

3 Administrativ erfarenhet

Som stf prefekt och delansvarig för forskarutbildningen och som projektledare har Stenelo vunnit erfarenheter, som är av betydande värde.

Av mitt utlåtande torde tydligt framgå att jag finner Stenelo väl kompetent för den ledigförklarande professuren.

Lund den 20 september 1983
Nils Stjernquist

Om to grundlovskommentarer

Det lykkedes at bevare Sveriges gamle forfatning, 1809 års regeringsform, så længe, at den fremtrådte som den ældste skrevne forfatning i Europa. Tidens tand havde, forklædt som sædvaneretsdannelser, gjort væsentlige indhug i forfatningen, navnlig gennem anerkendelse af parlamentarismen 1917, men den gamle tekst var uforandret. Først i 1950'erne var der tilslutning i de politiske partier til en forfatningsreform, og det udviklede sig til en reform, der ikke blot tog højde for de mest påtrængende behov, men førte frem til en fuldstændig ny forfatning.

Forberedelserne begyndtes formelt i 1954 med etableringen af "forfatningsutredningen", og der gennemførtes efterhånden flere delreformer, navnlig 1968-69 etablering af et étkammersystem og anerkendelse af parlamentarismen. Den nye regeringsform (1974 års RF) trådte i kraft 1. januar 1975. Senere er reglerne om "grundlæggende fri- og rettigheder" revideret.

1974 års RF har med sit nuværende indhold været gældende siden januar 1980. Denne forfatning er emnet for de to kommentarer, som er nævnt nedenfor – i det følgende forkortet til henholdsvis HS og PR. Begge omhandler RF, men som det fremgår af titlerne – *Grundlagarna* respektive *Sveriges grundlagar* – har Sverige ikke kun en grundlov. Også successionsordningen (SO) og trykkefrihedsforordningen (TF) er grundlove, RF 1:3. Mens SO kommenteres af både HS og PR, har HS nøjedes med en indledende kommentar til TF (HS s 798-812), og PR har baseret sin – mere omfattende – kommentar på Fahlbeck's tekst fra forrige udgave, ajourført under hensyn til lovgivning og praksis (PR s 373-486). Den nye rigsdagsordning (RO), der regulerer navnlig rigsdagens organisation og procedure, er ikke som den gamle RO grundlov; den kommenteres af HS (s 588-769), mens PR nøjes med at gengive teksten. Udover de kommenterede grundlovstekster indeholder begge bøger et omfattende, kun delvis sammenfaldende sæt af love, traktater m m af stor praktisk værdi.

RF består – som de flesta forfatninger – af to dele: Den ene angår de væsentligste statsorganer, deres etablering og arbejdsmåde. Regler herom udgør hovedparten af RF, nemlig kap 3-12 om rigsdag, statschef, regering, forvaltningsmyndigheder og domstole. Den anden del indeholder de "grundlæggende fri- og rettigheder" i RF kap 2.

Som en fælles optakt til disse to dele finder man kap 1 om "statsskicket's grunder", der i største almindelighed fastslår *principperne for forfatningen* – demokrati, parlamentarisme, legalitet, lighed, kommunalt selvstyre, osv. Et sådant princip-kapitel kan let blive et sæt af paroler, ja til – da det ikke skal danne optakt til en revolution – et sæt af selvfølgelige paroler uden praktisk relevans. "All offentlig makt ... utgår från folket", fastslår RF 1:1. Udover de konsekvenser, som anerkendelsen af "folkesuveræniteteten" har fået i de følgende kapitler, synes princippet netop at være et princip. Det hindrer ikke, at sædvaneret – der jo ikke har lovens folkelige legitimation – fortsat anerkendes som retskilde (PR s 18-19, HS s 44). Og hvor legaliteten kan komme i konflikt med folkesuveræniteteten, har RF 11:14 om lagprövning anerkendt domstolens kompetence til at kontrollere, at rigsdagens love er forfatningsmæssige (med det forbehold, at fejlen skal være åbenbar, herom HS s 398-99, PR s 307, 311-12). En væsentlig følge af folkestyret er ophævelsen af statschefens politiske funktion, men det følger af RF's udtrykkelige regler herom.

Undertiden kan det være fristende at bruge principperne i kap 1 ved løsningen af fortolkningstvivl i anden sammenhæng, men dette bør ske med forsigtighed. Dette dilemma afspejler sig, når HS på den ene side betegner kap 1 som "rättsligt bindande", på den anden side mener, at kap 1 "inte i samma utsträckning som föreskrifterna i de andra kapitlen kunna betraktas som bindande rättsregler". Begge udsagn kan være korrekte (HS s 29, 20, jfr s 37). Kommunalrätten giver et par eksempler. At de kommunale repræsentationer skal vælges ved almene og lige valg, følger af RF 1:1, ifølge HS s 53. Vanskeligere er den kommunale beskatning: Ifølge RF 1:7 kan kommunerne "taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter". Det drøftes, om et loft over beskatningen kan gennemføres ved lov. Et sådant loft kan hindre varetagelse af kommunale opgaver og vil derfor være et forfatningsretligt betænkeligt indgreb i det kommunale selvstyre. PR s 33 finder spørgsmålet tvivlsomt, mens det forekommer HS s 266 klart, at rigsdagen kan sætte et skatteloft. Besvarelsen af spørgsmålet, om et sådant loft kan forenes med 1:7 (og 8:5) påvirkes næppe af, at bestemmelserne i kap 1 skulle have en særlig principiel og mindre forbindende karakter.

Om RF 1:2 om respekt for mennesket (1 stykke) indeholder et utvetydigt direktiv om, at "utjämningspoliti-

ken skall fullföljas", som PR s21 mener, forekommer mig tvivlsomt.

Folkeafstemning er ikke omtalt blandt "statsskicketts grunder" (PR s24). RF 8:4 angår rådgivende afstemninger, der kan besluttes ved lov. Besluttende folkeafstemning antoges ved udformningen af RF at være i strid med det repræsentative demokrati, mens reguleringen af den rådgivende folkeafstemning kan overlades til lov, da en sådan folkeafstemning ikke vil undrage myndighederne beslutningen (PR s 176, HS s 31, 263). I 1979 åbnedes op for besluttende folkeafstemning ved grundlovsspørgsmål. Forskellen mellem besluttende og rådgivende folkeafstemning er imidlertid næppe så markant som her antaget. Det er folkeafstemningsinstituttet som sådan, der anfægter det princip, at rigsdagen er "folkets främsta företrädare", RF 1:4.

Kap 2 om de "grundläggande fri- och rättigheter" er præget af internationale overenskomster og beslutninger, "men är främst . . . uttryck för svenska erfarenheter och värderingar" (HS s 58 f, PR s 40), og det internationale aspekt træder i baggrunden ved kommentaren til de enkelte bestemmelser. Et sådant kapitel om fri- og rettigheder udtrykker den almene politiske tilslutning til fundamentale demokratiske principper, som de offentlige organer dermed bindes til at respektere. Grundlovsreguleringen beskytter mod beslutninger, der anfægter disse fundamentale, demokratiske principper. En sådan planlagt beslutning kan fra et politisk synspunkt være underordnet. Selv hvor en beslutning, f.eks. om et ejendomsindgreb, foreslås i en parlamentslov, kan grundlovsbeskyttelsen uden større strid sikre grundretighederne. Særligt minoriteter (og svage majoriteter!) kan have behov for beskyttelse. Vanskeligere konflikter bereder grundlovsbeskyttelsen, når den står i vejen for en foranstaltning, som et flertal finder politisk påkrævet: Fortidens flertalskonstellation står mod nutidens flertal. Men også her kan der vel være tilslutning til, at grundlovsregulering med fordel kan beskytte mod foranstaltninger til fremme af kortsigtede interesser og med ustabil opbakning. Er flertallet og dets interesse i foranstaltningen stabil, må der være en vej frem. I denne situation kan flertallet ikke blot være henvist til grundlovsændring – der ganske vist er enklere end i f.eks. Danmark – men forfatningen åbner selv for en vej frem for lov i de fleste konflikter. Grundloven kan fraviges, men det gælder dog ikke alle fri- og rettigheder, og en begrænsningslov skal følge en særlig procedure og skal være i overensstemmelse med en række indholdsmæssige krav, 2:12–16. Denne type af forfatningssikring rejser spørgsmålet, om adgangen til begrænsende lovgivning er gjort så bred, at grundlovsreglerne har mistet deres betydning?

Spørgsmålet kan i dag ikke besvares ud fra svenske

erfaringer. Men det kan vel noteres, at den danske forfatningsrets metode ikke er noget umiddelbart tiltrækkende alternativ. Grundlovsbeskyttelsen er gjort snæver under hensyn til, at beskyttelsen er absolut. Snæverheden er i øvrigt resultat ikke blot af sproglig udformning, men tillige af fortolkning. Det kan illustreres af bestemmelsen om ytringsfrihed, hvis formulering ("enhver er berettiget til . . . at offentliggøre sine tanker . . .") ikke afviger fra den gængse beskyttelse. Reglen blev tidligt opfattet alene som et censurforbud, og en indskrænkende fortolkning har tilladt radiomonopol (den svenske radiolov er omfattet af 2:13, HS s 127), fagedforbud, beslaglæggelse. Grundlovsteksten er udformet med snævert hensyn til de foranstaltninger, som man næsten under en hvilken som helst omstændighed må tage afstand fra, og dette sproglige udtryk fortolkes så indskrænkende i forhold til de uforudseelige vilkår, som bestemmelsen kommer til at virke under. De fundamentale ideer, som grundloven mere eller mindre fuldkomment skulle beskytte, kan på denne måde få et meget partielt udtryk i forfatningen og dermed en tilbagetrukket rolle i den politiske debat.

Muligheden for at foretage begrænsninger i de ellers grundlovsbeskyttede rettigheder og friheder fremgår af RF2:12–16. De materielle rammer for sådanne begrænsninger er til dels ganske vage i deres formulering, og en lovprøvelse kan derfor vanskeligt blive effektiv (HS s 116). Måske kan man endda hævde, at de i det hele fra et praktisk synspunkt har begrænset værdi som beskyttelse (PR s 69). Alligevel må man bortset fra alle kontrolspørgsmål kunne forvente, at rammerne vil tvinge lovgiveren til nøje at gøre sig sine hensigter klare og redegøre for disse (HS s 116, PR s 70). Herved opnås, at man politisk drøfter og eventuelt beslutter frihedsbegrænsningen som en sådan, ikke blot som en lov blandt mange andre.

De materielle rammer i 2:12 gælder også for retsanvendelsen (PR s 71, HS s 116). Der bliver herved formentlig en forskel i bestemmelsens betydning, når det gælder en begrænsningslov eller en administrativ/judiciel afgørelse. For bedømmelsen af en lov er den fortolkning, som anlægges ved lovens gennemførelse, afgørende (PR s 71). Men for retsanvendelsen må den til enhver tid herskende fortolkning være afgørende, og den kan jo være forskellig fra den, som var dominerende ved lovens gennemførelse.

Begge kommentarer bekræfter betydningen af RF kap 2 ved at vie kapitlet en længere kommentar end noget andet kapitel. Som generelt fortolkningssynspunkt anfører HS s 20 i et afsnit om grundlovsfortolkning (som man ikke finder behandlet samlet af PR), at disse rettigheder m m bør kunne fortolkes "frikostigt". Dette sympatiske standpunkt fastholdes ikke ubetinget.

RF 2:9 om prövelse af frihedsberøvelse gælder ikke frihedsberøvelse besluttet af "kriminalvårdens nämnder", der fuldbyrder en judicial frihedsberøvelse. Og dette gælder, selv om foranstaltningen er motiveret af kriminalitet (HS s 101). PR – der ikke har bekendt sig til en sådan "frikostighed" – nævner, at reglen kun gælder, hvis frihedsberøvelsen er af en sådan varighed, at domstolsprøvelsen er praktisk mulig at anordne inden frihedsberøvelsens ophør (PR s 61, 62–63).

Ved beskrivelsen af det svenske politiske system er overgangen til étkammerssystemet den væsentligste forandring, som forfatningsreformen har medført (HS s 144). Rigsdagen er sammensat af *politiske partier*. Begrebet parti defineres i RF 3:7, hvorefter der med et parti menes "varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning". Men selv denne valgtekniske definition må give anledning til flere problemer, end hvad der er løst med konstateringen af, at såfremt flere partier anmeldes under samme betegnelse, regnes de som et parti (PR s 103). Bortset fra nogle få regler om valgopgøret, indeholder RF ikke regler om de politiske partier. Deres eksistens er nødvendig, men de er ikke reguleret, påpeges det (PR s 18). Og det anføres, at en lovregulering ville have indeholdt et indgreb i ytringsfrihed og foreningsfrihed, og derfor fandt man ikke en sådan regulering ønskværdig (HS s 33). Det nævnes ikke i nogen af kommentarerne, hvilket indhold en eventuel lovregulering efter de herskende politiske forhold under reformarbejdet ville have fået. Den gengivne begrundelse for ikke at regulere partierne er dog ikke overbevisende. De politiske partiers centrale placering i det statslige liv gør det til en markant undladelse, at man ikke i en moderne grundlov omtaler sådanne størrelser. Det kan vel ikke være nogen nødvendighed, at en lovregulering eller grundlovsregulering skulle gøre uheldige indgreb i ytrings- og foreningsfriheden? Som et eksempel på en mere konstruktiv reguleringstype kan nævnes den vesttyske grundlov, som benytter grundlovsformen til at sikre, at partistyrrelsen er demokratisk organiseret, og at partiernes finansiering gøres til genstand for offentlig redegørelse. Det er vel en diskussion værd, om en sådan regulering ikke har et fornuftigt formål. Og betragter man en sådan regulering som et indgreb i foreningsfriheden (hvad enkelte partier måske ville gøre), var det måske velbegrunder med et sådant indgreb.

At partisystem og valgmetode er to sammenhængende fænomener, er velkendt. Når forfatningen forbigår partisystemet, kan dets betydning for valgmetode og -opgør måske blive mindre iøjnefaldende. Hos HS s 151 kan således med rette påpeges, at forholdstalsvalg svækker de lokale valgkredsers betydning, men samtidig må det konstateres, at det er i valgkredsen, at partiernes di-

striksorganisationer nominerer partiets kandidater. Denne modstilling af forholdstalsvalgenes centralistiske tendens og de lokale partiforeningers decentrale karakter må imidlertid efter min opfattelse sammenholdes med de enkelte partiers beslutningsprocesser vedrørende kandidatopstilling. Denne sammenhæng bliver yderligere forfatningsretligt relevant, når forholdstalsvalgets grænse sættes der, hvor det medfører partisplittelse, jfr spærregfænsen i 3:7. En retfærdig fordeling af mandaterne må ikke købes for et valgsystem, som opmuntrer til partisplittelse og dermed risikerer at lamme handlingskraften hos de demokratiske institutioner (HS s 153 med citat af justitieministeren). Nej, partistabilitet er i sig selv godt, og det er noget som bestående partier som regel kan blive enige om. Men den demokratiske beslutningsproces er på den anden side ikke tjent med, at nye politiske opfattelser og sociale bevægelser skal overvinde alt for store vanskeligheder, når det gælder parlamentarisk repræsentation. Dette synspunkt skal ikke forstås som en afstandtagen fra en spærregfæns. Men det er dog for enkelt at konstatere, at spærregfænsen har haft den tilsigtede virkning (PR s 103), når der i denne forbindelse blot henvises til, at der ikke ved rigsdagsvalg efter det nye valgsystems indførelse (1969) er kommet andre partier ind i rigsdagen end dem, som var repræsenteret, da valgsystemet indførtes. For det var vel ikke bare dette, som man tilsigtede?

Når det gælder det enkelte rigsdagsmedlems stilling synes den udøvende magt og administrative synspunkter at have fået større betydning i Sverige end man kender i Danmark. Det enkelte rigsdagsmedlems ret til at deltage i debat og beslutning er – med forvaltningsretligt forbillende – begrænset af bestemmelser om "jäv" i rigsdagsmøde og udvalg (RO 2:11, 4:13, jfr RF 4:4, HS s 172, 623, 697–98, PR s 118). Statsråds (ministres) "jäv" på grund af aktiebesiddelse diskuteredes ved regeringens Ullstens tiltræden oktober 1978. Samtlige statsråd offentliggjorde deres aktiebesiddelser, og det gik så vidt, at forsvarsministeren solgte de aktier, han havde i krigsmaterielindustrien (HS s 213–15). Aktiebesiddelse kan ganske vist ikke hindre, at man indtager en statsrådspost, men det er nok for vidtgående, som PR s 151, at hævde, at statsråds formueforhold savner konstitutionel interesse. Mens spørgsmålet om rigsdagsmedlemmers valgbarhed i Danmark besluttes endeligt af folketinget (rigsdagen), henfører RF 4:7 spørgsmålet om tab af valgbarhed (behörighet) på grund af strafbart forhold til domstolsbeslutning, og betingelsen for en sådan frakendelse er, at "han genom brott har visat sig uppenbarligen olämplig för uppdraget". Ved strafudmålingen skal domstolen tage hensyn til rigsdagsudelukkelsen, BrB 20:4 (HS s 178–79).

Statschefen (kongen) skal af statsministeren holdes underrettet om rigets anliggender (RF 5:1). I kommentarerne til denne bestemmelse forudsættes, at information af statschefen er tilstrækkelig til at sikre koordination mellem statschef og regering (PR s 28–29, 127–28, 130, HS s 189–90, 191). Statschefens forventede lydhørhed over for informationer synes at have gjort en drøftelse af en egentlig instruktionsbeføjelse overflødig. Snarere er det vel hofetiketten, der har modereret parlamentarismens gennemslag i forfatningen, i hvert fald dens sproglige udformning.

I kommentarerne til RF kap 6 og 7 om regeringen og dens arbejde har navnlig reglerne om *regeringsskifte* interesse. Proceduren ligger i talmannens (rigsdagsformandens) hånd. Talmannens valgperiode følger den øvrige rigsdags periode. Den begynder når rigsdagen samles, og den slutter når nyvalgt rigsdag samles (RF 3:5). Det er derfor ofte den gamle rigsdags talmann, der leder regeringsforhandlinger efter et valg. Ved regeringsskifterne 1976 og 1979 var det den gamle talmann, der begyndte regeringsforhandlingerne, som afsluttedes af den nye (PR s 141). Talmannen fungerer i øvrigt ikke som medlem af rigsdagen (RF 4:9), og ifølge PR s 114–115 har talmannen ikke deltaget i rigsdagsgruppen for det parti, som har valgt ham.

De materielle kriterier for valget af ny regering er ikke formuleret i RF. Det er talmannens forslag om statsminister, hvorom rigsdagen afholder afstemning (RF 6:2). Spørgsmålet er, om temaet hermed er beskrevet udtømmende. Statsministeren skal stå for en "arbejdsduelig regering" (PR s 140). Hermed antydes, at det er mere end statsministerens person, der er på prøve: Den partimæssige sammensætning af regeringen og regeringens arbejdsprogram, jfr HS s 205, PR s 142–43. Men dette skal ikke formelt præsenteres forud for rigsdagens afstemning, og der stilles ikke krav om en fuldstændig ministerliste (PR s 142–43). At afstemningen ikke blot vedrører statsministerens person, er måske ikke bare en politisk erfaring vedrørende afstemningssituationen, men har muligt også betydning for den retlige opfattelse af afstemningstemaet. Der er ingen mangel på logik, når et parti (som ved et valg har mistet flertallet og derfor går i opposition) ved rådgivningen af talmannen peger på det nye flertal som regeringsgrundlag, men ved afstemningen om en foreslået statsminister fra det nye flertal stemmer mod denne. Man henviser nemlig herved til, at afstemningen ikke kun gælder statsministerposten, men også regeringens program, PR s 144, jfr s 143, hvor det anføres som et åbent spørgsmål, om en markering fra talmannens side af et kommissorium ved regeringsdannelsen skal betragtes som en faktisk præcisering af statsministerens mandat. Hvis spørgsmålet besvares bekræft-

ende, kan talmannens kommissorium altså sætte grænser for statsministeres adgang til at ændre på regeringens (partimæssige) sammensætning.

RF har i kap 8 med stor grundighed søgt at sikre, at rigsdagen ikke blot formelt er kompetent, men også reelt udfylder sin politiske opgave som lovgiver. Reglerne om, hvad der skal være genstand for lov, og hvad der kan være genstand for bemyndigelse til regeringen, forekommer temmelig komplicerede og de må medføre mulighed for mange konflikter om grænsedragninger, hvor der ikke findes noget absolut rigtigt svar, f.eks. om en regulering af en juridisk person er næringsretlig eller personretlig, om en betalingspligt til det offentlige er skat eller afgift, osv. Mere grundlæggende og gennemgående synspunkter på fortolkningen af rigsdagens og regeringens kompetence finder man ikke.

Regeringen har ikke blot kompetence i henhold til lovbemyndigelse – hvor dette overhovedet kan forekomme – men har også en grundlovsumiddelbar kompetence, blandt andet til at beslutte "föreskrifter om verkställighet av lag" (8:13). Regeringen kan (uden lovhjæmmel) give nærmere regler om en lovs anvendelse. En sådan beføjelse kan bruges til at forskyde den primære regulering fra rigsdag til regering (HS s 288 f). En anden risiko kan være præciserende regeringsforskrifter i tilknytning til en ufuldstændig rigsdagslov, hvor det henhører under domstolene eller andre retanvendende myndigheder at udfylde lovens tomrum (PR s 194). En konflikt mellem rigsdagens flertal og regeringen er der imidlertid taget højde for med RF 8:14, hvorefter love vedrørende regeringens "primære område", hvor regeringen efter grundloven kunne have reguleret uden lovbemyndigelse, kun kan ændres af rigsdagen, men ikke af regeringen. Den grundlovsumiddelbare kompetence til at udstede forskrifter bygger – modsat 1809 års RF – på praktiske grunde, og den kan ikke blokere for rigsdagslovgivning (HS s 293). Men denne bestemmelse løser ikke problemet for en mindretalsopposition, som er utilfreds med en forskydning af reguleringen fra rigsdag til regering. Konflikter, der retligt fremtræder som konflikter mellem regering og rigsdag, er under parlamentarismen hyppigt reelt konflikter mellem flertal (regeringen med dens parlamentariske flertal) og mindretal (oppositionen).

Sverige har med RF 10:5 fået en "EG-paragraf", parallel med andre vesteuropæiske forfatningers bestemmelser om supranational myndighed. Den svenske regel komplicerer det i forvejen vanskelige problem ved at være opdelt i to særregler vedrørende overladelse af henholdsvis konstitutionelle beføjelser og andre offentligtretlige beføjelser til ikke-svensk myndighed. Opde-

lingens praktiske betydning illustreres ved grundige referater af blandt andet de to patentkonventioner fra 1973 og 1970, der blev henført til hver sin af de to særregler. (Om disse konventioner HS s 353, 354, 368–69, og (grundigere) PR s 246–47, 252, 266–68).

Kommentarerne til RF 11:6 og 7 giver en instruktiv orientering om det for svensk *forvaltning* særegne træk, at den statslige forvaltning for størsteparten ikke sker på ministerens ansvar, men besluttet af myndigheder, der er uafhængige af regeringen på en måde, der gør en sammenligning med forholdet mellem regering og domstole nærliggende (PR s 284). I øvrigt definerer PR retspleje ("rättskipning") og forvaltning helt formelt eller organisatorisk (PR s 34 om 1:8). Bedre – og svarende til teksten PR s 35–36 – er det vist for at give grundloven et vist indhold at søge begreberne defineret materielt samtidig med, at det erkendes, at den materielle definition er og må være uklar – så uklar, at den ikke er egnet til at blive optaget i en grundlov.

Pladsen tillader ikke omtale af flere enkeltheder. Når *de to kommentarer* læses parallelt, er det iøjnefaldende, at de må udspringe af den samme forfatningsretlige tradition. Fortolkningsresultaterne hviler på systematiske og loyale gengivelser fra forarbejderne til den successive forfatningsreform. Omtrent enslydende formuleringer kan tænkes at skyldes samme kildemateriale (feks HS s 345 og PR s 238 om traktatpartner). Forarbejderne citeres hyppigere hos HS, og hvis de er entydige og andet ikke fremgår, er HS's opfattelse hermed udtrykt, og hvor der er divergencer, redegøres der omhyggeligt for disse. Hos PR er forarbejderne ofte indarbejdet i teksten som forfatterens opfattelse. Hos PR findes de udførligste litteraturhenvisninger, men hverken HS eller PR refererer eller diskuterer anden litteratur. Udenlandsk ret og litteratur er praktisk talt uomtalt.

I denne – fælles – koncentration om svensk forfatningsret ligger tillige en betydelig tilbageholdenhed, når det gælder inddragelse af politologiske og andre samfundsvidenskabelige synspunkter. Anvendelse af en bredere synsvinkel findes især hos HS, der blandt andet giver partierne en kort og organisationerne en lang præsentation (s 33, 33–40), og hvis systematik er friere i forhold til lovteksten.

Flere af de beskrevne begrænsninger er muligt en følge snarere af kommentarformen end af et teoretisk begrundet standpunkt. Kommentaren kan til gengæld åbne op for en intens analyse af enkelte problemer, hvilket navnlig ses hos PR, feks om RF 10:5 og 11:6. Undertiden må kommentarer til flere bestemmelser sammenholdes for at problemet bliver til en helhed; det gælder feks RF 10:5, der hos begge må læses i forbindel-

se med 11:1 for at få sammenhæng i de internationale patentproblemer. Kommentarens tendens til isolation af løsevne emner modvirkes af indledende afsnit til de enkelte kapitler. Indledningen hos begge til kap 2 giver god orientering om de almene problemer ved grundlæggende fri- og rettigheder, og indledningerne hos HS til kap 5, 8 og 9 har værdi i sig selv.

Selv om de to kommentarer har stor lighed i deres systematiske anlæg og i deres enkeltresultater, gør de ikke hinanden overflødig. Otte øjne ser mere end fire øjne. Man får altid noget mere at vide ved at læse kommentar nr 2 – uanset hvilken af de to kommentarer, man er begyndt med.

For den studerende må de to kommentarer være et ideelt udgangspunkt for dybere studier i svensk forfatningsret. Det er her kun at beklage, at forfatningsretten indtager en så beskeden plads i den svenske studieordning. En ændring på dette punkt må stemme godt med – hvis det ikke nærmest er en følge af – den nye RF, navnlig dens betoning af de grundlæggende fri- og rettigheder og disses betydning ikke blot i forhold til rigsdag, men også i forhold til retsanvendelsen.

For en udlænding fremtræder de to kommentarer som en imponerende afslutning af mange års svensk reformarbejde, der har resulteret i ikke blot successive forfatningsændringer, men også i successive betænkninger (utredningar) af i sig selv imponerende grundighed. Dette erfaringsmateriale er nu systematiseret og vurderet, samt suppleret af de sidste års praksis, og i erkendelse af HS's brede og omhyggelige fremlæggelse af forarbejderne og PR's indgående analyse af enkeltproblemer forsoner man sig med, at den svenske tradition for nordisk sammenligning har taget en pause.

Henrik Zahle

Referenser

- Erik Holmberg & Nils Stjernquist: *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm: Norstedts 1980.
Gustaf Petrén & Hans Ragnemalm: *Sveriges grundlag och tillhörande författningar*. Tolfte upplagan av Robert Malmgrens Sveriges Grundlag. Institutet för offentlig och internationell rätt. Stockholm: Publica/Liber 1980.