

# PRELIMINÄRER I FÖRFATTNINGS- DEBATTEN

Av professor HILDING EEK

EFTER mångårigt utredningsarbete, som tidigare resulterat i en del intressanta specialundersökningar av vissa författningsproblem, har författningsutredningen nu framlagt ett betänkande med titeln »Sveriges statskick» som innehåller förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning. Denna senare skall enligt förslaget inte längre vara en av rikets grundlagar, men de väsentliga bestämmelserna om riksdagen skall såsom nu ha sin plats i regeringsformen.

Betänkandet innehåller en kort inledande motivering men de utförliga motiven kommer senare. I avvaktan på dem kan författningsdebatten inte bli annat än preliminär. Att den tagit sin början är emellertid naturligt.

Förslaget kan bedömas ur såväl politisk som lagteknisk synpunkt. Politiska bedömanden gör sig helt naturligt gällande då det gäller t. ex. frågorna om enkammarriksdag eller tvåkammarriksdag och om valsättet. Av lagteknisk natur är alla de bestämmelser vari utredningen sökt kodifiera den konstitutionella sedvanerätt, varigenom 1809 års regeringsform under årens

gång kommit att omvandlas. Det har framför allt gällt att i regeringsformens text ge uttryck åt parlamentarismens grundsatser och åt det förhållandet att rikets styrelse tillkommer regeringen, inte konungen allena. Beskattningen och budgetregleringen i vår tid svarar inte alls mot vad gällande regeringsform utsäger. Till behovet av nyformuleringar ansluter sig önskemålet om utrensning av gammalmodiga, delvis obegripliga paragrafer i den gällande regeringsformen.

Den konstitutionella sedvanerätten kommer enligt min mening till klart och sobert uttryck i den föreslagna texten. Denna bör emellertid under den fortsatta debatten bli föremål för en noggrann analys mot bakgrund av de väntade motiven. I den mån den föreslagna texten innehåller verkliga nyheter och inte bara kodifikation eller söker öppna möjlighet för en fortsatt konstitutionell sedvanerätt enligt nya linjer kommer ju nämligen ett politiskt bedömande nödvändigtvis med i spelet. I vilken omfattning och hur vill svenska folket vara med om att *ändra* sitt statskick sådant det är i dag, bedömt på

grundval av regeringsformens text och den praxis i omvandlande riktning som redan vunnit hävd? Med de lagtekniska övervägandena blandar sig vissa mer eller mindre politiska bedömningar också då det gäller frågan om vi bör göra rent bord med den författningshistoriska tradition som anknyter till 1809 års revolution och författningsverket av samma år. Till den frågan skall jag återkomma.

Bland det som är eller ter sig nytt, dvs. som mer än kodifikation, i författningsutredningens förslag är bland annat kap. 2 om »grundläggande fri- och rättigheter» samt ett stadgande i kap. 4, § 9 om överlåtelse av »suveränitet» på mellanfolklig organisation. Båda dessa ämnen synas, låt vara att vi alltjämt väntar på motiven, kräva mycket grundligt övervägande. Det vill synas som om man inte lyckats så väl med uppgiften att dels formulera en ny rättighetsförklaring och dels bevara § 16 i 1809 års RF, som formad efter landslagens konungaled mer än något annat stadgande i RF ger uttryck åt svensk rätts-tradition och som också torde vara bättre känd av landets medborgare (och inte bara kverulanterna) än något annat lagrum i RF. I förslaget har RF § 16 inbyggts i första kapitlet, som handlar om stats-skickets grunder. Stadgandet riktar sig inte längre till konungen utan till »alla rikets myndigheter»; om traditionen slås vakt genom ingressorden: »I överensstämmelse

med vad i riket av ålder gällt». Detta är gott och väl, men fråga är om inte i kap. 1 konungen eller i varje fall regeringen bör vara lagbudets adressat. »Myndigheterna» skymtar i kapitlet endast som organ »under regeringen». Och som en förutsättning för RF § 16, som inte bör falla bort, ligger väl den gamla rätten för envar att gå till kungs under åberopande av dennes löfte att »rätt och sanning styrka».

Men man nöjer sig inte med den något omgjorda RF § 16. I ett andra kapitel avhandlas »grundläggande fri- och rättigheter». Kapitlet skall utgöra en motsvarighet till främmande författningars rättighetsförklaringar. Kapitlet synes böra läsas mot bakgrund av vad författningsutredningen säger om den s. k. lagprövningsrätten, som betecknas som »en värdefull garanti för grundlagens efterlevnad», ehuru den antas komma i bruk framför allt som en garanti av regeringsformens regler om makt- eller funktionsfördelning mellan regering och riksdag. I främmande författningar har rättighetsförklaringarna i allmänhet uppgiften att värna om en medborgarnas frihets-sfär mot alla slags statliga ingrepp. De grundläggande fri- och rättigheterna skall m. a. o. vara skyddade även mot ingrepp av lagstiftaren och de allmänna domstolarnas lagprövningsrätt blir i detta fall en även mot lagstiftaren riktad garanti. Men inte så i förslaget till ny regeringsform. Det har för-

tjänsten att *räkna upp* en rad väsentliga fri- och rättigheter, men i så gott som samtliga fall klargöres att de kan inskränkas genom lag eller blott behöver respekteras »såvitt ej annat är särskilt stadgat». Detta gäller ju ej om tryckfriheten men dennas särställning enligt tryckfrihetsförordningen har inte kommit till uttryck i § 1 i kapitlet vilket handlar bland annat om åsiktsfrihet, yttrandefrihet och tryckfrihet. Som absolut, dvs. skyddad även mot lagstiftaren, anges grundsatsen i § 8 att »ingen må dömas av annan domstol än den under vilken han hör enligt lag»; det absoluta ligger här i orden »dömas» och »domstol». Här aktualiseras på nytt den debatt som tidigare förklarats tabu av förutvarande utrikesministern, nämligen debatten om förenligheten av de svenska åtagandena enligt Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna med svensk lagstiftning enligt vilken t. ex. den sinnessjuka »hör» under sinnessjuknämnden såsom »domstol» eller det vanartiga barnet under länsstyrelsen. Enligt § 2 i förslaget kan svensk medborgares personliga frihet inskränkas genom lag. §§ 2 och 8 torde kräva närmare jämförande begrundande. — Även »rätten till arbete» i § 6 är formulerad som en absolut rätt. Emellertid ligger här tyngdvikten vid en följsats enligt vilken den som inte kan försörja sig själv kan få bistånd och stöd av det allmänna enligt närmare

bestämmelser i lag. Frågan är om inte följsatsen har nog att säga och även kunde formuleras med starkare eftertryck, medan »rätten till arbete» kunde få försvinna som en skäligen tom dekoration inför inträdet i automationens tidsålder.

I nuvarande RF § 12 finns en bestämmelse om »makten över utrikes ärendena» innebärande bland annat att regeringen kan ingå överenskommelse med främmande makt, men att dylik överenskommelse i vissa fall tarvar riksdagens godkännande. Intet tyder på att en dylik överenskommelse inte skall kunna innehålla ungefär vad för slags åtgärder som helst och att man här har att göra med en statsfunktion, lagtekniskt skild från lagstiftning och beskattning. Intet konstitutionellt hinder har hittills ansetts föreligga mot t. ex. att Sverige anslutit sig till FN och därigenom på förhand förbundit sig att erlägga den årliga avgift till dess budget som debiteras Sverige genom beslut av FN:s generalförsamling även om det skulle ske mot den svenska delegationens röst. Den folkrättsliga förpliktelsen står klar, »överstatligheten» har accepterats, och det ter sig som en ren formalitet att regeringen årligen ber riksdagen bevilja anslag för erläggandet av den avgift vi folkrättsligt är skyldiga att betala enligt ett generellt åtagande som riksdagen gjorde då den godkände Sveriges anslutning till den överenskommelse som FN:s stadga

utgör. Författningsutredningen har emellertid nu kommit fram till att ett nytt grundlagsstadgande skulle behövas för »överlåtande av befogenheter på mellanfolklig organisation». Dess kortfattade uttalanden härom är tvivelsamma, minst sagt, ur både folkrättslig och statsrättslig synpunkt. Dess förslag till lagtext (kap. 4, § 9) innefattar en restriktion i förhållande till gällande rätt. »Överlåtelse» — tydligen sådana som vi redan gjort genom anslutningen till FN och åtskilliga av dess fackorgan, en del redan utrustade med kvasi-legislativa befogenheter — skall få ske endast i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Den sentida EEC-debatten tycks ha spelat in. Går texten igenom skulle Sverige framdeles inte alltid effektivt kunna medverka i det snabbt skiftande internationella umgänget. Två likalydande riksdagsbeslut skulle erfordras för »överlåtelse», skilda åt av val till riksdagen och av en kanske ödeläggande offentlig debatt kring sådana ofta mycket verklighetsfrämmande frågeställningar som respekten för »suveräniteten» givit upphov till utomlands. På denna punkt måste lagförslaget gnuggas ordentligt — och sakkunnigt.

Behöver vi en författningsreform nu eller kan vi kanske nöja oss med 1809 års regeringsform sedan vi genom författningsutredningen fått belägg på att den i väsentliga delar skall läsas och förstås så som

framgår av utredningens förslag till ny text? Det gamla kan inte bestå för evigt. Nuvarande regeringsform är knappast begriplig ens för riksdagsmännen. Utländska bedömare får regelmässigt en felaktig uppfattning om Sveriges statskick genom studiet av vår gällande regeringsform. Så länge den konstitutionella sedvanerätten inte lagts fast i lag *kan* onödiga politiska tvister uppkomma kring grundläggande statsrättsliga spörsmål. Detta är några av flera skäl som talar för en författningsrevision nu. Å andra sidan menar man på sina håll, att årtalet 1809 har ett historiskt värde och bärs av en tradition, som kastas bort genom att vi i det tjugonde århundradets slutskede lägger oss till med en ny regeringsform. I argumentet ligger väl också tanken, att den historiska traditionen ger en särskild förankring åt vår demokrati, sådan dess grundsatser formulerades 1809 och sådan den därefter kommit att bli, av ett nytt snitt men förankrad i de frihets- och laglighetsmaximer från svensk medeltid som 1809 förbands med då högmoderna franska maktdelningstankegångar. Men det kan ifrågasättas om årtalet 1809 med dess revolution, dess revolutionärer och dess grundlagsfäder verkligen står levande för svensken av i dag. Vår tryckfrihetsförordning bär numera årtalet 1949 men upphävandet av 1812 års TF har inte berövat vår tryckfrihet något av dess helgd i menige mans

ögon. Jag tror att de konstitutionella grundsatserna i sig själva och deras klara uttryck i lag har högre värde för medborgaruppslutningen kring demokratin än ett aldrig så ärevärdigt historiskt datum att ange som statsskickets födelsestund. Men det ginge väl an att på något sätt söka förbinda det nya med det traditionella. Det skulle kunna ske om man — kanske i strid med konservativa lagskrivningsmetoder — lät en ny regeringsform få en ingress som erinrade om arvet från 1809: »Grundvalarna för statskicket i Sveriges rike, för de högsta statsorganens verksamhet och för medborgarnas ömsesidiga rättigheter och skyldigheter har givits uttryck i den regeringsform som Konungen och riksdagen fastställde

den 6 juni 1809. På dessa grundvalar vilar jämväl den regeringsform som nu, i en ny tids språkdräkt och under hänsyn till samhällsförhållandenas ändringar och nya krav, i grundlagsenlig ordning antagits och från och med denna dag äger kraft av grundlag».

Den andra satsen i en sådan ingress är kanske inte helt sanningsenlig, ty i mycket har ju statsskickets grundvalar förändrats. Men åt en livslögn av större vidd ger man sig hän, om man fortfar att leva med de *dicta* som härrör från 1809 års män — på sin tid förmodligen betraktade som mer hänsynlösa omstörtare än 1960-talets Richard Sandler eller Jörgen Westerståhl.