

Råder det fortfarande folksuveränitet i Sverige?

Mats Lundström

Is there still popular sovereignty in Sweden?

In this article it is argued that the claim that the principle of popular sovereignty stated in the Instrument of Government has been challenged – or replaced – by other principles since it was enacted in 1974, is mistaken. The changes of the Swedish system of government towards liberal constitutionalism and division of powers, as a consequence of the membership in the European Union and introduction of judicial review, has not undermined popular sovereignty in Sweden, while the exclusive and unlimited power over constitutional law resides in the Riksdag. From a constitutional point of view, it is still the case that "All public power in Sweden proceeds from the people", as is stated in the first paragraph in the Instrument of Government. The belief that it is otherwise, is primarily based on a conflation between constitutive power and constituted power and, thereby, on a conflation between popular sovereignty and democratic governance.

Inledning¹

Den 6 mars 2024 intervjuades talman riksdagens talman Andreas Norlén i *Studio Ett* i P1 i *Sveriges Radio* med anledning av att det var 50 år sedan riksdagen antog 1974 års regeringsform. Han hävdade då att den så kallade portalparagrafen (RF 1:1) som stadgar att "All offentlig makt utgår från folket", det vill säga folksuveränitetsprincipen, har "fått ge plats för också andra principer".²

1 En tidigare version av denna text har presenterats på skytteanska forskningsseminariet den 13/12 2024 och på en konferens inom det nationella nätverket i politisk teori som ägde rum 24-25/4 2025 i Stockholm. Jag vill särskilt tacka Björn von Sydow och Jouni Rainikainen för värdefulla synpunkter. Ett tack riktas också till Sverker Scheutz, Donald Söderlind och de två anonyma granskarna som utsetts av redaktionen för *Statsvetenskaplig tidskrift*.

2 <https://sverigesradio.se/avsnitt/studio-ett-onsdag-6-mars, 2024, kl. 16.02>.

Detta påstående måste betecknas som uppseendeväckande. Om det är riktigt, gäller inte folksuveränitetsprincipen längre. En princip som stadgar att "all offentlig makt i Sverige utgår ifrån folket", medger inga undantag.

De motiveringar som han anförde tyder dock på att han har missförstått innebörden av folksuveränitetsprincipen. Han tycktes mena att det faktum att det i regeringsformen införts medborgerliga fri- och rättigheter som skyddas av domstolars lagprövningsrätt, innebär att folksuveränitetsprincipen "fått ge plats för andra principer", eftersom riksdagen makt att stifta vanlig lag begränsats.

Men, vilket är tesen i denna artikel, så länge folket genom sina valda ombud i riksdagen har oinskränkt makt över författningen är folksuveränitetsprincipen orubbad. Självvalda och legalt återtagbara begränsningar av riksdagens lagstiftningsmakt – genom grundlag, vanlig lag eller genom internationella fördrag – är fullt förenliga med principen om att "all offentlig makt utgår från folket".

Min polemik kommer dock inte att riktas mot Andréas Norlén i första hand, utan mot Tommy Möller (som intervjuades tillsammans med Norlén i *Studio Ett*, och vars argumentation Norlén av allt att var påverkad av). Närmare bestämt polemiserar jag mot det som Möller hävdar i sitt kapitel i antologin *En författning i tiden – Regeringsformen under 50 år* som har rubriken "Från folksuveränitet till maktindelning" (Möller 2024). I frågan om EU-anslutningens förenlighet med fortsatt folksuveränitet förs en också polemik mot Olof Peterssons (Petersson 2024) och i viss mån mot Karl-Göran Algotsson (Algotsson 2000) som Möller hänvisar till.

Den kritiska diskussion som förs i denna artikel har i huvudsak en begreppsanalytisk inriktning. En central frågeställning gäller relationen mellan folksuveränitet och demokrati. En annan gäller innebörden av begreppet maktindelning. Men artikelns huvudsakliga frågeställning är mer specifik. Den handlar om påstådda förändringar av gällande svensk konstitutionell rätt (jfr Lundström 2025b). Är det så att folksuveränitetsprincipen i någon mening har blivit obsolet? Eller mer precist uttryckt: Har det skett någon förändring av regeringsformen sedan den fick laga kraft 1974 som innebär att folksuveränitetsprincipen förlorat sin giltighet?

Denna fråga, som alltså besvaras nekande, bygger på antagandet att det faktiskt var så att lagstiftaren genomdrev en kodifiering av folksuveränitetsprincipen i 1974 års grundlagsreform, vilket också skedde enligt sakkunniga grundlagskommentatorer (se t.ex. Petrén & Ragnemalm 1980: 17).

Att redogöra för den omfattande statsvetenskapliga och rättsfilosofiska diskussionen om vad suveränitet – med eller utan prefixet "folk" – egentligen innebär eller bör innebära, faller utanför denna artikels syfte. Det räcker med att försöka rekonstruera den innebörd av folksuveränitetsprincipen så som den kom till uttryck i 1974 års regeringsform. För att närmare förstå denna innebörd kommer dock vissa relevanta rättsfilosofiska – särskilt rättspositivistiska – idéer om folksuveränitet att beröras.

Vad innebär folksuveränitetsprincipen i den svenska regeringsformen?

Folksuveränitetsprincipen sägs komma till uttryck i första meningen i regeringsformens så kallade "portalparagraf" (RF 1:1), som i sin helhet lyder så här:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

Paragrafen kan betraktas som en ingress till regeringsformen, vars syfte enligt förarbetena är att "ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar" (Hirschfeldt 2024: 141f). Uttrycket "ge en bild av" skulle kunna tolkas som att paragrafen är deskriptiv, men paragrafen har kommit att tolkas som ett "rättsligt instrument", det vill säga som en normativ paragraf. I grundlagkommentarer anses den lägga fast statsskickets "yttersta grund" (Eka 2018: 34). Med "yttersta grund" förstås rimligen juridiskt bindande normativa principer.³

Man kan urskilja tre normativa principer i portalparagrafen: folksuveränitet, demokrati och lagstyre. Den första meningen uttrycker den allmänna innebörden av folksuveränitet, den andra och tredje meningen anger hur "demokratin förverkligas" (Eka 2018: 34). Den fjärde och sista meningen anger ett krav på lagstyre.⁴ Sammantagna antas de tre principerna stipulera att Sverige skall vara en demokratisk rättsstat (Eka 2018: 34). I regeringsformens senare delar anges närmare hur den demokratiska rättsstatens principer skall förverkligas – både i proceduriellt och materiellt avseende.

Om portalparagrafen har legalt bindande kraft bör den förstås som överordnad andra paragrafer i regeringsformen i den meningen att andra paragrafer inte får strida mot portalparagrafen.⁵ Det är naturligtvis också så

3 Det har påstås att 1974 års regeringsform inledningsvis har framstått som mer deskriptiv än normativ (Hirschfeldt 2024: 141, Petersson 2024: 335). Det är dock svårt att förstå vad en "deskriptiv författning" innebär. En författning är per definition normativ. En text som beskriver en författning är inte en författning utan just en beskrivning av en författning. Att 1974 års regeringsform utgick från en beskrivning av den gällande författningen hindrar inte att den är ett normativt dokument som kodifierade den oskrivna gällande författningen. Att kodifiera en statsrättslig princip innebär att fästa den på pränt i en grundlagstext för att ge den ett starkare rättsligt skydd. Det var också det som var syftet med 1974 års författningsreform (Petrén & Ragnemalm 1980: 14).

4 Den rättsstatliga princip som anges i portalparagrafen föreskriver legalitetsprincipen, som säger att all myndighetsutövning skall vara lagbunden. Legalitetsprincipen kräver dock inte att lagarna skall ha ett specifikt materiellt innehåll. Det är upp till lagstiftaren att stifta de lagar som önskas. (Se vidare s. 335 nedan.)

5 Det kravet följer också av kravet att grundlagen inte får innehålla motstridiga lagar (RF 8:15).

att den, liksom alla andra paragrafer i regeringsformen, är överordnad vanlig lag. Det hierarkiska förhållandet mellan grundlagar och vanlig lag är av central betydelse för suveränitetsbegreppets innebörd (Troper 2012: 355, Hart 1986: kap V). Det kan också råda ett hierarkiskt förhållande mellan olika grundlagar.⁶

Frågan är om inte portalparagrafen i sig också innehåller principer som står i ett hierarkiskt förhållande till varandra. Är det så att principerna om folksuveränitet, folkstyre och lagstyre är likvärdiga eller är det så att någon av dem står över de andra? Om det är så att den första meningen, ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”, anger ett subjekt, folket, som är suveränt, bör den principen vara överordnad övriga principer. Det ligger i själva suveränitetsbegreppet att den norm som stipulerar att ett visst rättssubjekt är suveränt, är överordnad alla andra normer i den meningen den ger suveränen obegränsad makt att ändra dem. (Troper 2012: 355).

Suveränitet (även med prefixet ”folk”) handlar om odelbar och obegränsad makt över en stat. Med stat förstås en tvångsmakt som ytterst upprätthålls av ett våldsmonopol. Denna weberianska konception av stat implicerar att en stat inte kan existera utan ett subjekt som innehar våldsmonopolet, det vill säga en suverän (Troper 2012: 351; Hart 1986: kap IV). Suveränitetsbegreppet blir därmed knutet till begreppet stat.

Man kan betrakta en stat som en hierarki av lydnadsrelationer där suveränen är den som befinner sig högst upp. Det är suveränen som ytterst åtlöds – även om inte lydnaden alltid upprätthålls av hot om våld, utan av internaliserade normer (Hart 1986: 54ff). Suveränitet handlar således om makt över mänskligt beteende inom en stats jurisdiktion (som vanligen motsvaras av dess territorium), inte om makt i allmänhet.

Om vi antar att dessa lydnadsrelationer upprätthålls av en gällande rättsordning, kan suveränitet förstås som absolut och odelbar makt över denna rättsordning. För att ha denna makt räcker det med att ha makt över grundlagarna, det vill säga det som den franske revolutionären Emmanuel Joseph Sieyès kallade ”konstituerande makt” (Sunnqvist 2024: 447). Folksuveränitet innebär således obegränsad och odelad makt över en författning.⁷

6 Hart gör en distinktion mellan ”primary” och ”secondary rules” (Hart 1986: kap V). De senare är ”meta-regler”, det vill säga regler om regler. I en författning kan grundlagar sägas vara sekundära, medan vanliga lagar är primära. Jean Hampton (1997: 107) hävdar att Hart borde ha observerat att det finns lagar som befinner sig på en tertiär nivå, nämligen lagar om lagar om lagar. I en författning motsvaras tertiära lagar av lagar som anger hur man stiftar lagar på sekundär nivå. I den meningen kan de lagar som anger normer som reglerar makten över grundlagar sägas vara tertiära. Om man tillämpar Sieyès distinktion mellan konstituerande och konstituerad makt, skulle lagar på tertiär nivå kunna sägas reglera den konstituerande makten, det vill säga makten att ändra grundlagar. Man bör notera att grundlagar som reglerar grundlagsbeslut är självrefererande; den konstituerande makten kan konstituera förändringar av sin konstituerande makt – även dess avskaffande.

7 Det utesluter inte att suveränens makt kan begränsas av grundlagar i en författning som suveränen har makt över. Suveränen kan ålägga sig själv vissa maktbegränsningar, samtidigt som suveräniteten bibehålls (Hart 1986: 70ff). Det har hävdats att suveränitet bara kan existera inom ramen

Det är också så man kan förstå sentensen ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket” i regeringsformens portalparagraf. Det bör noteras att ”folket” är ett legalt subjekt som konstitueras av regeringsformen – ett subjekt som i maktmässig mening utgörs av väljarkåren.⁸ Med Tingsten kan man säga att väljarkåren är ett ”statsorgan” (Tingsten 1933: 33) – ett statsorgan som motsvaras av en suverän om det råder folksuveränitet.⁹

Att all offentlig makt i Sverige utgår från folket innebär att väljarkåren – direkt eller genom dess representanter – har den yttersta makten över en stat som upprätthålls genom ett våldsmonopol. Att makten är offentlig innebär att den är legalt reglerad. Men det innebär inte att makten är begränsad till den offentliga sfären; lagarna penetrerar hela samhället – även den privata och civila sfären. Den offentliga makten är överordnad den makt som utövas i den privata och civila sfären, eftersom den offentliga makten innefattar makten över den rättsordning som tillåter (eller inte tillåter) den maktutövning som sker i den privata och civila sfären (se Raz 1975: 499f).

Liksom all politisk makt kan suveränitet förstås som en *kontrafaktisk dominansrelation* som innebär att man kan göra skillnad – om man så vill (jfr Beitz 1989: 10). Suveränitet behöver således inte innebära aktiv styrning av olika samhällssektorer. En suverän kan avstå ifrån att styra eller delegera styrning till en underlydande instans utan att förlora sin suveränitet.

Suveränitet kan ges både en deskriptiv och en normativ innebörd. När naturrättsteoretiker som Sieyès och Locke hävdar att folket är suveränt betyder det att folket enligt naturretten har rätt att bestämma vilket styrelseskick de skall underordna sig, har suveränitet en normativ innebörd.

Man kan också hävda att rätten för X att vara suverän är uppfylld när X faktiskt är suverän. Då får suveränitet en deskriptiv innebörd. Och det kan naturligtvis också vara så att X kan vara suverän i deskriptiv mening utan att

för en författning, vilket innebär att suveränens makt alltid begränsas av lagar – även om dessa lagar enbart är proceduriella (se Eleftheriadis 2010 och Vinx 2013)

8 Termen folk har vanligtvis en vidare innebörd än ”väljarkåren”. Men när uttrycket ”folk” förekommer i uttrycket ”folksuveränitet” utgörs ”folket” av ett kollektiv som direkt eller indirekt har legala resurser att utöva makt över grundlagarna – en makt som vanligen utövas genom rösträtt. Detta kollektiv kan också kallas ett ”demos” eftersom folksuveränitet utövas genom ett demokratiskt beslutsfattande i fråga om grundlagar. I denna text förs inte någon normativ diskussion om vilka villkor som skall uppfyllas för att få rösträtt. Den fråga som diskuteras är om väljarkåren, så som den faktiskt avgränsas, i Sverige inte längre kan sägas vara suverän i den mening som man ansåg att den var 1974.

9 Man kan diskutera huruvida ett statsorgan som konstitueras av grundlagen kan ha konstituerande makt. Beckman hävdar att ett rättssubjekt som konstitueras av en grundlag inte kan ha konstituerat grundlagen i den meningen att de skapat den, vilket innebär att de inte är suveräna i den meningen som Sieyès tänkte sig (Beckman 2021: kap 6). Men folket kan ha makt över grundlagen även om den makten är konstituerad i en grundlag som folket inte skapat. Kort sagt kan folksuveränitet vara konstituerad av ett annat subjekt än folket. Man kan till exempel hävda att folksuveräniteten i Sverige konstituerades av en politisk elit i riksdagen, utan att göra sig skyldig till en motsägelse (se Lundström 2022 för en diskussion). Man kan också hävda att folksuveränitet, av logiskt nödvändiga skäl, måste vara konstituerad i en författning innan den uppstår eftersom begreppet ”folket” måste definieras i en rättsordning innan det kan vara suveränt (se Eleftheriadis 2011 för en diskussion).

ha rätt att vara suverän enligt naturrätten, eller enligt någon annan normativ teori om suveränitet. Man kan säga att regeringsformens portalparagraf anger en statsrättslig norm för vilket subjekt som bör vara suverän. Men för att denna norm skall kunna tillämpas måste "suveränitet" ges en deskriptiv innebörd.

Det deskriptiva suveränitetsbegreppet har främst utvecklats av rättspositivister som Hobbes, Bodin, Austin, Kelsen och Hart. Deras gemensamma uppfattning är att suveränitet handlar om lydnadsrelationer (i olika bemärkelser) mellan olika subjekt inom ett territorium. Om man vill undersöka vilket subjekt som faktiskt är suveränt måste man följaktligen göra en *empirisk* undersökning om vilka lydnadsrelationer som råder. Med andra ord måste man undersöka det "levande statsskicket", det vill säga gällande konstitutionell rätt (jfr Brusewitz 1920).

I gällande konstitutionell rätt manifesteras en existerande hierarkisk struktur av lydnadsrelationer där suveränen befinner sig högst upp. Men det behöver inte innebära att suveräniteten är personlig, i den meningen att lagar kan likställas med "kommandon" från suveränen, som John Austin tänkte sig (Se Simmonds 1989: kap. 6). Man kan säga att lydnadsrelationerna består i att befattningshavare i statsorganen tillämpar det som Hart kallar *igenkänningsregler* som anger vilka lagar som härrör från en legitim rättskälla (Hart 1986: 92). Indirekt innebär detta att man lyder en suverän, som enligt igenkänningsreglerna har rätt att påverka innehållet i lagarna. Det bör noteras att Hart inte utesluter att en suverän genom grundlagsbeslut ålägger sig själv konstitutionella restriktioner för sin maktutövning eller är ålagd att följa tidigare grundlagsbeslut. Avgörande är att suveränen inte är underordnad något annat politiskt subjekt (Hart 1986: 72ff).

Ofta görs en distinktion mellan *intern* och *extern* suveränitet (Troper 2012: 354–361). Intern suveränitet handlar om suveränens kontroll av individers beteende inom ett territorium. Extern suveränitet handlar om suveränens statsrättsliga oberoende av en främmande makt. Men dessa båda former av suveränitet handlar i grunden om samma sak – nämligen vilket politiskt subjekt som befinner sig högst upp i en hierarki av rättsligt reglerade lydnadsrelationer inom eller utanför statens gränser.

Extern suveränitet är förenlig med ingående av internationella avtal som innebär att man förbinder sig att lyda beslut som fattas i internationella organ, till exempel internationella domstolar. Avgörande är att avtalet är frivilligt och att det kan sägas upp. På ett generellt plan är delegation av makt förenlig med bibehållen suveränitet – oavsett om delegationen sker till ett politiskt organ inom eller utom statens gränser. Däremot är inte ett oåterkalleligt frånhållande av makt, det vill säga det som kallas alienation av makt, förenlig med bibehållen suveränitet (Dahl 1982: 47f).

När man gör distinktionen mellan delegation och alienation är det viktigt komma ihåg att alienation innebär en *viss typ av kostnad* för att återta makten,

nämligen ett rättsligt sanktionerat hot om tvång (som ytterst vilar på våld). Andra kostnader, i form av olika negativa konsekvenser, som anses vara för höga för att återta makten, innebär inte att makten är alienerad.

Suveränitet skall således inte förväxlas med en generell frånvaro av hinder eller kostnader för att genomföra vissa beslut. Avgörande är om lydnadsrelationerna inom staten upprätthålls. För att möjliggöra detta kan det förvisso krävas en viss typ av resurser, nämligen resurser att utöva tvång. Men dessa resurser handlar inte om sakpolitisk kapacitet i allmänhet, utan bara en förmåga att upprätthålla en rättsordning. En stat kan vara helt suverän (i intern och extern mening) oavsett hur rik eller fattig den är och oavsett hur beroende den är av andra stater i ekonomiskt hänseende.¹⁰ Monaco är en lika suverän stat som Frankrike trots de stora skillnaderna i oberoende sakpolitisk kapacitet (Troper 2018: 352).

Det är viktigt att skilja mellan innehavet av en rättslig resurs och *värdet* av denna rättsliga resurs. Suveränitet kan betraktas som en rättslig resurs – en resurs som innebär kontroll av en stat. Hur värdefull suveräniteten är för det politiska subjekt som är suveränt, beror på i vilken utsträckning suveräniteten kan användas för att uppnå önskvärda mål. Suveräniteten kan vara mer eller mindre värdelös om staten i fråga saknar utomlegala resurser eller är helt beroende av andra stater för sin överlevnad.

På samma sätt förhåller sig det med medborgerliga fri- och rättigheter. Värdet av dessa rättigheter för den individ som har dem påverkas av vilka möjligheter man har att utnyttja dem (Scanlon 2020: kap 6). Men rättigheters värde påverkar inte dess existens. Rättsliga resurser är inte "formella" därför att de saknar värde för ett visst subjekt; de är fortfarande reella i den meningen det inte finns legala hinder att utnyttja dem. Om de rättsliga resurserna däremot bara finns "på papperet" kan de sägas vara formella i den meningen att de inte existerar.

De maktbefogenheter som kungen hade enligt 1809 års författning övergick gradvis från att vara reella till att bli formella i den meningen att de *de facto* avskaffades därför att de inte hade stöd i den "levande författningen", det vill säga gällande konstitutionell rätt (se Brusewitz 1920; jfr Lewin 1996: 30). När det hävdades att kungen "formellt" utsåg regeringen efter parlamentarismens genombrott, betydde "formellt" att det inte var så enligt gällande konstitutionell rätt.

Maktbefogenheter som bara är formella finns inte i den meningen att de inte kan utnyttjas. Därför kan suveränitet aldrig vara formell. Suveränitet motsvaras

10 David Held (1991: 213) gör en viktig distinktion mellan suveränitet och sakpolitisk effektivitet, som han kallar "autonomi": "I take sovereignty to mean the political authority within in a community which has the undisputed right to determine the framework of rules, regulations and policies within a given territory and govern accordingly. Sovereignty should be distinguished from state 'autonomy', or the states actual capacity to act independently in the articulation and pursuit of domestic and international policy objectives. In effect autonomy should refer to the ability of nation-states to act free of international and transnational constraints, and to achieve goal once they have been set."

per definition av reella lydnadsrelationer. Det innebär att suveränen bara kan vara suverän enligt en ”levande författning” (det vill säga gällande konstitutionell rätt) – oavsett om den överensstämmer med den skrivna författningen eller inte.

Suveränitetens värde och politiska betydelse kan dock variera även om den är reell. Avgörande är vad den kan användas till. Dess värde påverkas av systemkapaciteten och den nyttofunktion som suveränen har. Eftersom en nyttofunktion är något subjektivt är värdet av suveränitet också något subjektivt. Om suveränen består av ett demos, det vill säga de röstberättigade i en demokrati, kan suveränitetens värde vara olika för medlemmarna i detta demos. Däremot är existensen av suveräniteten ett objektiva faktum som bestäms av rådande lydnadsrelationer i staten.

I idealtypisk mening är folksuveränitet ett binärt begrepp; antingen har folket den konstituerande makten eller inte. Men den makt som folksuveräniteten ger kan göras mer eller mindre svår att utöva i olika konstitutioner. De konstitutioner som påstås vila på folksuveränitetsprincipen uppvisar en stor variation när det gäller regler för stiftande av grundlagar.

I Schweiz har medborgarna rätt att ta initiativet till en beslutande folkomröstning om en grundlag som de själva föreslår eller om en grundlag som parlamentet föreslår (Beckman 2021: 105). I Storbritannien kan parlamentet stifta vilken grundlag som helst enligt samma procedur som man stiftar en vanlig lag. Medborgarnas makt över grundlagsbeslut består bara i rätten att välja och avsätta parlamentsledamöter.¹¹

I USA är det betydligt svårare att stifta grundlagar. Där stiftas grundlagar genom tillägg (”amendments”) till författningen, som först måste föreslås av två tredjedelar av senatens respektive representanthusets ledamöter och sedan ratificeras av tre fjärdedelar av delstaterna.¹²

Det kan diskuteras huruvida folksuveränitetsprincipen har lika stark ställning i dessa tre länder. Schweiz, med sitt ”folkinitiativ”, framstår som ett konstitutionellt föredöme om man hyllar folksuveränitetsprincipen. Man kan hävda att i Storbritannien är det parlamentet som är suveränt, snarare än medborgarna. Den sittande majoriteten i parlamentet ges en mycket stor frihet att stifta grundlag utan att väljarkåren kan lägga något hinder i vägen. I USA med dess komplicerade regler för grundlagsbeslut, framstår folkets makt över författningen som mycket svårtillgänglig. I praktiken kan en minoritet blockera varje försök att ändra

11 Eftersom tidpunkten för allmänna val bestäms av den sittande regeringen kan ansvarsutkrävandet för ett grundlagsbeslut förskjutas (dock längst till 6 år). Det bör också påpekas att Storbritannien saknar en skriven författning, vilket dock inte innebär att de saknar en författning.

12 Två tredjedelar av delstaterna kan också föreslå ändringar av författningen genom att hemställa om en ändring som beslutas av ett nationalkonvent (*national convention*). Reglerna för tillägg till författningen anges i Artikel V i USA:s författning. Se <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>.

författningen. Men denna "veto rätt" mot majoritetsbeslut finns i den lockeanska kontraktsteorin som de amerikanska grundlagsfäderna var påverkade av.

Trots olikheterna skulle man på ett principiellt plan kunna hävda att styrelseskicken i dessa tre länder bygger på folksuveränitetsprincipen (Brusewitz 1923).¹³ Det finns inget annat politiskt subjekt, vid sidan av folket, som har den konstituerande makten – även om makten kan vara mer eller mindre svårtillgänglig. Att den är svårtillgänglig innebär dock inte att den är obefintlig.¹⁴

Man skulle kunna föra en mer utförlig diskussion om vilka konstitutionella regler för grundlagsbeslut som följer av folksuveränitetsprincipen (se Beckman 2021). Men eftersom syftet med denna text är att diskutera huruvida folksuveränitetsprincipen, så som den regleras 1974 års regeringsform, har blivit obsolet, räcker det med att undersöka om det skett någon förändring av regeringsformen i de delar som reglerar stiftande av grundlagar.

Fortfarande är det så att regeringsformen inte anger några materiella begränsningar för vilka grundlagar som kan stiftas i Sverige.¹⁵ I princip är det tillåtet att införa absolut monarki. Reglerna för grundlagsbeslut är enbart proceduriella. Grundlagar stiftas genom två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val (RF 8:14).¹⁶ En folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag ska anordnas om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter röstar för förslaget (RF 8:16).

De lagar som reglerar makten över grundlagar är avgörande ur suveränitetssynpunkt. Eftersom riksdagen ges en central roll i stiftande av grundlagar är också de lagar som reglerar de demokratiska valen till riksdagen relevanta för att man skall kunna säga att "all offentlig makt utgår från folket". På den

13 Det faktum att två av dessa tre länder är federationer och en är en enhetsstat har ingen avgörande för folksuveränitetsprincipens giltighet. Den yttersta makten över grundlagarna vilar i "hela folkets" händer, i den meningen att det är de röstberättigade i alla delstater som har direkt eller indirekt makt över författningen.

14 I Tysklands författning begränsas makten av över grundlagar av så kallade evighetsparagrafer som stadgar att principen om alla människors lika värdighet aldrig får kränkas och att demokratin och federalismen aldrig får avskaffas. (Se Artikel 79 (3) i *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* där det stadgas att artikel 1 och 20 aldrig får ändras.) Dessa evighetsparagrafer innebär något mer än att göra folksuveränitetet svårtillgänglig; de innebär en i konstitutionell mening oöverkomlig begränsning av folkets och dess representanters makt över grundlagar som är svår att förena med folksuveränitetsprincipen, vilket också var de allierades syfte med att påtvinga Tyskland deras författning. Se Routs 2024 för en översikt över "evighetsparagrafer" i olika författningar.

15 Bortsett från att de inte får vara sinsemellan motstridiga (RF 8:15).

16 I svensk författningspolitisk debatt har det hävdats att det är för lätt att ändra svenska grundlagar. 2020 års grundlagskommitté har föreslagit att det införs ett krav på två tredjedelars majoritet i det andra riksdagsbeslutet. Någon principiell förändring av folksuveränitetsprincipens ställning i regeringsformen innebär inte detta förslag. Man kan hävda att den föreslagna förändringen gör den konstituerande makten mer svårtillgänglig, men den överläts inte till något annat politiskt subjekt vid sidan av riksdagen och väljarkåren. Se Jonsson Cornell 2025 och Teorell 2025 för en diskussion.

punkten har inte heller några förändringar av gällande konstitutionell rätt skett. Däremot har riksdagens makt att stifta vanlig lag kringsskurits.

Folksuveränitetsprincipen är dock förenlig med att riksdagen genom grundlagsbeslut eller internationella avtal (som får laga kraft genom en vanlig lag) begränsar sin makt över vanlig lag. Att så är fallet är av stor principiell betydelse när man bedömer om de förändringar av Sveriges styrelseskick som skett sedan 1974, främst EU-inträdet och domstolars lagprövningsrätt, är förenliga med folksuveränitetsprincipen (vilket kommer att diskuteras nedan).

Hur förhåller sig folksuveränitet till demokrati?

Inte sällan sker en sammanblandning mellan folksuveränitet och demokrati. Om folksuveränitet innebär en konstituerande makt, det vill säga makt över grundlagarna, kan dock folksuveräniteten användas för att inrätta vilket styrelseskick som helst – även odemokratiska styrelseskick, med eller utan folksuveränitet.

I den naturrättsliga teorin om det sociala kontraktet, som är den viktigaste normativa källan till idén om folksuveränitet, tydliggörs att folksuveränitetsprincipen är en ren proceduriell teori för konstitutionella val. Ur principen om individens frihet härleds kravet på enhällighet om det styrelseskick man skall underkasta sig. Men vilket styrelseskick man enas om är en öppen fråga.

Hobbes och Lockes kontraktsteorier ger exempel på principiellt olika utfall av folkets konstituerande makt. Som bekant tänkte sig Hobbes att folket kommer överens om ge upp sin suveränitet och överlämna den till en diktator (Leviatan), som det är rationellt att lyda så länge denna upprätthåller ordning och säkerhet. Locke, däremot, tänkte sig att folket behåller sin suveränitet, och delegerar den exekutiva makten till en kung och lagstiftningsmakten till ett parlament.¹⁷ Men i princip tänkte han sig att folket kan gå med på vilket styrelseskick som helst under förutsättning att individens naturliga rättigheter skyddas, vilket också innebär att folksuveräniteten bevaras (McClelland 1996: 239).

Om folksuveräniteten skall bibehållas förutsätter det att det finnas procedurer för folkstyre med avseende på stiftande av grundlag, men inte nödvändigtvis med avseende på folkstyre genom stiftande av vanlig lag. Vi behöver inte närmare gå in på hur Locke tänkte sig att stiftande av grundlagar skulle gå

17 Enligt Rousseaus mer dunkla teori om suveränitet har folket överlämnat sig till allmänviljan. I Rousseaus teori om suveränitet finns således en koppling mellan demokrati och suveränitet. Skälet till att han anser att delegation av makt inte är förenlig med suveränitet är att allmänviljan bara kan komma till uttryck genom att alla medborgare deltar i statsstyrelsen. Varken representativ demokrati eller delegation av exekutiv makt till en kung är förenlig med folksuveränitet, enligt Rousseau. Å andra sidan är direkt demokrati inte någon garanti för folksuveränitet eftersom man kan misslyckas med att fatta beslut enligt allmänviljan, vilket sker när man fattar beslut enligt "allas vilja". Strikt sett är suveränitet bara liktydig med beslut som stämmer med allmänviljan (se Rousseau 1994: bok II. En liknande förståelse av folksuveränitetsprincipen förs fram av Beckman (se Beckman 2021:197ff)).

till. Det principiellt viktiga är folksuveränitet inte är liktydig med demokrati. Demokrati innebär folkets direkta eller indirekta deltagande i statsstyrelsen. Men graden av demokrati är något som kan variera samtidigt som folksuveräniteten är intakt.

Man kan säga att folksuveränitet förutsätter folkmakt över grundlagarna. Men makten över grundlagarna kan användas för att göra styrelseskicket mer eller mindre demokratiskt på lägre nivåer. Den konstituerande makten kan användas för att delegera makt till olika maktorgan i staten – demokratiskt valda eller inte.

Om vi utgår ifrån två välkända och inflytelserika definitioner av "demokrati", nämligen Robert Dahls och Alf Ross, framgår det att folksuveränitet är en av flera komponenter i demokratibegreppet. Dahls krav på "kontroll av agendan" är ett krav, i kombination med hans övriga krav på "polyarki" (det vill säga en representativ demokrati), som implicerar ett krav på folksuveränitet (Dahl 1989: 222). Den som har kontroll av agendan har en absolut och oinskränkt makt att fatta vilket beslut som helst om vad som helst, inklusive grundlagarna.

En av de tre dimensioner som bestämmer graden av demokrati enligt Alf Ross är "extensitet", vilken avser "folkets makt över statsmaktens olika förgreningar" (Ross 2003: 102).¹⁸ En maximal extensitet förutsätter makt över grundlagarna, det vill säga suveränitet.¹⁹

Både Dahl och Ross anger idealtypsdefinitioner av "demokrati" där folksuveränitet ingår som ett av flera element i demokratibegreppet. Folksuveränitet skall således inte likställas med demokrati rakt av. Det är två olika begrepp, även om det finns en analytisk överlappning mellan dem.

Folksuveränitet handlar om den övergripande makten över statens styrelseskick, medan demokrati (dessutom) handlar om folkets (och dess representanters) *deltagande* i statsstyrelsen. I princip kan det råda en relativt hög (dock inte en maximal) grad av demokrati utan att det råder folksuveränitet – och det kan råda en relativt låg grad av demokrati samtidigt som det råder folksuveränitet.

Man kan säga att folksuveränitet är en nödvändig, men inte en tillräcklig, förutsättning för maximal demokrati. Däremot är en maximal demokrati en tillräcklig, men inte nödvändig, förutsättning för folksuveränitet.

Ur normativ synvinkel kan det vara acceptabelt för en demokrat att minska graden av demokrati i statsstyrelsen om folksuveräniteten är intakt. Däremot

18 De övriga dimensionerna är "intensitet", som handlar om "omfånget av den personkrets" får delta i omröstningar och val, och "effektivitet" som handlar om "den verkkningsgrad, med vilken folket förmår göra sina synpunkter gällande. En maximal demokrati enligt Ross innebär att alla medborgare styr hela statsmakten genom direkt demokrati (se Ross 2003: 101f).

19 Det är dock oklart om en maximal extensitet kan förenas med en konstituerad maktfördelning; Ross skiljer inte mellan konstituerad makt och konstituerande makt i sin definition. Däremot är det uppenbart att han menar att maximal extensitet förutsätter att makten över grundlagarna vilar i folkets händer.

kan det vara svårt att acceptera att folksuveräniteten går förlorad, samtidigt som det fortfarande råder en hög grad demokratisk styrning av en stat. Det skulle innebära att den demokratiska styrningen av staten skedde på nåder av en suverän som står över folket. Folksuveränitetsprincipen kan betraktas som "demokratis kungstanke" eller "grundbult" i den meningen att den innebär att det yttersta makten över statsskicket ligger i folkets händer – eller som det heter i regeringsformens portalparagraf – att "all offentlig makt i Sverige utgår från folket". Men det betyder inte att all offentlig makt måste utövas av demokratiskt valda beslutsfattare eller att demokratiskt valda beslutsfattareshet befohgheter inte kan begränsas. Avgörande är att folket och dess representanter har makten över de grundlagar som reglerar olika institutioners maktbefohgheter.

FOLKSUVERÄNITET OCH LIBERAL DEMOKRATI

Det har skett en "liberalisering" av demokratibegreppet i dubbel bemärkelse. Dels likställs ofta "liberal demokrati" med demokrati (utan prefix), dels betecknas ofta auktoritära politiska system där demokratiska fri- och rättigheter begränsas som "illiberala demokratier". Dessa begreppsliga glidningar leder för det första till att motsättningen mellan demokrati och liberalism negligeras, för det andra till att skillnaden mellan demokrati och elektoral autokrati försvinner (se Lundström 2019 och 2021 för en diskussion).

Det gemensamma tankefelet bakom detta nya språkbruk är att demokratiska fri- och rättigheter kan lyftas ut ur demokratibegreppet och göras till ett slags "liberalt tillval" för den som inte bara är demokrat, utan också liberal. Men då har man inte förstått varför demokrater vill ha demokratiska fri- och rättigheter och varför liberaler velat begränsa demokratis räckvidd.

En konsekvens av detta synsätt är att Robert Dahl kan påstås vara en av "den liberala demokratidefinitionens främsta företrädare" därför att han i sin definition lägger in "grundläggande friheter, såsom yttrandefrihet, organisationsfrihet och åsiktsfrihet" (Anckar m.fl. 2013: 39). Men Dahl hävdar att dessa rättigheter ingår i begreppet demokrati – utan prefixet "liberal" (se Dahl 1989: 222). I den mån dess rättigheter inte respekteras, inskränks demokratin som sådan.²⁰ Dessutom kan man invända att en anhängare av en liberal demokrati,

20 Dahl uttrycker det så här: "These specific rights – let me call them primary political rights – are integral to the democratic process. They aren't ontologically separate from – or prior to, or superior to – the democratic process. [...] To the extent that primary political rights are absent from the system, the democratic process does not exist" (Dahl 1989: 170). När Dahl gjort denna analytiska koppling mellan demokrati och demokratiska fri- och rättigheter har han kritiserats för att inte skilja mellan demokrati och liberalism (se Mounk 2018: 26 och Mudde & Kaltwasser 2017: 91). Denna kritik förutsätter att det kan råda demokrati utan demokratiska fri- och rättigheter; det räcker med att folket får rösta – oavsett om de kontrollerar dagordningen eller inte. Därmed får demokratibegreppet samma innebörd som "elektoral autokrati". Det som kritikerna av Dahl inte förstått är att demokratiska fri- och rättigheter är nödvändiga för att kontrollera agendan, vilket är en nödvändig förutsättning för att utöva kollektiv medborgarmakt.

i den mening som en sådan demokrati vanligen förstås, inte skulle nöja sig med att bara demokratiska fri- och rättigheter grundlagsfästs.

I en liberal demokrati skyddas även andra fri- och rättigheter som i strikt mening inte har med demokrati att göra. Det kan gälla privat äganderätt, mänskliga rättigheter av olika slag eller kollektiva rättigheter för religiösa och kulturella minoriteter. Utmärkande för liberala demokratier är att utrymmet för demokratiska beslut begränsas av grundlagar som syftar till att skydda det som uppfattas som omistliga liberala principer. Vilka dessa liberala principer är kan det råda olika uppfattningar om, men för en anhängare av liberal demokrati handlar de inte bara om att skydda demokratiska fri- och rättigheter.

Den vanliga förståelsen av "liberal demokrati" är ett styrelseskick där två olika och sinsemellan delvis motstridiga ideal kombinerats.²¹ Demokrati syftar till kollektivt självstyre av politiskt jämlika medborgare; liberalism syftar till skydda individers fri- och rättigheter mot kollektiv maktutövning. I en liberal demokrati försöker man på olika sätt förena dess två olika ideal. Det är så uttrycket liberal demokrati kan förstås – och har förståtts (Tingsten 1945: 33; Holmström 1998: 59 ff; Dahl 1989: 154; Riker 1982: 244).²²

Typiskt liberala demokratier är USA och Tyskland. Där begränsas folkstyret av författningar som föreskriver olika former av maktindelning och rättighets-skydd. Men de flesta stater som vi kallar demokratier är mer eller mindre liberala demokratier där majoritetsstyret begränsas av olika grader av liberal konstitutionalism.²³ Det gäller även den svenska demokratin.

21 Kelsen formulerar skillnaden mellan demokrati och liberalism så här: "It is of importance to be aware that the principle of democracy and that of liberalism are not identical, that there exists even a certain antagonism between them. For according to the principle of democracy the power of the people is unrestricted/.../Liberalism, however, means restriction of governmental power, whatever form the governmental power may assume. It means restriction on democratic power. Hence democracy is essentially government *by* the people" (Kelsen 1955: 3).

22 Att Tingsten gjorde en tydlig åtskillnad mellan demokratiska och liberala principer framgår av hans beskrivning av USA:s statsskick: "I det amerikanska statsskicket sammanfördes *demokratiska och liberala grundsatser*. Folkmajoriteten skulle härskas, men endast inom vissa gränser och under särskilt angivna villkor. Äganderätt, arvsrätt och avtalsfrihet ansågs lika okränkbara som den politiska friheten. Statens verksamhet skulle begränsas till att ge skydd och upprätthålla de rättsregler som voro nödvändiga för individernas samlevnad och fredliga tävlan. Denna individualistiska, *gammalliberala demokrati* var särskilt lämpad för amerikanska förhållanden (Tingsten 1945: 33, min kursiv.)

23 Den så kallade "Westminstermodellen", där det saknas en skriven grundlag och där parlamentet i princip kan stifta vilken lag som helst, är dock en "illiberal demokrati" i den meningen att inslaget av liberal konstitutionalism är svagt. Även den schweiziska demokratin som delvis bygger på Rousseaus direkt-demokratiska ideal, skulle kunna kallas en "illiberal demokrati". Fareed Zakaria, som gjort sig känd för att varna för illiberala demokratier, tenderar att blanda ihop demokratier som är illiberala i den meningen som Westminstermodellen är det med defekta demokratier där demokratiska fri- och rättigheter inskränks. Därför kan han kalla stater som Turkiet, Ryssland och även numera USA "illiberala demokratier (Zakaria 2016; jfr Zakaria 1997: 41). Men defekta demokratier skall inte förväxlas med "illiberala demokratier. Illiberala demokratier, i den meningen att demokratin inte begränsas av en liberal konstitution, är mer demokratisk än en liberal demokrati. Men båda formerna av demokrati kan förenas med folksuveränitet (se Lundström 2021: 528ff och Lundström 2023 för en diskussion).

I svensk författningspolitisk debatt har det skett en ökad uppslutning bakom rättsstatliga principer och konstitutionella begränsningar av riksdagens makt (Nilsson 2024, se Lundström 2025a för en diskussion). Det har, som Möller noterar, skett en omsvängning inom svensk socialdemokrati som innebär att man numera bejaktar den "liberala demokratin" (se Lundström 2009 för en diskussion). Skälet är att man numera inte motsätter sig "varje form av makt-delnings- och maktbegränsningsinslag" i författningen (Möller 2024:36).

Men frågan är om utvecklingen mot liberal demokrati i denna mening innebär att folksuveränitetsprincipen "utmanats" och "ersatts av andra principer"? Avgörande är hur makten över grundlagarna regleras. Är den delad eller inte delad?

Folksuveränitet och maktdelning

Vad innebär maktdelning? Vad är det närmare bestämt som delas? Enligt den mest klassiska maktdelningsläran, Montesquieus, är det statsmakten som delas, vilket innebär att man "separerar" den lagstiftande, den dömande och den exekutiva makten från varandra.²⁴ Denna form av maktdelning sägs vara horisontell, vilket antyder att inget av de tre statsorganen är överordnad ett annat. Men att så är fallet kan dock ifrågasättas. Avgörande är var den konstituerande makten ligger. I det avseendet är den lagstiftande församlingen (försåvitt de kan stifta grundlagar), och därmed de som utser denna, överordnad de två övriga delarna av statsmakten.

En *vertikal* maktdelning innebär att makten delas mellan centralmakten och olika regionalt avgränsade politiska enheter, till exempel kommuner eller delstater. Den vertikala maktdelningen kan vara mer eller mindre långtgående, beroende på vilken grad av självstyre som de avgränsade politiska enheterna på lägre nivå har. Det principiellt viktiga ur suveränitetssynpunkt är, återigen, var den konstituerande makten ligger; kan de regionalt avgränsade politiska enheterna fatta självständiga beslut som reglerar deras förhållande till centralmakten – eller är de underordnade centralmaktens konstituerande makt? I det förra fallet ingår de i en konfederation, vilket innebär att de är suveräna medlemmar i ett statsförbund som delegerar makt till en överstatlig institution. I det senare fallet ingår de i en federation, vilket innebär att de saknar suveränitet. Suveräniteten tillkommer centralmakten, som delegerar makt till delstaterna. I en konfederation är det tvärt om.

Den konstitutionella historien erbjuder flera exempel på vertikal och horisontell maktdelning. I USA råder som bekant både horisontell och vertikal

24 Ibland används orden "maktfördelning" och "funktionsfördelning" (Sunnqvist 2024). Men "maktdelning" torde vara det mest vanliga uttrycket. Så länge man klargör vilken makt som delas och vem som har makten över maktdelningen, torde inte ordvalet spela så stor roll.

maktindelning (av federativt slag). Grundlagsfädernas argument för båda dessa typer av maktindelning byggde på en rädsla för ”majoritetstyranni” – både på den federala och den delstatliga nivån.

Sveriges författning från 1809 inspirerades delvis av Montesquieus teori om horisontell maktindelning. Den föreskrev att kungen delade den exekutiva makten med regeringen (som kungen dock själv utsåg) och att han delade den lagstiftande makten (inklusive makten att stifta grundlagar) med riksdagen, där de fyra stånden var representerade (se Sunnqvist 1924: 449). Den föreskrev också ämbetsverkens och domstolarnas självständighet gentemot regering och riksdag, vilket också innebar ett slags horisontell maktindelning. Den kommunala självstyrelsen innebar ett slags vertikal maktindelning.

När ståndsriksdagen avskaffades och tvåkammerssystemet infördes 1866 förstärktes både den vertikala och horisontella maktindelningen. Den första kammarens ledamöter valdes indirekt av landstingskommunerna; den andra kammaren valdes direkt av de röstberättigade medborgarna. En ny form av horisontell maktindelning uppstod genom att riksdagens lagstiftningsmakt delades mellan de två kamrarna (som i sin tur delade lagstiftningsmakten med kungen).

Det finns exempel på många andra former av både vertikal och horisontell maktindelning i olika författningar. Ingåendet av internationella fördrag, till exempel Europakonventionen om mänskliga rättigheter, innebär en viss form av horisontell maktindelning mellan svenska staten och Europadomstolen. EU-anslutningen innebär en särskild form av både vertikal och horisontell maktindelning som är unik, vilket kommer att diskuteras nedan.

Men om man vill undersöka förhållande mellan folksuveränitet och maktindelning är det inte distinktionen mellan vertikal och horisontell maktindelning som är den intressanta, utan den mellan konstituerande och icke-konstituerande makt (jfr Sunnqvist 2024: 449).²⁵ Folksuveränitetsprincipens förenlighet med en viss maktindelning beror på om frågan om maktindelningens vara eller icke vara ägs av folket i kraft av sin konstituerande makt. Den kan likställas med det som tyska författningsjurister kallar ”kompetens-kompetens”, det vill säga en rätt att reglera sin egen kompetens (Troper 2012: 355). På ett konstitutionellt plan motsvaras den av makt över en författning, vilket alltså kan likställas med suveränitet.

Suveräniteten kan användas för att konstituera en maktindelning mellan olika statsorgan, utan att folksuveräniteten rubbas. Avgörande är om maktindelningen kan upphävas av folket (direkt eller indirekt) i kraft av sin konstituerande makt. Med andra ord måste maktindelningen bygga på delegation av makt. I själva

25 Konstituerande makt kan vara konstituerad. Därför är egentligen inte distinktionen mellan konstituerande och konstituerad makt den viktiga, utan den mellan konstituerande och icke-konstituerande makt.

verket kan en grundlag som föreskriver folksuveränitet (det vill säga makt över grundlagen) betraktas som ett "delegationsinstrument" (Sunnqvist 2024: 454).²⁶ Om man ser det så förstår man att delegation av makt inte upphäver suveräniteten, snarare möjliggör suveränitet delegation av makt.

Men suveränitet möjliggör också alienation av makt. (Riksdagen kan återinföra kungligt envälde genom att ändra grundlagen enligt de procedurer som anges i regeringsformen.) En viktig fråga blir då var gränsen går mellan delegation och alienation av makt. När man definierar suveränitet i termer av makt över en grundlag kan det lätt tolkas som en formalistisk eller legalistisk förståelse av suveränitet och därmed även av den delegation av makt som suveräniteten möjliggör. Men, som påpekats tidigare, handlar det här om *gällande* konstitutionell rätt, det vill säga om reellt existerande lydndsrelationer inom en stat.

Skillnaden mellan delegation och alienation handlar om vilket politiskt subjekt som ytterst blir åtlytt. Om en delegerad makt inte kan tas tillbaka därför att den som fått makten genom delegation vägrar att återlämna den och faktiskt lyckas behålla makten, är makten alienerad. Men andra hinder för att återta makten, som ekonomiska eller politiska kostnader, innebär inte att makten är alienerad.

När rättsfilosofer skall förklara vad en suverän är, används ofta metaforen kung, det vill säga ett singulärt subjekt i form av en person, som är enväldig. (Hart 1986: kap IV). Syftet är att illustrera det faktum att suveräniteten inte kan delas. Om den delas med ett eller flera subjekt, är ingen suverän. Det innebär att om det förekommer maktdelning i en stat så måste den vara konstituerad av en suverän, vilket i sin tur innebär att suveräniteten inte kan vara delad.

Uppstår ändå inte ett slags delning av suveräniteten om suveränen utgörs av flera subjekt? Man skulle kunna hävda att om suveränen består av flera personer, till exempel ett demos som måste fatta ett kollektivt beslut, så är suveräniteten i någon mening delad mellan medlemmarna i detta demos. Folksuveränitet skulle kunna betraktas som en radikal form av maktdelning mellan medborgare.

Ett annat sätt att se på folksuveränitet är att suveräniteten utövas gemensamt av alla medlemmar i ett demos (det vill säga väljarkåren) genom att man fattar ett kollektivt beslut. Det är ett kollektiv (i singularis) som utgör suveränen. Beroende på vilken beslutsprincip som används för att fatta kollektiva beslut ges individen olika makt över beslutet. Om beslut om grundlagar tas i enhällighet har varje individ vetorätt. Det var i princip det som Lockes naturrättsliga teori om det sociala kontraktet gick ut på. Individens suveränitet över sina egna beslut överförs till en politisk suveränitet som utövas gemensamt.

26 Begreppet delegationsinstrument har introducerats av Eirik Holmøyvik (2012: 235).

Även i det fall då grundlagsbeslut skall godkännas av flera institutioner, till exempel kungen och riksdagen (vilket var fallet enligt 1809 års författning), kan man säga att suveräniteten utövas *gemensamt* av flera statsrättsliga subjekt (Troper 2012: 364). Det innebär ändå en fundamental maktindelning mellan kungen och riksdagen. Varken kungen eller riksdagen var suveräna var för sig; den konstituerande makten delades. Beslut om grundlagar skulle tas av kungen och riksdagen gemensamt i enhällighet (Sunnqvist 2024: 449). Det var i den meningen som 1809 års författning ansågs vara "dualistisk" (Stjernqvist 1985: 245, citerad i Petersson 2024: 337).

Man skulle kunna hävda att detta i praktiken innebär att suveräniteten var delad, vilket ter sig motsägelsefullt (om det per definition bara kan finnas ett politiskt subjekt som är suveränt (Troper 2012: 362–368). Ett sätt att komma runt detta begreppsliga problem är att hävda att kungen och riksdagen tillsammans utgör ett kollektivt subjekt (i singularis) som är suveränt. Men oavsett om suveräniteten kan sägas vara delad eller inte, så kan man konstatera att 1809 års författning föreskrev en maktindelning när det gällde stiftande av grundlag som innebar att det *inte* rådde folksuveränitet.

Folksuveränitetsprincipen inte är förenlig med att folket (genom sina representanter) delar den konstituerande makten med ett annat politiskt subjekt. Den konstitutionella "monism", som folksuveränitetsprincipen sägs innebära (Petersson 2024: 337), är dock förenlig med en konstituerad maktindelning på lägre nivåer (Sunnqvist 2024: 458).

Har Sveriges statsskick gått "från folksuveränitet till maktindelning"?

Som påpekats ovan har talman Andreas Norlén i en intervju i SR:s *Studio Ett* hävdats att under de femtio år som gått sedan 1974 års regeringsform kom till har det "skett en utveckling där folksuveränitetsprincipen har fått ge plats också för andra principer".²⁷ Denna tes drivs också av Tommy Möller (Möller 2024) som också medverkade i inslaget i *Studio Ett* och vars argumentation Norlén uppenbarligen var påverkad av.

Möller utvecklar sin argumentation i en text som har rubriken "Från folksuveränitet till maktindelning" (Möller 2024). I rubriken formuleras implikationen av Norléns tes tydligt, nämligen att folksuveränitetsprincipen inte längre gäller.

Enligt Möller har det skett en "maktförskjutning från politiken till domstolar" som innebär:

... ett starkare inslag av konstitutionalism, det vill säga maktindelning, grundlagsskyddade rättigheter och möjlighet för domstolar

27 <https://sverigesradio.se/avsnitt/studio-ett-onsdag-6-mars, 2024, kl. 16.02>.

till lagprövning. Framförallt har de medborgerliga fri- och rättigheterna fått ett förstärkt skydd, inte minst som en konsekvens av det svenska EU-medlemskapet och att Europakonventionen inkorporerats i det svenska rättssystemet. En maktförskjutning från politiken till domstolarna – en så kallad judikalisering – har ägt rum som kompletterat eller rentav utmanat folksuveränitetsprincipen. (Möller 2024: 17)

Men om folksuveränitet betyder konstituerande makt, det vill säga makt att stifta grundlagar, så står inte någon av de förändringar av Sveriges statsskick som Möller anger i motsättning till folksuveränitetsprincipen.

Den maktförskjutningen ”från politiken till domstolarna” som judikaliseringen innebär handlar om konstituerad makt, inte om konstituerande makt (Sunnqvist 2024). Kort sagt bygger ”maktförskjutningen” på delegation av makt från riksdagen. Det gäller inhemska såväl som utländska domstolar som getts befogenhet att upprätthålla de lagar – både vanliga lagar och grundlagar – som gäller i Sverige. Domstolarna lyder ytterst de instruktioner som det fått av riksdagen. Judikaliseringen kan rullas tillbaka om riksdagen så beslutar. Det gäller även den delegation makt som EU-anslutningen innebär (vilken diskuteras mer utförligt nedan.)

Förklaringen till att Möller hävdar att de konstitutionella förändringar som han pekar på står i motsättning till folksuveränitetsprincipen, tycks vara att han med ”folksuveränitet” menar något annat än makt över en författning. Han verkar likställa folksuveränitet med demokratiskt beslutsfattande; ju fler beslut i staten som tas av valda politiker, desto mer folksuveränitet tycks tanken vara. Men att rakt av likställa folksuveränitet med demokrati är, som påpekats, missvisande.

När Möller diskuterar förhållandet mellan folksuveränitet och maktindelning utgår han från Jon Elsters ”konstitutionella trilemma”. Det går ut på att konstitutionella val handlar om att väga tre värden mot varandra: demokrati, konstitutionalism och effektivitet (Elster 1988: 1f).

Elster definierar ”demokrati” som majoritetsstyre där en person har en röst. Huruvida besluten tas direkt eller indirekt spelar ingen roll (Elster 1988: 1f). Inte heller huruvida det råder allmän rösträtt eller inte. Elsters definition är deskriptiv och minimalistisk; den anger en metod för att fatta offentliga beslut som styr statsmakten. I en renodlad demokrati tas alla offentliga beslut i demokratisk ordning (vilket nästan var fallet i den atenska demokratin).

Med *konstitutionalism* förstår Elster juridiska begränsningar av demokratiskt beslutsfattande (Elster 1988: 2ff). Dessa begränsningar kan vara av proceduriell och materiell natur; de kan stadga regler för politiskt beslutsfattande och dessutom innehållsliga restriktioner för vilka beslut som får fattas, till exempel förbud för att kränka vissa medborgerliga rättigheter.

Elster hävdar att konstitutionalism syftar till att värna två olika rättsstatliga principer som ofta blandas ihop, nämligen "the principle of legality" och "rule of law" (Elster 1988: 2–3). Den förra innebär krav på likhet inför lagen och förbud mot retroaktiv lagstiftning, den senare innebär dessutom ett krav på en stabil och förutsägbar lagstiftning som bygger på vissa materiella principer. Principen om "Rule of law", som förknippas med den naturrättsliga traditionen, föreskriver materiella restriktioner på vilka lagar som får stiftas, restriktioner som grundas på normativa principer om vilka lagar som är moraliskt legitima (Sejersted 1988). Man kan säga att "principle of legality" stadgar en "formell rättsstat", medan "rule of law" stadgar en "materiell rättsstat" (Algotsson 2000: 12).

Konstitutionalism, i den mening som Elster avser, går ut på att en god författning ska värna både ett formellt och ett materiellt rättsstatsideal, vilket kan kräva lagprövningsrätt för domstolar och därmed en maktindelning mellan jurister och valda politiker (vilket inte behöver innebära att den konstituerande makten delas).

Med *effektivitet* förstår Elster "efficient decision making" (Elster 1988:1). Han avser alltså *beslutseffektivitet*, inte sakpolitisk kapacitet, vilket Möller tycks mena (Möller 2024: 19f). Graden av effektivitet bestäms av snabbheten i beslutsfattandet, inte av de resurser som står till buds för att genomföra de mål som besluten syftar till att nå. Ju färre som deltar i beslutet och ju enklare beslutsproceduren är desto större är beslutseffektiviteten. Även längre mandatperioder kan öka beslutseffektiviteten eftersom besluten blir svårare att riva upp.

Beslutseffektiviteten kan visserligen vara en förutsättning för sakpolitisk effektivitet, men det är olika saker. Och effektivitet, i meningen en faktisk kapacitet att nå sakpolitiska mål, kan svårligen framtvängas på konstitutionell väg, vilket innebär att effektivitet i den meningen inte kan ingå i det "konstitutionella trilemmat".

Det bör noteras att Elster inte har med folksuveränitet i sitt "konstitutionella trilemma", utan *demokrati*. Det värde som Elster fokuserar på är folkets deltagande i statsstyrelsen genom majoritetsbeslut, inte makten över grundlagarna. Snarare menar han att makt över grundlagarna, det vill säga suveränitet, är en förutsättning för uppkomsten av trilemmat.

Att suveränitet är en förutsättning för det "konstitutionella trilemmat" framgår av hans analogi mellan konstitutionalism och Ulysses "självbindning" (se Elster 1984). Ulysses är en "suverän" som beordrar sina matrosar att binda honom vid masten när ha ska segla förbi Sirenernas ö, för att han inte skall falla offer för frestelsen att gå i land. Han vill skydda sig själv från sin egen viljesvaghet ("akrasia"). Elsters tanke är att konstitutionella begränsningar för majoritetsbeslut kan fylla samma funktion; att hindra folket ifrån att svika sina långsiktiga mål till förmån för kortsiktig preferenstillfredsställelse. Denna analogi förutsätter att folket är en rationell politisk aktör som, likt Ulysses, är

suverän, vilket innebär att de har makten över styrelseskicket (se Holmes 1995: kap 5 för en diskussion).

Man kan säga att Elsters "konstitutionella trilemma" avser att vägleda beslut som förutsätter konstituerande makt, det vill säga makt över grundlagar. Det innebär att det inte råder någon värdekonflikt mellan folksuveränitet och något av de tre konstitutionella värden som ingår i "trilemmat". Folksuveränitet kan förenas med konstitutioner som lägger helt olika vikt vid demokrati, konstitutionalism och beslutseffektivitet. Avgörande är att folket har makten över författningen.

Följaktligen kan man inte hävda att ett större inslag av konstitutionalism, i form av en ökad judikalisering, "har ersatt eller rentav utmanat folksuveränitetsprincipen", (Möller 2024: 17, 39).²⁸ Det råder ingen motsättning mellan folksuveränitet och judikalisering. Den maktindelning mellan politiker och jurister som judikaliseringen anses innebära är en konstituerad maktindelning som kan upphävas av den som har den konstituerande makten.

Även en så långt gående judikalisering som den som förekommer i USA kan vara förenlig med folksuveränitetsprincipen. I en artikel i *Statsvetenskaplig tidskrift* från 1923 med titeln "Maktfördelning och demokrati i den

28 Här är dock Möllers argumentation oklar och motsägelsefull, vilket till stor del beror på att han blandar ihop demokrati och suveränitet. Han skriver: "Även om utvecklingen mot konstitutionalism kan uppfattas som problematisk i ett demokratiskt sammanhang, är det viktigt att betona att det fortfarande är folket självt som avgör hur det skall styras. Ytterst är det folket som bestämmer om folkets makt skall omgärdas av restriktioner. I strikt formell mening finns ingen konflikt mellan demokrati och konstitutionalism. Statsorganens är bundna av lagar som hämtar sin legitimitet i demokratiska val" (Möller 2024: 40). Innebär det att det fortfarande råder folksuveränitet (vilket han kallar "demokrati") enligt gällande konstitutionell rätt i Sverige? Varför hävdar då Möller att det inte längre är så att all offentlig makt utgår från folket (se t.ex. Möller 2024: 34)?

I sitt svar till Sverker Gustavsson, som kritiserat Möller för att bortse ifrån att den maktindelning som införts har konstituerats av riksdagen och att den därför inte står i motsättning till folksuveränitetsprincipen (Gustavsson 2024), hävdar Möller med hänvisning till ovanstående citat att han inte förnekar att det råder folksuveränitet i Sverige. Men då blir det svårt att förstå att han driver tesen att Sveriges statsskick gått "från folksuveränitet till maktindelning" (jfr Gustavsson 2025). Vad betyder det att det "i strikt formell mening" inte finns någon "konflikt mellan demokrati och konstitutionalism"? Det finns förvisso en motsättning mellan konstitutionalism och demokrati (även i en "strikt formell mening"), enligt Elsters konstitutionella "trilemma", som Möller hänvisar till. Däremot finns ingen motsättning konstitutionalism och folksuveränitet.

Möllers argumentation skulle bli mindre motsägelsefull om man tolkar citatet ovan som att han menar att folksuveränitetsprincipen blivit obsolet därför den bara gäller "i en strikt formell mening", på grund av att det skett en författningsomvandling som inte motsvaras av den skrivna författningen (vilket beror på att väljarna röstat på politiker som genomfört grundlagsförändringar som innebär att folksuveränitetsprincipen blivit obsolet). Den tolkningen får stöd när Möller påpekar att "Två av landets högsta jurister har rentav föreslagit att maktdelningsprincipen – som en följd av det paradigmskifte som ägt rum sedan regeringsformen infördes – bör skrivas in i regeringsformen" (Möller 2025: 158). När Möller hävdar att han visat på "den gradvisa övergången från en konsekvent tillämpad folksuveränitet till ett system med mer inslag av maktindelning" påstår han implicit att folksuveränitetsprincipen inte gäller (Möller 2025: 158). Den gäller nämligen bara om den tillämpas konsekvent. Men den tillämpas lika konsekvent nu som den gjorde 1974. Riksdagens konstituerande makt är lika oinskränkt nu som den var då. Man kan också tillägga att även om en maktdelningsprincip skrevs in i grundlagen, som de två höga juristerna föreslår, skulle det inte rubba folksuveränitetsprincipen så länge inte reglerna för grundlagsändringar ändras.

konstitutionella utvecklingen”, hävdar Axel Brusewitz att folksuveränitetsprincipen förenar så olika statsskick som det amerikanska, det brittiska och det schweiziska (Brusewitz 1923). Den gemensamma nämnaren är att folket har makt över författningen, menar han. Även om denna makt regleras på olika sätt, vilket gör folksuveränitetet mer eller mindre svårtillgänglig, så finns det inget annat politiskt subjekt än folket som har den konstituerande makten.

Man kan diskutera hur stark folksuveränitetsprincipens ställning är i USA, med tanke på Högsta domstolens starka ställning och med tanke på hur svårt det är att ändra på författningen (Jfr Dahl 2002). Men Brusewitz gör ett principiellt viktigt konstaterande när han hävdar att även en så långt gående maktindelning som råder i USA är förenlig med folksuveränitetsprincipen för såvitt maktindelningen sker inom ramen för folkets konstituerande makt, det vill säga makt över författningen.

Det ska sägas att i debatten i Sveriges riksdag om domstolars lagprövningsrätt blandas folksuveränitet och demokratiskt beslutsfattande ofta ihop. Motståndare till lagprövningsrätt åberopar ofta folksuveränitetsprincipen som stöd för sin uppfattning (Möller 2024: 24). I en riksdagsdebatt 1974 beskrev Olof Palme ett borgerligt förslag om att grundlagsfästa domstolars lagprövningsrätt så här: ”Innebörden ... är att man söker en instans som kan vara överordnad den folkvalda representationen – över folket i val” (citerad i Möller 2024: 27). Men en grundlagsstadgad lagprövningsrätt för domstolar innebär inte att domstolarna är överordnade riksdagen; det är riksdagen som är överordnad domstolarna i kraft av sin rätt att stifta de grundlagar som domstolar har att följa.

1979 infördes lagprövningsrätt med ett så kallat uppenbarhetsrekvisit i regeringsformen, som innebar att domstolar har rätt att vägra tillämpa en lag som uppenbart strider mot grundlagen. Uppenbarhetsrekvisitet togs bort 2010. Därefter blev domstolar skyldiga att vägra döma enligt en lag som den anser vara grundlagsstridig – utan något krav på att grundlagsstridigheten skall anses uppenbar (RF 11:14).

Det kan vara så att domstolar i kraft av sin lagprövningsrätt ges ett slags lagstiftande makt i och med att de kan bestämma vilken tolkning av grundlagen som gäller. Man skulle kunna hävda det vore mer demokratiskt om de som stiftat grundlagarna har rätt att tolka dem (jfr Waldron 1999). Men även om domstolars lagprövningsrätt kan anses vara mindre demokratisk, så strider den inte mot folksuveränitetsprincipen (jfr Lerwall 2007). Snarare skulle det strida mot folksuveränitetsprincipen om folket och dess valda representanter förbjöds att delegera en lagprövningsrätt till domstolar; den obegränsade konstituerande makt som tillkommer en suverän skulle då vara inskränkt.

Det är förenligt med folksuveränitetsprincipen att minska graden av demokratisk styrning av olika grenar av statsapparaten. Införandet av en oberoende riksbank innebar ett slags "teknokratstyre". Men det handlade om en delegation av makt i syfte att nå ett penningpolitiskt mål som var bestämt i demokratisk ordning (se RF 9:13 och 9:15). Riksdagen kan genom grundlagsbeslut upphäva riksbankens självständighet om den så önskar.

Den svenska förvaltningsmodellen, som fanns redan i 1809 års författning, kan sägas vara "odemokratisk" i den meningen att den inskränker valda politikers makt över de beslut som tas inom förvaltningen. Den anses vara ett uttryck för en maktdelningsprincip som går tillbaka till Montesquieus maktdelningslära. Tanken var att skydda medborgarna från godtyckliga politiska beslut genom att förbjuda politiker att lägga sig i myndigheters specifika beslut. Den politiska styrningen får bara ske genom lagar, förordningar och generella regleringsbrev. I princip begränsas den demokratiska styrningen av förvaltningen på ungefär samma sätt som den demokratiska styrningen av domstolar.

Trots att 1974 års författning syftade till att grundlagsfästa folksuveränitetsprincipen stadgar den i princip samma oberoende för myndigheter gentemot politiska organ som fanns i 1809 års författning (se RF 12:2). Uppenbarligen ansåg man att den svenska förvaltningsmodellen är förenlig med folksuveränitetsprincipen (Venander 2025: 108). Även den makt som utövas av domstolar och självständiga ämbetsverk "utgår från folket" i den meningen att riksdagen ("folkets främsta företrädare") ytterst har delegerat den makt de utövar.

Folksuveräniteten står således inte i motsättning varken till delegation av makt till självständiga ämbetsverk eller till självständiga domstolar; den är snarare dess ursprung och legitimering. Så kan man i princip se på all form av maktdelning som bygger på delegation av makt – oavsett om delegationen sker genom grundlag eller genom vanlig lag (vilket är fallet med EU-anslutningen).

Det faktum att det kan vara kostsamt (politiskt eller ekonomiskt) att ta tillbaka delegerad makt ändrar inte det konstitutionella rättsläget. Hur man skall väga de utomlegala kostnaderna för att ta tillbaka delegerad makt mot fördelarna med att delegera makt ger inte folksuveränitetsprincipen något svar på. Den kalkylen måste göras av det folk som är suveränt.

Suveräniteten och EU-anslutningen

EU-anslutningen framstår som det mest komplexa och kritiska fallet av maktdelning som skulle kunna "utmana" folksuveränitetsprincipen. Innebär Sveriges anslutning till EU att det inte är så att "all offentlig makt i Sverige utgår från folket", som det står i regeringsformens portalparagraf? Den frågan

besvaras jakande av både Tommy Möller och Olof Petersson. Möller hävdar att genom "medlemskapet utgick inte längre all offentlig makt från folket i Sverige" (Möller 2024: 34). Han instämmer med Olof Petersson som skriver:

EU-medlemskapet är den mest betydelsefulla avvikelsen från det monistiska statsskickets princip. När Sverige gick med i EU infördes ett element av maktindelning i det svenska statsskicket. Därmed bröts två konstitutionella principer mot varandra – maktindelning ställdes mot 1974 års idé om att all offentlig makt utgår från folket och att det är den parlamentariskt ansvariga regeringen som styr riket. (Petersson 2024: 338)

Som stöd för sin tes hänvisar Petersson till ett yttrande om EU-medlemskapets konstitutionella konsekvenser från Göteborgs universitet, där det hävdas: "All offentlig makt kommer inte längre att utgå från svenska folket. Den monolitiska folksuveränitetsprincipen är bruten" (Petersson 2024: 338).²⁹ Grunden för detta påstående är att EU-anslutningen medför att det finns "... vid sidan av den svenska riksdagen en annan inom vissa områden kontinuerligt verksam normkälla" (Petersson 2024: 338). Innebär det att statsskicket gått från att vara "monistiskt" till att vara "dualistiskt"?

Uttrycket "monistiskt" (som Petersson anser är synonymt med det mer pejorativa uttrycket "monolitiskt") kommer från Nils Stjernquist som hävdar att 1974 års regeringsform innebär att: "Det gamla dualistiska statsskicket med kung och riksdag som balanserade statsmakter hade därmed, faktiskt sett, ersatts av ett monistiskt med riksdagen i centrum och med en regering, för vilken grunden var riksdagens förtroende" (Stjernquist 1985: 245, citerad i Petersson 2024: 337).

När Stjernquist beskriver ett statsskick som "dualistiskt" eller "monistiskt" avser han en fundamental skillnad i fördelningen av *konstituerande* makt. "Monismen" i 1974 års författning innebär att riksdagen har en grundlagsstadgad ensamrätt att stifta lagar, inklusive grundlagar. Den "dualism" som rådde enligt 1809 års författning vilade ytterst på att kung och riksdag delade på makten över både vanlig lag och grundlag.

Att hävda att EU-inträdet innebär att ett "monistiskt statsskick" ersatts av ett "dualistiskt" i den mening som Stjernquist avser, är fundamentalt missvisande. EU:s maktställning i Sverige kan rimligen inte jämföras med kungens

29 Denna uppfattning tycks även Joakim Nergelius ge uttryck för, när han skriver: "EU-medlemskapet har sålunda sannolikt i högre grad än något annat sedan 1974 påverkat utvecklingen av det svenska statsskicket från en monolitisk enhetsstat helt byggd på folksuveränitetens ideal till en stats som i allt högre även präglas av maktindelning" (Nergelius 2024: 84). Men Nergelius har inte, i likhet med Petersson, visat att det råder någon maktindelning med avseende på stiftande av grundlagar i Sverige eller att makten över anslutningslagen är delad. Så länge inte det skett är "folksuveränitetens ideal" förenligt med EU-anslutningen.

maktställning enligt 1809 års författning.³⁰ Det är inte så att EU är en ”kontinuerligt verksam normkälla” som existerar ”vid sidan av den svenska riksdagen” i samma mening som den kungliga makten enligt 1809 års författning. Riksdagen är överordnad EU i kraft av sin konstituerande makt. Regeringsformen förbjuder för övrigt överlåtelse av makt till EU som rör principerna för statsskicket (RF 10:6). Om det vore så att vi gått från ett ”monistiskt” till ett ”dualistiskt” statsskick i den mening som Stjernquist avser har ett grundlagsbrott begåtts, vilket inte är fallet.

Innebörden av EU-rättens företrädare framför nationell lag misstolkas ofta. Det är viktigt att göra en distinktion mellan ”företrädare” och ”överordnad” (Lundström 1998: 60f). Även om EU-rätten har företrädare framför medlemsstaternas grundlagar är den inte överordnad medlemsstaternas grundlagar (Sunnqvist 2024: 457). EU-rättens laga kraft i Sverige är avhängig riksdagens grundlagsreglerade konstituerande makt. Därför ”utmanas” inte folksuveränitetsprincipen av EU-medlemskapet.

Det är i och för sig riktigt att EU-inträdet innebar viktiga förändringar i den faktiska lagstiftningsprocessen och i förhållandet mellan riksdag och regering. Som Möller konstaterar är inte riksdagen längre ensam lagstiftare (Möller 2024: 34). EU stiftar lagar som gäller i Sverige och i den lagstiftningsprocessen deltar regeringen genom sin representation i ministerrådet. Men det är fortfarande enbart riksdagen som stiftar *svenska* lagar, inklusive grundlagar och den vanliga lag som reglerar fördraget med EU (SFS 1994:1500).

Den maktindelning som EU-medlemskapet medför är ”inkapslad” i ett fördrag – och makten över fördraget är inte delad.³¹ Därmed är det rimligt att hävda att även den makt som EU utövar i Sverige utgår från folket.³² Riksdagen

30 En som utförligt argumenterat för att så är fallet är Karl-Göran Algotsson som Möller hänvisar till (Möller 2024: 34). Algotsson hävdar att: ”I och med anslutningen till EU har det återigen uppstått en betydande diskrepans mellan det levande styrelseskicket och regeringsformen” (Algotsson 2000: 341). Algotsson menar att två ”två motstridiga grundelement” införts i det faktiska styrelseskicket: ”demokratis majoritetsstyre och vertikal maktindelning” (Algotsson 2000: 345).

31 Detta fundamentala statsrättsliga förhållande förbises av Sverker Gustavsson när han skriver: ”Den dualism som efter EU-anslutningen präglar statsskicket, är visserligen inte horisontell utan vertikal. Men dess funktion är att på motsvarande sätt inskränka folkets makt. Fram till 1917 delade riksdag och regering makten med kungen, från 1993 delas makten med övriga länder inom EU. På så sätt kan man säga att unionsmedlemskapet kommit att innebära en återgång till vad som gällde före det demokratiska genombrottet” (Gustavsson 2014: 113).

32 Martin Sunnqvist gör ett viktigt principiellt konstaterande beträffande folksuveränitetsprincipens förenlighet med EU-medlemskapet när han aporopä Europadomstolens och EU-domstolens krav på att medlemsstaterna skall ha oberoende domstolar hävdar följande: ”Det finns inga Europarättsliga problem med att den svenska konstitutionen bygger på folksuveränitetstanken och att det alltså *enbart finns en konstituerande makt*. Att denna konstituerande makt sedan har inrättat flera statsmakter, däribland en oavhängig dömande makt, är tillräckligt för att svensk konstitutionell rätt skall uppfylla de krav som Europadomstolen och EU-domstolen kräver” (Sunnqvist 2024: 457, min kursiv).

har, kort sagt, delegerat makt till EU och – därmed – makt till regeringen att påverka EU:s lagstiftning i enlighet med de procedurer som tillämpas i EU.³³

Möller tycks dock mena att delegation av makt från riksdagen, det må gälla till EU eller till domstolar både i och utanför Sverige, står i motsättning till folksuveränitetsprincipen (Möller 2024:39). Men det är snarare så att folksuveränitetsprincipen möjliggör och legitimerar delegation av makt. Huruvida en viss delegation av makt är önskvärd är naturligtvis en annan sak. Det beror på hur man väger fördelarna med delegation mot kostnaderna för att ta tillbaka delegationen.

I debatten om folksuveränitetens vara eller icke vara blandas ofta gällande konstitutionella och statsrättsliga restriktioner ihop med ekonomiska och politiska kostnader för olika politiska åtgärder.³⁴ Men suveränitet, liksom demokrati, handlar om lydnadsrelationer inom en stat. Både folksuveräniteten och demokratin kan vara intakta samtidigt som alternativkostnaderna i politiska och ekonomiska termer för olika beslut kan vara höga.³⁵

33 Jenny Björkman hävdar felaktigt att detta strider folksuveränitetsprincipen, när hon skriver att EU-anslutningen innebär att "... makten förskjutits från riksdag till regering – trots att all offentlig makt enligt vår grundlag utgår från folket, som det högtidligt heter i regeringsformens portalparagraf" (Björkman 2025: 8).

34 Ett exempel på denna sammanblandning ger Sverker Gustavssons i sin polemik mot den tyska författningsdomstolens uppfattning att den makt som överläts till EU kan tas tillbaka om medlemsländerna går med i en myntunion i EU: "Hur verklighetsfrämmande får en författningsdomstol vara i sin syn på möjligheterna att verkligen kunna begagna sig av den makt som ytterst tillkommer det egna folket och dess förtroendevalda? Hur skall ett sådant återtagande av befälsrätten över förvaltningar, nationella domstolar och centralbanker kunna åstadkommas mot bakgrund av en svårartad turbulens på de internationella finansmarknaderna?" (ur "Myntunionen som demokratiskt problem" i *Ska Sverige ansluta sig till valutaunionen EMU?*, s. 273–298, Stockholm: Brevskolan 1996, citerad i Algotsson 2000: 5). Jfr Lundström 2000.

35 Att en stats möjlighet att nå sakpolitiska mål påverkar suveräniteten var dock utgångspunkten för den så kallade "suveränitetskalkylen", som formulerades av utredningen om *Suveränitet och demokrati* (SOU 1994: 12) inför ett framtida svenskt EU-medlemskap. Innebörden av denna kalkyl är att en minskad "formell" suveränitet kan kompenseras av en ökad "faktisk" suveränitet. Med "faktisk suveränitet" avses sakpolitisk kapacitet. Med "formell suveränitet" tycks man avse det som egentligen bör kallas reell suveränitet, nämligen ett statsrättsligt sakförhållande som innebär en de facto existerande maktordning inom ett territorium. Det faktum att suveräniteten är ett legalt statsrättsligt sakförhållande, innebär inte att den är "formell".

Om man hävdar att suveräniteten är "formell" så betyder det vanligen att den inte föreligger i verkligheten, utan bara på papperet. Det är den innebörden av "formell" som avses när man beskriver kungens makt efter parlamentarismens införande 1917 (Stjernquist 1999: 36). Man kan rimligen inte mena att Sveriges suveränitet är "formell" i den meningen när man hävdar att den minskar efter ett EU-inträde. Om den minskar måste den var reell. Men med reell eller "faktisk suveränitet" menar man något annat än suveränitet, nämligen systemkapacitet.

"Suveränitetskalkylen" skulle bli mer begriplig om den kallades "systemkapacitetskalkylen" och gick ut på att man minskar på graden av nationell demokratisk styrning – inte suveränitet – i syfte att nå ökad systemkapacitet. När den formulerades var syftet att blidka dem som hävdade att ett EU-inträde var ett hot mot folksuveräniteten. Man hävdade att det var tvärt om; den "reella suveräniteten" ökade eftersom systemkapaciteten ökade.

Fritz Scharpf argumenterade på ett liknande sätt för ett EU-inträde. Han definierade "demokrati" i termer av "effektiv kontroll av ödet", det vill säga kontroll av den faktiska samhällseliga utvecklingen (Scharpf 1998: 105; se Jacobsson 1997 och Lundström 1998 och 2001 för en diskussion). Eftersom ett

Den omfattande delegation av politisk makt som EU-medlemskapet innebär medför att Sveriges möjlighet att föra en självständig politik på olika områden försvåras. Att bryta mot EU direktiv och lagar skulle medföra höga kostnader, både politiska och ekonomiska. Men dessa kostnader påverkar inte existensen av suveräniteten som sådan. Om man skulle låta kostnaderna för att obstruera EU-beslut, eller att gå ur EU, avgöra om medlemskapet innebär delegation eller alienation av makt skulle begreppen delegation och alienation bli oanvändbara – och därmed även begreppet suveränitet. Suveräniteten skulle variera över tid som en funktion av förändrade alternativkostnader för olika beslut.

Man kan jämföra EU-medlemskapet med medlemskapet i Nato. Nato-medlemskapet innebär ett slags maktdelning beträffande befälsrätt över svensk militär, men den maktdelningen är ”inkapslad” i ett fördrag, som bara riksdagen och ytterst den svenska väljarkåren har makt över. Det strider följaktligen inte mot regeringsformen – inklusive portalparagrafen som säger att ”all offentlig makt utgår från folket” (Österdahl 2024).

Det faktum att det kan vara förenat med mycket stora utomlegala kostnader att lämna Nato innebär att värdet av suveräniteten minskar för framtida generationer om de vill gå ur Nato. Men oavsett om det är så, bör framtida generationer upplysas om att de besitter en legal resurs, folksuveräniteten, som tillåter ett utträde. På samma sätt förhåller det sig med medlemskapet i EU.³⁶

EU-inträde skulle leda till effektivare ”kontroll av ödet” så ökar graden av demokrati, hävdade han. Men den rimliga slutsatsen är att ”kontrollen av ödet”, det vill säga ökad systemkapacitet, sker på bekostnad av mindre demokratisk beslutsmyndighet i medlemsstaterna – dock utan att folksuveräniteten rubbas.

När Algotsson hävdar att demokratin undergrävs av EU-inträdet, till den grad att regeringsformens portalparagraf blir obsolet, hänvisar han också till att demokrati ”handlar om faktisk makt att påverka utvecklingen” (Algotsson 1999: 60), det vill säga systemkapacitet. Det intressanta är att Scharpf och Algotsson kommer fram till motsatta ståndpunkter ifråga om EU-anslutningens konsekvenser på den nationella demokratin utifrån samma begreppsliga sammanblandning mellan demokrati och systemkapacitet. Skillnaden är att Algotsson fokuserar på kostnaderna att gå ur, medan Scharpf fokuserar på vinsterna med att vara med.

Felet som båda gör att de blandar in värdet av effekterna av politiska åtgärder i definitionerna av demokrati och folksuveränitet. Den politiska makt som demokratiskt självstyre ger handlar inte om ”kontroll av ödet”, utan om kollektiv makt över mänskligt beteende inom ett territorium. Den makten kan vara stor samtidigt som förmågan att nå önskvärda sakpolitiska mål är svag. En stats förmåga att uppnå olika mål beror på en mängd olika omständigheter som inte har med styrelseskicket att göra. Eller som Brian Barry uttrycker det: ”System capacity is, surely, in itself neither democratic or undemocratic, since it refers to the range of options open to those who set the policy of the country – whoever they may be” (Barry 1974: 495).

36 I Lissabonfördraget (paragraf 50) slogs fast att medlemsstaterna har rätt att begära utträde ur EU i enlighet med sina nationella författningar. Att medlemsstaterna äger frågan om sitt eget medlemskap gav Brexit otvetydig empirisk evidens för. Brexit visade att Storbritannien hade den suveränitet som Brexitanhängarna hävdade hade gått förlorad när man gick med i EU. Brexit visar att den makt EU utövar i medlemsstaterna bygger på delegation, inte på alienation, av makt – trots att utträdet var en omständlig och kostsam process, både ekonomiskt och politiskt. Man kan förmoda att Storbritannien hade gått ur EU även om det inte fanns någon fördragsstadgad rätt att gå ur, eftersom parlamentet enligt brittisk lag är suveränt.

Sammanfattande kommentar

Folksuveränitetsprincipen var central i 1974 års författningsreform. Avsikten var kodifiera den folksuveränitetsprincip som de facto blev en överordnad princip i Sveriges statsskick när allmän rösträtt och parlamentarism infördes i strid med den skrivna författningen från 1809. Efter 1974 skulle det råda en överensstämmelse mellan den skrivna och den gällande författningen, var tanken.

Om det är så, vilket har påståtts, att folksuveränitetsprincipen inte längre har den överordnade ställning i Sverige som föreskrivs i 1974 års regeringsform är det ganska uppseendeväckande. Då överensstämmer inte längre den skrivna författningen med den gällande författningen. Det är implikationen av påståendet att det inte längre är så att "all offentlig makt i Sverige utgår från folket", som det står i regeringsformens portalparagraf. Om så är fallet är viss offentlig maktutövning grundlagsstridig.

Och om denna maktövning accepteras som legitim av lagstiftaren, ämbetsmän och rättsvårdande organ har vi fått en ny "levande författning" som skiljer sig från den skrivna författningen. Sverige har då återgått till det "författningslösa tillstånd" som ansågs råda innan 1974 års författningsreform trädde i kraft (Stertzel 1998: 13). Det är i realiteten det som hävdas när man påstår att folksuveränitetsprincipen "fått ge plats för" eller "utmanats" av andra principer.

De förändringar av det svenska styrelseskicket som skett de senaste 50 åren innebär dock inte att folksuveränitetsprincipen åsidosatts, av det enkla skälet att de grundlagar i regeringsformen som reglerar stiftande av grundlagar inte har ändrats. Det är fortfarande så att grundlagar stiftas av riksdagen genom två likalydande beslut med mellanliggande val eller genom en folkomröstning (RF 8:14,16).

Det vet de som hävdar att folksuveränitetsprincipen "utmanats av" eller fått "ge plats för" andra principer. Hur kan det då komma sig att de ändå påstår att folksuveränitetsprincipen inte längre har samma överordnade ställning i regeringsformen (vilket innebär att den inte längre gäller)?

Förklaringen tycks vara att man missförstår innebörden av folksuveränitetsprincipen. Det fundamentala misstaget är att folksuveränitet inte förstås som konstituerande makt, vilket leder till åtminstone tre missförstånd. Det första, och viktigaste missförståndet, består i att man blandar ihop folksuveränitet med demokratisk maktutövning i allmänhet. Maktutövning av statsorgan som inte är demokratiskt valda anses därför stå i motsättning till folksuveränitet – även om det handlar om delegation av makt från demokratiskt valda statsorgan.

För det andra blandar man ihop suveränitet med sakpolitiskt handlingsutrymme; höga alternativkostnader för olika politiska åtgärder antas begränsa suveräniteten. Denna sammanblandning leder till att man förväxlar alienation av makt med (förmodade) oöverstigliga kostnader för att ta tillbaka delegerad makt.

För det tredje förväxlas suveränitetens existens med suveränitetens värde (vilket hänger ihop med det andra missförståndet). Suveränitetens värde är, till skillnad från suveräniteten, beroende av resurser som möjliggör genomförandet av olika sakpolitiska målsättningar som suveränen anser önskvärda. Denna sammanblandning leder också till att man förväxlar alienation av makt med höga utomlegala kostnader för att ta tillbaka delegerad makt.

Gemensamt för dessa begreppsliga missförstånd är att suveränitet förstås som något annat än en hierarkisk struktur av lydnadsrelationer inom en stat där suveränen befinner sig högst upp. Suveräniteten består i en kontrafaktisk dominansrelation som innebär att all offentlig makt är underställd suveränens godkännande. Det är så man kan förstå principen om att "all offentlig makt utgår från folket".

Att den offentliga makten "utgår från folket" behöver inte innebära att alla de beslut som ligger bakom all offentlig maktutövning tas av folket eller dess företrädare. Makten "utgår från folket" i den meningen att demokratiskt valda – såväl som icke demokratiskt valda – tillåts att utöva den makt de har inom ramen för den rättsordning som folket och dess representanter kontrollerar.

Närmare bestämt utgår inte bara den offentliga makten från folket, utan även den makt som utövas inom den privata och civila sfären – kort sagt all maktutövning i samhället – i den meningen att all maktutövning måste följa de lagar som folket och dess representanter har godkänt. Den offentliga makten är, i en legal mening, överordnad all annan maktutövning, vilket innebär att det som inte är förbjudet enligt lag är tillåtet enligt lag.

Det konstitutionella instrumentet för den dominansrelation som suveräniteten innebär är makten över grundlagarna. Grundlagsmakten kan betraktas som ett "delegationsinstrument". Det innebär att folksuveränitet är förenlig med delegation av makt till en mängd olika instanser som utövar offentlig makt i Sverige – även till instanser utanför Sveriges gränser.

De förändringar av det svenska styrelseskicket som anses innebära att folksuveränitetsprincipen "utmanats" eller "fått ge plats" för andra principer handlar i regel om olika former av delegation av makt till institutioner som inte är demokratiskt valda. Judikaliseringen, som är en följd av det ökade inslaget av konstitutionalism, innebär en delegerad lagprövningsrätt för domstolar i Sverige. EU-anslutningen innebär dessutom att viss lagstiftningsmakt delegeras till EU-organ utanför Sverige. Dessa olika former av delegerad maktutövning är fullt förenliga med en bevarad folksuveränitet.

Skälet är att samtliga förändringar skett inom ramen för de grundlagar som folket och dess företrädare har makt över. Man kan också uttrycka det så att samtliga förändringar av styrelseskicket är konstituerade av det rättssubjekt som har haft den konstituerande makten – och som fortfarande har den konstituerande makten. Om man skall beskriva den författningsspolitiska förändring som skett de senaste 50 åren har den inte inneburit att vi gått "från

folksuveränitet till maktindelning”, utan till maktindelning inom ramen för fortsatt folksuveränitet. Åtminstone om man förutsätter att myndighetspersoner i den svenska staten – valda och icke valda – och medborgarna överlag lyder 1974 års regeringsform. Men denna lydning förutsätter att man är överens om att folksuveränitetsprincipen fortfarande gäller. Därför är det inte bara av akademiskt intresse att klargöra att så är fallet.

Referenser

- Algotsson, Karl-Göran, 2000. *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS förlag.
- Anckar, Carsten, Bengtsson, Åsa, Denk, Thomas & Karvonen, Lauri, 2013. *Komparativ politik – institutioner och beteende*. Lund: Studentlitteratur.
- Barry, Brian, 1974. "Size and Democracy", *Government and Opposition* 9(4), s. 492–503.
- Beckman, Ludvig, 2021. *All makt åt folket: om en bortglömd idé*. Stockholm: Fri Tanke.
- Beitz, Charles, 1989. *Political Equality*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Björkman, Jenny (red.), 2025. *Fundamentala frågor – Konstitutionella utmaningar i förändringens tid*. Stockholm: Fri Tanke.
- Björkman, Jenny, 2025. "Förord", i Björkman (red.), *Fundamentala frågor – Konstitutionella utmaningar i förändringens tid*. Stockholm: Fri Tanke.
- Brusewitz, Axel, 1920. "Författningens inre utveckling", *Forum*, nr 5, s. 289–305.
- Brusewitz, Axel, 1923. "Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen, Några grundlinjer", *Statsvetenskaplig tidskrift* 26(4), s. 293–310.
- Dahl, Robert A., 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A., 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A., 2003. *How Democratic is the American Constitution?* New Haven: Yale University Press.
- Eka, Anders m.fl. (red.), 2018. *Regeringsformen – med kommentarer*. Stockholm: Karnow Group.
- Eleftheriadis, Pavlos, 2010. "Law and Sovereignty", *Law and Philosophy* 29, s 535–569.
- Eleftheriadis, Pavlos, 2011. "Austin and the Electors", *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* XXIV (2), s. 441–453.
- Elster, Jon, 1984. *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon & Slagstad, Rune (red.), 1988. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon, 1988. "Introduction", i Elster, Jon & Slagstad, Rune (red.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gustavsson, Sverker, 2014. *Akademisk, politisk och ekonomisk liberalism*. Uppsala: Kungl. Vetenskapssamhällets i Uppsala handlingar.
- Gustavsson, Sverker, 2024. "Maktindelning förutsätter folksuveränitet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 126(3), s. 461–468.

- Gustavsson, Sverker, 2025. "Replik till Tommy Möller, 'Genmåle till Sverker Gustavsson, 'Kommentar: Maktindelning förutsätter folksuveränitet'", *Statsvetenskaplig tidskrift* 127(2), s. 161–162.
- Hart, Herbert, L. A., 1986 (1961). *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hampton, Jean, 1997. *Political Philosophy*. Oxford: Westview Press.
- Held, David, 1991. "Democracy, the nation state and the global system", i Held, David (red.), *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Hirschfeldt, Johan, 2024. "Statsskickets grunder – om utformning och innehåll", i Jonsson Cornell, Anna m.fl. (red.), *De Lege. Regeringsformen 50 år 1974–2024. Juridiska fakulteten i Uppsala. Årsbok*. Uppsala: Iustus förlag.
- Holmes, Stephen, 1995. *Passions and Constraint – on the Theory of Liberal Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Holmström, Barry, 1998. *Domstolar och demokrati*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 130. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala Universitet.
- Holmøyvik, Eirik, 2012. *Maktfordelning og 1814*. Bergen: Fagboksförlaget.
- Jacobsson, Kerstin, 1997. *Så gott som demokrati*. Umeå: Borea.
- Jonsson Cornell, Anna, Ruotsi, Mikael, Taube, Caroline & Wilske, Olof (red.), 2024. *De Lege. Regeringsformen 50 år 1974–2024. Juridiska fakulteten i Uppsala. Årsbok*. Uppsala: Iustus förlag.
- Jonsson Cornell, Anna, 2025. "En skiktad modell", tryckt i Björkman, Jenny (red.), *Fundamentala frågor – Konstitutionella utmaningar i förändringens tid*. Stockholm: Fri Tanke.
- Kelsen, Hans, 1955. "The Moral Foundation of Democracy", *Ethics* LXVI, s. 1–101.
- Lerwall, Lotta, 2007. "En utökad lagprövningsrätt – en kostym eller tumme?", *Svensk juristtidning*, Häfte 9, s. 827–843.
- Lewin, Leif, 1996. *Votera eller förhandla?* Stockholm: Fritzes.
- Lundström, Mats, 1998. "EU- inträdet och demokratin i Sverige", i *Demokrati på Europisk nivå*. Demokratiutredningen. Skrift nr. 7 (SOU 1998:124). Stockholm: Fritzes.
- Lundström, Mats, 2000. "EMU och demokratin", *Statsvetenskaplig tidskrift* 103(1), s. 43–65.
- Lundström, Mats, 2001. "Kan definitioner av 'demokrati' vara opartiska?", *Tidskrift för politisk filosofi*, 2001/1, s. 38–80.
- Lundström, Mats, 2009. "Value Relativism, Procedural Democracy and Opinion Representation – Reflections on Three Conceptual Underpinnings of Swedish Anti-constitutionalism", *Nordic Journal of Human Rights* 27(2), s. 242–259.
- Lundström, Mats, 2019. "Därför bör inte 'illiberala demokratier' kallas demokratier", *Kvartal*, 28 augusti. Tillgänglig på <https://kvartal.se/kvartalsredaktion/artiklar/darfor-bor-illiberala-demokratier-inte-kallas-for-demokratier/>.
- Lundström, Mats, 2021. "Demokrati: liberal och illiberal", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(3), s. 511–542.
- Lundström, Mats, 2022. Recension av "Ludvig Beckman: *All makt åt folket: om en bortglömd idé*. Fri tanke, 2021", *Juridisk tidskrift* 34(1), s. 175–182.
- Lundström, Mats, 2023. "Vad är liberal demokrati?". *Begreppsbiblioteket*, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Tillgänglig på <https://begreppsbiblioteket.podbean.com/page/2/>.

- Lundström, Mats, 2025a. "Rättsstaten urholkar inte folkets makt". Recension av Nilsson, Torbjörn, 2024. *Det dånar uti rättens krater. Juridik mot politik i det moderna Sverige 1940–2020*. Lund: Nordic Academic Press, Respons, 12 mars. Tillgänglig på <https://tidskriftenrespons.se/artikel/rattsstaten-urholkar-inte-folkets-makt/>.
- Lundström, Mats, 2025b. "Bara riksdagen kan stifta svenska grundlagar", *Dagens Arena*, 2025-10-07. Tillgänglig på <https://www.dagensarena.se/essa/bara-riksdagen-kan-stifta-svenska-grundlagar/>.
- McClelland, John, S., 1996. *A History of Western Political Thought*. London: Routledge.
- Mounk, Yasha, 2018. *The People vs. Democracy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Mudde, Cas & Kaltwasser, Christobal R., 2017. *Populism – a Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Möller, Tommy (red.), 2024. *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Hedströms förlag.
- Möller, Tommy, 2024. "Från folksuveränitet till maktindelning", i Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Hedströms förlag.
- Möller, Tommy, 2025. "Genmåle till Sverker Gustavsson, 'Kommentar: Maktindelning förutsätter folksuveränitet'", *Statsvetenskaplig tidskrift* 127(2), s. 157–159.
- Nergelius, Joakim, 2024. "EU-medlemskapet" i Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Hedströms förlag.
- Nilsson, Torbjörn, 2024. *Det dånar uti rättens krater. Juridik mot politik i det moderna Sverige 1940–2020*. Lund: Nordic Academic Press.
- Petersson, Olof, 2024. "Så hur blev det?", i Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden. Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Hedströms förlag.
- Petrén, Gustaf & Ragnemalm, Hans, 1980. *Sveriges grundlagar*. Stockholm: Publica.
- Regeringsformen*. SFS 2022:1600.
- Raz, Joseph, 1975. "The Institutional Nature of Law", *The Modern Law Journal*. 38(5), s. 489–503.
- Riker, William H., 1982. *Liberalism Against Populism*. San Francisco: W. H. Freeman
- Ross, Alf, 2003. *Varför demokrati?* Stockholm: Santérus förlag.
- Rousseau, Jean-Jacques, 1994. *Om samhällsfördraget*. Stockholm: Natur och kultur.
- Ruotsi, Mikael, 2024. "Kan grundlagsändringar vara grundlagsstridiga?", tryckt i Jonsson Cornell, Anna m.fl. (red.), *De Lege. Regeringsformen 50 år 1974–2024. Juridiska fakulteten i Uppsala. Årsbok*. Uppsala: Iustus förlag
- Scanlon, Thomas, M., 2020. *Varför är ojämlikhet ett moraliskt problem?*. Lund: Studentlitteratur.
- Scharpf, Fritz, 1998. "Välfärdsstaten, den ekonomiska integrationen och demokratin", i *Demokrati på Europeisk nivå*. Demokratiutredningen, Skrift nr 7. (SOU 1998:14). Stockholm: Fritzes.
- Sejersted, Francis, 1988. "Democracy and the rule of law: some historical experiences of contradictions in the striving for good government", i Elster & Slagstad (red.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simmonds, Nigel, 1989. *Juridiska principfrågor*. Stockholm: Nordstedts.

- Stertzell, Fredrik, 1998. *Författning i utveckling*. Rättsfondens skriftserie 33. Uppsala: Iustus Förlag.
- Stjernquist, Nils, 1985. "Riksdagen i vår tid: tiden efter 1921", i Schück, Herman m.fl. (red.), *Riksdagen genom tiderna*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Stjernquist, Nils, 1999. "Land skall med lag byggas. Sveriges författningshistoria", i Pettersson, Olof & Wahlgren, Anna (red.), *Sveriges konstitutionella urkunder*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sunnqvist, Martin, 2024. "Maktfördelning, funktionsfördelning och maktfördelning igen", *Statsvetenskaplig tidskrift* 126(3), s. 445–460.
- Teorell, Jan, 2025. "Hur svårt skall det vara?", i Björkman (red.), *Fundamentala frågor – Konstitutionella utmaningar i förändringens tid*. Stockholm: Fri Tanke.
- Tingsten, Herbert, 1945. *Demokratiens problem*. Stockholm: Bonniers.
- Troper, Michel, 2012. "Sovereignty", i Rosenfeld, Michel & Sajo, András (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Venander, Henrik, 2025. "Myndigheternas självständighet och förbudet mot ministerstyre", i Björkman, Jenny (red.), *Fundamentala frågor – Konstitutionella utmaningar i förändringens tid*. Stockholm: Fri Tanke.
- Vinx, Lars, 2013. "The incoherence of strong popular sovereignty", *International Journal of Constitutional Law* 11(1), s. 101–124.
- Waldron, Jeremy, 1999. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press.
- Zakaria, Fareed, 1997. "The rise of illiberal democracy", *Foreign Affairs* 76(6), (Nov/Dec.), s. 22–43.
- Zakaria, Fareed, 2016. "Americas democracy has become illiberal", *Washington Post*, December 29.
- Österdahl, Inger, 2024. "The Instrument of Government and NATO membership", i Jonsson Cornell m.fl. (red.), *De Lege. Regeringsformen 50 år 1974–2024. Juridiska fakulteten i Uppsala. Årsbok*. Uppsala: Iustus förlag