
Litteraturgranskningar

ERIK ALLARDT, NILS ANDRÉN, ERIK J. FRIIS, GYLFI GÍSLASON, STEN SPARRE NILSON, HENRY VALEN, FRANTZ WENDT, FOLMER WISTI (Editorial Board) *Nordic Democracy. Ideas, Issues, and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, Copenhagen: Det Danske Selskab, 1981.

Even a casual glance at the impressive names of the Editorial Committee – and those of individual contributors – and at the comprehensive scope of the title and subtitles of this work is enough to reveal its essential nature. It is a very large (780 panoramic pages) and ambitious attempt to provide to English-speaking readers a scholarly glimpse at Nordic democracy. The book is composed of 31 individual chapter contributions, grouped in six parts: Political Democracy; Governmental Structure and Functions; The Economy and Social Affairs; Education, Culture, and the Mass Media; Groups and Organizations; Inter-Nordic and International Relations.

The tone throughout is sober, scholarly and realistic. One cannot help but notice that most of the contributions reflect a Nordic mood that is less optimistic and less certain today than it was when a predecessor volume, *Scandinavian Democracy*, was published in 1958. The collection suffers, in a minor way, from the inevitable problems of all compendia – some overlap among its individual parts, and the omission of some topics which this or that reader might have preferred to see included, e.g. a chapter on law, or a chapter devoted specifically to constitutions.

The central emphasis is as the title suggests, on the subject of democracy – that admittedly protean and unavoidably ambiguous conceptual jack of all trades. We all know that democracy can have approximately as many meanings as the adjectives which ordinarily precede and qualify the word – Liberal, Socialist, economic, cultural, constitutional, populist, to mention but a few. What this work does give us is a rich and variegated tapestry of democracy in the Nordic countries, which reveals both the threads common to all of them and the distinctive patterns peculiar to each.

A student of Constitutions like myself, interested in the interrelationship of constitutionalism and democracy – arguably the two most important ideas in contemporary Western politics – will find much to ponder in the collection. The development of constitutional democracy, perhaps the distinctive political form in the West, represents a continuing attempt to blend two impulses which are not always entirely compatible. In this often uneasy marriage, constitutions have generally involved an emphasis on the more static, conservative, and formal (occasionally even rigid) elements of the polity, while democracy ordinarily has provided the more dynamic impulses bubbling up from the expressed needs of contemporary society. The wisest heads have usually strived for a balance, tempered by the realization that, on the one hand, not all immediate political desires can be realized within the existing rules of the game and, on the other, that even the rules themselves should never be totally immune from change.

Although there are a number of chapters which contain material of interest to scholars of constitutions, the first two sections contain the most germane discussions. In the first chapter, the reader will find an historic overview entitled "Early Democratic Traditions in the Nordic Countries," by Sigurdur Lindahl. The second chapter, by Nils Andrén, – "Five Roads to Parliamentary Democracy" – provides a good point of departure for studying the historical development of modern parliamentary democracy. Among its other virtues, Andrén's treatment draws clear conceptual distinctions between three principles – constitutional, parliamentary, and democratic – which are all too often confused by many writers.

This is followed by Stein Rokkan's relevant and provocative chapter on "The Growth and Structuring of Mass Politics", which gives us an illuminating analytical framework for the analysis of institutional development, especially the emergence of tensions between corporate bargaining networks and electoral-representative institutions.

The Second Part – "Governmental Structures and Functions" – also contains several chapters of immedi-

ate relevance to constitutional studies. Among these are "Government and Central Administration", by Gustaf Petré, written from the perspective of administrative law; the chapter on regional autonomy by Frantz Wendt and others; WE Eyben's "Democracy in the Administration of Justice", which will be of special interest to students of public law, legal aid, judicial recruitment, and lay participation in the judicial process.

There are obvious limits to the depth and sophistication which one can reasonably expect from chapters of the length found in this volume. There are other sources which deal more satisfactorily with the individual subjects that it covers. But as an over-all introduction to the distinctive democratic life of the Nordic world, the foreign reader – specialist and layman alike – will find much of interest in this book.

Joseph B. Board

ALFRED BEXELIUS: *Vår förste JO 1810–1823. Vad han såg, vad han utträttade*. Stockholm: Norstedts 1981

Det konstitutionella skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna var länge underutvecklat i vårt land. Först i och med 1774 års regeringsform fick vi i vår författning en rättighetsförklaring, som för övrigt sedan dess har byggts ut i ett par omgångar.

I 1809 års regeringsform fanns visserligen den berömda paragraf 16 med anor från medeltiden, närmare bestämt från landslagens konungad: "Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda . . ." Paragrafen var dock knappast en rättighetsförklaring i egentlig mening.

Till att börja med var det oklart om paragraf 16 band enbart konungen, dvs kungl maj:t, eller både kungl maj:t och riksdagen. Vidare var paragrafen innehållsmässigt både oklar och ofullständig. Flera viktiga rättigheter nämndes överhuvud inte i den. Sålunda saknades ett uttryckligt skydd mot godtyckliga frihetsberövanden. Annorlunda uttryckt: någon rätt att med kort varsel få ett frihetsberövande prövat inför domstol fanns inte.

Under alla dessa omständigheter är det förklarligt, att paragraf 16 inte kom att spela någon större roll i den svenska rättsutvecklingen. "RF § 16 har sålunda inte lagt några band på konungens och riksdagens samfälliga lagstiftning. Den har inte heller satt någon bestämd gräns för regeringens förordningsmakt . . . RF § 16 har ibland åberopats inför domstol, men aldrig med någon framgång" (H Strömberg, *Grundlag och medborgarrätt*, Lund: Gleerups 1974 s 35 f).

I England infördes regler om domstolsprövning av frihetsberövanden redan 1679 genom Habeas Corpus Act. Liknande bestämmelser finns i en rad rättighetsförklaringar i olika länder sedan slutet av 1700-talet. I Sverige fick vi alltså en fullgod motsvarighet först 1974. Det tyder inte på att Sverige skulle vara frihetens stamort på jorden.

Å andra sidan var Sverige först i världen med att införa en praktiskt taget obegränsad tryckfrihet, samtidigt som offentlighetsprincipen knäslattes. Det skedde genom en särskild grundlag, 1766 års tryckfrihetsförordning, av Fredrik Lagerroth med rätta betecknad som "ett konstitutionellt rekord av imponerande art" (F Lagerroth, *Frihetstidens författning*, Stockholm: Bonniers 1915 s 593).

Härtill skall läggas en annan svensk innovation, justitieombudsmannen. JO-ämbetet tillkom genom 1809 års regeringsform men har rötter tillbaka till 1700-talet.

"Utskottet är ock därom övertygat, att en sann medborgerlig anda icke länge skall saknas hos ett ursprungligen fritt och manligt folk, som njuter en under grundlagens helgd skyddad tryckfrihet, vars regeringsärenden offentligen behandlas och granskas, vars allmänna och individuella rättigheter iakttagas av en utav nationalrepresentation förordnad väktare över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän och vars fullmäktige, rikets ständer, äro i själva grundlagen kallade att å bestämda tider ovillkorligen sammankomma."

Så skrev konstitutionsutskottet vid 1809 års riksdag i det berömda memorial av den 2 juni 1809, där man lade fram förslaget till ny regeringsform. Redan då hade man alltså klart för sig, att TF och JO utgjorde hörnstenar i det svenska rättighetsskyddet. Tillsammans har de i viss mån motverkat de brister, som avsaknaden av en egentlig rättighetsförklaring har medfört.

Hur fungerade denna ganska speciella rättighets-skyddsmodell i vårt land 1809–1974? Ett någorlunda fullständigt svar på den frågan är ännu långt borta. Pressens insatser till medborgarnas skydd med stöd av TF har punktvis men knappast systemtiskt belysts av historikerna. Ett intressant exempel från senare år är en uppsats av Jarl Torbacke om det bekanta värdmålet kring 1819, en mordhistoria, där en länsman med biträde av högt uppsatta ämbetsmän hade försökt tvinga fram beaktelser från ett helt oskyldigt torparpar. Händelsen har brukat betecknas som den svenska pressens första stora seger (tex T Vallinder, *Press och politik*, Andra uppl, Lund: Gleerups 1971 s 29). Torbacke visar i sin uppsats, att denna uppfattning är milt talat överdriven (*Scandia* Vol 47 1981 s 255 ff).

Litteraturen om JO-ämbetet är inte särskilt omfattande. I första hand bör man nämna Nils Alexanderssons

översikt. Den ingår i det på 1930-talet utgivna jubileumsverket, tillkommet i anledning av vad som brukar kallas riksdagens femhundraårsjubileum. Någon monografi om en enskild JO har hittills inte funnits.

Mot denna bakgrund är det välkommet, att Alfred Bexelius, JO 1956–72, efter sin avgång har ställt samman en monografi om Lars August Mannerheim, JO 1810–23. Mannerheim var ordförande i konstitutionsutskottet 1809–10 och därmed en av våra grundlagsfäder. Hans ledande roll i författningsarbetet har under senare år alltmera framhållits av forskningen, inte minst av Erik Fahlbeck i en omfattande biografi (E Fahlbeck, Lars August Mannerheim. Politiker, justitieombudsman, bruksägare, jordbrukare, Lund: Gleerups 1969). Att konstitutionsutskottets ordförande åtog sig att bli JO, visar att grundlagsfäderna fäste stor vikt vid det nya ämbetet.

I anslutning till bokens undertitel säger Bexelius inledningsvis, att arbetet inte är "avsett att vara en biografi över Mannerheim utan har det begränsade syftet att skildra vad han såg i sin verksamhet såsom JO och hur han skötte sin uppgift att vara en väktare över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän" (s 19). Uppgifterna i boken är också till allra största delen hämtade ur JO-ämbetets arkiv.

Bexelius börjar med en allmän beskrivning av Mannerheims tid som JO. Under åren 1810–23 anfördes enligt tillgänglig statistik totalt närmare 600 klagomål direkt till JO-expeditionen i Stockholm. Om man medräknar de klagomål, som Mannerheim fick ta emot under sina inspektionsresor ute i landet, stiger antalet till närmare 800 eller i genomsnitt 56 per år. De flesta klagomålen gällde domstolarna.

Klagomålen lämnades av Mannerheim utan åtgärd i väsentligt större utsträckning än vad som nu är brukligt, påpekar Bexelius. Inte sällan skedde det på formalistiska grunder, exempelvis genom en hänvisning till en paragraf i JO-instruktionen, där det angavs att klagan skulle vara skriftlig och försedd med "fullständiga handlingar och bevis".

Antalet av Mannerheim beslutade åtal uppgick till totalt 86, enligt vad Bexelius har kommit fram till. I en del av dessa fall kan man i brist på bevarade handlingar inte fastställa utgången, i andra återkallades talan. I 60 mål är det möjligt och meningsfullt att fastställa utgången. Det visar sig, att Mannerheims talan helt eller delvis bifölls i det övervägande antalet fall. Endast i några fall blev talan avvisad eller helt ogillad. Bexelius kommenterar:

"Vad nu sagts kan synas ge vid handen att Mannerheim i sin åtalsverksamhet var mera framgångsrik än någon av hans efterträdare såsom ombudsman. Vid en jämförelse

måste dock hänsyn tagas till att Mannerheim vid åtalsprövningar var vida mera återhållsam än hans efterföljare såsom ombudsmän. Denna återhållsamhet ledde ej sällan till att det värn för medborgarnas rättigheter, som JO-ämbetet skulle utgöra inte blev så effektivt som var av behovet påkallat" (s 37).

Enligt instruktionen hade JO – till skillnad från JK – inte möjlighet att förordna om rättelse av ett begånget fel. Mannerheim fann dock olika utvägar att nå resultat utan att skrida till åtal. Vid inspektioner kritiserade han ofta tjänstemännen och gav order om ändringar för framtiden.

Vidare ingav Mannerheim – helt i enlighet med sin instruktion – framställningar till kungl maj:t i sammanlagt ett 15-tal fall. Tre av dem gällde dem som saknade laga försvar.

"Försvarslös" var i äldre svensk rätt beteckningen på en medborgare, som inte hade ett ärligt levebröd eller en tillräcklig förmögenhet. På Mannerheims tid som JO fanns det flera bestämmelser, som tog sikte på denna kategori. Bexelius refererar dem kortfattat.

Redan i mitten av 1700-talet, närmare bestämt den 24 mars 1748, hade kungl maj:t utfärdat en "ytterligare förordning angående hämmande av de så kallade tartarers och zigeuners samt annat löst folks och lättingars strykande omkring i landet". Tattare och zigenare skulle, om de nyligen hade kommit till Sverige, genom länsstyrelsens försorg "utur landet förjagas". Tattare som hade uppehållit sig någon tid i riket skulle få stanna kvar, om de utövade någon "lovlig näring". Om de däremot började stryka omkring i landet, skulle de gripas och genom länsstyrelsens försorg "någon tid till allmänt arbete hållas eller i brist därav med spö eller ris avstraffas".

"Allt löst folk i gemen samt judar, trådragare, häktmakare, lindansare och flere sådana gycklare varder härmed strängeligen förbjudet att fara omkring landet under vad förevändning det ock vara må, när de ej hava riktiga pass att uppvisa", hette det vidare. Om de bröt mot detta, skulle de behandlas på samma sätt som tatterna.

Kring sekelskiftet 1800 tillkom nya föreskrifter på området. Den 7 april 1802 utfärdade kungl maj:t en värvningsstadga. "Var och en medlem i samhället är pliktig att gagna det allmänna med nyttig verksamhet, och skall ingen lösdrivare, landsstrykare eller lätting lidas vare sig i stad eller på landet", hette det där. "Lösdrivare vare förfallen till krigstjänst", och detsamma gällde inte mindre än fjorton andra kategorier – från drängar, dömda för olydnad till "utrikes ifrån inkommande överlöpare".

Den 27 februari 1804 utfärdade kungl maj:t en förord-

ning om allmänna arbetsställen. Till förvaring på dessa inrättningar hade länsstyrelsen rätt att på obestämd tid döma straffade personer, som efter strafftidens slut inte kunde få något arbete, lösdrivare och ytterligare sju andra kategorier. Sådana arbetsställen inrättades i Karlskrona och på Sveaborg.

Som synes gav dessa bestämmelser förvaltningsmyndigheterna mycket vidsträckta befogenheter till frihetsberövande åtgärder gentemot de försvarslösa. Dessa befogenheter utvidgade myndigheterna ytterligare genom en extensiv, för att inte säga godtycklig tolkning. Som en följd härav fanns det vid slutet av Mannerheims tid som JO omkring 1 500 personer som hade tagits om hand, då de saknade laga försvar. Bexelius ger flera upprörande exempel på vad detta kunde innebära av orättvisor och lidande för den enskilde.

Naturligt nog fick Mannerheim en djup inblick i de försvarslösa problem, och han gjorde vissa försök att komma till rätta med dem. I en framställning till kungl maj:t 1813 erinrade han om att det på fästningarna förvarades många som på grund av brist på sysselsättning dömts till fästningsarbete "på behaglig tid" och att denna tid kunde bli mycket lång. Han påpekade vidare, skriver Bexelius, att bestämmelserna ibland tillämpades på personer, som inte hade haft möjligheter att skaffa sig laga försvar, fast de hade både vilja och förmåga att försörja sig själva. Mannerheim föreslog därför, att ingen mot sin vilja skulle kunna kvarhållas på fästning efter strafftidens utgång, såvida inte brottet visade en mot samhället fientlig sinnesart, som inte hade mildrats av straffet (s 72).

Kungl maj:t ville dock inte gå med på att släppa fångarna loss på det sätt, som Mannerheim föreslog. Därmed bestämdes kungl maj:t, att arbetsinrättningen i Karlskrona skulle byggas ut, så att den skulle kunna ta emot dubbelt så många försvarslösa som tidigare.

Också i enskilda fall, dock knappast så många som man kunde ha väntat, tog Mannerheim de försvarslösa parti gentemot repressiva myndigheter. Sålunda skred han till åtal endast i ett fall. Bexelius kan tänka sig följande förklaring till denna relativa passivitet:

"Det är emellertid klart att de öden, som de försvarslösa så ofta råkade ut för, inte kunde förekommas enbart genom att medelst åtal framtvunga en bättre tillämpning av gällande bestämmelser. Inte ens en genomgripande revision av gällande författningar skulle, ehuru i hög grad påkallad ur rättssäkerhetssynpunkt, ha kunnat åstadkomma någon mera genomgripande förändring av de försvarslösa förhållanden. Vad som behövdes var ju resurser att hjälpa det klientel, varom här var fråga; och var skulle samhället ta dem med den fattigdom som rådde i landet" (s 78).

Denna ekonomiskt betonade förklaring till övergreppen mot de försvarslösa är uppenbart otillräcklig. Som Mannerheim själv framhöll i sin framställning, fanns det ju bland de omhändertagna på fästningarna åtskilliga som både kunde och ville försörja sig själva. Åtminstone i dessa fall – kanske också i en del andra – hade det från statsfinansiell synpunkt varit fördelaktigt att frige de försvarslösa.

Orsaksmönstret är säkert långt mera invecklat. I boten låg uppenbarligen ett välkänt socialpsykologiskt förhållande: rädslan och oviljan inför utsocknes eller eljest avvikande personer, särskilt arbetsovilliga eller bedrägliga sådana. I det dåtida Sverige, ett på många sätt efterblivet och isolerat bondeland i utkanten av den europeiska kulturen, var säkerligen kungl maj:t och gemene man helt eniga i sitt fördömande av dylika figurer. De hade också stöd i en luthersk arbetsmoral. Framlingsfientliga tendenser saknas för övrigt inte heller i dagens Sverige.

Man bör vidare betona den rent politiska – inte minst den utrikespolitiska och försvarspolitiska – bakgrunden till de repressiva föreskrifterna. Det var sannolikt ingen tillfällighet, att bestämmelserna byggdes ut efter sekelskiftet 1800, under kriget i franska revolutionens spår. Man kan lätt dra paralleller med den samtida utvecklingen i Storbritannien: Habeas Corpus Act var då en tid satt ur kraft.

Inte bara tidpunkten utan också – i ett fall – platsen för de nya föreskrifternas tillkomst är intressant. En speciell omständighet, som Bexelius nämner men inte kommenterar, är nämligen att förordningen om allmänna arbetsställen utfärdades av Gustaf IV Adolf på slotet i Karlsruhe.

Kungen vistades 1803–04 i mer än ett år i Tyskland, främst i Baden. Han kunde där på nära håll följa den europeiska utvecklingen, och han blev alltså orolig över och negativ mot Frankrikes politik under Bonaparte. Han fruktade exempelvis, att fransmännen ville utestänga briterna från Öresund (S Carlsson, Gustaf IV Adolf. En biografi, Stockholm: Wahlström & Widstrand 1946 s 124 ff). Inrättandet av allmänna arbetsställen just i Karlskrona och på Sveaborg bör ses också i detta ljus.

Hur som helst – den gamle liberalen Mannerheim hade uppenbarligen ett fast rotat antiliberalt arv i det svenska samhället att kämpa mot, när han som JO försökte förbättra de försvarslösa ställning. När han 1813 gjorde sin framställning till Carl XIII, var ju napoleonkrigen ännu inte över. Tvärtom höll det på att dra ihop sig till den stora slutstriden – med kronprinsen, den blivande Carl XIV Johan, som en av de ledande i koalitionen mot Napoleon. Att kungl maj:t då inte var särskilt mottaglig för Mannerheims synpunkter är förklarligt.

Den avsevärda tyngden hos detta antiliberala arv kan illustreras också på ett annat sätt. Ända in på 1960-talet hade vi i vårt land – då i form av 1885 års lösdrivarlag – speciella bestämmelser riktade mot de försvarslösa, för att nu begagna den gamla beteckningen.

I denna anmälan har jag valt att huvudsakligen ta upp vad man kan kalla habeas-corpus-aspekter på ämnet. Bexelius innehållsrika monografi rymmer emellertid åtskilligt annat. Av allt att döma ger den en ganska allsidig bild av vår förste JO i verksamhet. Styrkan ligger därvid främst i de många levande ögonblicksbilderna från fältet. Den som vill ha ett porträtt av Mannerheim i helfigur, får följa det råd, som Bexelius inledningsvis ger, nämligen att gå till Erik Fahlbecks utmärkta biograf.

Torbjörn Vallinder

LOUIS HENKIN, Ed.: *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*. New York: Columbia University Press, 1981.

LAURENT RICHER: *Les droits de l'Homme et du Citoyen*. Paris: Economica 1982.

PAUL SIEGHART: *The International Law of Human Rights*. Oxford: Clarendon Press 1983.

Skyddet av de mänskliga rättigheterna har ägnats många undersökningar, dels så att rättigheternas skydd på det folkrättsliga planet granskats, dels med sikte på den inomstatliga rätten. I vissa fall försöker man ge en sammanfattande framställning av området, i andra fall undersöker man endast bestämda rättigheter. Alla dessa slag av böcker behövs. Det är också viktigt att aktuella framställningar finns att tillgå, eftersom utvecklingen på detta område framskrider: nya texter och rättsfall tillkommer.

Här skall tre aktuella större arbeten beröras. De har olika innehåll och syften, men kan det oaktat ses i ett sammanhang, eftersom de alla berör frågan om de mänskliga fri- och rättigheternas skydd.

Det av Louis Henkin redigerade arbetet "The International Bill of Rights" gäller 1966 års FN-pakt om medborgerliga och politiska rättigheter mot bakgrunden av 1948 års allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Boken är ett samlingsverk, där tretton internationella experter, bland dem svensken Stig Jägerskiöld, skriver om var sitt område som faller inom paktens

Professor Henkin står för en introduktion. Bland övriga medarbetare kan nämnas Thomas Buergethal, Karl Josef Partsch, A H Robertson och Louis B Sohn, samtliga kända namn inom detta område.

Professor Henkin kommer bli in på den intrikata frågan om egendomsskyddets giltighet. Han konstaterar att 1948 års allmänna förklaring garanterar envars rätt att äga egendom och förbjuder godtyckligt berövande av äganderätt. 1966 års pakt nämner likväl icke äganderätten. Trots att 1948 års förklaring ej ansetts äga juridiskt bindande verkan, kan den dock sägas uttrycka i folkrätten allmänt gällande principer som FN:s medlemsstater bör respektera. Avsaknaden av uttryckligt stadgande i paktens om skydd av äganderätt kan därför, enligt Henkin, icke tolkas såsom ett förnekande av att denna rätt är gällande såsom en mänsklig rättighet.

Beträffande nationella minoriteters rättigheter betonar Antonio Cassese att art 27 i 1966 års pakt visserligen nämner blott minoritetsmedlemmarnas rätt att ha sitt eget kulturliv och att använda sitt eget språk. Men förarbetena till denna artikel säger klart att det rör sig om en kollektiv rätt för minoriteten som helhet. Å andra sidan kan denna artikel ej tolkas som en rätt för nationell minoritet att kräva självstyrelse. Minoriteterna berörs sålunda ej av art 1 som stadgar att alla folk har självbestämmanderätt. Minoritetsfrågan utvecklas mer ingående av Louis B Sohn, som påminner om att FN-kommissionen för de mänskliga rättigheterna visserligen förkastade ett ändringsförslag betr art 27 innebärande att det uttryckligen sades ut, att stadgandet icke borde tolkas sålunda att invandrargrupper skulle kunna kräva att få bilda särskilda samhällen inom en stat, vilket kunde hota statens nationella enhet eller dess säkerhet. Men å andra sidan kom det fram att denna restriktiva åsikt likväl vann starkt stöd inom kommissionen.

Politiska tjänsteutnämningar strider mot art 25, som proklamerar varje medborgares rätt att utan diskriminering få tillträde på lika villkor till allmän tjänst i sitt land. Karl Josef Partsch framhåller det överraskande i att flera medlemsstater i FN-kommittén för de mänskliga rättigheterna påstått att tjänsteutnämningarna hos dem skedd blott i stöd av personliga kvalifikationer och meriter, trots att det var väl känt att man av tjänstemännen krävde absolut politisk konformitet.

"Les Droits de l'Homme et du Citoyen" har tyngdpunkten lagd på fransk inomstatlig rätt, men är av allmänt intresse, eftersom Frankrike tidigare gått i spetsen för utvecklingen inom detta område. Det är därför angeläget att jämföra rättsutvecklingen i Frankrike med läget i andra länder.

Boken inleds med att avtryck av den berömda deklARATIONEN om de mänskliga och medborgerliga rättighe-

terna av den 26 augusti 1789. Boken innehåller också kapitel om diskussionen om de medborgerliga fri- och rättigheterna i Frankrike och utomlands samt om rättsstatsbegreppet. Hur förhåller det sig med Frankrike såsom rättsstat? I vilken utsträckning har deklarationen om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna fortfarande laga kraft?

Förf undersöker Frankrikes grundlagar och andra centrala författningar för att få svar på dessa frågor och drar därvid paralleller till rättsläget i USA och Förbundsrepubliken Tyskland. Förf citerar vissa centrala beslut av Conseil Constitutionnel rörande bl a föreningsfriheten, undervisningsfriheten, strejkrätten och rätten till abort. Av intresse i detta sammanhang är ett lagförslag av år 1976 om medborgerliga fri- och rättigheter omfattande 39 artiklar uppdelade i kapitlen "broderskap", "jämlighet" och "frihet", som likväl ej resulterade i lagstiftning.

Professor Richer granskar även de internationella normerna rörande mänskliga rättigheter och deras tillämpning i Frankrike. Frankrike förhöll sig till en början återhållsamt till antagande av dessa normer, med åberopande av att den inomstatliga rätten i vissa fall gav bättre skydd än de internationella konventionerna. Det dröjde sålunda länge innan Frankrike omfattade Europa-konventionen 1950 ang skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En tabell visar dock att Frankrike idag antagit så gott som alla viktiga internationella pakter till skydd av de mänskliga rättigheterna.

Vilka sanktioner kan åberopas för att de mänskliga rättigheterna skall respekteras? I Frankrike är det framför allt de judiciella domstolarna som är kompetenta att pröva tillämpningen av dylika normer. Ombudsmannen ("médiateur") spelar också en viss, ehuru ej särskilt synlig roll i detta sammanhang. En del påtryckningsgrupper såsom Amnesty International och Minority Rights Group nämns också.

I fortsättningen granskar Richer närmast begränsningarna i rättsstaten. Han undersöker i vilken utsträckning staten tillåter exploatering av sina medborgare, vilka invånare som åtnjuter ett sämre rättsskydd (textutlänningar). Förekommer diskrimination av rasistiska skäl? Vilken är kvinnans ställning? Måste medborgarna i vissa fall underkasta sig våld från myndigheternas sida för att den allmänna ordningen och säkerheten skall kunna upprätthållas? Hur förhåller det sig med den individuella friheten, samvetsfriheten, skyddet av privatlivet? Vilka är medborgarens möjligheter till information? Pressfriheten, radion och TV granskas även ur detta perspektiv.

Richers svar på dessa och andra frågor ger en god bild av förhållandena i en stat med vilja att trygga medbor-

garnas fri- och rättigheter, men där omsorgen om statens säkerhet, den inre ordningen och andra hänsyn likväl tvingar till viss begränsning av individens friheter. Det är uppenbart att dessa inskränkningar står i direkt relation till ifrågavarande stats struktur. I ett stort land med en talrik och brokig befolkning ter sig dessa problem svårare att lösa än i en stat av typen Finland eller Sverige med sina mer "idylliska" förhållanden. Det är likväl uppenbart att alla stater ställs inför problemet: hur mycket frihet kan tolereras; var går gränsen mellan frihet och anarki; vad kräver samhällets självförsvar i fråga om inskränkningar i medborgarnas frihetssfär?

Siegharts bok utgår från folkrätten. Efter hundra sidor allmän text innehållande synpunkter på frågans historiska och juridiska aspekter, de elva viktigaste texterna, biträdande och inre verkan av traktater, staternas skyldigheter m fl går förf systematiskt igenom vissa centrala fält inom de mänskliga rättigheterna och undersöker hur de olika texterna förhåller sig därtill. Med hänsyn till mångfalden av texter är en dylik sammanställning mycket nyttig. Man kan jämföra de olika pakternas och konventionernas ordalydelse när det gäller skyddet av sådana rättigheter som den fysiska integriteten, levnadsstandarden, hälsan, familjen, arbetet, den sociala välfärden, undervisning och utbildning, egendom, rättslig integritet, mental och moralisk integritet, politik och demokrati, kollektiva rättigheter. Författaren fogar därtill sina egna kommentarer och redogör för rättskipningen – både den nationella och den internationella – på detta speciella område. Bokens sista del innehåller en översikt av de viktigaste organen för bringande i kraft av instrumenten om skydd av de mänskliga rättigheterna, deras sammansättning, förfarandet, rättskipningen och kontrollen.

Sieghart har presterat mer än en textbok i inskränkt mening. Hans upplysande kommentarer och referenser gör boken till ett viktigt arbetsinstrument för dem som har att göra med de mänskliga rättigheternas folkrättsliga skydd.

För både forskaren och praktikern på detta viktiga område erbjuder de tre anmälda böckerna mycket av värde. De kompletterar på ett lyckligt sätt varandra.

Tore Modeen

GÖSTA JOHANNESSON: *Lunds universitets historia. II. 1710–1789*. Utgiven av universitetet till dess 300-årsjubileum. Stockholm: Liber 1982

Ett universitet är, som social institution, en unik företeelse. Detta på grund av dess många olika relations-system. Man kan peka på åtminstone fyra, som är nödvändiga villkor för att ett universitet skall fungera.

Först och främst är det i sig en social grupp med en intern växelverkan mellan medlemmarna. Dessa är ordnade efter en bestämd rangordning, som i sin tur igen är utformad genom det för gruppen gällande normsystemet. Därefter kan man konstatera, att universitetet befinner sig i negativ eller positiv växelverkan med det lokala samhälle, till vilket dess verksamhet är lokaliserad. Dess byggnader, lärare, studenter och övrig personal sätter på ett eller annat sätt sin prägel på universitetsstaden. Detta gäller framför allt om universiteten, som i Sverige, ursprungligen var placerade i småstäder. Relationen mellan staden och universitetet kan skapa många problem.

Universitetet är emellertid, för det tredje, till sin funktion inte en lokal angelägenhet. Det har en nationell uppgift. Det innebär att det måste ha ett väl utvecklat relationsnät till nationens styrelse. Under alla förhållanden är universitetet beroende av det i ett land rådande rättssystemet, men dess autonomi kan vara mer eller mindre klart markerad. Dess roll som nationell institution visar sig även däri, att studenterna rekryteras från hela landet, även om det för vissa universitet har förelagat en tendens, att erhålla sina studenter framför allt från de kringliggande regionerna. Universiteten har till våra dagar varit en kraft i den inre omflyttningen och förhindrat en allt för påtaglig provinsiell isolering.

För det fjärde och slutligen är universiteten länkade i ett internationellt system, som man kallar det internationella vetenskapssamhället. Detta system kan förefalla att vara mycket löst sammanfogat. Det är det även om man betraktar det ur organisatorisk-byråkratisk synpunkt. Men ändå är det så, att alla universitet, som är forskande institutioner, lyder under ett internationellt regelsystem. Nu bärs detta regelsystem upp av internationella tidskrifter och internationella vetenskapliga samman slutningar, som formulerar de regler, som måste gälla för vetenskaplig verksamhet och de krav man skall upprätthålla för att forskningsresultaten skall kunna godtagas.

Det finns inte något påtagligt sanktionssystem mot brott mot dessa regler. Men en forskare, som bryter mot dem och ett universitet, som inte försöker hålla en viss standard på sin verksamhet, blir snart isolerat och bortglömt i den internationella gemenskapen. Vår generation har sett, hur olika totalitära system har försökt att odla en nationell vetenskap, som skulle vara oberoende

av det internationella systemet. Det gick dock inte att påbjuda en tysk fysik eller en sovjetisk genetik. I verkligheten är det så, att även om ett land önskar politiskt isolera sig, så måste dess vetenskapsmän ändå söka inträde i forskningens international.

Det internationella regelsystemet är på sätt och vis det äldsta. Det är ett arv från den tid då den katolska kyrkan var universitetens grundare och beskyddare. Det av kyrkan grundlagda systemet var för starkt att brytas sönder när universiteten, som i Sverige, förstättligades. Det hänger troligen samman med att det internationella vetenskapliga systemet är ett öppet regelsystem, ständigt underkastat förändringar. Inom det förekommer en alltid pågående dialog. Det innebär i sin tur igen att de fyra relationskomplexen som jag nämnt ständigt måste vara underkastade förändringar. Under olika epoker har man vid universiteten lagt tonvikten än på det ena, än på det andra relationsnätet.

Det illustreras tydligt av ett sådant imponerande verk som *Lunds Universitets Historia*. Denna historik, som omfattar fyra volymer, har nu blivit fullständig genom att del II, som omfattar perioden från 1710–1789, blivit färdig. Dess författare, Gösta Johannesson, har givetvis inte lagt det schema jag ovan tecknat, på sitt material. Hans bok är en gedigen traditionellt historisk framställning och hans volym, liksom de tre andra, kommer att bli en värdefull kunskapskälla för en rad historiska specialframställningar, icke minst idéhistoriska. Johannessons rika material belyser på ett detaljerat och levande, men ibland en smula svåröverskådligt, sätt universitetets olika kontakter och deras utveckling. Johannesson har fått överta material och utkast till skildringar från andra forskare, men han har på ett skickligt sätt lyckats smälta ihop de olika elementen till en helhet.

I mitt referat av Johannessons avhandling följer jag den indelning jag skisserat i det föregående. I sin skildring av universitetet som grupp visar författaren på ett påtagligt sätt hur föga internt strukturerat universitetet var under praktiskt taget hela 1700-talet. Det fanns knappast några fasta gränser mellan de olika ämnena och kompetensfordringarna var ytterst vagt formulerade. Professorerna bytte tjänster utan några påtagliga hämningar och man ansåg att alla var kompetenta att yttra sig över en sökandes kvalifikationer i vilket ämne som helst.

Belysande är Johannessons framställning av Kilian Stobaeus' öde. 1732 utfärdades fullmakt för Stobaeus att vara professor i historia. Detta skedde sedan universitetets kansler ingripit och förklarar att Stobaeus borde belönas för sina stora förtjänster. Han var emellertid till sin utbildning naturvetenskapsman och medicinare. Det var myndigheterna medvetna om, ty strax efter det att

han utnämns till professor i historia tillerkändes han även titeln arkiater. Johannesson beskriver hur Stobaeus började plugga historiska översiktsarbeten på ett ytterst ambitiöst sätt. Den nye professorn i historia klagade dock över att föreläsningsförberedelserna gjorde det svårt för honom att hinna med sina patienter, som även krävde hans omsorg. Exempel av denna art kan mångfaldigas och tjänstebyten fortsatte in på 1800-talet. Vetenskapen uppfattades alltjämt som en enhet och många ansåg att den borde så förbli. Ännu på 1820-talet kunde Hans Järta fördöma den splittring och specialisering som då ägde rum.

Samtidigt bör man komma ihåg, att en av drivkrafterna bakom tjänstebytena var önskan att komma över en avlöning. Man kan verkligen undra hur forna tiders akademiska lärare drog sig fram. Det förhållandet att man fick en tjänst innebar inte att man garanterades en lön.

Det var emellertid inte bara tjänstebyten som fyllde universitetens inre liv. Då som nu var vardagen fylld av sammanträden av olika slag. Konsistoriet – och i konsistoriet satt alla professorerna – hade det arbetsamt, vanligtvis sammanträdde man minst en gång i veckan. Remisserna var många, och myndigheterna otåliga att få snabba svar. Detta till trots hade man tid att diskutera, men även att träta, om den inbördes rangordningen och hur olika festprogram skulle utformas.

Johannesson låter ett myller av personer fylla av ärelystnad och misstro men även av en beundransvärd vetgirighet och upptäckarlust passera revy. Många av dem är bortglömda och deras insatser begravda i latinska dissertationer, men det vore ändå ett ohistoriskt misstag att säga att de ingenting betytt. Den svenska forskningen upplevde under frihetstiden en storhetsperiod och de nu glömda lade grunden för framtidens forskningsinsatser.

Jag antar att varje vetenskapsman av i dag speciellt intresserar sig för personer som han betraktar som föregångare i hans eget ämne. För mig är det naturligt att nämna Andreas Rydelius och Matthias Fremling. Det är egendomligt att inte någon av dessa betydande vetenskapsmän fått någon monografi, endast ett par stycken specialstudier. De var inte bara framstående filosofer utan även personer som spelade en viktig roll i universitetets inre liv.

Universitetet var under denna epok ett speciellt samhälle i den omgivande staden. Det förhållandet symboliserades av muren kring Lundagård men markerades än tydligare genom den akademiska jurisdiktionen. Denna egna jurisdiktion behöll universiteten ända fram till 1852. Universitetets domsrätt innebar inte bara att akademiska lärare och övriga tjänstemän samt studenterna i rättsligt avseende lydde under konsistoriet som domstol,

utan detta gällde alla vid universitetet verksamma och även för deras tjänstefolk. De kunde därför inte ställas inför stadens domstol. Därjämte hade de akademiska medborgarna en rad privilegier i avseende på skatt och andra skyldigheter. Enligt konstitutionerna var de akademiska medborgarna befriade från "all stadens tunga, ålagor och besvär". Detta gällde även när de köpte hus, gårdar, trädgårdar och tomter.

Det är begripligt att detta skapade irritation bland stadens borgare och hos dem som var ansvariga för stadens skötsel och administration. Johannesson exemplifierar denna växelverkan mellan stadens och universitetets myndigheter genom att redogöra för de problem som kunde uppstå när man skulle planera och sedan underhålla de olika tillfartsvägarna till Lund. Men strider kunde också uppstå av olika orsaker, som t. ex. när universitetet ville skaffa sig en egen slaktare. Stadens borgare uppfattade detta som ett intrång på deras revir. Sådana strider kan synas oss löjliga. Även om de var det, måste frågan ändå handläggas ytterst av konsistoriet, så det är inte att undra på att sammanträdena blev långa och många.

Den akademiska jurisdiktionen var av stor principiell betydelse. Johannesson redogör för en del problem i samband med denna rättsliga institution. Men mig veterligt föreligger det inte någon rätthistorisk undersökning, som belyser hur konsistoriet verkligen fungerade som domstol, t. ex. i relation till hovrätterna. Svea hovrätt inrättades 1614 och bör sålunda ha kunnat uppfattas som Uppsala universitets överrätt. Universitetet i Lund bör vid sin grundläggning ha hört till Göta hovrätts kompetensområde. Det är möjligt att det långa avståndet spelat någon roll för deras inbördes relationer men jag har inte, i mina studier om den akademiska friheten, funnit att Svea hovrätt ingripit mot universitetet som domstol. Det är naturligtvis möjligt, att en mer inträngande undersökning skulle visa, att så verkligen har varit fallet. Johannesson påpekar att man ibland överklagade konsistoriets beslut hos kansler, ibland hos kungl. maj:t, däremot förefaller det oklart, om man regelbundet sände över protokoll från konsistoriets dömande verksamhet till hovrätten. I Uppsala var det säkerligen inte fallet, ty under 1810-talet krävde Svea hovrätt efter en diskussion om den akademiska jurisdiktionens existensberättigande, att universitetet skulle åläggas att kontinuerligt överlämna sina protokoll till hovrätten. Man vet heller inte om konsistoriet som domstol var mildare eller hårdare än t. ex. rådstuvrätten. Av Uppsala konsistorieprotokoll framgår, att man åtminstone under 1600-talet kunde tillgripa tortyr vid förhör och utredningar.

Givetvis kan man inte fordra, att man i en universitets-historia skall fördjupa sig i ett så speciellt ämne, jag

nämner det bara som ett exempel på uppslag, som man får vid läsningen av Johannessons bok. Det skulle vara ytterst tacknämligt om en rättshistoriker ville intressera sig för juridikens verkliga funktion och hur den förvandlas genom seklerna. Hade akademikernas roll i rättsvärdens någon betydelse för den svenska juridikens fortsatta utveckling?

Universitetets juridiktion och dess övriga privilegier var ett uttryck för statsmakternas välvilja mot universitetet, men givetvis även för universitetets beroende av statsmakternas beslut. De svenska universiteten har allt sedan reformationen varit starkt knutna till rikets centrala styrelse, förmodligen mer än de flesta europeiska universiteten. Den personifierade symbolen för detta utgjorde kansler.

Formellt hade universiteten visserligen frihet att välja den de önskade till kanslersbefattningen, men det ansågs självklart att den man valde skulle tillhöra riksråds-kretsen. Men även med den begränsningen uppstod under stundom frågan om vem som var den, ur politisk synpunkt, lämpligaste. Johannesson anser att Lunda-professorerna hade större rörelsefrihet än kollegerna i Uppsala. Han tänker då på det bråk som uppstod, när konsistoriet i Uppsala valde en rådsherre med mössympatier i stället för kronprins Adolf Fredrik. Johannessons skildring av Lunda-professorernas vedermödor 1713, innan de lyckades få en av alla godkänd kansler, bekräftar knappast hans påstående. De som innehade regeringsmakten den gången gjorde i stort sett som de ville. Klart är, att kungen eller de maktägande ständerna via kansler, lade sig i en rad av universitetets göromål. Den siste kanslern under den av Johannesson behandlade tiden var riksdrotsen Carl-Axel Trolle-Wachtmeister.

Johannesson säger att Trolle-Wachtmeister under sin ovanligt långa kanslerstid var oförtrutet verksam till universitetets bästa. Anton Blanck anser dock (i Utdrag ur konsistoriets protokoll rörande examensväsendet den 10 och 17 januari 1800) att Wachtmeister hade inspirerat Axel von Fersen till dennes hårda linje när han påtvingades Uppsala universitet som kansler. Trolle-Wachtmeister rådde von Fersen att hålla efter professorerna bl. a. genom att införa ett byråkratiskt kontrollerat examenssystem. För samtliga svenska universitet gällde i regel, att när kansler påbjudit en sak fann man för gott att acceptera påbudet.

Ett under denna tid påträngande problem var frågan om universitetens egentliga uppgift. I stort sett hade universitetet i fråga om utbildning varit en skola för präster och blivande akademiska lärare. Ämbetsmännen tillbringade i regel en kortare tid vid lärosätena och de både utbildades och examinerades ofta vid det verk, inom

vilket de skulle göra karriär. Johannesson konstaterar att de flesta studenterna avsåg att bli präster. Böndernas ambition, när de sände sina söner till Lund, var att de skulle läsa teologi. Det var först under 1780-talet som man för Lunds vidkommande kunde notera ett ökat antal studenter, som avsåg att bli ämbetsmän. Nästan dubbelt så många ämnade bli administratörer, domare och läkare under 1780-talet jämfört med förhållandena under 1720-talet. Det innebar att medelklassen höll på att förändra sin struktur.

Den uppfostringskommission som arbetade under 1750-talet hade som mål att ge studenterna en bättre yrkesutbildning och därigenom även en större samhällsorientering. Kommissionen hade uppenbarligen tagit djupa intryck av frihetstidens utilitarism. Politikerna önskade att kunskapen skulle omsättas i ett praktiskt och för riket nyttigt handlande. Det gällde för Sverige, att inom landets gränser, finna kompensation för sitt förlorade Östersjö-välde. Kommissionens förslag avsåg att ändra på universitetens organisatoriska struktur så att de skulle bättre passa tidens krav. Detta lyckades de dock aldrig genomföra. Men det är möjligt, att den livliga diskussion som dess memorial gav upphov till, påverkade studenterna och gjorde dem medvetna om att det fanns andra uppgifter i samhället och andra yrkeskarriärer än att tolka de himmelska sanningarna.

Vi kan konstatera, att politikerna då som nu mistrode universitetens förmåga att möta samhällets önskemål både med avseende på forskning och utbildning. Det var därför man ville flytta forskningen till fristående akademier och göra universitetet till rena utbildningsanstalter. Man såg i de existerande universiteten från samhället isolerade organisationer, som huvudsakligen ägnade sig åt lärda, men sterila, gräl. Det intrycket fick man till en del därav, att filosofien vid denna tid var den centrala vetenskapen. Under 1700-talet kunde man dels bevittna Cartesianismens slutkamp och Wolffianismens seger, dels Lockeianismens börjande segertåg mot det Wolffianska systemet. Lockeianismens genombrott gick parallellt med en ökad förståelse för naturvetenskaperna och deras metoder. Det var under denna tid, som den svenska naturforskningen hade sin första storhetstid. Den förutsatte internationella kontakter, vilket bl. a. framgick av Linnés verksamhet.

Genom den växande naturvetenskapliga forskningen blev det åter klart, att även de svenska universiteten tillhörde det internationella vetenskapssamhället. Kontakter över de nationella gränserna var en absolut nödvändighet. Det var ett förhållande som inte uteslutande möttes med positiva känslor hos de styrande. Först och främst fruktade man att man genom de internationella kontakterna skulle föra hem idéer som stred mot den rena evangeliska läran. Den rådslan sammanhänge,

som Johannesson påpekar, med det förhållandet att prästutbildningen var av central betydelse för universitetet. Det gällde att hos de blivande prästerna vidmakthålla en enhetlig syn på de teologiska frågorna. Detta inte minst med tanke på att prästerna spelade en stor roll för människors information och upplysning. Predikstolen var den tidens massmedium och det gällde därför att bevaka att den förkunnelse, som strömmade över menigheten, var den rätta. Johannesson ger exempel på den rådande censuren och på förbud att införa olämpliga böcker. Han visar, att censuren inte bara gällde religiösa irrläror. Man var även orolig för att man skulle importera politiskt obekväma åsikter. Av den anledningen ställde man sig negativ till allt för många utländska resor.

1723 föreslog konsistoriet att studenter, som tänkte resa utomlands för studier, först skulle undergå ett teologiskt förhör. Tanken var den, att ingen skulle få resa, som vacklade i sin ortodoxa övertygelse. Johannessons avhandling visar sålunda att önskan att begränsa den akademiska friheten inte bara fanns hos överordnade myndigheter utan även inom universitetet självt. Men självklart hade censurvännerna inom universitetet lika litet som de centrala makthavarna, någon möjlighet att helt isolera de svenska universitetet från den internationella vetenskapliga debatten. På ett imponerande och understundom nästan obegripligt sätt lyckades de svenska vetenskapsmännen, alla svårigheter till trots, hålla sig väl informerade om vad som pågick på kontinenten.

Detta, och mycket annat trösterikt, kan man läsa om i Lunds universitets historia.

Torgny T. Segerstedt

OLLE NYMAN: *Parlamentariskt regeringsätt. En av statskicketets grunder.* Stockholm: Aldus akademi/BonnierFakta 1981.

Olle Nymans författarskap om den svenska parlamentarismen hör till det man inte kan gå förbi om man vill studera vår nutidshistoria och konstitutionella utveckling. Det hörde följdriktigt till bakgrundsmaterialet för det avhandlingsarbete som jag slutförde i våras för Nils Stjernquist. Det kunde därför vara en grannlaga uppgift för mig att i efterhand anmäla Nymans senaste bok (1981). Jag kan emellertid på en gång säga att det enligt min mening är en utmärkt översikt och en bra lärobok för undervisningen i statskunskap och statsrätt.

Parlamentariskt regeringsätt är som undertiteln anger en av statskicketets grunder. Vilka delar av författ-

ningen man bör ta upp vid en samtidigt koncentrerad och allsidig framställning av ämnet kan diskuteras. Nyman har valt att, efter fyra inledande kapitel, ta upp statschefens ställning, regeringsbildning, regeringens organisation och arbetsformer samt misstroendeförklaring och parlamentarisk kontroll i övrigt. Boken avslutas med en redogörelse för det fortsatta reformarbetet. Personligen anser jag att det hade varit av värde, om Nyman också hade ägnat ett kapitel åt extra val och folkomröstning. Dessa institut behandlas nu endast mera i förbigående (s 33 ff).

Boken inleds med en historisk översikt som även omfattar det statsvetenskapliga meningsutbytet om parlamentarismens begrepp och innebörd. Framställningen är så välgjord som man hade anledning att vänta sig med hänsyn till Nymans tidigare arbeten. Några punkter skall jag återkomma till. Här vill jag notera att Nyman själv på s 8 ger en i mitt tycke bättre beskrivning av parlamentarismens innebörd än den formel som har getts i författningsarbetet. Att en regering måste "i varje fall tolereras" av riksdagen är ju en sanning som har beaktats alltsedan 1840-41 års riksdag; den är ganska innehållslös då det gäller att presentera den moderna parlamentarismen. Mera träffande är då att med Nyman säga att "den styrande och verkställande makten i staten skall utövas i överensstämmelse med den opinion som är den härskande i parlamentet och som bestämmer dess hållning".

I historiken saknar jag Themptanders och Boströms namn på s 18. De nämns längre fram men särskilt talet om "den dåvarande ämbetsmannaregeringen" Ramstedt 1905 på följande sida kan vara svårt att förstå för den läsare som inte är så väl bevandrad i vår moderna historia. Citatet från Lagerroth på s 25 f kan enligt min mening utgå. På s 38 f hade jag gärna sett frågan om valkarteller nämnd i redogörelsen för valsysteemets utveckling.

Mot de följande kapitlen om de nuvarande förhållandena har jag likaså bara få anmärkningar, på några punkter däremot en annan åsikt, som jag utvecklar längre fram. I kapitlet om regeringsbildningen saknar jag två upplysningar: dels att de nya reglerna kom till stånd som ett led i kompromissen om statschefens ställning, dels att de har medfört betydligt långvarigare regeringskriser, bl a omkring tre veckor efter ett val.

Slutmeningarna på s 87 om statsministerns ställföreträdare får ändras i nästa upplaga med hänsyn till det nuvarande arrangemanget. Ställföreträdarskapet bildar kärnan för en särskild tung regeringspost. Detta innebär ett fullföljande av en viktig tankegång i författningsarbetet, att stärka statsministerns ställning. Att ett sådant arrangemang ligger utanför RF:s innehåll är en formulering som kan föra läsaren vilse.

Jag vill här skjuta in att maktförhållandena och beslutsformerna inom regeringen är en intressant frågeställning som endast indirekt belyses i de olika monografier som har lagts fram. Välkända förhållanden är finansministrarnas starka ställning, den sena uppbyggnaden av resurser till statsministerns förfogande och de särskilda samordningsproblem som de borgerliga koalitionsregeringarna brottades med. Både FU och GB ville som nämnts stärka statsministerns ställning. Man diskuterade dock inte de särskilda problemen i koalitionsregeringar. Det är intressant att iaktta den drastiska förändring som regeringsskiftet 1982 medförde för statsrådsberedningen, som hade utgjort en akilleshäla särskilt för de båda senaste borgerliga regeringarna. Den byggdes nu upp till ett maktcentrum i klart syfte att markera, att den politiska ledningen skall ligga hos regeringschefen, med möjlighet att balansera även finansdepartementets ofrånkomliga tyngd.

I fråga om riksdagens organisation och arbetsformer är Nyman kortfattad; han begränsar sig väsentligen till kontrollmakten. Mot detta har jag i och för sig ingen kritik men i en ny upplaga, på större avstånd från RF:s ikraftträdande, skulle jag gärna se några sammanfattande anmärkningar om riksdagens resp regeringens roll i det nya systemet. Att regeringsmakten har försvagats, i strid med avsiktsdeklarationerna i förarbetena, torde vara en allmän bedömning. Som ett detaljpåpekande vill jag tillägga, att Nyman på s 98 i anslutning till dechargebatterna kunde ha nämnt förfarandet att ibland lägga en punkt till handlingarna med gillande eller ogillande.

Utöver spridda reflexioner av denna typ aktualiserar boken också vid genomläsningen en rad frågor av allmän natur. Det är angeläget att få till stånd ett meningsutbyte om sådana frågor. Över huvud taget är det hög tid att studera den nya RF i dess praktiska tillämpning. Jag vill mot denna bakgrund föra fram några synpunkter i anslutning till boken, med betoning att det inte är fråga om kritik utan om diskussion.

Jag vill först knyta an till Nymans kapitelrubriker Parlamentarismen blir sedvanerätt och Parlamentaris- mens krav och konstitutionell praxis. Nyman ansluter till gängse uttrycksätt, både i litteraturen och i RF:s förarbeten, då han skriver tex att parlamentarismen blev sedvanerätt omkring 1917. Han har alldeles rätt i att uppgiften för grundlagsarbetet var kodifiering men att detta också innebär en precisering. Han återger korrekt tänkesätten i författningsarbetet då han framställer misstroendeförklaring som ett institut som fyllde ut en lucka i konstitutionell praxis. Detsamma gäller då han karakteriserar de nya reglerna om utseende av statsminister som ett mera strikt iakttagande av såväl folksuveränitetens som parlamentarismens principer. Det är

emellertid enligt min uppfattning diskutabelt om bl a dessa uttalanden egentligen kan anses riktiga.

Det var naturligt att man under 1809 års RF så småningom kom att tala om en konstitutionell sedvanerätt som fyllde ut eller ersatte grundlagens bestämmelser. Det naturliga är emellertid inte alltid detsamma som det i princip rätta. Särskilt måste man sätta ett frågetecken då man står inför regler över vilka statsmakterna i praktiken själva förfogar. Ett typexempel ger just reglerna om regeringssättet: maktindelning och/eller parlamentarism. Det förefaller mig riktigast att på sådana områden tala om konstitutionell praxis, i vissa fall om prejudikatbildning, men inte om sedvanerätt. Det är tex ganska poänglöst – och ägnat att sudda ut gränsen mellan politiska och vetenskapliga uppfattningar – att stämpla ett handlande som stridande mot grundlag eller mot konstitutionell sedvanerätt om statsmakternas beslut inte kan angripas med rättsliga medel utan endast med politiska. Juridiska termer som sedvanerätt kan snedvrída diskussionen. Vad det gäller är ett faktiskt handlande, en praxis som utvecklas och som kan läggas om. I vissa fall är det fråga om ställningstaganden som man i efterhand, vid en tillbakablick, kan säga har haft tyngden av prejudikat, med dess allmänt förpliktande men ingalunda formellt bindande verkan. Jag tror att dessa förhållanden är särskilt viktiga att uppmärksamma i dag, då vi befinner oss på ett knappt decenniums avstånd från en ny författnings ikraftträdande.

Betraktar man parlamentarismen med detta synsätt, synes mig bl a följande slutsatser kunna dras. Till parlamentarismen kan hänföras olika grundlagsregler, som Nymans bok visar, men självklart blev den inte i en sådan vidare mening sedvanerätt 1917. Vad som inträffade det året var, för att anknyta till Nyman på s 22, att "kungamakten accepterade de parlamentariska spelreglerna", ingenting mera. Endast i fråga om kungamakten är det därför möjligt att ens diskutera något som kan kallas sedvanerätt. Förhållandet mellan regering och riksdag berördes inte. I stället började en praxis att utvecklas på detta område från den givna utgångspunkten, en praxis som bortåt 1975 kanske på vissa punkter hade utvecklats till "sedvanerätt" i den mening som ordet ges i RF:s förarbeten. Den statsvetenskapliga och politiska diskussionen om parlamentarismens innebörd omkring 1930, som Nyman redovisar, klagör det vanskliga i att tala om sedvanerätt.

Vad var det då egentligen som hände 1917? Från konstitutionell synpunkt kan man sammanfattningsvis säga, att en "uppgörelse" i tre punkter träffades mellan monarken och ministärbildaren. Konungen skulle inte anlita andra rådgivare. Han skulle avstå från egna politiska uttalanden. Han skulle i fråga om nyvalsförordnande inte längre hävda den ståndpunkt som hade lett till

den första ministären Staaffs avgång 1906. Kan ens dessa tre punkter ge underlag för att tala om sedvanerätt? Nyman har förtjänsten av att ha klarlagt rättsläget vid 1914 års konflikt. Konungen handlade i strid med 4 § RF genom sina rådslag med andra än sina grundlagsenliga rådgivare. Den första punkten i "uppgörelsen" innebar alltså väsentligen ett fasthållande vid RF, om man så vill en auktoritativ tolkning. Den andra punkten kan kanske sägas ha inneburit att en ny sedvanerätt lades fast, men många hävdade – med Staaff – att konungen även härvidlag hade handlat mot vad som redan fick anses gälla. Till den tredje punkten liksom till "uppgörelsen" i dess helhet vill jag anmärka, att ordet sedvanerätt inte synes träffande. De åsikter och förslag rörande konungens ställning, som FU förde fram 1963, ger anledning till tvekan.

Principfrågor av denna art får praktisk betydelse vid uppföljningen av den nya RF. Det är angeläget att då sträva efter en större stringens än som iakttogs under 1809 års RF. När och på vilka områden kan man börja tala om en sedvanerätt? På vilka punkter kan man i stället endast visa på en fast praxis som har utvecklats men som mycket väl kan brytas om anledning ges? Då det gäller parlamentarismen kommer man främst att tänka på talmannens upplysning till riksdagen i samband med förslag om ny statsminister, vilken regering som avses bli bildad. Som jag har pekat på i min avhandling kan man emellertid väl tänka sig fall då talmannen kan finna fog för att underlåta en sådan upplysning. Främst gäller detta om han nödgas gå fram med ett " eget " förslag utan säker partimässig förankring.

Om konstitutionell praxis bör tilläggas att den får bedömas med särskild försiktighet med tanke på att den kan ha utvecklats utan större uppmärksamhet, kanske under lång tid, för att plötsligt bli omstridd därför att en situation har uppkommit som inte tidigare har aktualiserats eller förutsetts. Innan man stämplar ett handlande som författningsstridigt eller ger det etiketten prejudikat, har man anledning att avvakta. De bästa prejudikaten kan utgå ur en politisk strid, som man inte vill ha upprepade, och det som en gång har förklarats grundlagsvidrigt kan bli accepterat som prejudikat.

Här faller – förutom givetvis händelserna 1914 och 1917 – folkomröstningarna 1957 och 1980 i tankarna. Regeringsmajoritetens handlande 1957 att uppskjuta prövningen av ett vilande grundlagsförslag, som hade antagits i stor enighet, väckte stark indignation hos oppositionen. Men förslaget i sak försvann ur debatten. Ingen i FU ville ens nämna ordet folkomröstning i grundlagstexten, och i GB togs endast frågan om folkomröstningar i grundlagsfrågor upp i en reservation. Den olustiga striden om frågeformuleringarna 1957 led-

de till att alla partier inför 1980 års omröstning kände sig förpliktade att åstadkomma enighet, trots de djupa motståndningarna både i kärnkraftsfrågan och i övrigt. Denna enighet framstår för mig som ett viktigt prejudikat, sedd mot bakgrunden av 1957 års händelser.

Resonemanget om sedvanerätt och konstitutionell praxis leder över till grundlagstolkningens problem, med särskild tanke på den nya RF. Nymans bok ger en bra utgångspunkt för en diskussion utan polemik. Det ligger ju i sakens natur att en grundläggande lärobok bör vara trogen RF:s både ord och förarbeten. Nära till hands ligger också att framställa reglerna och principerna som en logiskt sammanhållen helhet, som bör följas noga i det praktiska livet. Nyman ger uttryck för detta synsätt. Att det inte på alla punkter är så enkelt och klart som hans framställning kan ge intryck av tror jag att han själv håller med om. I vissa frågor gör vi dock olika bedömningar, liksom de båda grundlagskommentarerna ingalunda alltid harmonierar med varandra.

Nyman utvecklar inte sin egen uppfattning om principerna för grundlagstolkning. Jag avser inte heller mera än att ta fram några synpunkter, i klart medvetande om de risker för missförstånd som kan vållas av så korta anmärkningar som utrymmet här medger. Jag vill först göra tre rätt banala konstateranden.

För det första är RF och dess förarbeten väsentligen fastlagda av politiker för politiker, inte av jurister för jurister. Förarbetena kan därför inte ges samma tyngd hos statsmakterna som lagförarbeten brukar ha hos domstolarna. En ny uppsättning av parlamentariker har utrymme för egna ståndpunkter i fråga om praxisbildningen.

För det andra måste varje del av systemet bedömas mot sin egen bakgrund. Man får bl a ta hänsyn till den större eller mindre uppmärksamhet som i själva verket har ägnats en fråga av de ansvariga politikerna. Ofta måste man också beakta den större politiska kompromiss i vilken en bestämmelse utgör ett led bland flera, i sig självt kanske uppbyggt av endast en minoritet. Om förarbetena ger intryck av en samlad, logisk helhet byggd på vissa grundläggande principer, kanske det beror mindre på en gemensam, genomtänkt uppfattning hos de politiska partierna och mera på ett förtjänstfullt arbete av de framstående statsvetare och jurister som har biträtt med att göra det bästa möjliga av de politiska besluten. Man får inte heller vid tolkningen av enskilda stadganden bortse från allmänna avsiktsdeklarationer av typen tex att man måste slå vakt om regeringsmaktens styrka.

För det tredje är uppgiften ofta en annan och mera anspråklös än vid annan lagtolkning, där man i sista hand har rättstillämpningen hos domstolar och andra

myndigheter som en hållpunkt. De frågor som gäller parlamentarismen ger typexempel på hur man bara i begränsad utsträckning kan deklarerat vad som är eller bör anses vara gällande rätt. Uppgiften för grundlagstolkaren blir snarast att ge en hållbar argumentering för vilken ståndpunkt som bör väljas av hänsyn till uttalandena i förarbetena eller till författningslivets realiteter. De senare har kanske i kompromissens tecken avsiktligt skjutits åt sidan i förarbetena för att dölja föreliggande meningsskiljaktigheter. Goda exempel ger kompromisserna om den partiella författningsreformen 1968/69 och den om statschefens ställning inkl reglerna om utseende av statsminister.

I det första skedet av den nya RF:s tillämpning ligger en strikt, om man så vill "historisk" tolkningsmetod nära till hands. Den är särskilt naturlig i ett arbete som det här anmälda. Själv vill jag göra en viss reservation. På många punkter kan en mera restriktiv tolkning vara befogad. Särskilt har man att beakta den närmast fullständiga frånvaron i förarbetena av allmänna bedömningar rörande de föreslagna reglernas verkningar, sedda i relation till gammal praxis och till reformerna i deras sammanhang. Man får t ex intrycket att någon praktisk ändring i parlamentarismens sätt att fungera i stort sett inte har varit åsyftad. Vad enkammarreformen, det nya valsättet, den förkortade mandatperioden etc kunde leda till redovisar man knappast några reflexioner om. Men i praktiken måste man naturligtvis ta hänsyn till detta; man måste utveckla en ändamålsenlig praxis.

Normgivningsmakten är ett annat exempel. Två huvudlinjer är sedan länge dels en inriktning på en mindre detaljerad "ramlagstiftning", dels framväxten – och kritiken – av en omfattande detaljstyrning från de statliga förvaltningsmyndigheternas sida. Dessa utvecklingslinjer återspeglas inte i RF:s förarbeten. Harmonierar en konsekvent tillämpning av RF:s principer och "anda" med de aktuella reformsträvandena? Håkan Strömberg gav en tankeställare redan 1976 (Förvaltningsrättslig tidskrift s 60) då han påpekade att en sådan ramlagstiftning, som socialutredningen (enhälligt) syftade till, skulle stå i strid med RF. Eftersom hans nyligen utkomna bok om normgivningsmakten anmäls på annan plats i detta nummer av tidskriften, går jag inte närmare in på frågorna.

Jag återknyter i stället till de ämnen som Nyman behandlar i sin bok. Dit hör misstroendeförklaring. Nyman menar (s 41 f) att detta var en logiskt nödvändig följd av parlamentarismens genomförande och avhjälpte en brist i den parlamentariska utrustningen. Hans framställning har stöd i förarbetena, och jag tvivlar inte på att man också uppfattade saken så då institutet infördes. Vad som emellertid inte berörs vare sig av förarbetena eller av Nyman är, att de nya reglerna kan medföra ett väsent-

ligt avsteg från det mest grundläggande i de parlamentariska grundsatserna: att en regering skall avgå om den inte får igenom väsentliga delar av sin politik i folkrepresentationen. Det har blivit möjligt för en regering att sitta kvar trots en allvarlig motgång, om bara denna inte har getts uttrycket misstroendeförklaring. Och vad som är viktigare, det har blivit möjligt för ett riksdagsparti att rösta emot regeringens politik och samtidigt deklarerat att man inte önskar regeringens avgång.

Dessa konsekvenser har skärpts av de nya reglerna om regeringsbildningen och har blivit uppenbara i praktiken, som jag visade i min avhandling i anslutning till momsfrågan hösten 1982. Det nya valsystemet har tillfört riksdagen en manstark vpk-grupp, vars stöd eller åtminstone röstnedläggelse kan förutses normalt höra till en socialdemokratisk regerings politiska förutsättningar. RF har nu gett vpk ökade möjligheter att driva sin egen politik utan att kunna klandras för att "hota arbetarregeringen". Partiet kan stoppa varje misstroendeförklaring liksom varje borgerligt regeringsalternativ så länge det finns en socialistisk majoritet. Dess handlingsfrihet och politiska nyckelroll i vissa lägen har markerats på ett helt annat sätt än tidigare.

I fråga om de nya reglerna om regeringsbildningen förespråkar Nyman en extensiv tillämpning och stöds av Nils Stjernquist och Erik Holmberg. Jag förordar en mera restriktiv tillämpning och har stöd hos Gustaf Petré och Hans Ragnemalm. Frågan konkretiseras bli ett läge som det på våren 1981: skall en koalitionsregering anse sig skyldig att avgå om ett ingående parti lämnar skutan eller kan den sitta kvar, eventuellt förvandlad till en minoritetsregering? Jag går inte in på den frågan här. Två fakta bör emellertid läggas fast i fråga om dessa grundlagsregler, oavsett hur man anser dem böra tillämpas. De har inte alls kommit till för att genomföra folksuveränitetens och parlamentarismens principer utan för att få till stånd en fyrpartikompromiss om statschefens ställning. Och de innebär en viktig nyhet, en brytning med tidigare synsätt, genom att ge alla riksdagspartier samma roll och ansvar, oberoende av om de enligt gängse parlamentarisk uppfattning hör hemma på regeringsidan eller på oppositionssidan.

Nyman nämner inte att tre av de fyra regeringskriser som redovisas i hans bok fick sin lösning genom vote-ringar, i vilka den blivande statsministern hade fått flera nej-röster än ja-röster. Det är enligt min uppfattning ett egendomligt uttryck för folksuveränitetens och parlamentarismens principer.

Det finns alltså ännu bättre skäl på grundlagens område än vid annan lagtillämpning att ge de skrivna reglerna ett försteg framför motiven och att verka för en ändamålsenlig praxis likaväl som för en trogen tillämpning av förarbetena. De allmänna intentionerna förtjänar upp-

märksamhet vid sidan av de speciella motiv som har anförts för en viss bestämmelse. En maning till försiktighet vid utläggningen av RF får man också onekligen av det förhållandet, att en översyn av viktiga regler i RF initierades redan 1979 och att klara partimotsättningar har kommit till uttryck i dessa frågor.

Vad som gör just parlamentarismen så intressant att studera är naturligtvis inte bara eller ens främst de nya speciella grundlagsreglerna i ämnet utan de drastiska förändringar i det politiska livet som vi har bevittnat under senare år. De står onekligen i skarp kontrast till RF:s stilsamma förarbeten, som närmast andas inställningen att det endast är den yttre, formella ramen som ändras. Självfallet bygger inte förarbetena på en sådan naivitet; förutseendet kan vara mera diskutabelt. Lika klart är att andra faktorer har inverkat än författningsreformerna men, som Nyman framhåller (s 39), det nya valsättet i kombination med övergången till enkammarssystem har otvivelaktigt lett till en förändring av parlamentarismen. Den har förlorat i stabilitet men vunnit i vitalitet.

Möjligen kan man i Nymans formuleringar i historiken (s 27 f) läsa in att han ser författningsändringarna som mera betydelsefulla än jag anser dem vara. Det korta uttalandet, att regeringens underlag försvagades mellan 1957 och 1976, kan leda den okunnige vilse liksom karaktäristiken av perioden 1957–70 som i huvudsak uttryck för en minoritets- och förstakammarparlamentarism. En realitet var ju dock att det inte fanns parlamentariska möjligheter att bilda en annan regering mellan 1958 och 1973 års val. Själv har jag lanserat beteckningen informell majoritetsregering för lägen av denna typ, då det konstitutionella regelsystemet utstänger varje alternativ till den sittande regeringen. Jag vill emellertid inte argumentera närmare, eftersom inte heller mitt ordval ger uttryck för den ändrade ställning som ett utanför regeringen stående stödparti har fått genom RF.

Som jag redan har nämnt tror jag att ett tillägg om extra val och folkomröstning kan vara motiverat. Särskilt vill jag peka på att det korta resonemanget om nyvalsförordnande på s 35 förbigår frågan om en minoritetsregerings befogenhet att utlysa extra val. En ny synpunkt på detta institut, som antyds i RF:s förarbeten och som aktualiserades både 1978 och särskilt 1981, är vidare, att det kan ge en utväg ur en svår parlamentarisk situation. Även oppositionens nyvalskrav i samband med yrkandet om misstroendeförklaring 1980 ger ett nytt inslag i bilden, om man vill diskutera hur extra val skall fogas in principiellt i parlamentarismens system enligt RF. Folkomröstningsinstitutets möjligheter att försvåra parlamentarismen men också, vilket inte får förbises, att lösa svåra politiska knutar är även av intresse.

Författningsfrågor intog i äldre tid en central plats i den statsvetenskapliga litteraturen. En reaktion kom med rätta till stånd och sköt dem i bakgrunden. Men som Nils Stjernquist framhöll vid forskningsrådets symposium om RF 1975 (StvT s 68): Nu har behovet återvänt, and it is time for a change. Även av detta skäl är Nymans bok välkommen.

Fredrik Sterzel

FREDRIK STERZEL: *Parlamentarismen i författningen*. Stockholm: Norstedts 1983

Slutet av 1970-talet och början av 1980-talet har varit dramatiska år i den svenska parlamentarismens historia. Det ägde rum regeringsskiftet 1976, 1978, 1979, 1981 och 1982. Efter den partiella författningsreformen har inte något parti ensamt kunnat bilda regering. Endast de två borgerliga koalitionsregeringarna har haft majoritet, men båda har avgått på grund av inre slitningar. Det har suttit minoritetsregeringar åren 1971–76, 1978–79 och sedan 1981 på våren.

Sverige har haft antingen minoritetsregeringar eller splittrade borgerliga trepartiregeringar. Under denna tid bröts en mycket lång period av socialdemokratiska regeringar och bildades för första gången borgerliga trepartiregeringar. För första gången efter 1930-talet satt även borgerliga minoritetsregeringar. Ett mycket framträdande drag har varit uppdelningen i ett borgerligt och ett socialistiskt block.

Denna period har behandlats av Fredrik Sterzel i hans doktorsavhandling *Parlamentarismen i författningen*. Sterzel har haft en helt annan bakgrund än vad författare till doktorsavhandlingar brukar ha. I allmänhet har de inte deltagit i det förlopp de skildrar och analyserar. De stöder sig på skrivet material och eventuella intervjuer. Sterzel däremot har haft fina observationspunkter och även deltagit i utformningen av den nya författningen. Han var expert inom grundlagberedningen och kanslichef i konstitutionsutskottet. Sedan tjänstgjorde han som statssekreterare i kommundepartementet 1976–79 och som justitieråd 1979–80. Vetenskapligt har han varit verksam inom den juridiska fakulteten och gett ut böcker i statsrätt.

Denna bakgrund återspeglar sig i avhandlingen. Denna är initierad. Men man märker att författaren inte har följt den statsvetenskapliga metoddebatten eller i varje fall låtit sig påverkas av den. Från början vill jag också konstatera att avhandlingen är välskriven. Den som sysslat med författningsfrågor under den behandlade

perioden läser den med intresse och känner ofta igen sig.

Fredrik Sterzel gör en långtgående avgränsning av sitt ämne. Själv skriver han:

”Man kan naturligtvis vidga perspektivet och fråga hur de stora författningsreformerna i övrigt – valsysteem, mandatperiod, kammarens storlek och arbetsformer – har påverkat parlamentarismen. En sådan diskussion skjuts åt sidan här eftersom den lätt skulle bryta ramen för framställningen som koncentreras till de regler, skrivna och oskrivna som gäller för parlamentarismen i författningen.”

Inom ramen för denna avgränsning behandlar Sterzel fyra ämnen: misstroendeförklaring, regeringsbildning, extraval och folkomröstning. Vart och ett av dessa ämnen får sitt kapitel och varje kapitel har fyra underavdelningar: utvecklingen före RF, förarbetena i författningsfrågan, utvecklingen efter RF och institutionens förhållande till parlamentarismen.

Självklart rör det sig om centrala sidor av parlamentarismen. Det gäller regeringars avgång och bildande och hörande av folket mellan de ordinarie valtillfällena. I ett avslutande kort kapitel antyder Sterzel sambandet mellan de av honom behandlade institutionerna och författningsutvecklingen i övrigt. Enligt min mening är det en brist att han inte satt in dem i det svenska politiska systemet.

Fredrik Sterzel är ingalunda omedveten om dessa sammanhang. Han pekar på flera sådana samband mellan den nya konstitutionella politiska miljö som författningsreformen fött och de av honom behandlade reglerna. Men det stannar vid antydningar. Det hade varit intressant om han närmare belyst de antydda sambanden. Med den omfattande litteratur som finns om det parlamentariska systemet i andra stater hade det varit relativt lätt att också göra internationella jämförelser och därmed kasta ytterligare ljus över de behandlade institutionerna.

Kanske beror dessa brister på att Fredrik Sterzel inte ställer upp något egentligt program för sin undersökning. Programskrivningen är torftig. Ett modernare statsvetenskapligt grepp hade antagligen på ett bättre sätt kunnat belysa sambanden. Det är också iögonfallande att Fredrik Sterzel inte utnyttjar två kunskapskällor, som borde ha varit lättillgängliga för honom. Den ena är intervjuer med personer som medverkat vid författningsens tillkomst eller som tillämpar den. Det är möjligt att boken hade kommit att skrivas på ett annat sätt, om Sterzel hade använt sig även av intervjuemetoden. Inte heller har han mer utförligt analyserat den debatt som förts efter författningsens tillkomst. Det gäller exempelvis den debatt som återkommit i konstitutionsutskottets betänkanden, inte minst i vissa granskningsbetänkan-

den. Inte heller har han tagit upp den debatt som förekommit i riksdagens kammare eller i tidningar.

Med dessa begränsningar kommer förarbetena till regeringsformen att spela en stor roll. Enligt min mening är det en betydande förtjänst att författaren inte pressar dessa förarbeten särskilt mycket. Det finns flera skäl till en sådan hållning. För min egen del skulle jag framförallt vilja fästa uppmärksamhet på att det fanns en allmän vilja att komma ur de långvariga författningsstriderna och finna breda lösningar. Denna inställning ledde till att det träffades regelrätta kompromisser men också till att man sökte undvika att fresta enigheten genom långa och preciserade motivresonemang. Jag vill hoppas att de som framtidsvis kommer att behandla 1974 års författning iakttar samma försiktighet och undviker att pressa ur förarbetena mer än vad beslutsfattarna avsåg.

När det gäller misstroendeförklaringsinstitutionen har dock Sterzel enligt min mening hårddragit uttalanden från författningsutredningen och grundlagberedningen. Enligt den förra är misstroendeförklaringen ”en yttersta garanti för parlamentarismen”. Enligt Sterzel kan grundlagberedningen ha tänkt sig något mer än detta i sin argumentering för misstroendeförklaring. Såvitt jag kan bedöma finns det ingen sådan skillnad. Grundlagberedningen har inte tagit avstånd från författningsutredningens uppfattning, och grundlagberedningen upprepade inte i allmänhet vad författningsutredningen skrivit utan stödde sig på denna.

Enligt Sterzel finns det inte underlag ännu för att hävda den formella och bestämda principen att regering skall avgå endast då den drabbas av misstroendeförklaring eller kan förutse att en sådan är oundviklig. Motgångar i riksdagsarbetet skulle sakna betydelse. Regeringen kan sitta kvar och avvakta nästa val. Man kan enligt min mening inte dra denna hårda slutsats, som även Sterzel vänder sig emot. Att det inte ställts kabinetsfråga någon gång under den behandlade tiden har andra förklaringar. Saken blev aldrig aktuell under de båda trepartiregeringarna. Regeringspartierna representerade riksdagsmajoriteten.

Under ministären Ullsten kunde frågan ha blivit aktuell. Enligt Sterzel ”torde det ha varit förutsatt att regeringen inte skulle sätta sin existens på spel före 1979 års val”. Även jag har uppfattat situationen på detta sätt. Det var sålunda allmänpolitiska skäl och inte grundlagstolkningar som ledde till att Ullsten inte ställde någon kabinetsfråga. Att endast ett yrkande om misstroendeförklaring gått till röstning torde ha sina främsta förklaringar i den politiska blocksituationen och svårigheterna att ordna nyval.

I detta sammanhang skall behandlas en detalj som troligen kommer att förbrylla en och annan läsare. När

Sterzel behandlar 1981 års regeringskris talar han om det originella i händelseförloppet att "samma regering som inte tolererades av riksdagen den 8 maj befanns tolererad den 21 maj". Men nog var det en ny regering som trädde till efter omröstningen den 19 maj. Efter valet 1979 hade riksdagen beslutat att till ny statsminister utse Thorbjörn Fälldin "som avser att bilda en regering i vilken kommer att ingå företrädare för centerpartiet, folkpartiet och moderata samlingspartiet". Den nya regeringen Fälldin bestod enbart av centerpartister och folkpartister.

Sterzel är kritisk mot de regler som gäller vid regeringsbildningen. Metoden att rösta om ny statsminister kan enligt hans mening med fördel ersättas med en regel som inskränker en ny regerings befogenheter att förordna om extraval. "De nuvarande reglerna kan, särskilt i förening med dem om misstroendeförklaring, leda till lösningar som det är svårt att se hur något parti generellt sett kan ha glädje av, utom små ytterpartier utan egna anspråk på regeringsmakten."

Det bör strykas under att omröstningsregeln kom till som en del av en kompromiss. Socialdemokraterna var angelägna att komma bort ifrån den gamla ordningen att kungen pekade ut statsminister. På borgerligt håll fanns en misstro mot talmannen. Man talade om risken att han skulle handla partitiskt i vissa situationer, och man tycks ha gått ut ifrån att skulle vara socialdemokrat. I denna situation fick man omröstningsregler som skulle begränsa talmannens makt. Alternativen var politiskt att antingen behålla kungens befogenheter eller den mer tillkrånglade ordningen i en folkpartistisk reservation till konstitutionsutskottets betänkande 1973.

Det står dock klart att den nuvarande regeln är svårbegriplig för den stora allmänheten. En liten minoritet kan bilda en regering. Hittills har det funnits en röstmajoritet vid omröstningarna för statsministern endast 1976 och 1982. Regeringsbildningarna 1978 och 1981 kom till endast genom att partier avstod. 1978 röstade 31 ja och 66 nej och inte mindre än 215 ledamöter avstod. 1981 röstade 102 ja och 174 nej, 62 avstod och 11 moderater var frånvarande.

Med all rätt konstaterar Sterzel att extravalsinstitutet har svårt att fungera i praktiken. De fasta mandatperioderna och den långa tiden mellan förordnandet av nyval och valdagen försvårar i hög grad extraval. För egen del skulle jag vilja sträcka mig längre än Fredrik Sterzel vid hävdandet av svårigheterna att utlysa nyval. I slutet av valperioderna torde det vara praktiskt taget omöjligt. Även om man lyckats reducera minimitiden från 90 dagar till 52 dagar är det likväl en lång tid i förhållande till vad som gäller i flera andra stater. Man påminner sig också att det 1958 förflöt 30 dagar mellan nyvalsförordnandet och valdagen.

De ordinarie riksdagsvalen kan komma mycket kort tid efter nyvalet. Dessa förhållanden torde ha varit avgörande för lösningen av 1978 och 1981 års ministärkriser. I båda fallen hade ett extraval varit den logiska konsekvensen av de motsättningar som fanns inom de båda koalitionsministrarna och som ledde till deras sprängning. Sterzel tillmäter också frågan om partiernas extra valkostnader en stor betydelse.

Folkomröstningsinstitutet kompletterar enligt Sterzel bilden av samspelet mellan regeringen, riksdagen och folket. Det nämns emellertid inte i RF:s portalparagraf om statskicket grunder. Där talas om att folkstyret förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Själv gör Sterzel reflektionen att "folkomröstningsinstitutet aldrig har riktigt passat in i vårt konstitutionella system och tänkande", och han återger Karl Staaffs ståndpunkt att det kan både finnas och tillämpas men bara "såsom rent undantagsinstitut". För min del ansluter jag mig till denna uppfattning, och folkomröstningarna har också varit få i Sverige.

Skulle folkomröstningar i de stora politiska frågorna bli återkommande inslag ändras uppenbart hela det parlamentariska systemet. Frågor flyttas ut från regering och riksdag. Riksdagen beslutar oberoende av majoritetens egen uppfattning. Den följer folkomröstningsutslagen. Regeringen kommer inte heller att spela någon avgörande politisk roll. Den lägger fram för riksdagen propositioner som innebär att folkomröstningsutslagen verkställs och fungerar i övrigt som ett administrativt organ. Även om folkomröstningar tillämpas i några enskilda politiska frågor inträder lätt en egendomlig parlamentarisk situation. De politiska partierna träder tillbaka och lämnar över den politiska opinionsbildningen till tillfälligt bildade organisationer. Regeringen ställer sig vid sidan och ministrar engageras i skilda organisationer. Fredrik Sterzel har väl ansett att dessa frågeställningar ligger utanför hans ämne, men de hör otvivelaktigt med i en analys av parlamentarismen och folkomröstningsinstitutet.

Enligt Sterzel kan detta institut vara ett effektivt hjälpmedel att "hantera sådana frågor som hotar att bryta sönder det politiska mönstret". Han betraktar också förbudsomröstningen 1922 och kärnkraftsomröstningen 1980 som de enda "riktiga" folkomröstningarna i Sverige. Enligt min mening är det svårt att göra sådana avgränsningar.

Beslutet om förbudsomröstning fattades i en tid, då folkomröstningsinstitutet var populärt i flera länder. Det hade emellertid även sin bakgrund i den splittring i frågan om totalt rusdrycksförbud som rådde inom det socialdemokratiska partiet och framförallt det liberala partiet – det sistnämnda partiet hotade sprängas av

frågan. Enligt Sterzel återkom inte förbudsfrågan. Det är sant att den förlorade sin aktualitet och att utgången av förbudsomröstningen spelade sin stora roll men också andra förhållanden bidrag till detta. Förbudet visade sig inte hålla måttet i andra länder och det avskaffades i några. Inom nykterhetsrörelsen, som främst burit fram förbudskravet, löstes förbudsideologin upp. I riksdagen väcktes år efter år motioner i frågan av förbudsivrare, främst Johan Bergman. Som Sterzel själv påpekat i en not sprängdes det liberala partiet på förbudsfrågan efter omröstningen.

Frågan om höger- eller vänstertrafik var inte partiskiljande. Det fanns emellertid i vissa kretsar en vilja att pröva folkomröstningsinstitutet på nytt. Höger- eller vänstertrafik var en fråga som skar tvärs igenom partierna. Den försvann inte med omröstningen. Tvärtom kom den igen med ökad styrka och avgjordes i riksdagen i en annan riktning än den rådgivande folkomröstningen gått.

ATP-omröstningen får uppfattas som en del av striden i denna fråga. Den löstes inte med omröstningen utan fullföljdes sedan i valrörelsen och riksdagen. Kärnkraftsfrågan har inte försvunnit med omröstningen, men otvivelaktigt har den förlorat sin politiska glöd, åtminstone hittills. Troligen förblir den en fråga för tidigare hårt engagerade och för experter, om riksdag och regering håller fast vid utslaget i folkomröstningen.

Det finns en sida av parlamentarismen som det förvånar att inte Fredrik Sterzel har analyserat, nämligen förhållandena inom regeringen. I diskussionen om ändringar i författningen har moderater och folkpartister kommit åter till sina gamla krav på en grundlagsreglering av beslutsformerna inom regeringen. Denna diskussion går Sterzel förbi. Han går inte heller närmare in på frågan hur regeringarna har fungerat. Frågan får sin särskilda tyngd genom att två regeringar fallit på inre oenighet. I diskussionen före den senaste grundlagsreformen hävdades ofta att en regering skulle uppträda som en enhet och att särskilt inte trepartiregeringarna kunde göra detta är allmänt bekant. Men hur fungerade dessa regeringar i vardagslag? Hur fattade de i realiteten sina beslut? Varför fungerade inte sammanhållningen i vissa fall? Dessa och andra frågor tränger på men får inget svar i Sterzels avhandling.

I detta sammanhang blir frågan om statsministerns ställning i regeringen av särskilt intresse. Vilken roll har statsministern spelat i de olika regeringarna? Hur fungerade Thorbjörn Fälldin i de två trepartiregeringarna och i mittenregeringen? Fredrik Sterzel beskriver statsministerns roll på något mer än en sida och uppehåller sig vid skillnaderna mellan regeringen Palme och tidigare ministärer. Han berör rollen även i samband med upplösningssrätten och nyvalen.

Från Sterzels egna utgångspunkter borde dock statsministerns ställning ha varit något centralt. I debatten före grundlagsreformen talade man om riskerna för statsministerstyret. I den internationella utvecklingen ligger en tendens att öka statsministerns makt och som ett led i denna utvecklingen avsevärt bygga ut hans kansli. I detta sammanhang träder även fram flerpartiregeringarnas samarbetsproblematik. Under en del av den tid Sterzel behandlat fanns samordningskanslier som ett sätt att lösa samarbetsproblemen. Hur fungerade detta system? Det kan inte hjälpas att det hade varit intressant att få den frågan belyst av en av statssekreterarna under ministären Fälldin I.

Helt perifert berör Sterzel kammarsystemets betydelse för parlamentarismen. I inledningen konstaterar han att "det inte finns någonting som pekar på att den senaste parlamentariska utvecklingen hade blivit en annan om första kammaren hade fått vara kvar". I slutorden upprepar han detta men nyanserar bilden genom att påpeka att första kammaren i vissa lägen kunde utgöra ett skyddsnet för den sittande regeringen och att den parlamentariska miljön förändrats – första kammaren hade en obestridlig betydelse för rekryteringen till riksdagen och sammanjämningsförfarandet och de gemensamma voteringarna var viktiga led i beslutsprocessen.

Enligt min mening har Sterzel underskattat de förändringar i parlamentarismens förutsättningar som enkammarreformen inneburit. Verkningarna har blivit så mycket större som valsystelet förändrats i riktning mot strikt proportionalism och mandatperioden bestämts till 3 år. En valförlust och ett nederlag i riksdagen kan inte vägas upp på samma sätt som motgångar i andrakammarval och voteringar i andra kammaren kunde göras av första kammaren. En regering kunde trots sådana nederlag behålla en samlad riksdagsmajoritet i kraft av sitt mandattal i första kammaren. Denna situation kunde i praktiken leda till att en regering fick sitta kvar trots motgångar i ett andrakammarval och att regeringsförslag kunde vinna i en gemensam votering trots tidigare voteringsnederlag i andra kammaren. Denna situation existerar inte efter kammarreformen. Nederlagen är definitiva.

Det har för mig varit naturligt att peka på vissa brister i boken. De skall dock inte dölja dess otvetydiga förtjänster. Fredrik Sterzel har gett en värdefull och intressant belysning av centrala delar av den svenska parlamentarismen. Man kommer att vända tillbaka till avhandlingen, när man sysslar vetenskapligt eller författningpolitiskt med den första tiden, då 1974 års RF tillämpades. Man får en intressant bild av förhållandena före RF, förarbetena till denna och utvecklingen efter RF. På ett flertal punkter är den också obestridlig.

Hilding Johansson

HÅKAN STRÖMBERG: *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. Lund: Juridiska Föreningen/Akademibokhandeln 1983

1809 års regeringsform gav inte mycket ledning åt den som ville söka sig fram till grunderna för normgivningsmaktens fördelning mellan olika offentliga organ. I den grundläggande bestämmelsen i ämnet – 87 § 1 mom. – slogs kort och gott fast att "allmän civil- och kriminallag" samt "kriminallag för krigsmakten" skulle stiftas gemensamt av riksdagen och konungen. Ur 89 § kunde utläsas att det däremot ingick i konungens styrande makt att besluta "lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra". Om myndigheters och kommuners kompetens att besluta normer sades ingenting. Det är knappast en överdrift att säga att vi före den 1 januari 1975, när den nuvarande regeringsformen (RF) trädde i kraft, i praktiken saknade konstitutionell reglering av fördelningen av normgivningsmakt mellan de offentliga organen. Den ordning som rådde var i stället resultatet av en lång utveckling i praxis.

Detta förhållande kom så småningom att upplevas som otillfredsställande. I grundlagberedningens uppdrag ingick därför att med utgångspunkt i folksuveränitetens princip grundligt överväga fördelningen av normgivningskompetens mellan riksdagen och regeringen samt att utforma så klara och tydliga fördelningsregler som möjligt. Resultatet har blivit ett omfattande regelsystem vars centrala del utgörs av de nitton paragraferna i 8 kap i 1974 års RF och i vilket också ingår bl a reglerna om medborgerliga fri- och rättigheter i 2 kap och ett antal regler i 11 kap om rättskipning och förvaltning.

Reglerna i RF präglas av ambitionen att lägga den centrala normgivningen hos riksdagen utan att för den skull onödigtvis försvåra normgivning i enklare och smidigare former i den utsträckning den praktiska verkligheten kräver detta. Faktorer som måste beaktas i sammanhanget är att riksdagen inte är samlad hela året, att den bl a till följd av sina arbetsformer har en ganska begränsad kapacitet att producera föreskrifter samt att den detaljerade fackkunskapen på olika samhällsområden i stor utsträckning finns inom regeringskansliet och – kanske främst – hos förvaltningsmyndigheterna.

Avvägningen mellan olika synpunkter har gjorts på så sätt att RF delar upp normgivningsområdet i två delar, en särskilt viktig del som primärt förs in under riksdagen och alltså skall regleras genom lag – det primära lagområdet – och en del – restkompetensen – som tilläggas regeringen för reglering genom förordningar. För att ytterligare tillmötesgå kravet på smidiga beslutsformer gör RF det möjligt för riksdagen att i viss utsträckning delegera normgivningskompetens till regeringen. Av samma skäl ger RF regeringen rätt att besluta verkställighetsföreskrifter till riksdagens lagar – dvs regler som

på olika sätt kompletterar lagarnas bestämmelser – också i de fall där det behandlade ämnet ligger inom det obligatoriska lagområdet, dvs lagområdets icke delegeringsbara del. RF reglerar vidare möjligheterna att överlämna normgivningskompetens till myndigheter och kommuner.

Riksdagen och regeringen är således i sin normgivande verksamhet numera bundna av ganska komplicerade skrivna regler vilket innebär att varje normgivningsakt innefattar ett moment av grundlagstolkning. Härvid kan det naturligtvis, som vid all författningstillämpning, uppkomma tolkningsproblem av olika slag. Man får också räkna med att normgivaren ibland ställs inför situationer som väcker frågan om grundlagsregleringen är i allo tillfredsställande.

Denna övergång på ett av statsrättens mest centrala områden från ett i praktiken oreglerat tillstånd till en ambitiös genomreglering borde skapa en önskesituation för forskningen. Hittills har emellertid förvånansvärt litet kommit ut av denna. Ett undantag är Håkan Strömberg som redan från början ägnat det nya regelsystemet stort intresse. En samlad redovisning av hans tänkande på området föreligger nu i skriften *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*.

Det skall direkt sägas att Strömbergs bok inte bara är synnerligen läsvärd; den är också utomordentligt läsbar. På mindre än 200 sidor redogör han på ett elegant och klagörande sätt för det delvis ganska invecklade regelsystemet och diskuterar de viktigaste av de problem som är förbundna med det.

Boken inleds med ett kapitel som tecknar studiens rätts-teoretiska bakgrund. Där behandlas sådana frågor som begreppet normgivning och rättsreglernas huvudtyper och inbördes samband. Detta avsnitt är av naturliga skäl ganska översiktligt hållet men ger en värdefull bakgrund till den fortsatta framställningen.

Huvuddelen av skriften är inriktad på att klarlägga innebörden av RF:s regler om normgivningsmakten och att utreda hur grundlagsreglerna har tillämpats i olika lagstiftningsärenden. Framställningen inleds med en redogörelse för RF:s normbegrepp, där Strömberg bl a behandlar frågorna om gränsdragningen mellan normbeslut och förvaltningsbeslut, förhållandet mellan föreskrifter, anvisningar och allmänna råd, samt gränsen mellan normgivningsmakten och finansmakten. Här efter följer redogörelser för huvuddragen av normgivningsmaktens grundlagsreglering, för avgränsningen av lagområdet, för möjligheterna till delegering av riksdagens normgivningsmakt samt för regeringsens verkställighetsföreskrifter och restkompetens.

Om denna del av framställningen är inte mycket annat

att säga än att redogörelsen för RF:s regelsystem är fullständig, korrekt och så klar och lättförståelig som ämnet medger. Redovisningen av normgivningspraxis är omfattande och vittnar om en imponerande överblick över den svenska rättsordningen. Strömbergs synpunkter på normgivarens ställningstaganden i olika frågor är genomgående välöverblickade och givande att ta del av. Av särskilt intresse är vad han har att säga om de komplikationer som följer av de offentliga organens dubbla roll som utövare av offentlig makt och som närmast privaträttsliga subjekt när de framträder t ex som arbetsgivare eller avtalsparter.

Av kanske störst intresse för den fortsatta forskningen på området och för dem som sysslar med lagstiftningsarbete är bokens avslutande avsnitt, där Strömberg ger sig i kast med uppgiften att mera allmänt konfrontera grundlagsreglerna om normgivningsmakten med rättsordningen i övrigt. Han konstaterar därvid att RF:s regler inte alltid svarar mot de krav som den praktiska verkligheten ställer. Strömberg pekar bl a på faran för att möjligheten att besluta materiella verkställighetsföreskrifter – dvs regerings- eller myndighetsföreskrifter som i sak fyller ut en lagreglering – utnyttjas till bristningsgränsen, och han efterlyser en klarare grundlagsreglering på detta område. Strömberg pekar i sammanhanget särskilt på de problem som är förbundna med den allt vanligare sk ramlagstiftningen samt på behovet av att kunna precisera vaga lagregler i författningar av lägre valör. Andra frågor som behandlas gäller hänvisningar från högre till lägre författningar och tekniken med blankettraffstadganden.

Man vågar nog dra den slutsatsen av Strömbergs framställning att han anser det råda en ganska god överensstämmelse mellan grundlagens regler och de författningar som har beslutats under den tid dessa har varit i kraft. Strömberg finner däremot större problem i fråga om förhållandet mellan äldre föreskrifter och grundlagsreglerna. Han pekar på åtskilliga fall där äldre föreskrifter lever vidare enbart med stöd av övergångsbestämmelserna till RF och där han anser det utomordentligt svårt att finna nya praktiska lösningar inom ramen för RF:s nuvarande regler. Ett sådant fall är det bemyndigande som lagen (1956:618) om allmänna sammankomster ger regeringen – möjlighet till vidaredelegering till länsstyrelserna – att bl a vid farsot förordna att allmänna sammankomster inte får hållas i ett visst län eller del av det.

Utrymmet medger inte någon närmare behandling av de intressanta frågor som Strömberg tar upp. Det kan emellertid finnas skäl att kortfattat nämna några av dem.

Ett problem som man inte sällan ställs inför i det praktiska lagstiftningsarbetet är att avgöra när ett beslut

skall ha författningens form och när det i stället bör utformas som ett förvaltningsbeslut. Det avgörande kriteriet är beslutets grad av allmängiltighet. Det är knappast möjligt att här dra någon klar gräns. Det förhåller sig troligen i själva verket så att man inom en gränzon har frihet att välja den beslutsform som framstår som lämpligast i det särskilda fallet. Förändringar i rikets indelning i kommuner görs som bekant genom förvaltningsbeslut medan dess indelning i domsagor däremot görs i författning (SFS 1976:904). Som Strömberg påpekar har beslut med lokalt begränsad räckvidd ofta formen av förvaltningsbeslut; en förutsättning är härvid att besluten inte kan anses riktade till allmänheten utan t ex till en begränsad krets av fastighetsägare. Som exempel nämner Strömberg bebyggelseplaner av olika slag. Ett annat exempel är beslut enligt bostadsanvisningslagen (1980:94) att ett visst bostadsområde i en kommun skall vara bostadsanvisningsområde. Det kan tilläggas att det inte hade varit möjligt att lägga kompetensen att fatta sådana beslut på kommunstyrelsen om de hade betraktats som normbeslut, eftersom normgivningen i detta ämne ligger inom det obligatoriska lagområdet. För att det skall bli alldeles klart att kommunala beslut om införande av sk samlad skoldag är förvaltnings- och inte normbeslut kräver 5 kap 3 b § skolförordningen (1971:235; lydelse enligt 1981:926) att sådana beslut skall fattas särskilt för varje skolenhet; det sägs vidare att besluten får begränsas till ett visst stadium eller en viss årskurs i skolenheten.

Ett grundläggande inslag i normgivningsregleringen i 1974 års RF är att all offentlig normgivning ytterst skall kunna härledas från folket genom förmedling av dess främsta företrädare riksdagen. Detta innebär att de normer som beslutas av de offentliga organen bildar ett sammanhängande system. Som Strömberg framhåller framträder emellertid det inre sammanhanget i systemet i praxis på ett ofullkomligt sätt. Strömberg pekar bl a på att en författning som grundar sig på ett bemyndigande i en högre författning så gott som aldrig återoppar detta. En arbetsgrupp inom regeringskansliet har föreslagit en ändring i detta hänseende i fråga om myndigheternas författningar (Ds Ju 1982:11, jfr KU 1980/81:3 s. 23). Strömberg efterlyser ett liknande arrangemang också för regeringens förordningar.

Denna fråga har diskuterats inom regeringskansliet, men man har i varje fall hittills stannat för att inte gå på en sådan linje. Det huvudsakliga skälet till detta är att en förordning inte sällan har många olika grunder; till en del grundar den sig kanske på ett bemyndigande enligt RF 8:7, till en del kan den bestå av verkställighetsföreskrifter enligt RF 8:13 st. 1 p. 1 och till en del är den kanske ett utflöde av regeringens restkompetens enligt

RF 8:13 st. 1 p. 2; den kan dessutom innehålla avgiftsbemyndiganden med stöd av RF 8:9. Ibland kan det t. o. m. finnas olika konstitutionella grunder för en och samma paragraf. Att reda ut dessa förhållanden, t. ex. i en förordningsingress, är komplicerat, och värdet av det hela skulle nog många gånger knappast svara mot arbetsinsatsen. Däremot har det ibland visat sig praktiskt att låta en förordning som ansluter till en lag uttryckligen ange detta. Det är vidare många gånger lämpligt att, som Strömberg förordar, i en lag – genom "kvasibemyndiganden" eller på annat sätt – ange vilka bestämmelser i den som är avsedda att kompletteras med verkställighetsföreskrifter.

Frågan om gränsdragningen mellan skatter och avgifter liksom mellan avgifter med tvångskaraktär, som enligt RF 8:9 st. 2 kräver bemyndigande i lag, och sådana avgifter som kan beslutas med stöd av regeringens restkompetens hör till de mest komplicerade i RF:s regelsystem. Strömbergs framställning kan här självfallet inte bli uttömmande; ämnet räcker utan vidare till för en särskild avhandling. Det som sägs är emellertid i allt väsentligt invändningsfritt. På en punkt kan det emellertid finnas anledning att ta upp en diskussion, nämligen i fråga om de s. k. sanktionsavgifterna – t. ex. skattetillägg, förseningsavgift, restavgift, byggnadsavgift och överlastavgift.

Allmänt gäller, som Strömberg också framhåller, att en avgift är en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Att denna beskrivning passar dåligt in på sanktionsavgifterna är uppenbart. Strömberg har emellertid gott stöd bl. a. av uttalanden i prop. 1975:8, när han trots detta – om också med viss tvekan – hänför sanktionsavgifterna till de avgifter med tvångskaraktär som avses i RF 8:9. Eftersom kompetensen att besluta föreskrifter om sådana avgifter kan delegeras till regeringen och därifrån vidare till förvaltningsmyndigheter och kommuner oavsett vilket ämne det är fråga om, blir konsekvensen av ett sådant ställningstagande att man, om en straffregel i en lag inom det obligatoriska lagområdet ersätts med en föreskrift om sanktionsavgift, samtidigt kan föra ner sanktionsregeln ett eller två steg i författningshierarkin.

Det kan ifrågasättas om detta är rimligt. Sanktionsavgifterna påminner till sin funktion betydligt mer om böter och viten än om t. ex. renhållningsavgifter eller avgiften för att få ett äktenskapsförord registrerat (jfr. SOU 1975:75 s. 157 och prop. 1975/76:209 s. 125). Det förefaller därför naturligt att bortse från beteckningen avgift – det finns ju andra exempel på "avgifter" som inte är avgifter i den mening som avses i RF 8:9, t. ex. dryckesförpackningsavgift och allmän arbetsgivaravgift som konstitutionellt är skatter – och låta sanktionsavgifterna följa de grundlagsregler som i allmänhet gäller för

åligganden för enskilda och ingrepp i deras ekonomiska förhållanden. Detta innebär att kompetensen att besluta om sådana avgifter skulle kunna delegeras bara när regleringen avser något av de ämnen som avses i RF 8:7.

Avslutningsvis kan sägas att Strömbergs bok är ett utomordentligt hjälpmedel både för den som vill skaffa sig mer detaljerade kunskaper om RF:s regler om normgivningsmakten och för den som är intresserad av att gå vidare i utforskandet av de olika problem som detta regelsystem för med sig. Det är bara att hoppas att någon hörsammar exempelvis Strömbergs uppmaning att ta itu med det omfattande och viktiga men nästan okända område som de centrala förvaltningsmyndigheternas normgivning utgör.

Claes Eklundh

STIG STRÖMHOLM, ed.: *An Introduction to Swedish Law* Stockholm: Norstedts 1981

Since the *Scandinavian Studies in Law* were first published in 1957, English-speaking readers have been able to become more acquainted with the Scandinavian legal tradition, which is perhaps the least well-known of the families of European law. However, it is only with the recent work edited by Prof. Strömholm that such readers have been able to have a general introduction to the law of Sweden. It is for the pioneering character of the work, as well as for its scholarship and lucid presentation that *An Introduction to Swedish Law* is to be welcomed.

As Prof. Strömholm states, the book is written essentially for comparative lawyers, those already acquainted with the workings of one legal system and interested in learning about a system from another legal tradition. For those interested in acquiring a detailed knowledge of specific aspects of Swedish law, this book proved "an outline of the general intellectual landscape" (p. 5) from which the reader can progress to the more specific works listed in the bibliography provided at the end of each chapter (or, in the case of chapters 4 and 14, found at the beginning). The bibliographies have been carefully selected to provide literature accessible to those not familiar with the Swedish language, as well as to those who are. Given the overlap and cross-references between the chapters on specific aspects of Swedish law, it is perhaps unfortunate that no index has been provided. For example, the notion of "day fines" is introduced on p. 122, but not explained until p. 155.

Prof. Strömholm helpfully provides an introductory chapter situating Sweden in its context of social conditions and legal history, as well as explaining the structure of its legal institutions and the process of legislation. Given the divergences between other legal traditions over the status of case-law and legal writings as sources of law, it would have been useful if these aspects could have been dealt with more fully, and perhaps related to Swedish legal education. However, this section admirably brings out the peculiarly Swedish mode of legislating and the original institutions of the *nämnd* and the Ombudsman. The section is also very helpful in introducing the reader to Swedish legal abbreviation and references.

The subsequent chapters, written by leading Swedish scholars and judges, provide surveys of the major areas of Swedish law. Despite the variety of authors and the consequent diversity of style and method of presentation, the chapters do blend quite well together, helped by the occasional cross-reference to issues handled in other chapters.

Prof. Nyman's introduction to Constitutional law is admirably clear in explaining the peculiarities of the present Swedish Constitution: the very limited role of the monarch, the single chamber legislature, and the protection given to human rights, especially the freedom of the press. However, for a foreign lawyer it is strange to note that the judiciary barely gets a mention in the description of the Constitution, and one is left unclear as to the degree of importance which Swedes would accord to the judicial review of legislative acts in comparison with the work of the *Conseil Constitutionnel* in France or the *Bundesverfassungsgericht* in West Germany.

Prof. Jägerskiöld's section on Administrative law provides a very interesting account of the development of judicial control over the administration, but perhaps the historical sketch could have been abbreviated in order to provide a clearer picture of the existing structure and jurisdiction of the administrative courts and of the grounds upon which they can exercise review or appeal. Issues of standing and the grounds for intervention in administrative decisions are central questions in any legal system, and are ones of interest to comparative public lawyers. This is particularly so where it is stated that judicial control is not confined to reviewing the jurisdiction and procedure of decision-makers, but includes powers of substantive alteration of the decision, which amounts to genuine appeal (cf. pp. 75–6).

Swedish legal scholars, as is shown by this collection, have a grasp of fluent English which is a tribute to the international outlook of Sweden. However, on technical matters, particularly of procedure, more terminological

precision would significantly aid the reader's understanding of the expositions. For example, the use of "compensation" to cover costs as well as damages (p. 116), "defender" for "counsel for the defendant" (p. 125) ("defender" is the Scots legal term for "defendant"), or "plead" for "make submissions" (pp. 116 & 125), or the notion of a "title of execution" (p. 120) should all have been tidied up. Certain uses of words, such as "*dunning procedure*", even when explained (p. 120), remain somewhat eccentric and obscure. Nevertheless, Swedish procedure is generally well explained, especially in relation to the Small Claims Court.

The section on 'Crime and Responses to Crime' by Prof. Nelson concentrates mainly on sentencing and penology, as well as the incidence of crime. Its statistical material enhances the overall picture given of trends in the law. They provide an interesting account of the way Sweden has coped with trends in crime and in the treatment of offenders.

The section on Family law by Judge Tottie reveals a number of ways in which Sweden has coped with changing attitudes towards marriage, women and children. For most European readers, the most striking difference would be the 1979 ban on the use of corporal punishment by parents on children. However, the provisions dealing with couples living together outside the bond of matrimony, and the grounds for divorce are equally radical departures.

The chapters on "Contracts and Sales" and "Market and Consumer Law" reflect the difficulty of most legal systems in dealing with commercial and consumer arrangements by the same or similar rules. The sections on standard form contracts and consumer sales in chapter 8 could usefully have been separated from the control of market power and placed in the earlier chapter. It would seem that Swedish law, like English law, suffers from the absence of a clear-cut distinction between consumer and commercial laws, though the policy issues, as the chapters very cogently bring out, are very different. Nevertheless, the chapters do point to the similarities with other western legal systems of the pattern of development of Swedish law in controlling market power generally and in relation to consumers. It is interesting to note the way contractual liability is used for *culpa in contrahendo* (pp. 203, 210) rather than the English and French use of tort or delict, and this point could usefully have been developed.

Judge Bengtsson's chapter on 'Torts and Insurance' concentrates interestingly, but perhaps overmuch in this character of work, on insurance, and does not give much detailed coverage of the general principles of tort liability. Given the wide differences between English and French law in their approaches to tort liability, the sug-

gestion that the Torts Liability Act "does not differ very much from the main principles in several comparable states, e.g. the other Scandinavian countries, Britain [sic] and France" (p. 264) is not sufficiently clear. English law, in particular, has different liabilities for different kinds of loss. Equally, the issue of how relations between neighbours are treated appears neither here, nor in chapter 14 on environment law. Here also some terminology could have been clarified, for "immaterial" (p. 259) and "non-economic" (p. 260) are used to describe non-pecuniary loss. Nevertheless, it is refreshing to see tort placed in the context of other systems for providing compensation for injuries suffered.

The late Prof. Folke Schmidt's description of Labour law is a masterly account bringing together both a general outline of Swedish labour and management organizations, and the way the law operates within them. The peculiarities of Swedish institutions and law are well explained. The use of case-law is particularly interesting and enlightening for the application of law.

Prof. Karnell's section on "The Law of Associations with Special Regard to Company Law" explains the variety of forms of trading and non-trading partnerships and corporations, explaining in considerable detail the various institutions and managerial structures of Swedish trading life. Naturally, much of the law is similar to that of company law in the rest of the capitalist world, though the restrictions on loans to shareholders and their power to call for a dividend (pp. 322, 345), as well as the Securities Register Centre and employee participation in management are differences from some legal systems, such as that of England. However, there is little attention given to take-over bids and the rules governing these. Perhaps the strangest omission, given the general trend of the rest of the book, is of the relationship between legal control and the control and supervision of companies operated by the Stock Exchange. Certainly in many countries Stock Exchange rules are as influential as those laid down by the legislature.

The section on Personal Property (ch. 12) is overly concerned with bankruptcy law and too little attention is

paid to remedies for the recovery of personal property wrongfully detained or whose ownership is disputed.

Prof. Hillert's section on 'Land Law, Landlord and Tenant' is one of the best in the book. It provides not merely an overview of the law, but also a valuable survey of the way land is held in Sweden, and his treatment of the different branches of the law is related to their importance in a modern context. Perhaps something could have been added on mortgages and the financing of owner occupation. Certainly in many systems, the security held for building society or bank loans for house purchases is an important aspect of modern land law.

The inclusion of a chapter on environmental law rightly gives credit to this increasingly important branch of law. The control and use of land, and the disposal of waste have produced important problems for modern societies, and the survey of the legal measures taken in Sweden is very useful and interesting.

The final chapter on Tax law provides a thumb-nail sketch of a wide variety of the local and central taxes, which make Sweden the most highly taxed country in Europe. It is interesting to note that the redistribution of wealth is not included among Prof. Mattsson's "goals of taxation" (p. 420). His use of the term "social contributions" (p. 424) is one unfamiliar at first to an English reader and perhaps "social security contributions" or "national insurance contributions" would have been better terms. However, he has done well to present such a complex subject in a short chapter.

This work offers an interesting survey of Swedish law. Not content to provide a mere inventory of rules and concepts, its general approach is to situate the law within its context of social policy and practice, and this is to be welcomed as a way of introducing people to any legal system. It is to be hoped that the book will stimulate interest in Swedish law and detailed study of some of its specific branches. The authors are to be congratulated on their enterprising project and on its general standard of execution.

John Bell