om flygplanskapningarna.

Lagstiftning vetter även mot folkrätt, allmän folkrätt och traktaträtt. Även här lämnar RF viktiga frågor obesvarade. I enlighet med äldre statsrätt regleras visserligen förhållandet mellan riksdagens och regeringens traktatmakt, men vad gäller om regeringen överskrider sin behörighet? Och hur är förhållandet i vårt land mellan

traktat och intern lag? Här föreligger inget klarläggande i rättspraxis och ej heller i RF, något som är påfallande vid en jämförelse med andra nutida konstitutioner.<sup>8</sup>

En väsentlig lucka i svensk statsrätt må till sist observeras. Det är avsaknaden av rättelsemöjlighet och rättslig kontroll av regeringens beslut. Det kan ej uteslutas, att regeringen kan fatta ett beslut, som ej är lagligt och som är av den innebörd, att det ej kan göras till föremål för allmän domstols prövning. KU:s kontroll är ofta ineffektiv, ty den kan vara politiskt bestämd. Den kan ej heller innebära vare sig ändring av beslutet eller skadestånd. På detta viktiga område torde forskning under jämförelse med utländsk statsrätt vara önskvärd.

I detta samband kanske några ord även må ägnas det för en del år sedan världen över så starkt uppmärksammade JO-ämbetet. Här finnes åtskilligt att övertänka. För flera år sedan tillät jag mig att anlägga kritiska synpunkter på dåvarande JO – Bexelius' – vittgående praxis att ej åtala. Gustaf Petrén har – med större praktisk erfarenhet av JO ämbetets verksamhet – därefter utfört en motsvarande kritik. Jag tror att den frågeställning, som ligger häri, kunde och borde vetenskapligt behandlas. Den har fått en ökad aktualitet sedan ämbetsansvaret begränsats och ersatts av regler på kollektivavtalsrättslig grund. Andra problem för JO-ämbetet är det förhållandet att vi begåvats med trenne JO – och att de kan yppa motstridiga meningar i en och samma rättsfråga, något som är förvillande och kanske ej riktigt bra för ämbetets auktoritet.

Slutligen är frågan hur JO-ämbetet skall kunna bemästra den överväldigande mångfald av ärenden, som nu strömmar in. Kanske har detta uppsving ett samband med den praxis, som Bexelius lanserat att ge uttalanden om rätt och praxis, utan att åtala. Resultatet kan ju lätt bli att folk väntar sig att få en vägledande förklaring på ett snabbt och enkelt sätt – något som ingen JO i

världen i längden kan klara av. Här tror jag att även en vetenskaplig undersökning – som kan göras i lugn och ro utan press av ämbetets löpande göromål – skulle kunna vara av värde. Frågorna har redan uppmärksammats av en statlig utredning,<sup>9</sup> men kommer säkerligen att föranleda ytterligare debatt.

Är lagstiftningen – normbildningen – den ena huvuduppgiften för riksdagen, är *beskattnings* och *finansmakt* den andra. Ur statsrättslig synpunkt anmäler sig många problem här. Givetvis är själva skattebegreppet ett, programbudgetering och myndigheters handlingsramar ett annat. Riksbankens ställning och bankledningens ansvar rymmer andra frågor, som varit akutella under senare år men ej blivit klarlagda. Även här torde en forskning på komparativ grund vara ägnad att berika vårt vetande.

Vad jag här nu anført är avsett som uppslag för en debatt, ej som kritik av ett lagverk. De ämnen, som kan tas upp i sådant sammanhang är många. Man kan ha olika meningar om lämpligheten att reglera vissa ämnen. Men debatt kan alltid bli givande. Jag har därför sökt göra en vidsträckt resa utmed horisonten.

#### Noter

- <sup>1</sup> Valtiosääntökomitean välimietintö 1974, Komiteanmietintö 1974:27, Helsingfors 1974.
- <sup>2</sup> Se om den senare litteraturen *Rolf Karlbom*, Bakgrunden till 1809 års regeringsform (1964) och den därav föranledda debatten.
- <sup>3</sup> Se t.ex. stadgande om dispensmakten, varom Håkan Strömberg erinrat. (Svensk Juristtidning 1972 s. 778 ff.)
- <sup>4</sup> Tvåkamarsystemets omvandling. Samhälle och riksdag (1966).
- <sup>5</sup> Se t.ex. dennes "Le fil de l'épée", kapitlet om le prestige, Jfr hans memoarer.
- <sup>6</sup> Parlamentarismen i Sverige (1966).
- <sup>7</sup> Ett sent arbete om dessa frågor är Rune Lavins Domstol och administrativ myndighet (1972).
- <sup>8</sup> *Jägerskiöld*, Folk rätt och inomstatlig rätt (1954).
- <sup>9</sup> SOU 1975:23.

# Statsvetenskaplig forskning kring den nya grundlagen

AV NILS STJERNQUIST

Christian Naumann, då välbeställd akademisekreterare vid Lunds universitet, sedermera känd statsrättsprofessor i Lund och sin tids Malmgren och därefter verksam i många år som justitieråd, skrev den 9 februari 1844 ett brev till Hans Järta och utbad sig "åtskilliga upplysningar och råd", eftersom han var "sysselsatt med ett litet arbete i Sveriges statsrätt". Vad Järta upplyste Naumann om vid deras samtal har denne återgivit i del I av "Sveriges statsförfattningsrätt", som började utkomma just 1844. Järta berättade bl. a. om Blekingelandshövdingen Anders af Håkanson och om att denne 1809 satt sig "i besittning av förtroendet" att utarbeta förslag till ny regeringsform, ett förslag som betecknades som "en förklarad säkerhetsakt".

Hans Järta var då en gammal man, som i missmod lämnat sin plats i statsrådet och sin landshövdingestol, djupt besviken över den riktning som utvecklingen tagit. Men Naumanns hänvändelse till Järta och tilltro till dennes uppgifter är betecknande för den auktoritet som Järta länge åtnjöt i sin som det allmänt troddes egenskap av regeringsformens fader. Om hur det gick till vid tillkomsten av 1809 års regeringsform har Järta vidare berättat i en flitigt citerad uppteckning från 1832, publicerad av Axel Brusewitz i Historisk Tidskrift 1915. Det Håkanson-ska förslaget karakteriseras här som icke antagligt. Konstitutionsutskottet utarbetade sitt förslag till ny regeringsform på 14 dagar. "Dagligen under tio till tolv timmar fortdrevs utskottets överläggningar, och blott den återstående delen av dygnet hade sekreteraren att använda till redaktion av de beslutade pragraferna, vilka merendels den följande dagen justerades".

Den bild som Järta tecknade av hur det gick till vid tillkomsten av 1809 års regeringsform blev länge dominerande. Som den samvetsgranne forskare han var började Naumann emellertid leta efter det Håkanson-ska förslaget. Först 1872

fick han tag på ett exemplar, och han avtryckte det omgående i sin Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning. Den som förmedlade exemplaret var Hans Järtas son, hovrättsrådet Fredrik Järta, som hämtade det ur sin fars efterlämnade papper. I andra upplagan av del I av "Sveriges statsförfattningsrätt", publicerad 1879, konstaterar Naumann, att omdömet att Håkanson-ska förslaget var en förklarad säkerhetsakt var "orättvist".

Hur man nu än karakteriserar det Håkanson-ska förslaget, är det uppenbart att det utgör ett helt grundläggande förarbete till 1809 års regeringsform. Återupptäckten av förslaget verkade som en chock, som vanligt är när tilltron till auktoriteter sätts i gungning. Den gav upptakten till forskning kring tillkomsten av 1809 års regeringsform och till en lång diskussion om hur det egentligen gick till, när regeringsformen beslöts. I hög grad kom av naturliga skäl Järtas roll att stå i förgrunden för diskussionen. År 1890 publicerade Magnus Sandegren sin avhandling "Till historien om statsvälningen i Sverige 1809", som alltjämt kan betraktas som ett grundläggande arbete. Det senaste inlägget är Georg Landbergs inträngande levnadsteckning över Järta i Svenskt biografiskt lexikon (1974).

Denna lilla översikt över forskningen kring tillkomsten av 1809 års RF kan lära oss åtskilligt, när det gäller planering av forskning kring tillkomsten av 1974 års. På grund av att man satte i gång så sent gick mycken dyrbar tid förlorad. De inblandade han glömma och få fel perspektiv på tingen. Det blev omöjligt att göra en regelrätt inventering av materialet. Och på grund av auktoritetstro och brist på kritiskt sinne kom man snett. Dessa misstag får nu inte upprepas. Det gäller alltså att intervjua Jörgen Westerståhl, Rune Berggren och Erik Holmberg i tid och inte dröja därmed så länge som Naumann i sitt fall gjorde. Mans minne är visserligen kort, och de



närmaste inblandade torde redan nu ha glömt årskilligt. Men det går alltså att med hjälp av lagtextutkast och övriga bevarade handlingar rekonstruera minnet och händelseförloppet. Det är dock hög tid att sätta i gång med en första kartläggning.

Låt mig innan jag kommer närmare in på forskningen kring den nya grundlagen dröja ännu något vid forskningen kring den gamla, för att se om vi därifrån kan hämta ytterligare stödjepunkter och vinna ytterligare lärdomar.

Man kan säga, att forskningen kring 1809 års RF i övrigt länge var till stora delar statsrättsligt betonad och inriktad på tolkningsfrågor, som hängde ihop med aktuella politiska tvistefrågor. Redan tidigt blev det diskussion om regeringsformens bestämmelser om finansmakten, om anslagens karaktär och riksdagens möjlighet och rätt att budgetvägen få inflytande över förvaltningen, om statsrevisionen och riksdagens kontroll över budgeten och förvaltningen över huvud. Forskningens intresse för området har varit påtagligt, och jag kan hänvisa till Nils Herlitz, "Riksdagens finansmakt" (Sveriges riksdag, 12, 1934) och till Gunnar Hesselén, "Riksdagens revisorer" (Sveriges riksdag 16, 1935) som alltså är standardböcker på området.

Redan tidigt kom också frågan om ministeransvarigheten, om statsrådets ställning till kungen och till riksdagen att dryftas. Parlamentarismens definitiva genombrott 1917 minskade inte intresset, snarare tvärtom. Här föreligger en delvis minutiös kartläggning, till stora delar inriktad på att klarlägga det faktiska händelseförloppet vid ministärkriser och ministärbildningar, alltifrån Ivar Anderson, "Oppositionen och ministeransvarigheten (1917) och Leif Kihlberg, "Den svenska ministären" (1922), över hela Axel Bruswitz' Uppsalaskola med Gunnar Heckscher, "Konung och statsråd i 1809 års författning" (1933) och alla de många ministäravhandlingarna. Det senaste bidraget på området är Henrik Hermeréns nyss ventilerade avhandling om "Regeringsbildningen i flerpartisystem" (1975). Det är tvivelsutan en imponerande insats som Uppsalaskolan här gjort i sitt slag. Man får endast beklaga, att det sammanfattande arbetet inte kom ut på grund av Gunnar Gerdners för tidiga frånfälle.

Med representationsreformen 1866 infördes ett instrument, som mycket snart gav upphov till en infekterad politisk-statsrättslig debatt, nämligen den gemensamma voteringen. Den politiska

striden rörde sig framför allt kring frågan om grundskatterna kunde upphävas efter beslut i gemensam votering, dvs om man kunde köra över första kammaren. Striden bedarrade efter hand, och man kom fram till en relativt fast praxis. Huvudorsaken till lugnet var dock givetvis den minskande och efter hand relativt obetydliga skillnaden och motsättningen mellan kamrarna. Huvudarbetet är Einar J:son Thulins "Sammanjämkning och gemensam votering" (Sveriges riksdag, 10, 1935 – se också SOU 1963:17 s. 112 ff).

Under 1800-talets senaste decennier kom frågan om området för konungens ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt att bli en politisk stridsfråga mellan regeringen och riksdagen. Regeringsformens bestämmelser var luddiga och svårtolkade och gav därför goda utgångspunkter för riksdagen i dess strävan att inskränka området för den kungliga lagstiftningen. Praxis var visserligen relativt fast, men riksdagen ville flytta fram sina positioner. En utförlig analys av grundlagsbestämmelserna och en noggrann kartläggning av praxis och av den politiska striden föreligger. Jag kan hänvisa till Gabriel Thulin, "Om konungens ekonomiska lagstiftning (1890)", Nils Herlitz, "Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag" (1926–30) och till Robert Malmgren, "Riksdagen och lagstiftningen (Sveriges riksdag, 14, 1934).

Forskningen kring 1809 års RF har således i hög grad varit statsrättsligt betonad. Man har velat klarlägga den rätta innebörden av regeringsformens bestämmelser på skilda områden. Men man har hela tiden också varit inriktad på en kartläggning av det faktiska statsskicket eller, som det brukade uttryckas, det levande statsskicket, de delar alltså där grundlagen teg stilla eller där praxis stod i strid med grundlagens bestämmelser; dessa uppfattades som döda bokstäver. Det har enligt min mening också varit fruktbart att se striden om den rätta tolkningen av grundlagens bestämmelser som ett led i den politiska kampen och i den politiska beslutsprocessen, där forskarna trodde sig uppträda som vetenskapsmän som satt inne med den objektiva sanningen men där de i själva verket deltog i den politiska striden.

Det är all anledning att anta att även forskning kring 1974 års RF kommer att initieras av tolkningstvister angående den rätta innebörden av grundlagen, vilka uppstått i den politiska striden. Vi har t. ex. redan sett en diskussion uppstå, om efter den nya regeringsformens ikraftträ-

dande ministären Palme, som en gång utsetts av framlidne kung Gustaf VI Adolf, är legitim. Anledningen till att den inte skulle vara det är att statsministern inte som regeringsformen säger har sitt mandat från folket via riksdagen och å riksdagens vägnar från talmannen. Nu kan det visserligen sägas, att 1974 års RF är väsentligen klarare än sin föregångare och alltså vida mindre inbjuder till tolkningstvister. Därtill kommer att bakom den nya regeringsformen ligger utförliga motiv. Men alltjämt finns det kvar områden, där tolkningen och tyckandet har friare händer. Jag tänker särskilt på regeringsformens kapitel om "lagar och andra föreskrifter".

Jag får väl inte lämna forskningen kring 1809 års RF utan att nämna de inlägg och undersökningar, som gjorts i frågan om regeringsformen till sin karaktär var nationell eller om idéerna och mönstren hämtats utifrån. De första inläggen kom även här från Hans Järta. I sin berättelse från 1832 om tillkomsten av 1809 års RF säger han, att regeringsformen, redan då den stiftades, saknade nyhetens behag. "Den var ej tillskuren efter någon av de samhällskostymer, som då var moderna i det övriga Europa, utan efter den åldriga svenska dräkten med bondtröjan närmast livet. Och nu", fortsätter Järta, "sedan en ädel generation, som då jollrade i kolt eller vaggga, hunnit växa upp till myndighet att tala ur mustascherna, huru skulle väl den vilja tillåta Carl Johans folk att visa sig i en sådan dräkt inför belgier och fransmän". Och han tillade, att det förekommit honom "ganska naturligt, att dessa ungdomsraska statsmän tadlat 1809 års regeringsform". Han hade "ej väntat, att de skulle förälska sig i gamla lagar mera än i gamla flickor eller anse det vara mindre lätt att efter främmande mönster förändra ett folks styrelseordning än ett regementes uniform".

Pontus Fahlbeck tog upp traditionen från Järta och myntade uttrycket, att 1809 års RF är Sveriges historia omsatt i lagparagrafer. Med Brusewitz kom en helt annan syn på karaktären av 1809 års RF: influenserna till byggnadsstilen kom från Montesquieu. Lagerroth åter anslöt sig till den äldre uppfattningen men med stark betoning av det frihetstida arvet, och diskussionen har därefter gått vidare med inlägg av bl. a. Rolf Karlbom, Georg Andrén och Georg Landberg.

Det är knappast att vänta att en motsvarande diskussion kommer att uppstå kring den nya regeringsformen. Visserligen har åtskilliga punkter i densamma internationella förebilder: Misstroendeförklaringsinstitutet, riksdagen som ensam

lagstiftare, fri- och rättigheterna, där mönstret från den europeiska kontinenten och från Europarådskonventionen är påtagligt. Men å andra sidan är det uppenbart, att 1974 års RF till mycket stora delar bygger på sin föregångare och genom denna på tidigare svenska regeringsformer.

Den forskning kring 1974 års RF, som är att vänta från statsvetenskapligt håll och som kan anses naturlig och önskvärd, avser dels regeringsformens tillkomst, dels vad som hände sedan regeringsformen trätt i kraft.

Vad *tillkomsten* beträffar föreligger ett utomordentligt omfattande skriftligt material, som kan bearbetas med kvantitativa och kvalitativa metoder av olika slag. Författningsutredningen hade 33 utkast till sitt förslag till ny regeringsform förutom ett stort utredningsmaterial i övrigt. Grundlagberedningen efterlämnade hyllmeter med utredningar och förslag. Fri- och rättighetsutredningen är nu uppe i åtskilligt över 100 PM. Betänkandena är många. Remissmaterialet är rikhaltigt och föreligger till stora delar sammanställt. Ett vidlyftigt riksdagstryck av relevans för frågan finns. Pressdiskussionen är punktvis överflödande och synpunktsrik men till stora delar knapphändig och av mindre intresse. En del av de politiska beslutsfattarna (utredningsledamöter och partiledare) torde ha fört anteckningar. En viss början till historieskrivning föreligger. Särskilt bör nämnas Sven Svenssons "Enkammarriksdag" (1970), som ser på kammarreformens tillblivelse genom den drivne tidsningsreporterens glasögon och som lämnar åtskilligt med inside-information.

Materialet är i själva verket så överflödande, att ymnigheten måste vålla problem. Det är alltid lättare att få fram en ny författning, när de yttre förhållandena är sådana, att de pockar på en snar lösning. År 1809 var det både krig och revolution. Man hade helt enkelt inte tid att vänta, att utreda, att producera utkast och PM i någon större utsträckning. Bristen på material kan givetvis vara besvärande för forskningen, men förenklar å andra sidan hanteringen. Endast en gång tidigare i vårt lands historia har en ny författning tillkommit under lugna yttre och inre förhållanden. Det var kungabalken i Magnus Erikssons landslag. Landslagen utarbetades av en kunglig kommitté under en femårsperiod vid 1300-talets mitt. Men då var varken boktryckarkonsten, stencileringsapparaterna eller fotokopieringsapparaterna uppfunna.

När man är mitt uppe i ett händelseförlopp, är det ofta svårt att se när de väsentliga avgörandena kommer, när bindingarna de facto föreligger och när positionerna förändras. Nu tror jag emellertid att det förflutit så lång tid, att perspektivet är någorlunda klart. Det är, som det har sagts, tydligt att valutgångarna, medan utredningsarbetet pågick, har haft betydelse. Men jag har ej sällan haft det intrycket, att slumpen spelat in.

Enligt min mening förtjänar följande punkter att särskilt observeras vid en kartläggning av händelseförloppet vid den nya regeringsformens tillkomst:

1. *Beslutet att tillsätta författningsutredningen.* Valsystemet, kammersystemet och folkomröstningsinstitutet var i början av 1950-talet ämnen, där meningarna bröt sig mellan partierna. År 1953 väcktes motioner av fem kända yngre socialdemokrater, Valter Åman, Ulla Lindström, Rolf Edberg, Ossian Sehlstedt och Gösta Netzén med begäran om en samlad och förut-sättningslös översyn av principerna och formerna för den parlamentariska demokratin och den författningsmässiga ramen för vårt parlamentariska liv. Ett enigt konstitutionsutskott vidhöll emellertid sin gamla ståndpunkt att de partiella reformernas väg var att föredra. Utskottet medgav visserligen, att det fanns ett samband mellan de aktuella konstitutionella frågorna och att skäl kunde finnas för en samlad prövning. Men en sådan kunde "näppeligen med fördel övervägas, förrän . . . klarare problemställningar och ståndpunkter utformats", så att utskottet kunde ange "något så när bestämda riktlinjer" för en utredning. Kamrarna avtog motionerna utan att rösträkning begärdes. Regeringen tillsatte dock författningsutredningen. Varför? Det dröjde över ett år, innan beslutet fattades. Det är att märka, att Rickard Sandler, utredningens blivande ordförande, i debatten i första kammaren den 16 maj 1953 (20:73) uttalade: "Jag förmodar . . . att förslaget faller i kammaren och att konstitutionsutskottets förslag blir antaget. I det läget anser jag regeringen självfallet vara oförhindrad att vidga ramen för den av utskottet begärda "partiella" utredningen, och jag har begärt ordet allenast för att uttrycka förhoppningen, att regeringen ville göra bruk av denna sin grundlagsenliga rätt".

Av särskild vikt är vidare Erlanders uttalande i debatten i andra kammaren (20:78), att han tillät sig att "tolka utskottets uttalande så, att om regeringen" ville "gå de partiella reformernas väg, med de mindre putsningarna", kunde man

bygga på de utredningar man redan hade. "Men", fortsatte han, "vill vi gå till attack på bredare front och undersöka något av de stora problemen, får vi lägga alla författningsfrågorna i stöpsleven och försöka reda ut dem så grundligt som möjligt. Jag tror", tillade han, att detta är en riktig tolkning av konstitutionsutskottets skrivning, och under sådana omständigheter tycker jag att utskottet både beträffande partiella reformer och en allmän reform ger åt regeringen den handlingsfrihet, som regeringen behöver". Konstitutionsutskottets ordförande, Harald Hallén, instämde i statsministerns tolkning (20:88).

Till problematiken hör även utformningen av direktiven. De blev anmärkningsvärt vida. "Upprepade delreformer", heter det, "leder till ett konstitutionellt lappverk, som varken tillfredsställer kravet på effektivitet eller lämnar mycket av den gamla författningen orubbat. Tiden synes därför nu vara inne att företaga en samlad översyn av demokratins funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning". Hur tillkom direktiven? De lär i varje fall till vissa delar ha "underställts" bl. a. kungen. "Direktiven förutsätter uppenbarligen", att monarkin bibehölls (SOU 1963:17 s 135).

2. *Beslutet att helt nyskriva författningen.* I direktiven förordades bl. a. att de grundläggande principerna för det parlamentariska styrelseskicket skulle inskrivas i regeringsformen. Där emot sades det ingenting om att slutprodukten av utredningsarbetet skulle bli en helt ny författning. Lagstiftningstekniskt fanns även den möjligheten, att den allmänna författningsrevisionen skedde inom ramen av 1809 års RF. Det alternativet låg nog 1954 närmast till hands att följa, och författningsutredningen var i varje fall till en början inriktad på en sådan lösning. Man stötte emellertid då på en rad svårigheter, främst problemet om det gick att i den gamla regeringsformen på ett principiellt riktigt och tillfredsställande sätt inskriva parlamentarismen. Rickard Sandler gjorde själv ett försök till omskrivning. Frågan diskuterades vid ett sammanträde i Lysekil sommaren 1957, och resultatet blev att utredningen beslöt att pröva även det andra alternativet: total nyskrivning. Från ett sammanträde i Falkenberg hösten 1958 meddelade utredningen, att den ämnade framlägga förslag till helt ny såväl regeringsform som riksdagsordning. Därefter blev det i debatten vanligt att tala om det väntade förslaget till ny författning.

Det märkliga är, att beslutet om en total ny-

skrivning mötte så ringa motstånd. 1809 års regeringsform, som vid det senaste sekelskiftet kunde förefalla som ett monster fullt med döda bokstäver, hade i vida kretsar efter det att de stora tvistefrågorna om demokratin och parlamentarismen lösts kommit att betraktas som en dyrklenod. Den var ju dock Europas äldsta författning och i hela världen i ålder distanserad endast av Förenta Staternas. Man drog gärna paralleller med det engelska statskicket. Ålderdomliga statsrättsliga institut och beslutsformer kunde mycket väl behållas och fungera väl i ett modernt samhälle. Hade inte utvecklingen under 1809 års RF varit lugn och lyckosam? Regeringsformen hade visat sig elastisk och hade alltid kunnat svara mot tidens krav. När man verkligen behövde ändra ett grundlagsstadgande, hade det inte varit svårt och ändringarna hade varit många. Var det inte att visa en bristande pietet och en upprörande klåfingrighet att utbyta 1809 års RF mot en ny? Men någon politisk tvistefråga blev den totala nyskrivningen aldrig. Varför?

3. *Voksenåsenkompromissen.* Författningsutredningen sammanträdde vintern 1961 en vecka på Voksenåsen, och där träffades en rad viktiga överenskommelser. Ett resultat blev, att den uppmärksammade frågan om majoritetsval avfördes från dagordningen. Inom utredningen hade omfattande beräkningar gjorts och ett specialbetänkande om majoritetsval hade publicerats 1958 (SOU 1958:29). I räknearbetet hade inte minst utredningens ordförande varit ivrigt verksam. Det märkliga är, att utredningens majoritet (samtliga socialdemokrater och en folktopartist) på Voksenåsen förenade sig i ett principuttalande om önskvärdenheten av att ett modifierat majoritetsvals-system, som icke skulle bygga på dubbel valomgång, bringades under övervägande och debatt. Men med tanke på att en ny författning borde vila på bred anslutning och med hänsyn till det aktuella opinionsläget inom olika partier hade samtliga ledamöter enats om att framlägga förslag om proportionell valmetod med ökade garantier för personval. Även folkomröstningsfrågan pacificerades. Utredningen beslöt enhälligt förorda, att förslag om grundlagsändring skulle underställas folkomröstning, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter så begärde. I övrigt skulle den nya grundlagen inte innehålla några bestämmelser om vare sig rådgivande eller beslutande folkomröstning. Tre borgerliga ledamöter gjorde dock ett uttalande, att de önskat att enighet kunnat vinnas om ytterligare användning av folkomröstning. Man kom vi-

dare överens om att i ett särskilt grundlagskapitel inta bestämmelser om de medborgerliga fri- och rättigheterna och att domstolarna borde ha lagprövningsrätt. Beträffande lagprövningsproblematiken hade utredningen på Voksenåsen haft ingående överläggningar med ordföranden i den norska högsta domstolen, Terje Wold, och jag tror att det kan sägas, att ett resultat av överläggningen var att den kritiska inställningen till lagprövningen, som fanns hos en del av ledamöterna, något mildrades.

För författningsfrågans vidare utveckling var Voksenåsenkompromissen av stor betydelse. Det är därför viktigt, att närmare utreda hur och varför den kom till stånd. Uppgörelsen i valsystems- och folkomröstningsfrågorna tedde sig för samtiden som mest intressant. I ett längre perspektiv är måhända uppgörelsen om de medborgerliga fri- och rättigheterna och domstolarnas lagprövningsrätt lika betydelsefull. Författningsutredningens förslag till ny regeringsform innehöll, såsom framgår av vad ovan sagts, ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. Dessa kunde med vissa undantag i allmänhet ändras genom lag. Men inskränkningarna fick ifråga om de viktigaste opinionsfriheterna inte vara så omfattande, att rättigheten i fråga inte längre kunde anses råda. Domstolarnas lagprövningsrätt kom inte till uttryck i lagtexten utan endast i ett motivuttalande. Samtidigt sades, att det saknades skäl att antaga annat än att en restriktiv syn på tillämpningen av lagprövningsrätten var för handen. Uttalandet cementerades genom att högsta domstolens samtliga ledamöter i sitt remissyttrande understök, att författningsutredningen riktigt angivit vad som fick anses vara gällande rätt på området.

4. *Kritiken mot författningsutredningen.* Utredningens ledamöter hade inte nått enighet i de politiska huvudfrågorna, val- och kammersystemen. Dessa hängde nära ihop. Då därtill kom, att socialdemokraterna var delade i fråga om första kammarens avskaffande, tedde det sig naturligt för regeringen att skjuta på avgörandet. Det intressanta i remisskritiken är vad som sades av de juridiska instanserna. Kritiken var här bitvis utomordentligt skarp, särskilt när det gällde lagstiftningskapitlet och det därmed sammanhängande kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter. Denna kritik sammanfattades på ett värtaligt sätt i direktiven för grundlagberedningen. Det är enligt min mening av intresse att analysera denna kritik och i anslutning härtill följa upp dessa synpunkter i den följande diskussio-

nen om normgivning och fri- och rättigheter. Särskild vikt torde härvid läggas vid tillkomsten av direktiven för grundlagberedningen, vilka på beredningsstadiet lär ha varit vida utförligare.

5. *Första kammarens likvidering.* Beslutet att avskaffa första kammaren var ovivelaktigt ett av de viktigaste besluten i författningsreformen. Författningsutredningen hade, som nämnts, varit oenig. Folkpartiet hade hela tiden drivit på. Moderaterna följde efter hand folkpartiets linje. Centerpartiets representant i författningsutredningen, Sten Wahlund, ställde sig tillsammans med socialdemokraten Emil Ahlkvist avvisande till en övergång till ett enkammersystem, men det är tveksamt om han var representativ för partiet. Socialdemokraterna var som sagt delade.

Tage Erlander lanserade teorin om det kommunala sambandet. Han menade att sambandet mellan kommunal- och rikspolitik dittills garanterats av första kammaren. Frågan om kammar-systemet och det kommunala sambandet togs sedan upp av länsdemokratiutredningen och i upprepade partiledaröverläggningar. Läget klarade efter hand. Först beslöts att första kammaren skulle bort – det skedde innan grundlagberedningen tillsattes – och till slut kom man överens om att enkammaren skulle väljas samtidigt och direkt samt att det kommunala sambandet skulle komma till uttryck i den gemensamma valdagen, en anordning som i själva verket alla var kritiska till. Första kammaren hade ända sedan 1942 haft socialdemokratisk majoritet och garanterat stabiliteten i svensk politik. Med hänsyn härtill är det av intresse att söka analysera och kartlägga spelet om första kammaren och då särskilt dess avgörande skede.

6. *Det nya valsystemet.* Författningsutredningen hade föreslagit ett valsystem, som gynnade ett stort parti något mera än vad som gällde enligt 1952 års provisorium. Inom grundlagberedningen kom man överens om ett valsystem, som gick åt andra hållet: en i själva verket total utjämning mellan samtliga i riksdagen representerade partier. Systemet var dock försett med en rätt hög inträdesbiljett till riksdagen: Endast parti med minst 4 % av rösterna i hela landet tilldelas mandat. Den röst, som låter ett parti passera denna spärr, innebär 14 mandat på ett bräde. Det finns ett undantag från spärren. Parti som inte passerat denna men som i en valkrets har fått minst 12 % av rösterna, får där deltaga i mandatfördelningen. Det är fel att säga att överens-

kommelsen träffades inom grundlagberedningen. Diskussionen fördes på partiledarnivå.

Om författningsfrågans lösning till stor del bäst karakteriseras med orden "den långa marschen", kan uppgörelsen om valsystemet dock betecknas som "det stora språnget". Initiativet till uppgörelsen togs av socialdemokraterna med den s. k. 4 november-bomben 1966. Uppgörelsen är märklig, särskilt om man ser den i belysningen av det faktum att man bland socialdemokraterna länge varit så mån om att stärka regeringsunderlaget, att man rentav diskuterat en övergång till majoritetsval. Här krävs en närmare analys. Endast några antydningar skall göras i detta sammanhang.

Socialdemokraterna kan ha resonerat på så sätt, att mandatfördelningen mellan det socialistiska och det borgerliga blocket blivit sned, därför att valkretsvalen i kombination med 1,4-jämknigen kraftigt missgynnade vänsterpartiet kommunisterna. Å andra sidan måste socialdemokraterna ha räknat med att vpk alltid skulle ligga över 4 %-spärren. Eljest blev resultatet det, att vpk-rösterna, om uttrycket tillåtes, sannolikt delades jämnt mellan de borgerliga och socialdemokraterna; möjligen fick man göra undantag för vpk-rösterna från Norrbotten, där partiet – om det höll samman – hade en god chans att bli representerat med hjälp av 12 %-regeln. De borgerliga kunde inte säga nej till den föreslagna totala utjämningen, när erbjudandet kom från socialdemokraterna. De hade drivit utjämningslinjen och såg chansen, att vpk inte skulle kunna forcera 4 %-spärren. I själva verket var det folkpartiledaren, som fick upp spärren till 4 %. Erlander lär ha förordat 3 %. Höjningen motiverades kanske framför allt av folkpartiets rädsla för KDS. Med en 4 %-spärr var det lättare att driva tesen att en röst för KDS är en bortkastad röst. Själva utgick de borgerliga partierna från att 4 %-spärren inte var ett hot mot dem. Vpk som inte deltog i grundlagberedningen eller i partiledaröverläggningarna, var givetvis positivt till den totala utjämningen. Den gav partiet omgående ökad styrka i riksdagen. 4 %-spärren sågs som ett hot. Men den kunde också ses som ett instrument att hålla partiet samman.

7. *Monarkin.* Författningsutredningens direktiv utgick såsom ovan framhållits från att monarkin skulle behållas som statsform. Grundlagberedningens direktiv var här vidare. I det fortsatta arbetet inom beredningen träffades två uppmärksammade kompromisser, nämligen Torekovskompromissen om monarkin och kompro-

missen om de medborgerliga fri- och rättigheter. Utgången i monarkifrågan – att monarkin behölls men att monarken saknar egentliga maktfunktioner – kan knappast betecknas som överraskande. Lagstiftningstekniskt var frågan enkel. Opinionsmässigt var den betydligt besvärligare, och att leda förhandlingarna till det väntade resultatet var inte lätt; det krävdes åtskilligt med olja i förhandlingsmaskineriet. Det är väl nästan onödigt att tillfoga, att ledamöterna var återförsäkrade i sina partiledningar.

8. *Fri- och rättigheterna.* Jag har redan nämnt, att författningsutredningens förslag till ny regeringsform upptog ett särskilt kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. Dessa kunde i allmänhet inskränkas genom lag, dock när det gällde de viktigaste rättigheterna aldrig elimineras. Grundlagberedningens kompromiss i frågan gick på samma linje, dock med den skillnaden att det inte fanns ett särskilt rättighetskapitel och ej heller någon klart utsagd begränsning av inskränkningsmöjligheterna. Propositionen återställde här ordningen, såtillvida som dess förslag upptog ett särskilt rättighetskapitel. Exponeringen var dock här än mera otillfredsställande, som man efter det högtidiga proklamerandet av fri- och rättigheterna i 2 kap. först i 8 kap. (lagstiftningskapitlet) fick besked om inskränkningsmöjligheterna. Bestämmelsen i propositionens förslag 2 kap. 4 § om att det närmare innehållet i fri- och rättigheterna beslutas i den ordning som föreskrives i 8 kap., var inte lätt att genomskåda.

Varför träffades denna kompromiss inom grundlagberedningen? Det hela är öppenjärtigt skildrat i betänkandet (SOU 1972:15 s. 106 ff). De borgerliga ledamöterna önskade ett bättre skydd för de politiska fri- och rättigheterna. De tänkte sig bl.a. om det nu inte gick att åstadkomma ett direkt grundlagsskydd, att en inskränkningslag skulle kunna antagas endast genom beslut med kvalificerad majoritet. De socialdemokratiska ledamöterna pekade på de tekniska svårigheter som här mötte och oroade sig bl.a. för lagprövningen, för att de rättstillämpande organen skulle dragas in i den politiska striden. Det talades om förbud mot lagprövning. De borgerliga ledamöterna var angelägna att behålla lagprövningen. De socialdemokratiska ledamöternas motbud var, att regeringsformen skulle innehålla en programförklaring angående välfärdsstatens strävanden för ekonomisk, social och kulturell utveckling och utjämning. Detta var oacceptabelt för de borgerliga. Från dessa låsta positioner konstaterade beredningens samt-

liga ledamöter, att det var angeläget att de kunde lägga fram ett så långt möjligt enhälligt förslag i de centrala frågorna om medborgarnas rättigheter gentemot samhället.

Kompromissen bröts redan i departementsförhandlingarna. I propositionen gjordes ett utspel med inslag av jämväl programförklaring. En ny kompromiss träffades i konstitutionsutskottet, vilken innebar att det särskilda kapitlet om fri- och rättigheter bibehölls men som i sak närmast följde grundlagberedningens förslag. Men det viktigaste i kompromissen var ett enhälligt beslut, att en ny utredning skulle tillsättas i ärendet med uppgift att ta ställning till dels vilka rättigheter som borde förankras i grundlag, dels det sätt på vilket ett utbyggt skydd i grundlag för fri- och rättigheter borde genomföras. Fri- och rättighetsutredningen tillsattes på hösten 1973 och dess förslag kan väntas snart.

Fri- och rättighetsproblematiken och de olika förslag som framlagts har varit starkt exponerade i massmedia. Att hela frågan kommer att fånga också forskningens intresse torde vara givet.

9. *Bestämmelserna om lagar och andra föreskrifter.* De frågor jag hittills uppehållit mig vid var om än i varierande grad politiska tvistefrågor. Jag vill gärna, när det gäller forskning kring tillkomsten av regeringsformen, peka på en sektor, som inte var politiserad under utredningsarbetet, nämligen 1974 års RF 8 kap. om lagar och andra föreskrifter. (Ett undantag bör göras dock för bestämmelsen i 8 kap. 6 § om skattefullmakter, i det slutliga förslaget ställda till finans- och skatteutskotten gemensamt och inte till regeringen; i denna fråga rådde politiska meningsskilligheter). Författningsutredningens förslag till bestämmelser om lag och lagstiftning hade blivit hårt kritiserat. Grundlagberedningen måste gå en annan väg. Saken uppfattades väl inom beredningen som väsentligen en teknisk fråga. Den lösning man valde är invecklad och har redan, som vi hört, vållat svårigheter i tillämpningen. Varför stannade man inför en sådan lösning?

10. *Massmedias roll.* Jag nämnde, när jag var inne på fri- och rättigheterna, att dessa blev föremål för stor uppmärksamhet i massmedia. Över huvud torde det vara av intresse analysera massmedias roll i beslutsprocessen i författningsfrågan. I vad mån verkade de själva, utan att vara dirigerade av partipolitikerna, pådrivande? Engagemanget från massmedias sida växlade i styrka och var aldrig lika omfattande som när det gällde pressens egen grundlag, tryckfri-

hetsförordningen. Författningsutredningens många vecko-internatsammanträden var väl bevakade – vem minns inte badbilderna från Lysekil? Nog läckte det, och nog presenterade tidningarna inside information, ej sällan föråldrad sådan. Uppgörelsen inom grundlagberedningen mellan partierna i valsystemsfrågan hade självfallet högt nyhetsvärde. Sedan fick beredningen på det hela taget arbeta ostörd, om man undantar Torekovsmötet 1971, då monarkifrågan fick sin lösning. Så kom då i slutuppgörelsen en ny våg av intresse kring fri- och rättighetsproblematiken, accentuerad av bl a IB-affären.

Jag är därmed över på förväntad statsvetenskaplig forskning kring vad som hände sedan 1974 års RF trätt i kraft. Jag börjar med

1. *Enkammersystemet.* Ett resultat av enkammersystemets införande är att det politiska systemet blivit instabilare och växlingsrikare; var och en kan välja det adjektiv som bäst passar honom. Genom den sammanlagda effekten av de indirekta valen, av eftersläpningen och av d'Hondts valmetod var första kammaren under långa tider regeringens säkraste stöd i riksdagen. Detta gällde såväl under gemensamvoteringsparlamentarismens tid, från representationsreformen och fram till 1918, då vi i regel hade en högerregering eller en högerbetonad ämbetsmannaregering, som under hela efterkrigstiden, då socialdemokraterna satt i regeringsställning. Regeringens stöd från första kammaren gjorde att tillfälliga försvagningar i positionen i andra kammaren kunde bemästras och att majoriteten i den gemensamma voteringen bevarades. Nu är situationen en annan. Genom en systematisk jämförelse mellan det nya enkammersystemet och tvåkammersystemet efter den totala demokratiseringen av första kammaren kan man få en god uppfattning av båda systemens verkningar.

2. *Valsystemet.* Till den ökade instabiliteten och de ökade växlingsmöjligheterna bidrar givetvis även det nya valsystemet med dess totala utjämning mellan partier, som uppnått minst 4 % av röstetalet i hela riket. Jag var nyss inne på en rad antydningar om vilka motiv partierna kan ha haft, när de accepterade systemet. Partierna kan nu efter de två val som hållits bättre studera effekterna. Vpk har som väntat blivit gynnat i jämförelse med det gamla systemet, socialdemokraterna liksom de borgerliga tagna som ett block, något missgynnade, dvs partierna är inte längre underrepresenterade respektive överrepresenterade, om man ser saken från strikt pro-

portionell synpunkt. Vpk har klarat 4 % – spärren, men man har inte lyckats hålla fronten till vänster om socialdemokratin samlad. KDS har inte forcerat spärren; anhängarna torde i högre grad ha kommit från det borgerliga blocket än från det socialistiska. Vpk har liksom KDS hela tiden protesterat mot 4 % -spärren. Att den statsvetenskapliga forskningen – liksom hittills – noga kommer att studera valen och valsystemets verkningar ligger i sakens natur.

3. *Relationen riksdag – regering.* 1974 års RF har en klar ideologisk förankring. All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Regeringen är ansvarig inför riksdagen. Om riksdagen avger misstroendeförklaring mot statsministern, avgår hela regeringen, om inte extra val beslutas inom en vecka. På många andra ställen i den nya regeringsformen markeras riksdagens ställning som det främsta statsorganet.

Hur fungerar då parlamentarismen innanför denna rättsliga ram? Detta kommer säkert att noga analyseras och måhända bli föremål för något skiftande omdömen. Har regeringen en stabil majoritet i riksdagen och har den denna majoritet i sin hand, får vi utan tvivel uppleva en stabil majoritetsparlamentarism. Den som i ett sådant läge talar om riksdagens rätt och riksdagens möjligheter att göra sig gällande, tänker nog många gånger främst på oppositionens. Om vi får en minoritetsregering, vad händer då? Återvänder vi till 1920-talets regeringssystem? Det är förmodligen inte möjligt att i dagens samhälle ha en så svag regeringsmakt. Givetvis skiftar regeringens reella maktställning alltid med det underlag som den har i riksdagen och med de partikonstellationer som där finns. Men utgångspunkten är, förklarade konstitutionsutskottet vid riksdagsbehandlingen 1973, att regeringen skall, "så länge den tolereras av riksdagen och inom den ram riksdagens beslut bildar, kunna handla med den kraft och snabbhet, som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt" (KU 1973:26 s. 17). Och hur fungerar parlamentarismen i ett 50–50 eller rättare sagt 175–175-läge som vi har idag? Jag avstår här från kommentarer i full övertygelse att var och en av Er har en bestämd egen uppfattning.

4. *Regeringens arbetsformer och statsministrarnas ställning.* Beträffande arbetsformerna ger 1974 års RF regeringen mycket fria händer. Den

gamla konseljen har de facto bibehållits, fast under namn av regeringssammanträde och med statsministern som ordförande, som en inregistreringsapparat för de fattade besluten. Avsikten har i övrigt varit, att man inte skall hindra att hittillsvarande praxis alltjämt får råda men ej heller hindra ändringar. Departementens namn och antal är inte längre lagreglerade utan bestämda budgetvägen. Den statsvetenskapliga forskningen har all anledning att här följa vad som kan komma att hända.

Särskilt bör statsministerns ställning uppmärksammas. Den har blivit starkt markerad i den nya regeringsformen. Det är statsministern som utnämner övriga statsråd. Han kan också entlediga annat statsråd. Om statsministern avgår, skall samtliga övriga statsråd entledigas. Han är som nämnts ordförande vid regeringssammanträde och givetvis i allmän beredning.

I den gamla konseljen fattade kungen ensam besluten, och där behövdes inte några omröstningsregler. När kungen nu inte skulle vara ordförande vid regeringssammanträde, ansåg grundlagberedningen omröstningsregler nödvändiga och förordade den sedvanliga kollegiala beslutsformen med utslagsröst för statsministern. Alternativet skulle vara att låta statsministern bestämma i fall av skiljaktig mening. Propositionen tog emellertid avstånd från tanken att regeringsformen skulle innehålla regler för omröstning vid regeringssammanträde. Den tanken ansågs främmande för en parlamentarisk regering. Varje regering borde fritt kunna avgöra sina beslutsregler. Vad som sker inom en krets av personer som statsråds-kretsen är till sist alltid fråga om interna personliga relationer av mångahanda slag. Utvecklingen i vårt land gick länge i en riktning mot ökad makt för finansministern. Under den senaste tiden har statsministerns faktiska maktställning även i sakfrågorna ökat. Kommer den utvecklingen att fortsätta?

5. *Lagstiftning, budgetreglering, makten över utrikespolitiken, kontrollmakten.* Givetvis kommer statsfunktionernas utövning att bli föremål för forskningens uppmärksamhet. Speciellt gäller detta lagstiftningen (normgivningen), där regeringsformens snåriga bestämmelser redan, som vi hört, vållat bekymmer. Men även budgetregleringen kan komma att erbjuda mycket av intresse. Regeringsformens bestämmelser på detta område blev knapphändiga, delvis beroende på att grundlagberedningen fick lägga sig i lä bakom vad budgetutredningen ville och justiedepartementet bakom vad finansdepartemen-

tet ville. Vad programbudgeteringen kan komma att betyda för riksdagens inflytande är väl i mångt och mycket en öppen fråga och berör framför allt på dess utformning. Och det kan också vara anledning att studera betydelsen av kodifieringen av tidigare praxis genom bestämmelsen i RF 9 kap. 7 §, att riksdagen kan i samband med budgetreglering eller annars besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag till verksamheten avser. Vad kontrollmakten beträffar kan man fråga sig, om förändringarna faktiskt har varit så omfattande som man kan utläsa av grundlagstexten. När kommer ett yrkande om misstroendeförklaring att framföras i kammaren första gången och framför allt, när kommer riksdagen första gången att avge förklaring att statsråd inte åtnjuter riksdagens förtroende? Man kan nog lugnt utgå från att det i allmänhet – liksom hittills – blir valutslagen eller någon gång avgörandet i de stora sakfrågorna, som kommer att ha betydelse för regeringens kvarsittande eller avgång. Ingen kan tvinga en regering att sitta kvar.

6. *Fri- och rättigheterna, lagprövningen.* Den gamla regeringsformen innehöll egentligen endast spelregler för det politiska beslutsfattandet. Innehållet i besluten berördes praktiskt taget inte av regeringsformen. Med införandet av fri- och rättighetsbestämmelser blir läget ändrat. De tar sikte just på innehållet i de beslut som berör fri- och rättighetsområdet. Detta gäller även för det fall att en fri- och rättighetsbestämmelse utformas som en programförklaring eller en målsättningsparagraf. Blir rättigheten grundlagskyddad och därmed skyddad gentemot riksdagen/lagstiftaren, skärps situationen, och då kan de rättstillämpande myndigheternas lagprövning aktualiseras; även regeringen har i sin egenskap av myndighet lagprövningsrätt. Varje utökning av de bindande bestämmelserna, dvs av grundlagsskyddade rättigheter, utökar alltså automatiskt området för lagprövningen i varje fall teoretiskt sett. Redan 1974 års RF införde en rad bindande rättigheter (RF 8 kap. 1 §, 11 kap. 1 och 3 §§). Av störst intresse är väl förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning. Om fri- och rättighetsutredningens arbete resulterar i grundlagsändringar, får man räkna med att de grundlagsskyddade rättigheternas antal och omfång växer. Det framstår som en angelägen uppgift för forskningen att följa fri- och rättigheternas funktion i politik och lagstiftning och inte minst de rättstillämpande myndigheternas reaktioner.

7. *Utskottsväsendet.* Tidigare indelningsgrund



för riksdagens ständiga utskott utgick från de statsrättsliga funktionerna: grundlagsstiftning, lagstiftning, beskattning, budgetreglering osv. Som en följd härav bereddes lagfrågor och anslagsfrågor i skilda utskott, även om de berörde samma ämne. Med den totala omläggning av utskottssystemet, som gjordes 1971, infördes fackutskottsprincipen. Ärenden inom ett och samma ämnesområde beredes alltså numera av ett och samma utskott, oavsett om de är lagärenden eller anslagsärenden. Den lätthet varmed fackutskottsprincipen vann gehör 1970/71 är ägnad att förvåna, därför att den tidigare avvisats flera gånger och det med eftertryck. En stor del av förklaringen torde vara att söka i det fundamentala brott med de gamla formerna som övergången till ett enkammersystem innebar. Vad man kan fråga nu är om det nya utskottssystemet inneburit någon ändring i effektivitet och ändamålsenlighet. Det var med sådana argument som ändringen motiverades. De undersökningar som genomförts pekar på ett jakande svar.

1971 års omläggning innebar vidare, att varje utskott tillerkändes rätt att väcka förslag hos riksdagen i ämne som hör till dess behandling, dvs vad man kallar självständigt initiativ. Någon tidsbegränsning för detta initiativs utövande föreligger inte. Vissa farhågor uttrycktes för att riksdagens arbetsbörda därmed skulle komma att växa. Politiskt intressant blir den självständiga initiativrätten först om majoriteten i ett utskott tillhör oppositionen. De borgerliga har f.n. majoritet i hälften av utskotten. Fördelningen av utskottsmajoriteterna mellan blocken var föremål för förhandlingar. Socialdemokraterna har t.ex. majoriteten i skatteutskottet, de borgerliga i finansutskottet, något som vållat vissa komplikationer. Då det inte längre föreligger ett förbud att vid ett och samma riksmöte ånyo väcka ett ärende, i vilket riksdagen redan fattat ett beslut, kan oppositionen – om man nu hårdrar konsekvenserna – i nuvarande lottningssituation ånyo föra fram ett förslag, som fallit i lottningen, till dess fru Fortuna ändrar uppfattning. Det finns dock något som heter etik och moral, och jag tror inte att den situationen kommer att inträffa. Men det kan finnas all anledning för forskningen att undersöka, vad den självständiga initiativrätten betytt och betyder.

8. *Staten och kommunerna.* 1974 års RF är intressant även i fråga om relationen staten – kommunerna. Det sägs uttryckligen i RF 1 kap. 1 § att folkstyrelsen förutom genom det parlamentariska statskicket förverkligas även genom

den kommunala självstyrelsen. Kärnan i den kommunala självstyrelsen utgörs enligt motiven av den initiativrätt, som kommunerna har i sin egen fria sektor beträffande sina egna angelägenheter. Termen "kommunal självstyrelse", sägs det i propositionen (1973:90 s. 190), kan "anses belysande när det gäller att ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna". Deras fria bestämmanderätt förutsätter ekonomiska resurser. De får därför enligt RF 1 kap. 6 § ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Vad gäller den kommunala indelningen fastslår 6 § vidare att i riket finns primärkommuner och landstingskommuner.

Relationen mellan stat och kommun är intressant för forskningen. Kommunernas fria beskattningsrätt har länge varit föremål för en principdiskussion, och finansministern har som bekant träffat överenskommelser med kommunförbunden om ett skattetak. Och det är väl att märka att det i motiven till RF 1 kap. 6 § sägs (prop. 1973:90 s. 231), att garantin för den kommunala beskattningsrätten är ett principstadgande och inte garanterar, att "varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek". Indelningen i primärkommuner och landstingskommuner är väl f.n. inte ifrågasatt men väl kompetensfördelningen mellan dem och mellan dem och staten. Det var inte utan diskussion som landstingskommunerna fick sin särskilda markering i regeringsformen.

9. *Staten och organisationerna.* Frågan om att på något sätt bygga in de stora intresseorganisationerna i författningen drogs upp redan i direktiven till författningsutredningen och diskuterades såväl av denna utredning som av grundlagberedningen. Båda tog avstånd från tanken, och en enhällig remissopinion och statsmakterna följde dem. Det enda ställe i 1974 års RF, där de över huvud nämnes, är i 7 kap. 2 §, där det stadgas att sammanslutningar och enskilda skall lämnas tillfälle att i den omfattning som behövs yttra sig över regeringsärendena i samband med beredningen av dessa. Trots detta kommer säkerligen organisationernas roll i den statliga beslutsprocessen att bli ett alltjämt observerat inslag i den löpande författningsdiskussionen och i den statsvetenskapliga forskningen. Organisationerna har ju under senare år framflyttat sina positioner även institutionellt sett med t.ex. det nya systemet för fastställandet av statstjänstemännens löner, med personalrepresentanternas medverkan i myndigheternas beslutsfattande,

med de nya regler om ämbetsbrott, som nyligen antagits av riksdagen, för att nu inte förglömma det som kan bli följderna av arbetsrättskommitténs förslag om en vidgning av det avtalsbara området. Till bilden hör även den satsning på folkrörelserna, som är under uppsegling.

*10. Förvaltningsmyndigheternas roll.* Vad som här är politiskt intressant är relationen mellan regeringen-departementen å ena sidan och övriga statliga myndigheter å den andra. Enligt RF 1 kap. 7 § finns för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De statliga lyder enligt RF 11 kap. 6 § under regeringen, inte under respektive departement; jag bortser här från dem som lyder under riksdagen. De centrala ämbetsverken liksom länsstyrelserna nämns särskilt, och avsikten är att bibehålla det traditionella systemet med fristående centrala verk. Hur kommer förvaltningens så ofta diskuterade och framhävda självständighet till uttryck i regeringsformen? Det stadgas i RF 11 kap. 7 § att ingen myndighet (och härunder inbegripes regeringen), 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. Och det tillfogas i RF 11 kap. 8 §, att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift ej får fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Vad som avses med myndighetsutövning är inte fullt klart. Ärenden som kan fullföljas till förvaltningsdomstol torde falla därunder, likaledes en rad grupper av ärenden, där regeringen är högsta instans. Utvecklingen här är väl värd att följa. Och liksom hittills är det av intresse för den statsvetenskapliga forskningen att studera de informella kontakter, som finns mellan kanslihuset och förvaltningsmyndigheterna. Det är inte givet, att den starkaste viljan alltid sitter i departementet.

Jag vill sluta med en frågeställning, som jag själv tycker är lika central som intressant nämligen:

*11. Vad har det i och för sig betytt, att vi fått en modern lagtext? Vilken så att säga självständig roll spelar lagtexten? Den gamla författningen bestod av två element, dels ett som tid efter annan moderniserades och som följdes strikt – här ingick valbestämmelserna och bestämmelserna om riksdagens arbetsformer – dels ett som avsåg de centrala maktfördelningsbestämmel-*

*serna och som i stor utsträckning fått en ändrad tillämpning utan att lagtexten ändrats eller som över huvud upphört att tillämpas. Man talade här om ett flexibelt, elastiskt, anpassbart system, inom vilket den levande författningen fann sitt livsrum. Nu har vi fått en modern och ny-skriven lagtext, som visserligen av enstaka kritiker karakteriserats som i nivå med en livsmedelsstadga eller en hälsovårdsstadga men som dock till mycket stora delar torde kunna förstås av en bred allmänhet. Delvis är avsikten med den nya författningen att revidera det politiska systemet, att åstadkomma reformer. Jag tänker då i första hand på den partiella grundlagsreformen 1969 med dess ändringar av val- och kamarsystem. Till mycket stor del har avsikten med den nya författningen dock endast varit att kodifiera praxis. Parlamentarismen och kapitlen om lagar och andra föreskrifter, om finansmakten och om förhållandet till andra stater kan nämnas som exempel. I vilken utsträckning har detta lyckats? Över huvud gäller att när man ändrar och upphäver ålderdomliga lagregler – och 1809 års RF innehöll en rik provkarta av denna vara – är det svårt att exakt veta vad som sker.*

Det är möjligt att den nya lagtexten är så klart utformad att man uppnår de uppställda målen och avsikterna. Men det är också möjligt att det kan tillkomma nya och oförutsedda faktorer, som gör att reglerna inte passar eller i varje fall inte fullständigt passar till förefintlig praxis. Det uppstår då en spänning mellan lagtext och praxis, som i princip kan lösas på tre sätt. Antingen så att man det oaktat bibehåller praxis, eller så att man ändrar lagtexten (inklusive motiven) så att överensstämmelse uppstår, eller också så att praxis får ändra sig efter lagtexten; det kan gälla en fråga politisk synpunkt liten fråga. I det tredje alternativet får lagtexten en självständig betydelse.

Givetvis kommer även under 1974 års RF utvecklingen att ha sin gång. Praxis kan komma att utveckla sig i annan riktning än den avsedda. Men jag tror att man, på samma sätt som man i allmänhet gör i svensk lagstiftning, kommer att vara angelägen att efter hand revidera regeringsformen och undvika den konstitutionella vanvård, som tidigare rått i vårt land.

Låt mig återvända till ett faktum att vi nu fått en modern lagtext. Därav följer att även om avsikten endast varit att kodifiera praxis, systemet blir mera strikt och att den gamla flexibiliteten är borta. Jag skulle vilja uttrycka förändring-

en så, att vi åter fått en över hela linjen fungerande statsrätt. Detta gör att den politiska forskningen måste framdeles ägna större uppmärksamhet åt regelsystemet och åt det institutionella. I det läget uppstår behov av vidgad kontakt och vidgat samarbete mellan den offentliga rättens representanter och statsvetenskapens. Kontakt och samarbete fanns tidigare i hög grad. Jag

vill påminna om att Oscar Alin var professor i statskunskap, att C.A. Reuterskiöld började som docent i statskunskap och att Otto Varenius och Nils Herlitz var professorer i såväl statsrätt som statskunskap. Under de senaste årtiondena har denna kontakt och detta samarbete legat nere. Behovet har inte funnits. Nu har behovet återvänt, and it is time for a change.









**Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1976!**

**Ordinarie abonnenter – sätt in 58:80 kr på postgiro nr 27 95 65–6**

**Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna.**

**Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abönnemang, distribution eller adressförändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).**