

En författning i tiden

REGERINGSFORMEN UNDER 50 ÅR

Redaktör: Tommy Möller

Thomas Bull • Hanna Bäck

Annika Fredén • Johan Hirschfeldt

David Karlsson • Johannes Lindvall

Joakim Nergelius • Olof Petersson

Göran Sundström • Jan Teorell

Karin Åhman

MEDSTRÖMS BOKFÖRLAG

11

Olof Petersson och Jan Teorell

REGERINGSFORMENS PARLAMENTARISKA FÖRANKRING

Normen om bred politisk enighet

I svensk författningskultur eftersträvas att beslut om grundlagen fattas i bred politisk enighet. Formellt sett krävs bara enkel majoritet, visserligen med två likalydande beslut och mellanliggande val. Däremot brukar direktiven till grundlagsutredningar uppmana till att finna samlande lösningar. I praktiken har de allra flesta beslut fattats efter blocköverskridande överenskommelser. Men det finns några undantag. Regeringsformen 1974 klubbades igenom med bara knapp majoritet på flera centrala punkter.

VARJE LAND HAR sin egen politiska kultur. Den svenska besluts-kulturen har tidigare ansetts vara inriktad på kompromisser och pragmatisk anpassning till vad som är praktiskt möjligt.¹ En forskare karakteriserade i slutet av 1960-talet den svenska besluts-kulturen som *deliberative, rationalistic, open* och *consensual*. Samhällsproblem stöttes och blöttes under lång tid för att man skulle kunna nå fram till praktiska lösningar. Olika handlingsalternativ undersöktes och jämfördes. Företrädare för olika intressen gavs möjlighet att lämna synpunkter. In-för det slutliga avgörandet eftersträvades bred enighet.²

Men det är nu länge sedan utländska delegationer vallfärdade för att studera

den svenska modellens konsensuskultur. Redan för flera årtionden sedan kunde man konstatera att konfliktnivån inom utredningsväsendet hade börjat öka.³ Ändå finns det kvar en strävan efter breda politiska lösningar inom vissa områden. Det kan gälla politiska beslut med långvarig räckvidd som inte bör ändras efter varje nytt riksdagsval. Ett exempel är pensionsfrågan, som den politiska majoriteten har försökt hantera i särskild ordning genom en separat pensionsgrupp. Strävan efter konsensus är också tydligt markerad inom utrikespolitikens område, där det genom utrikesnämnden finns ett grundlagsfäst organ för samråd mellan riksdagspartierna. Även försvars- och säkerhetspolitiken kännetecknas av en ambition att finna breda politiska lösningar, vanligen med försvarsberedningar som organisatorisk ram.

Grundlagsfrågor hör också till den grupp av politiska frågor där det finns en vilja att finna samförståndslösningar. Det ligger i sakens natur att en grundlag ska vara svårare att ändra än en vanlig lag. Eftersom en konstitution formulerar grunderna för det demokratiska statskicket finns det principiella skäl för ett brett politiskt samförstånd. Demokratien är, enligt Herbert Tingsten, en ”överideologi”. En sådan ideologi innebär en uppfattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden, inte om politikens innehåll. Demokratins överideologi är gemensam för skilda politiska åskådningar. ”Man är demokrat, men därjämte konservativ, liberal eller socialist.”⁴

Men hur bred enighet krävs för att ändra svensk grundlag? På ett övergripande plan finns det två sätt att angripa denna fråga. Men kan dels anlägga ett mer formalistiskt synsätt, som enbart utgår från regelverket. Här menar vi att det är på sin plats med en internationell jämförelse, där de svenska reglerna för grundlagsändring sätts i relation till motsvarande regler i andra länder. Dels kan man anlägga ett mer realistiskt synsätt som utgår från praxis. Det är först utifrån detta synsätt som man kan börja närma sig frågan om det finns en mer specifik svensk ”författningskultur”. Vi gör här ytterligare en analytisk distinktion genom att skilja mellan intentioner och utfall. Hur bred enighet har *eftersträvat* i de utredningsdirektiv som initierat senare tids författningsändringar? Och hur bred enighet har *faktiskt uppnåtts* i praktiken när riksdagen har fattat beslut i grundlagsfrågor?

Vår undersökning grundas på ändringar av regeringsformen. Eftersom statschefens ställning var en central fråga i 1974 års författningsreform inkluderar vi även ändringar av successionsordningen. Ändringar av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen faller dock utanför ramen för vår framställning. Denna avgränsning torde inte påverka våra allmänna slutsatser. Eftersom dessa båda grundlagar är av relativt detaljerad och teknisk karaktär är ändringar av dem mycket frekventa.

ÄNDRINGSREGLER I JÄMFÖRANDE PERSPEKTIV

Huvudregeln för grundlagsändringar i Sverige är två beslut med enkel majoritet och med ett mellanliggande val.⁵ Är det lätt eller svårt att ändra grundlag i Sverige jämfört med i andra länder? Lite tillspetsat kan sägas att det finns lika många regler för författningsändringar som det finns författningar. Den institutionella variationen är stor och det förekommer knappast att två länder har exakt likalydande regler för författningsändring. Några väsentliga dimensioner längs vilka dessa författningsändringsregler kan variera är huruvida beslutsregeln i den lagstiftande församlingen är enkel majoritet eller (olika grader av) kvalificerad majoritet; huruvida flera likalydande beslut krävs eller om det räcker med ett enda; huruvida det krävs ett mellanliggande val i fall av flera beslut; huruvida mer än en lagstiftande församling samt eventuellt statschefen måste godkänna beslutet; samt huruvida författningsändringar ställer krav på en beslutande folkomröstning. En ytterligare komplikation när man jämför olika ändringsregler är att olika delar av samma författning ibland kan ändras på mer än ett sätt – eller inte alls.

Så hur väger man samman dessa olika metoder för författningsändring för att nå fram till ett övergripande svar på frågan om hur lätt eller svårt det är att ändra ett lands författning? Ett berömt pionjärförsök gjordes av den amerikanske statsvetaren Donald Lutz, som utifrån en empirisk undersökning av de amerikanska delstaternas regler för att ändra sina författningar skapade ett ”index” för svårigheten att ändra en författning, som sedan även tillämpades på ett trettio-tal länder.⁶ Hans metod och resultat, liksom det förenklade försök till lösning som utvecklats av den nederländske statsvetaren Arendt Lijphart,⁷ har emellertid utsatts för omfattande kritik.⁸ Vissa former av rangordningar är förvisso enkla att hålla med om – som att kvalificerad majoritet, allt annat lika, är ett hårdare krav än enkel majoritet eller att beslut i två kamrar som valts på olika sätt är ett hårdare krav än om endast en kammare ska fatta beslut.

Men sedan hopar sig svårigheterna.⁹ Hur avgör man till exempel huruvida kvalificerad majoritet vid ett tillfälle är en svårare eller lättare ändringsmetod än enkel majoritet vid två tillfällen? Är presidentiellt veto ett större eller mindre hinder för författningsändring än en beslutande folkomröstning?

Ett försök till lösning, också det introducerat av Lutz, är att låta faktisk förändringstakt väga in i rangordningen. En författning som ändras ofta, lyder tankegången, måste ju om allt annat är lika vara lättare att ändra. Om man kan jämföra hur mycket eller ofta två författningar förändras, och dessa två författningar bara skiljer sig åt med avseende på en viss regel för författningsändring, då borde man kunna använda förändringstakten som ett mått på hur tungt denna beslutsregel

ska väga i ett övergripande mått på ändringssvårighet. Tyvärr stöter dock även denna lösning på ett fundamentalt metodproblem: hur kan man jämföra författningsändringar med varandra? I något fall kanske väsentliga delar av en författning skrivs om, i ett annat är det kanske bara språkdräkten i en viss paragraf som ändras. Om man som utgångspunkt använder frekvens, eller hur vanligt förekommande författningsändringsbeslut är, blir med andra ord risken stor att man jämför äpplen och päron.¹⁰

Finns det då alltså inget svar på frågan hur lätt eller svårt det är, i ett jämförande perspektiv, att ändra svensk grundlag? Strikt talat är svaret nej. En global, eller ens alleuropeisk, rangordning av författningarnas inneboende förändringsrigiditet tycks inte möjlig att åstadkomma. Men detta innebär inte att *alla* jämförelser är meningslösa. Med utgångspunkt i den sammanställning för samtliga av dagens EU-länder, plus Island och Norge, som gjorts av 2020 års grundlagskommitté vill vi här göra två empiriska observationer.¹¹ När Sveriges regler för författningsändringar diskuteras är det i regel själva beslutsregeln, enkel majoritet, som hamnar i fokus.¹² Och med detta ensidiga fokus framstår verkligen den svenska grundlagen som en svagt skyddad anomali i ett jämförande perspektiv: Sverige är nämligen tillsammans med Danmark, Irland, Island och Schweiz¹³ ensamt i Europa om att inte kräva någon form av kvalificerad majoritet i den lagstiftande församlingen vid beslut om grundlagsändring.¹⁴

Men då glömmes man kravet på ett mellanliggande val. Det bör understrykas att detta inte enbart bör ses om en tidsfördröjande mekanism avsedd att förhindra förhastade ändringsbeslut. Sådana förekommer i flera länder, till exempel genom krav på två läsningar av parlamentet med en mellanliggande tidsfrist. Men ett mellanliggande val är inte bara en tidsfrist, eftersom valet kan förändra majoritetsförhållandena i parlamentet. Ett mellanliggande val tvingar på så sätt fram ett slags underförstått krav på kvalificerad majoritet för dem som vill att deras författningsändringsförslag ska överleva valet.¹⁵

Med avseende på detta krav tillhör Sverige en sällsynt skara länder, där Danmark och Island återigen ingår, samt därutöver Finland, Norge, Estland, Grekland, Belgien och Nederländerna.¹⁶ Notera alltså att av dessa kräver samtliga utom Danmark och Island kvalificerad majoritet vid åtminstone det andra beslutet, men Danmark i gengäld obligatorisk folkomröstning. Utifrån det rimliga antagandet att krav på *både* kvalificerad majoritet *och* mellanliggande val innebär en större tröghet mot grundlagsändring än med något av dessa krav taget var för sig kan det alltså sägas att Sverige har ett svagare grundlagsskydd än just denna sällsynta skara (återigen med undantag för Island, som i princip har de svenska ändringsreglerna). Men där slutar möjligheten till jämförelser. Huruvida de svenska ändringsreglerna

är starkare eller svagare än de övriga tjugo EU-medlemsländerna, som alltså (med undantag för Irland) kräver kvalificerad majoritet i åtminstone någon av sina procedurer för grundlagsändring, går inte att uttala sig om.

Härtill kommer den ännu icke utnyttjade möjligheten att folkomrösta om en grundlagsändring. Reglerna, som infördes i regeringsformen 1980, innebär att en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag ska hållas om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för yrkandet. Förslaget är förkastat om de som röstat mot det är fler än dem som röstat för förslaget och de som röstat mot till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet.¹⁷ Hotet att en riksdagsminoritet kan framtvinga en folkomröstning innebär ett incitament att skapa en extra bred majoritet bakom en grundlagsändring.¹⁸

Slutsatsen av denna jämförande utblick är att det alltför lättvindigt hävdas att svensk grundlag är ”enkel att ändra”. Frågan som då måste ställas är: ”enkel” i jämförelse med vad? Om andra länder i Europa utgör jämförelsematerialet kan man inte stirra sig blind på den svenska beslutsregeln, enkel majoritet. Man måste också väga in det mellanliggande valet. I detta avseende tillhör Sverige en skara länder där det faktiskt är relativt svårt att ändra grundlag.

INTENTIONER: HUR STOR ENIGHET HAR EFTERSTRÄVATS?

När man talar om en politisk kultur avser man vanligen informella normer som i praktiken formar den politiska beslutsprocessen. I just fallet författningsändringar skulle man kunna tala om en författningsändringskultur, ett begrepp som de båda statsvetarna Tom Ginsburg och James Melton definierat som *the set of shared attitudes about the desirability of amendment, independent of the substantive issue under consideration and the degree of pressure for change*.¹⁹ Det ligger dock i sakens natur att dessa informella normer är svåra att mäta empiriskt. Ginsburg och Melton utgår från den historiskt observerade förändringstakten för ett lands föregående författning (om en sådan finns), vilket knappast kan betraktas som en invändningsfri mätmetod.²⁰ Visserligen kan det finnas lagfästa regler och institutioner som underlättar eller försvårar studiet av en viss politisk kultur. Men det är sällsynt att ett lands politiska kultur direkt nedtecknas i officiella, auktoritativa dokument. Ett sådant undantag utgörs dock av svensk författningspolitik.

Eftersom grundlagsbeslut i Sverige vanligen brukar föregås av offentliga utredningar har regeringen en nyckelroll när det gäller att bestämma de närmare förutsättningarna för utredningsarbetet. Regeringen beslutar om utredningarnas direktiv. Under senare år har strävan efter konsensus uttryckligen skrivits

in i direktiven till grundlagsutredningar. Ett exempel från hösten 2021 är utredningen om ett snabbare agerande vid kriser i fredstid. Regeringen angav där uttryckligen:

I Sverige har det sedan länge eftersträvats bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.²¹

Men så har det inte alltid sett ut. Direktiven till Författningsutredningen 1954 innehöll ingen direkt anvisning om att eftersträva enighet. Däremot påpekades i utredningen att detta hade varit en av utgångspunkterna. I slutbetänkandet framhölls att ”ett starkt splittrat förslag skulle med all sannolikhet ge statsmakterna intrycket, att erforderlig enighet kring en författningsreform var så vanskelig att uppnå att hela frågan fick skjutas på framtiden”.²²

Inte heller Grundlagberedningens direktiv 1966 innehöll någon uttrycklig uppmaning till enighet. Däremot framgår det indirekt att ett brett stöd var en politisk förutsättning för grundlagsbeslut. Regeringen hänvisade till att Författningsutredningens förslag hade lett till en debatt som visade att det fanns ”djupgående meningsmotsättningar”, främst när det gällde kammarsystemet och valsystemet. Därför hade det våren 1965 upptagits ”partiöverläggningar i författningsfrågan mellan företrädare för de fyra största politiska partierna”. Vid dessa överläggningar, som avslutades i mars 1966, hade det nåtts ”enighet om att en total författningsrevision skall ske”. Dessa fyra partier hade dessutom enats om ”vissa huvudprinciper för den totala författningsreformen”. Författningsreformen skulle ske i två steg, med en partiell reform som gällde de politiska tunga frågorna om parlamentarismen, valsättet och kammarsystemet.²³

Denna partiella reform och det därefter följande beslutet om en ny regeringsform kom att följas av ytterligare utredningar och beslut i författningsfrågan. Men inte heller nu innehöll direktiven någon direkt uppmaning att eftersträva enighet. Direktiven till 1973 års fri- och rättighetsutredning påpekade att arbetet borde bedrivas skyndsamt men nämnde inte något om den politiska förankringen.²⁴

Beslutet om gemensam valdag till riksdagen, kommunerna och landstingen och treåriga mandatperioder kom redan efter några år att ifrågasättas. Men partierna var oeniga när det gällde hur reglerna borde ändras. En utredning fick i uppdrag att finna en lösning. Regeringen påpekade i direktiven 1984 att utredningen borde ”försöka skapa förutsättningar för att det skall bli möjligt att uppnå

bred politisk enighet i denna fråga”. Direktiven underströk att det var ”önskvärt att kommittén undersöker om det finns möjligheter till en reform i bred politisk enighet”.²⁵ Såvitt bekant är detta första gången som formuleringen ”bred politisk enighet” användes i detta sammanhang.

Utredningen misslyckades dock med att nå en kompromiss. Regeringen avstod därför från att lägga fram något förslag. Motiveringen 1987 var tydlig: ”En förutsättning för att sådana författningspolitiska reformer skall kunna genomföras är dock som framgått att de har en tillräckligt stor anslutning.” Regeringen fortsatte: ”Tyvärr måste man konstatera att någon tillräcklig bred politisk enighet inte har kunnat uppnås i en del av de frågor som kommittén har behandlat och där förslag har lagts fram.” Man hoppades dock att ”det förr eller senare skall gå att få en tillräcklig enighet”.²⁶

Frågan om valdag och mandatperiod löstes först efter partiöverläggningar i början av 1990-talet. I efterhand konstaterade regeringen:

Det har varit utmärkande för de konstitutionella reformer som genomförts i modern tid att de byggt på bred politisk enighet. I enlighet med denna tradition har ett flertal grundlagsändringar kunnat beslutas under år 1994.²⁷

En annan tung grundlagsfråga vid denna tid gällde Sveriges medlemskap i EU. Regeringen, då en borgerlig regering under ledning av Carl Bildt, framhöll särskilt:

Det har varit utmärkande för arbetet med regeringsformen och de konstitutionella reformer som i modern tid genomförts i vårt land att det byggt på en bred politisk enighet. Vid beredningen i regeringskansliet av viktiga konstitutionella ärenden förekommer därför i de flesta fall överläggningar med företrädare för riksdagspartierna. Så har skett även i detta ärende.²⁸

Ännu fanns det ingen fast praxis att skriva in en enighetsuppsmaning i direktiven. En sådan förefaller att ha etablerats kring år 2000. I de första direktiven till 1999 års författningsutredning saknades en sådan explicit anvisning.²⁹ Men ett halvår senare fick utredningen ett tilläggsdirektiv som innehöll just en sådan formulering:

I Sverige har det sedan länge eftersträvats bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse.

delse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Till denna kategori hör utan tvekan de valfrågor som ingår i det nu lämnade tilläggsuppdraget.³⁰

Man kan notera att under det halvår som förflöt mellan direkt och tilläggsdirektiv utkom en ny, alltjämt gällande, upplaga av Kommittéhandboken. I dessa generella anvisningar till det statliga utredningsväsendet framhölls nu uttryckligen:

I frågor där en bred politisk enighet är önskvärd (exempelvis grundlagsändringar) kan kommittén också fungera som ett forum för kompromisser och samförstånd i politiska frågor.³¹

Sedan dess är det vanligt att denna instruktion skrivs in i direktiven till utredningar i konstitutionella frågor. Grundlagsutredningen, som arbetade mellan 2004 och 2008, fick redan från början en sådan anmaning:

I Sverige har sedan länge eftersträvats bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén skall därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.³²

En sådan, eller snarlik, formulering har sedan dess beledsagat utredningen om en översyn av valsystemet 2011³³, utredningen om ett utbyggt och förstärkt regelverk om insyn i partiers och valkandidaters finansiering 2014³⁴, utredningen om ett förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende 2020³⁵, utredningen om ett stärkt skydd mot manipulationer av valsystemet 2020³⁶ och, som nämnts, utredningen om grundlagsbestämmelser för fredstida kriser 2021.³⁷

Den borgerliga regering som med stöd av Sverigedemokraterna tillträdde 2022 tillsatte en grundlagsutredning i juni 2023. Direktiven innehåller följande:

I Sverige har det sedan länge eftersträvats bred politisk enighet i frågor som rör ändring av grundlag. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.³⁸

Lydelsen ”i frågor som rör ändring av grundlag” är visserligen kortare än vad som tidigare använts men det rör sig rimligtvis inte om någon ändring i sak.

Man kan tryggt dra slutsatsen att normen om bred politisk enighet för grundlagsändringar är fast etablerad i svensk politik. Tidigare var denna samförstånds-norm ofta underförstådd eller åberopades först i situationer då det inte hade gått att uppnå tillräcklig enighet. Numera är det vanligt att utredningar i konstitutionella frågor uttryckligen uppmanas att söka lösningar i bred politisk enighet.

UTFALL: HUR BRED ENIGHET HAR UPPNÅTTS I PRAKTIKEN?

Frågan är nu hur normen, det uppfattat eftersträvansvärda, överensstämmer med den politiska verkligheten. Att undersöka hur bred enighet som uppnåtts i beslutsstadiet erbjuder i detta fall inga metodproblem. Det offentliga materialet i form av utskottsbetänkanden, kammardebatt och omröstningar är glasklart. Detta ska vi strax återkomma till.

Svårare är det att bedöma i vilken mån direktiven till grundlagsutredningar bygger på bred politisk enighet. Formellt är det regeringen som beslutar om kommittédirektiv. I vilken utsträckning som regeringen i förväg har förankrat direktiven med ett eller flera oppositionspartier kan, men behöver inte, framgå av direktiv eller utredningsbetänkande. Man är då hänvisad till andra källor, som nyheter, debattinlägg och memoarer. Vår framställning i detta avseende kan därför inte göra anspråk på att vara heltäckande. Vi får nöja oss med ställvisa nedslag.

Att direktiven till Grundlagberedningen, vars förslag så småningom låg till grund för 1974 års regeringsform, byggde på en bred enighet är allmänt känt. Utredningen framhåller att det våren 1965 inleddes partiöverläggningar i författningsfrågan mellan företrädare för de fyra största politiska partierna. Man kom då överens om huvudprinciperna för en total författningsreform.³⁹

Ett annat väl känt exempel är de partiöverläggningar som föregick beslutet att gå tillbaka till fyraåriga mandatperioder. Statsminister Carl Bildt gav 1992 Lars Leijonborg, gruppledare i riksdagen för dåvarande Folkpartiet, i uppdrag att föra sonderande samtal med samtliga riksdagspartier. Eftersom de frågor som då var aktuella redan var grundligt utredda behövdes ingen ny utredning. Överläggningarna utmynnade i enighet om att ändra regeringsformen och regeringen bekräftade överenskommelsen i en proposition till riksdagen.⁴⁰

Den utredning som 1999 fick i uppdrag att utreda egendomsskydd och EU-frågor föregicks också av partiledaröverläggningar.⁴¹ Det kan tilläggas att även ett utredningsdirektiv som gällde mer tekniska justeringar av valsystemet förankrades i en arbetsgrupp med företrädare för riksdagspartierna.⁴² Oppositionspartierna har också kunnat påverka direktiven till grundlagsutredningar genom tillkännagivanden i riksdagen. Ett exempel är en uppmaning 2001 till regeringen att

utreda folkomröstningsinstitutet.⁴³ Ett annat tillkännagivande, som senare ledde till ett utredningsdirektiv, gällde lagprövning.⁴⁴ Bakgrunden till utredningen om domstolarnas ställning var ett förslag från ett enigt konstitutionsutskott.⁴⁵ Det har också hänt att riksdagen har avslagit motioner med hänvisning till regeringens avsikter att tillsätta en grundlagsutredning.⁴⁶

Den grundlagsutredning som tillsattes 2004 fick i uppgift att göra en bred översyn av regeringsformen.⁴⁷ Under ett vittnesseminarium hållet på våren 2023 med några av ledamöterna i Grundlagsutredningen uppgav Johan Hirschfeldt, tidigare justitiekansler och hovrättspresident, att han visserligen inte hade varit med vid direktivens tillkomst men ”hört att det hade förekommit en grundlig beredning av direktiven mellan Pär Nuder, som företrädare för den regering som skulle svara för det hela, och de andra partierna”. Samma bild bekräftades av en annan av utredningens ledamöter, Henrik von Sydow (M), som inte heller han var med om direktivens utformning men i efterhand sade sig ha ”en hygglig bild av hur det försiggick”:

Processen var i praktiken att alla partier som var representerade i utredningen – alla dåvarande riksdagspartier – hade möten på departementet med statsrådet för att tillsammans spela in det som var legitima intressen. Sådan var processen.⁴⁸

Det ska här även påpekas att utredningsdirektiven överlevde regeringsskiftet 2006 utan att några tilläggsdirektiv tillkom, även om den tillträdande borgerliga regeringen bytte ut den socialdemokratiska ordföranden mot en moderat.

Att direktiven var förankrade innebär dock inte nödvändigtvis att det rådde bred enighet om dem. Henrik von Sydow hävdar med bestämdhet att ”det fanns en oenighet om vad problemet var”.⁴⁹ Per Nuder, ansvarigt statsråd, berättar i sina memoarer att bakgrunden till utredningen från socialdemokratiskt håll var att man tillsammans med Vänsterpartiet lidit ett antal nederlag i en rad viktiga omröstningar i konstitutionella frågor. Det hade nämligen börjar växa fram en samsyn mellan de borgerliga partierna och Miljöpartiet, vilket tvingade regeringen på defensiven. ”Ett viktigt motiv till att tillsätta utredningen var således att få ett samlat avgörande i en rad frågor.”⁵⁰

Diskussionerna i den moderata riksdagsgruppen, minns von Sydow, utgick dock inte från att utredningen hade ett konkret problem att lösa. Det konstaterades att utredningen var stor samt gavs gott om tid och utredningsresurser, vilket borgade för att man faktiskt ville åstadkomma förändring. Vilken förändring var dock mindre klart:

Det var inte en utredning som startade med ett väldigt tydligt konkret problem. Många policyprocesser börjar på så sätt att det finns ett väldigt tydligt och uppenbart problem som måste adresseras. Så var det inte. Tvärtom var det något som vi hela tiden pratade om på de första mötena under det första och det andra året och kanske till och med det tredje året: Vad var problemet? Fanns det ens ett problem?⁵¹

Det är alltså svårt att enbart utifrån utredningsdirektiven sluta sig till hur bred enigheten var bakom dem. Och det finns också exempel på att regeringen har tagit initiativ till att ändra grundlagen utan att i förväg ha förankrat direktiven med andra riksdagspartier. Den grundlagskommitté om ett antal grundläggande fri- och rättigheter som tillsattes av den borgerliga regeringen 2023 speglade Tidöavtalets författningspolitiska dagordning.⁵²

HUR BRED VAR ENIGHETEN NÄR REGERINGSFORMEN ANTOGS?

En mer avgörande fråga är hur bred enighet det till slut har gått att uppnå kring grundlagsändringar. Som redan framgått finns det flera försök som har misslyckats. Den långa diskussionen om den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd är ett exempel. Även frågan hur äganderätten skulle regleras i regeringsformens kapitel om fri- och rättigheter förblev länge olöst till följd av partipolitiska blockeringar. Dessa exempel visar att ”bred politisk enighet” i praktiken har inneburit att Socialdemokraterna och de borgerliga partierna har kunnat komma överens. Men enighet är inte detsamma som enhällighet. Riksdagens olika beslut att ändra grundlagen brukar som regel föregås av voteringar som röjer en större eller mindre oenighet. Vi ska nu visa på detta i de två fall där *hela* regeringsformen varit föremål för beslut, närmare bestämt när den antogs 1974 och i sin helhet reviderades 2010.

Då kan vi först konstatera att det redan på utredningsstadiet har framgått att strävan inte alltid har varit att skapa en fullständig enhällighet. Tvärtom var ett politiskt parti under lång tid systematiskt utestängt från beredningsarbete och överläggningar. Sveriges kommunistiska parti hade ingen representant i Författningsutredningen 1954–1963. Partiet, som bytte namn till Vänsterpartiet kommunisterna 1967, var heller inte företrätt i Grundlagberedningen 1966–1973. Grundlagsfrågorna var förbehållna vad man vid denna tid kallade de demokratiska partierna. Under dessa årtionden fick kommunisterna i genomsnitt ungefär 5 procent av rösterna i riksdagsvalen. Socialdemokraterna och de borgerliga partierna, vid den tiden tre till antalet, hade stöd av cirka 95 procent av väljarna. Först med 1973 års fri- och rättighetsutredning blev Vänsterpartiet kommu-

nisterna representerat. Sedan dess har riksdagens alla partier varit företrädade i utredningar om konstitutionella frågor.

Vägen från initiativ till beslut passerar tre huvudstadier. Att bestämma uppdraget och tillsätta ledamöterna i en utredning är normalt det första steget. Därefter återstår att inom utredningens ram förhandla sig fram till ett förslag och slutligen att samla tillräckligt stort stöd i riksdagen.

Förutsättningarna för nå fram till enighet kunde knappast ha varit större i Grundlagberedningens första etapp. De fyra stora partierna hade enats om innehållet i en partiell reform. Det femte partiet fick som nämnts inte vara med i utredningen. Men ändå blev utredningen oenig. Två tunga politiker i utredningen reserverade sig. En företrädare för det dåvarande Högerpartiet, Allan Hernelius, ville ha 300 i stället för 350 ledamöter i den nya riksdagen. En centerpartist, Sten Wahlund, var emot att ge regeringen möjlighet att upplösa riksdagen och utlysa nyval.⁵³

Regeringen följde utredningens majoritet. Men riksdagsbehandlingen blev inte bara en formalitet. Ledamöter från olika partier hade invändningar och lade fram alternativa förslag. Sammanlagt väcktes ett femtiotal motioner. Konstitutionsutskottet tog dessutom egna initiativ till flera ändringar och tillägg. Inte heller utskottet blev enigt. Reservationerna gällde såväl förslagets huvudprinciper som enskilda aspekter, såsom statsrådets entledigande, nyvalsförordnande, antalet riksdagsledamöter, riksdagens sammanträdesperioder, rösträttsåldern och fyraprocentspärren.⁵⁴

Riksdagsdebatten 1968 blev lång och livlig. Antalet inlägg blev extra stort eftersom riksdagsärendena vid denna tid ännu behandlades av både första och andra kammaren. I båda kamrarna avslutades debatten med en lång serie vote-ringar. Först röstade man om förslaget från en centerpartist (Gunnar Larsson från Luttra i Skaraborg) att helt förkasta kompromissen i grundlagsfrågan. Larsson ogillade lösningen med en gemensam valdag och treåriga mandatperioder, som han ansåg skulle medföra stora nackdelar för den kommunala demokratin. Hans reservation stöddes av 10 ledamöter i andra kammaren medan 189 röstade ja.⁵⁵ Enstaka socialdemokrater röstade mot eller avstod från att stödja grundlagsförslaget eftersom man ogillade riksproportionaliteten och den gemensamma valdagen.⁵⁶ Man kan alltså konstatera att huvudprincipen bakom författningsreformen hade fått ett brett men inte fullständigt stöd i riksdagen.

Vissa av de mer detaljerade ändringsförslagen understöddes av enbart ett fåtal riksdagsledamöter. På dessa punkter rådde alltså en mycket bred, om än inte fullständig, politisk enighet. I några frågor gick meningarna mer isär. Mellan 12 och 17 procent av ledamöterna röstade emot majoritetens förslag när det gällde

statsrådets entledigande, vårsessionens slutdag, fyraprocentspärren och antalet fasta valkretsmandat. På några centrala punkter i den partiella författningsreformen uppgick alltså det parlamentariska stödet till mellan 83 och 88 procent.

Störst oenighet rådde i frågan om rösträttsålder. Vid den aktuella tiden fick man rösträtt vid 20 års ålder, närmare bestämt året efter att man fyllt 20 år. Grundlagberedningen och regeringen föreslog en sänkning till 19 år. Men i riksdagen väcktes motioner om att sänka åldersgränsen med två år, till 18 år. Voteringen gav utfallet att 120 ledamöter röstade för 19 år och 78 ledamöter röstade för 18 år. Det betyder att den reformerade regeringsformen på en så viktig punkt som rösträttsåldern endast stöddes av 60 procent av andra kammarens ledamöter. Det kan knappast betecknas som bred politisk enighet.

Fallet med rösträttsåldern blottar ett beslutsfilosofiskt problem. Hur skulle man under dessa förhållanden kunna fatta ett beslut i bred politisk enighet? Alternativet *status quo* skulle ha inneburit att man hade behållit den högre åldersgränsen på 20 år. Men detta alternativ hade inga förespråkare. Man kan möjligen hävda att det rådde en bred politisk enighet och stor samstämmighet, i det att denna ståndpunkt ogillades av alla. Man kan då omvänt hävda att det faktiskt rådde en total enighet om att rösträttsåldern borde sänkas, den kontroversiella frågan var med hur mycket. Om sakfrågan hade gällt budget eller bidragsnivåer hade man på sedvanligt sätt kunnat kompromissa sig fram till en medelposition. Men om riksdagen hade beslutat att införa en rösträttsålder på 18,5 år hade Sverige riskerat att hamna i konstitutionellt vanrykte. Uppgiften att skapa bred politisk enighet förefaller att under de dåvarande förutsättningarna ha varit omöjlig.

Det avgörande beslutet om den partiella reformen togs efter riksdagsvalet 1968. Inte heller nu reducerades riksdagen till något transportkompani. Flera ledamöter hade fortfarande invändningar. Längst gick högerpartisten Hans Wachtmeister. Han kritiserade framför allt fyraprocentspärren, som han betraktade som det politiska etablissemangets sätt att med konstlade medel försöka stoppa småpartier och misshagliga åsikter. Eftersom han inte hade varit ledamot av riksdagen vid det första beslutet kunde han framföra sin kritik först nu. Han stod inför valet att acceptera eller förkasta förslaget i sin helhet, den regel som gäller vid det andra och avgörande beslutet om ändringar av Sveriges grundlag. Han valde att gå emot sitt parti och yrkade på avslag. I voteringen stöddes hans yrkande av 5 ledamöter, medan 169 röstade ja.⁵⁷ Man kan alltså konstatera att den partiella grundlagsreformen till slut hade gått igenom med 97 procents majoritet. Beslutet var alltså inte enhälligt men uppfyller otvivelaktigt kravet på bred politisk enighet.

Grundlagberedningen fortsatte nu sitt arbete med inriktning på en total författningsreform. Den kontroversiella frågan om statschefens ställning hade lösts genom Torekovkompromissen 1971 mellan de fyra partier som var företrädare i utredningen. Men när förslaget till ny regeringsform och ny riksdagsordning presenterades 1972 visade det sig att partierna fortfarande var oeniga på flera punkter. Huvudförslaget åtföljdes av reservationer när det gällde kvinnlig tronföljd, statschefens statsrättsliga immunitet, folkomröstningar, riksdagens sammansättning och arbetsformer, normgivningsmakten, kollektivanslutning till politiska partier och lagrådsgranskning.⁵⁸

Under remissbehandlingen riktades i vissa avseenden hård kritik mot förslaget och regeringens förslag till riksdagen innebar modifieringar på flera punkter. Ytterligare kritik tillkom under riksdagsbehandlingen. Ett stort antal motioner väcktes. Särskilt omstritt var förslaget om fri- och rättigheter, som allmänt ansågs vara otillräckligt. Lösningen blev att en ny särskild utredning omedelbart skulle tillsättas. Trots denna kompromiss återstod betydande oenighet. Konstitutionsutskottets betänkande åtföljdes av 43 reservationer och särskilda yttranden.⁵⁹

Den långa riksdagsdebatten om en ny regeringsform utmynnade i 49 vote-ringar. Omröstningarna i riksdagen den 6 juni 1973 visade att den partipolitiska oenigheten kvarstod kring flera delar av den nya grundlagen. Utskottets socialdemokratiskt dominerade majoritetsförslag segrade endast med en knapp marginal när det gällde utlandssvenskars rösträtt, folkomröstning, lagrådsgranskning, kvinnlig tronföljd, vårval, vissa frågor som gällde riksdagens arbetsformer samt enskilda formuleringar i regeringsformens inledande kapitel om statsskickets grunder. Andelen nej-röster låg här mellan 46 och 49 procent.

Riksdagen var alltså inte enig om den nya regeringsformen. De flesta av paragraferna var man visserligen överens om. Men oenigheten gällde vissa för statsskicket viktiga frågor, som rösträtt, folkomröstningar och domstolarnas ställning. I dessa frågor rådde ingen bred politisk enighet. Tvärtom drevs dessa grundlagsbestämmelser igenom med mycket små marginaler.

På en punkt förlorade regeringssidan. Den samlade oppositionen enade sig bakom ett uttalande mot kollektivanslutning till politiska partier utan att för den skull införa en uttrycklig bestämmelse i grundlagstexten.⁶⁰

Efter riksdagsvalet 1973 kom grundlagsförslaget upp till ett andra och avgörande beslut. Debatten hade då blivit ännu mer intensiv, både i offentligheten och i kammaren. Moderatledaren Gösta Bohman yrkade på att beslutet skulle skjutas upp två månader för att ge tillfälle till en bred allmän debatt om grundlagsförslaget. Vänsterpartiet kommunisternas ledare C.H. Hermansson ville å sin sida vänta ända till höstriksdagen med beslutet. Vid voteringen stöddes Gösta

Bohmans förslag av 51 ledamöter medan en majoritet om 274 ledamöter stödde alternativet att omedelbart gå till debatt och beslut.⁶¹

Under riksdagsdebatten ställdes krav på att allmänheten borde informeras för att stimulera debatten om den nya grundlagens utformning. Regeringen lät framställa en informationsbroschyr som distribuerades till alla hushåll i mars 1974.⁶² Oppositionen klagade emellertid över att broschyren gavs ut först efter det att det andra och avgörande riksdagsbeslutet redan hade fattats.⁶³

Debatten om det vilande grundlagsförslaget blev till stor del en repetition av nu välkända ståndpunkter och argument. Eftersom några detaljändringar inte längre var möjliga blev utgången given i det avseendet att majoriteten redan var säkrad genom förslagets förankring bland riksdagens fyra stora partier. Frågan var hur Vänsterpartiet kommunisterna skulle ställa sig. Partiet hade som framgått inte varit med i Grundlagberedningen och hade under riksdagsbehandlingen reserverat sig på flera punkter. Partiet var bland annat mot det monarkiska statskicket, möjligheten till ett närmare Europasamarbete, fyraprocentsspärren och det man ansåg vara det otillräckliga rättighetsskyddet. Man förklarade att partiet inte kunde rösta för en grundlagsreform som innehöll ”sådana antidemokratiska paragrafer” och som saknade tillräckliga rättigheter ”för de arbetande i arbetslivet”.⁶⁴ Vänsterpartiet kommunisterna röstade slutligen nej till den nya regeringsformen. Voteringen gav resultatet 19 nej-röster mot 321 ja-röster.⁶⁵ Regeringsformen stöddes därmed av 94 procent. Det rådde alltså en bred politisk enighet om grundlagsreformen, men ingen enhällighet.

HUR UPPNÅDDES ENIGHETEN VID 2010 ÅRS GRUNDLAGSREVISION?

Vid ytterligare ett tillfälle har riksdagen fått möjlighet att ta ställning till regeringsformen i sin helhet. Grundlagsutredningens förslag 2008 innebar så många justeringar att hela den omformulerade grundlagstexten lades fram som ett samlat förslag.⁶⁶

Bakom riksdagens beslut låg ett antal kompromisser inom ramen för Grundlagsutredningen. Detta fall illustrerar hur konsensusbildningen kan gå till i svensk politik. Det kan krävas ett målmedvetet och intensivt arbete för att uppfylla målet om en bred politisk enighet.

Ifråga om valsystemet drev de borgerliga samt Miljöpartiet ursprungligen ett förslag om skilda valdagar för riksdags- och kommunalval, vilket både S och V motsatte sig, men sedan Centerpartiet bytt ståndpunkt avskrevs detta förslag från reformagendan. Här är ett exempel på hur beslutsregeln om bred enighet kan resultera i *status quo* när man inte kan samla tillräckligt brett stöd för ett ändringsförslag.

Därutöver diskuterades även frågan om spärren i personvalssystemet ingående, där i första hand Moderaterna vill avskaffa spärren helt medan S och M ville behålla den på åtta procent. Kompromissen blev fem procent.⁶⁷

Ifråga om regeringsbildningen drev de borgerliga, återigen tillsammans med Miljöpartiet, att regeringen skulle tvingas avgå i samband med val, något som S och V återigen motsatte sig. Kompromissen blev den nya obligatoriska statsministeromröstningen efter varje riksdagsval.⁶⁸

Ifråga om lagprövningsinstitutet drev de borgerliga tillsammans med MP kravet på införandet av en så kallad konstitutionell kammare bestående av representanter från Högsta domstolen och (dåvarande) Regeringsrätten.⁶⁹ Återigen tvingade socialdemokratiskt och vänsterpartistiskt motstånd fram en kompromiss, som ledde fram till ett avskaffande av uppenbarhetsrekvisitet, vilket hade begränsat domstolarnas lagprövningsrätt.⁷⁰

Ifråga om den kommunala självstyrelsen, slutligen, drev de borgerliga att proportionalitetsprincipen skulle prövas i domstol. Kompromissen blir att riksdagen via Lagrådet skulle ges ansvaret i samband med att beslut fattas. Miljöpartiets krav på folkiniciativ för kommunala folkomröstningar kompromissades i sin tur ned till att kommunfullmäktige gavs rätt att rösta ned ett sådant initiativ med kvalificerad majoritet.⁷¹

Frågan infinner sig varför alla dessa kompromisser ingicks. I samtliga fall hade ju Allianspartierna tillsammans med MP stark majoritet nog i utredningen att driva igenom dem mot Socialdemokraternas och Vänsterpartiets vilja. Frågan ställdes under det ovan nämnda vittnesseminariet och besvarades på två olika sätt. Peter Eriksson, Miljöpartiets ledamot i utredningen, menade att MP faktiskt var berett att gå vidare med förslagen, trots oenigheten. Han angav som exempel reformer som skulle försvåra bildandet av minoritetsregeringar, som införandet av positiv parlamentarism, något han menade att S inte kunde ges vetorätt mot eftersom det låg i deras egenintresse att motsätta sig en sådan reform:

Om man ska få en förändring är det såklart svårt att få till en förändring med det parti som har skapat systemet och även har skapat en väldigt speciell politisk situation i Sverige utifrån det.⁷²

Miljöpartiet blev dock tvungna att släppa linjen att driva fram reformer mot Socialdemokraternas vilja eftersom Moderaterna ville uppnå bredare enighet. Och varför ville de det? Henrik von Sydow angav tre motiv. Det första var det uppenbara: reformen skulle, för att kunna bli verklighet, behöva överleva ett val. "Allt annat är konstitutionell *gambling*, chansning. Det måste ju överleva två

riksdagsomröstningar.” Det andra skälet var att undvika en folkomröstning om förslaget, vilket ju S och V med bred marginal hade mandatet för att göra. Till dessa fogade von Sydow ett tredje skäl, som mer hade karaktären av en reflektion:

Om man vänder på situationen och Miljöpartiet och Alliansen hade kunnat göra det här med två mellanliggande val hade det öppnat upp för andra konstellationer som gör andra konstitutionella reformer med ett helt annat innehåll. På bordet i utredningen låg också förslag om en kvalificerad majoritet vid försäljningar av offentliga verksamheter och liknande, så det hade kunnat bli något annat. Det finns inte utrymme i konstitutionellt reformarbete att chansa på framtida politiska majoriteter.⁷³

HUR STOR HAR ENIGHETEN VARIT NÄR REGERINGSFORMEN ÄNDRATS?

Samtliga dåvarande riksdagspartier var representerade i Grundlagsutredningen och partiernas företrädare kom överens om att inte avge några reservationer eller särskilda yttranden.⁷⁴ Det var också som ett sammanhållet förslag som grundlagsförslaget presenterades för riksdagen.⁷⁵ Riksdagen debatterade och fattade sitt första beslut vid månadsskiftet maj–juni 2010. Beslutet var enhälligt.

Enighet eller ej, vid det mellanliggande riksdagsval som följde på Grundlagsutredningens förslag kom ett nytt parti, Sverigedemokraterna, in i riksdagen. Partiet fick det vilande grundlagsförslaget som en av de första frågorna att ta ställning till. Sverigedemokraternas representant i konstitutionsutskottet reserverade sig och yrkade att riksdagen skulle förkasta grundlagsförslaget. Skälet var att Sverigedemokraterna ansåg att Sverige borde lämna EU. ”Vikten av ett utträde ur EU gör att jag inte kan ställa mig bakom att det införs en bestämmelse i regeringsformen om medlemskap i EU.” Trots att Sverigedemokraternas företrädare välkomnade ”stora delar av förslaget” såg Sverigedemokraternas representant som sin enda möjlighet att förkasta grundlagsförslaget i dess helhet.⁷⁶ Under behandlingen i kammaren begärde Sverigedemokraterna votering. Partiets yrkande att förkasta förslaget stöddes av deras 20 ledamöter. Övriga 308 ledamöter, motsvarande 94 procent, röstade ja till förslaget. Beslutet var alltså inte enhälligt men det fanns ändå en bred enighet bakom regeringsformen i dess reformerade skick.

Man kan sammanfattningsvis konstatera att riksdagen i modern tid har tagit ställning till regeringsformen i sin helhet vid två tillfällen. Ingen gång har riksdagen varit enig. Vänsterpartiet kommunisterna röstade nej 1974 och Sverigedemokraterna röstade nej 2010.

Vid sidan av 2010 års totalrevision har det sedan 1974 genomförts en lång rad större eller mindre ändringar av regeringsformen. Med något undantag har

det förekommit vilande grundlagsändringar över varje riksdagsval. Det har rört sig både om ändringar av tidigare beslut, som övergången från treåriga till fyraåriga mandatperioder, och om tillkomsten av nya bestämmelser, exempelvis om EU-medlemskap, Riksrevisionen och en successiv utvidgning av regeringsformens rättighetskatalog.

Så hur stor har enigheten varit vid dessa ändringsbeslut? På grundval av en sammanställning genomförd av 2020 års grundlagskommitté kan vi beskriva detta med precision. Materialet omfattar 63 beslutspunkter avseende 18 ändringslagar gällande regeringsformen och successionsordningen under perioden 1976–2022 (där alltså 2010 års revision är inräknad), varav 45 var vilande (före ett val) och 18 var slutliga (efter ett val).⁷⁷ Av besluten har 19 tagits med acklamation och 44 genom votering i kammaren. Om man bara ser till voteringarna är det genomsnittliga stödet bland riksdagens ledamöter (andelen ja-röster av närvarande) 86 procent för vilande och 84 procent för slutliga beslut. Om man därtill räknar acklamation som ett 100-procentigt ja-stöd blir motsvarande genomsnitt i båda fallen 90 procent.⁷⁸

Det finns inga skönjbara trender över tid. Det genomsnittliga stödet vid voteringar var 85 procent på 1970-talet, 86 procent under 1980-talet, 85 procent under 1990-talet och 85 procent sedan år 2000. Acklamation var dock relativt sett något vanligare under 1980- och 1990-talen. Om man räknar dessa som 100-procentigt stöd finns en viss tendens till att stödet för ändringar var svagast på 1970- och 2000-talen (87 respektive 89 procent) jämfört med 1980- och 1990-talen (95 respektive 91 procent).

Även om fullständig enighet är ett sällsynt undantag vid besluten om grundlagsändringar, har dock på det hela taget bred enighet varit utmärkande. Men det finns undantag. Vid tre tillfällen har stödet (alltså andelen ja-röster av de närvarande) varit svagare än 67 procent.

Det första tillfället inträffade då det vilande förslaget om ändring i rättighetsstadgandena skulle beslutas på våren 1976. De borgerliga partierna var inte nöjda med den socialdemokratiska regeringens förslag utan ville att 1 kap. 2 § i regeringsformen även skulle innehålla stadganden om ytterligare mål för den offentliga verksamheten, såsom den enskildes valfrihet och integritet, näringsfriheten och egendomsrätten. Folkpartiet och Centern ville därtill ha ett stadgande om föräldrars och barns rätt, Moderaterna om likhet inför lagen och rätten att ingå äktenskap. I de förberedande voteringarna slogs Moderaternas förslag ut av den gemensamma reservationen från C och MP, som i sin tur i huvudvoteringen besegrades av regeringens förslag. Röstsiffrorna blev 157 för, 111 emot, medan 49 moderata ledamöter avstod.⁷⁹ Stödet för denna grundlags-

ändring uppgick med andra ord endast till 49,5 procent av de närvarande ledamöterna.

Det andra undantaget utgörs av frågan om kvinnlig tronföljd, som hade förblivit partipolitiskt kontroversiell. När de borgerliga partierna fått majoritet i valet 1976 kunde de driva igenom sin uppfattning. Vänsterpartiet ville ha republik och röstade nej till förslaget. Socialdemokraterna lade ned sina röster med motive- ringen att statschefen inte längre hade några funktioner av politisk betydelse. Man ansåg att det bröt mot Torekovkompromissen att nu ändra tronföljdsreglerna. Enligt Socialdemokraternas uppfattning ingick i överenskommelsen om den nya grundlagen ”att några förändringar inte skulle göras i successionsordningen”.⁸⁰ Vid voteringen om det vilande förslaget om kvinnlig tronföljd i april 1978 röstade 159 ledamöter ja, 18 nej, medan 130 (socialdemokratiska ledamöter) avstod. När det slutliga förslaget beslutades om i november 1979 blev motsvarande siffror 165 ja, 21 nej och 147 avstod. Tillsammans med voteringen om programstadgandena 1976 är det senare det svagaste stödet (49,5 procent) för ett grundlagsändrings- förslag som någonsin uppnåtts i Sveriges riksdag.⁸¹

Det tredje från huvudbildens avvikande fallet inträffade 1993, under den borgerliga fyrtipartiregeringens tid. De borgerliga såg nu en möjlighet att förverkliga sitt gamla krav på att ge utlandssvenskar grundlagsfäst rätt att rösta i riksdags- valen. Men denna gång bereddades förslaget inte den vanliga vägen via parlamenta- risk utredning, remissbehandling och regeringsproposition. Initiativet kom från två riksdagsmotioner, en från Centerpartiet och en från Folkpartiet. Båda yrkade på att rösträtt vid val till riksdagen skulle tillkomma svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket.⁸² Konstitutionsutskottets borgerliga majoritet tillstyrkte motionerna.⁸³

Vid kammardebatten tog Socialdemokraternas Thage G. Peterson till allvars- ord. ”Jag brukar inte ta till starka ord i den politiska debatten”, inledde han. Men beslutet att grundlagsfästa utlandssvenskarnas rösträtt var ”anmärkningsvärt och utmanande”. ”När regeringen säger sig söka samförstånd i författningsfrågorna, kör de borgerliga i konstitutionsutskottet med Ny demokratis hjälp över social- demokraterna.” Han befarade att detta kunde vara början till ett nytt författnings- politiskt klimat i Sverige, där man inte söker samförstånd över blockgränserna. Det kunde öppna dörren för ensidiga politiska majoritetsbeslut, som man passar på att fatta när man befinner sig i majoritetsställning.

Thage G. Peterson gjorde sedan en principdeklaration:

Jag vill inte betrakta författningsfrågorna som ett bland flera politikområ- den. Författningsfrågorna är speciella till sin karaktär. De måste hanteras

med hänsynstagande till betydande minoritetsuppfattningar. Min grunduppfattning är att det i författningspolitiken skall föras fram bara sådana frågor till beslut om vilka vi kan enas över blockgränserna. Alltsedan det demokratiska genombrottet har författningspolitiken i Sverige ansetts vara konstituerande för överideologier. I regeringsformen har vi kodifierat uppnådda vinster för det konstitutionella samförståndet. Författningspolitiken har i vårt land inte varit ett område för partipolitisk offensiv utan för samverkan.⁸⁴

En av förslagens initiativtagare, centerpartisten Bertil Fiskesjö, förvånades över Thage G. Petersons upprördhet. Ur grundlagsteknisk synpunkt och vad gällde det reella innehållet, ansåg Fiskesjö, var detta en mycket liten förändring. Han ville avfärda dessa ”formalistiska resonemang”. ”Det är ju inte alls så att alla beslut om grundlagsändringar har fattats med fullständig majoritet i denna kammar.”⁸⁵

Socialdemokraternas invändningar hjälpte inte. Det borgerliga initiativet segrade med 165 röster mot 130 för Socialdemokraternas reservation. Det första beslutet om grundlagsändring drevs alltså igenom med 56 procent mot 44 procent.

När frågan om grundlagsfäst rösträtt för utlandssvenskar kom upp till ett andra och avgörande beslut hade majoritetsförhållandena ändrats. Valet 1994 ledde till en socialdemokratisk regering. Socialdemokraterna hade därför möjlighet att nu stoppa förslaget. Men Socialdemokraterna ändrade sig och accepterade att utlandssvenskarnas rösträtt grundlagsfästes. Skälet som angavs var att Sverige höll på att bli medlem i EU. Därför kunde ”antalet svenska medborgare som är bosatta utomlands och ändå har kvar en stark anknytning hit beräknas öka”. Således hade skälen stärkts att grundlagsreglera rösträtten även för svenska medborgare som har varit, men inte längre är, bosatta i Sverige.⁸⁶ Det andra beslutet blev därför enhälligt.⁸⁷

För Socialdemokraterna framstod alltså samförstånd och bred politisk enighet som liktydigt med blocköverskridande överenskommelser. En sådan parlamentarisk bas förutsätter alltså förekomsten av politiska block, vid denna tid i praktiken ett dominerande socialdemokratiskt parti och ett borgerligt block. Men frågan är hur begreppet ”bred politisk enighet” ska tolkas när dessa parlamentariska förutsättningar inte längre är lika självklara.

En utredning fick 2018 i uppdrag att bland annat analysera om *public service*-företagens oberoende kunde och borde stärkas genom ändringar i grundlag. Utredningen blev inte enig. Fem partier (S, C, V, L och MP) kunde enas om ett förslag om stärkt grundlagsskydd men tre partier (M, SD och KD) var emot.

Enligt mandatfördelningen i riksdagen skulle ett sådant förslag stödjas av 195 ledamöter och förkastas av 154. Majoriteten skulle således ha blivit 56 procent. Den informella samförståndsnormen visade sig dock väga starkare än den formella omröstningsregeln om enkel majoritet. ”Mot bakgrund av att förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har kunnat uppnås, lägger kommittén inte fram något sådant förslag.”⁸⁸

Denna historiska översikt visar att normen om bred politisk enighet i grundlagsfrågor inte alltid har följts i praktiken. Socialdemokraterna drev igenom vissa delar av 1974 års regeringsform, och införandet av en portalparagraf, mot den borgerliga oppositionens vilja. De borgerliga å sin sida körde över Socialdemokraterna genom 1979 års beslut om kvinnlig tronföljd och 1993 års beslut om utlandssvenskarnas rösträtt.

Bortsett från dessa enstaka fall har det funnit en bred parlamentarisk bas bakom grundlagsbesluten. Men utifrån de historiska exemplen går det inte att sätta någon exakt gräns för hur stor majoritet som krävs för att uppfylla kravet på ”bred politisk enighet”. Uppenbarligen bedömdes 56 procent inte utgöra en tillräckligt bred förankring för att grundlagsskydda *public service*.

Ett parti som ligger strax över fyraprocentspärren betraktas tydligen inte vara tillräckligt stort för att kunna utöva vetomakt. Beslutet om 1974 års regeringsform togs trots att fem procent (VPK) röstade mot, och det avgörande beslutet om grundlagsrevisionen 2010 drevs igenom även om sex procent (SD) röstade emot. Och det har flera gånger visat sig att det inte är nödvändigt att nå en så hög majoritet som över 90 procent.

Normen om bred politisk enighet torde alltså ligga någonstans i intervallet mellan 56 och 90 procent. Frågan är om det är möjligt att vara mer precis.

HUR BRED ÄR BRED POLITISK ENIGHET?

I det politiska livet är det inte enbart de politiska partiernas rent siffermässiga numerär som avgör deras politiska inflytande. Erfarenheterna från regeringsbildningar i olika länder visar förvisso att partiernas relativa storlek har sin betydelse. En grundläggande koalitions teori utpekar den minsta vinnande koalitionen som mest sannolik som regeringsunderlag.⁸⁹ Men partiernas positioner på politikens ideologiska dimensioner kan också spela roll.⁹⁰ Partier som intar ideologiska mittenpositioner kan få större inflytande genom sina dubbelriktade koalitions möjligheter, medan ytterkantspartiernas inflytande är relativt mindre.⁹¹ Man kan inte utesluta att sådana överväganden kan spela roll även vid en bedömning av vad som utgör ett tillräckligt bred politisk enighet. Det kan vara mer angeläget att få med ett etablerat parti i mitten än ett politiskt marginaliserat ytterkantparti.

Men bortser man från sådana ideologiska hänsynstaganden är det ytterst partiernas relativa storlek som avgör deras inflytande i grundlagsfrågor. Detta inflytande tar sig inte bara uttryck i möjligheten att vara med att påverka utformningen av ett förslag utan också i makten att stoppa ett beslut. Denna vetomakt växer ju större flertal som krävs för att tillräckligt samförstånd kan anses ha uppnåtts.⁹²

Huvudregeln för omröstningar i riksdagen är som framgått enkel majoritet, så också vid beslut om grundlagsändringar. Men det finns vissa speciella beslut som fordrar kvalificerat flertal. Vid några sådana situationer kräver regeringsformen att fem sjättedelar stöder förslaget för att det ska gå igenom. Det gäller vid beslut om skyndsam behandling av ärenden som gäller begränsningar av vissa fri- och rättigheter⁹³, medgivande att väcka åtal mot en riksdagsledamot⁹⁴ och konstitutionsutskottets beslut om skyndsam behandling av grundlagsärenden⁹⁵. Regeln om fem sjättedels majoritet innebär att förslaget måste få stöd av 83,3 procent av de röstande för att gå igenom. En grupp ledamöter som utgör minst 16,7 procent kan alltså stoppa ett sådant förslag.

Om gränsen för vetomakt sätts med ledning av fem sjättedels-regeln kan ett parti runt 16–17 procent i praktiken förhindra en grundlagsändring. I dagens riksdag skulle vid sidan av Socialdemokraterna och Moderaterna således Sverigedemokraterna kunna räknas som ett sådant vetoparti. Med utgångspunkt i normen om bred politisk enighet skulle grundlagsändringar följaktligen kräva förhandlingar och överenskommelser mellan åtminstone dessa tre partier. Alternativet är *status quo*, att avstå från att ändra grundlagen.

När man i dagens författningsdebatt diskuterar möjligheten att i regeringsformen införa ett uttryckligt krav på kvalificerad majoritet har man inte velat gå så långt som fem sjättedelar (83,3 procent). En utredning har övervägt tre möjliga alternativ för majoritet: tre femtedels (60 procent), två tredjedels (66,7 procent) och tre fjärdedels (75 procent). Utredningen hänvisar till att dessa beslutsregler förekommer i andra europeiska länder. Man avvisar alternativet tre fjärdedels majoritet med argumentet att en sådan regel skulle leda till en maktförskjutning i konstitutionella frågor till förmån för en relativt liten minoritet (25 procent) i riksdagen.

Utredningen stannar till slut för alternativet två tredjedelar och föreslår att följande beslutsregel införs i regeringsformen: ”Mer än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för det första beslutet och minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter måste rösta för det andra beslutet”.⁹⁶ Detta harmonierar med den redan existerande möjligheten för en tredjedel av riksdagens ledamöter att kräva folkomröstning för en vilande grundlagsändring. Det är också en tröskel

som, enligt genomgången ovan, alla våra slutliga beslut om grundlagsändring passerat utom införandet av kvinnlig tronföljd.

VIKTEN AV BRED POLITISK ENIGHET

Normen om bred politisk enighet bakom grundlagsändringar är starkt förankrad i svensk politik. Normen har länge varit en underförstådd utgångspunkt för riksdagens ställningstaganden i grundlagsfrågor. Sedan ett par årtionden är normen dessutom nedtecknad. Direktiven till grundlagsutredningar brukar numera regelmässigt innehålla en anmaning att finna samlande lösningar på de frågor som omfattas av utredningens uppdrag. En utredning har därtill föreslagit att det ska krävas kvalificerad majoritet vid det andra beslutet om grundlagsändring.

En analys av grundlagsändringarna under det senaste halvsekle visar att normen som regel har efterlevts i praktiken. Bara vid några få tillfällen har den politiska majoriteten drivit igenom sin vilja mot en mer omfattande opposition. Det gäller den socialdemokratiska regeringen 1976 rörande portalparagrafen om grundläggande fri- och rättigheter, den borgerliga regeringen vid beslutet 1978–1979 om kvinnlig tronföljd och den likaledes borgerliga regeringen 1993 i frågan om utlandssvenskars rösträtt. Men dessa tre fall är alltså undantag från huvudregeln om en bred politisk förankring som en förutsättning för att ändra grundlagen.

Men det finns ytterligare ett undantag från huvudregeln om bred enighet i grundlagsfrågor. Det handlar inte om vilket ärende som helst utan om själva beslutet om 1974 års regeringsform. Redan den partiella reformen 1968–1969 om valsystem, kammarsystem och parlamentarism visade att det fanns avvikande meningar i riksdagen, där dessutom kommunisterna ställdes utanför. När det var dags att anta den nya regeringsformen i sin helhet fanns det inte någon samstämmighet. Både det första beslutet 1973 och det andra beslutet 1974 innebar att den socialdemokratiska regeringen i åtskilliga frågor drev igenom sin vilja mot den borgerliga oppositionens uppfattning, i flera fall med knapp majoritet.

Införandet av 1974 års regeringsform kan därför ses som ett misslyckande i det avseendet att det bröt mot den svenska normen om bred politisk enighet i grundlagsfrågor. Det efterföljande halvsekle visar att delar av regeringsformen i 1974 års lydelse inte heller senare vann allmän acceptans. Tvärtom återkom de borgerliga partierna, när de hamnat i regeringsställning, till flera av de kontroversiella punkterna med ändringsförslag.

Beslutet om 1974 års regeringsform innebar att Socialdemokraterna kunde driva igenom stora delar av sitt författningpolitiska program. Men under det

därefter följande halvseklet har de borgerliga fått igenom sina uppfattningar och därmed tvingat Socialdemokraterna på reträtt.

Med några få undantag har Socialdemokraterna efter hand accepterat de grundlagsändringar som de borgerliga partierna initierade. Det gäller inte minst utvidgningen och förstärkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Socialdemokraterna har godtagit att domstolarnas ställning har stärkts, exempelvis genom utökad lagrådsgranskning. Socialdemokraterna motsatte sig visserligen utlandssvenskarnas vidgade rösträtt vid riksdagens första beslut men accepterade förslaget vid den andra och avgörande omröstningen.

Beslutet om en ny regeringsform 1974 illustrerar därför betydelsen av normen om bred politisk enighet. Ett så viktigt beslut som saknade en tillräckligt bred parlamentarisk bas fick aldrig den politiska förankring som krävs för en längre varaktighet. De frekventa grundlagsändringar som därefter följde blev ett sätt att i efterhand, till priset av mycket utredningsmöda, korrigera denna ursprungliga brist på konsensus. Först därefter fick Sverige en grundlag som kunde sägas vila på en bred politisk enighet.

Man kan nu i efterhand konstatera att det gångna halvseklet har varit en författningpolitiskt intensiv period. Det är ett inrikespolitiskt faktum att denna period också har präglats av blockpolitik. Strävan att uppnå en bred politisk enighet om grundlagsändringar har i praktiken vanligen handlat om att Socialdemokraterna har kommit överens med flera eller samtliga av de borgerliga partierna. Det var i början av 1970-talet som man kunde börja tala om ett mer samlat borgerligt block. Blockpolitiken i denna mening kan anses ha tagit slut i samband med Alliansens kollaps efter valet 2018 samt med valet 2022 och Tidöavtalet. Hur en bred enighet i författningsfrågor ska kunna uppnås i detta nya politiska landskap är en öppen fråga.

- 42 Mål C-64/16 Associacao Sindical dos Juizes Portugueses mot Tribunal Contas och mål C-216/18 PPU Minister for Justice and Equality.
- 43 Jämför Åhman (2011).
- 44 Se 93/94:KU21, s. 29.
- 45 Bernitz och Bernitz (2023).
- 46 Om svenska domstolar och förhandsavgöranden, se Bernitz (2021). Svenska domstolars skyldighet att lämna förhandsavgöranden anges dock numera i en särskild lag (2006:502) med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från EU-domstolen.
- 47 Wiklund uttryckte detta redan 1995 (s. 402): ”EG-rättens intensiva penetration av de nationella rättssystemens struktur har lett till en dramatisk förändring av den konstitutionella statusen hos nationella domstolar. [...] Den svenska konstitutionella tradition som hyllar folksuveränitetens och riksdagens primat kommer gradvis att förlora sitt inflytande.”
- 48 Hirschfeldt (2009), s. 146.
- 49 Prop. 2009/10:80, s. 119 f.
- 50 Se t.ex. Lysén (2020) s. 609. I anförut arbete skriver han: ”EKMR och EU-rätten utgör tillsammans den basala rättsliga plattformen för domstolsväsendet och domarnas ställning, där samtliga EU-stater är parter till EKMR. Den mer exakta utformningen byggd på de nämnda instrumenten varierar något mellan EU-staterna enligt inhemsk rättstradition; även hos många andra rättsstatsländer såsom USA återfinns också denna grundläggande rättsliga plattform.”
- 51 Jämför Eka m.fl. (2018), s. 429.
- 52 Dir. 2020:11 och Ju 2020:4, 2020 års grundlagskommitté. Se SOU 2023:13.
- 53 Dir. 2020:11, s. 6 ff.
- 54 Dir. 2020:11, s. 9 ff.
- 55 SOU 2023:12, s. 215 ff.
- 56 HFD 2017 ref. 53.
- 57 HD:s beslut den 22 december 2022 i mål Ö 5978-21.
- 58 Prop. 1978/79:195, s. 66.
- 59 Se bl.a. KU 1978/79:39, s. 13. KU angav att riksdagens bedömning skulle respekteras så länge den höll sig inom ramen för en möjlig grundlagstolkning.
- 60 Eka m.fl. (2018), s. 466 ff.
- 61 Prop. 2009/10:80, s. 147.
- 62 Se till exempel rättsfallen NJA 2014 s. 332 (Torne älv), NJA 2018 s. 753 (Parkfastigheten) och NJA 2021 s. 215 (Raplåten).
- 63 Tommy Möller skriver i ett kapitel i denna bok om judikaliseringen och dess innebörd.
- 64 Mattsson (2014), s. 587. Se betänkande avseende klimaträtt; SOU 2022:21.
- 65 UNECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.
- 66 Se 16 kap. 13 § MB.
- 67 Se SOU 2013:12.
- 68 Se t.ex. Wersäll (2014), s. 1–8.
- 69 Det gäller inte enbart att 2 kap. RF fått ökat genomslag i praktiken – Europarättens genomslag har också ökat, liksom i praktiken olika FN-konventioners betydelse (t.ex. FN:s konvention om barnets rättigheter).
- 70 Prop. 2017/18:186.
- 71 Se särskilt Lagrådets yttrande 2017-09-06.
- 72 Prop. 2017/18:186, s. 85 ff.
- 73 Se Aurora-målet som anhängiggjorts vid Nacka tingsrätt, Eriksson i SvD 2022-06-12, ”Unga tar juridiken som vapen – stämmer staten och Röttorp”, i SvD 2023-09-18, ”Allt är inte rättigheter”.
- 74 Se Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, 2021-07-06, Mål M 1579-20.
- 75 Promemoria: Regeringsprövning av kalkstenstakter i undantagsfall, M2021/01600, augusti 2021
- 76 Lagrådets yttrande 2021-09-16.
- 77 I beslut den 18 november 2021.
- 78 HFD 2022 ref. 50.
- 79 Punkten 16 i domen.
- 80 SOU 2023:12, s. 119.

Kapitel 11: Regeringsformens parlamentariska förankring

Synpunkter på innehållet har lämnats av bland andra Johan Hirschfeldt och Michele Micheletti.

- 1 Petersson (2009).
- 2 Anton (1969).
- 3 Johansson (1992).
- 4 Tingsten (1945).
- 5 RF 8 kap. 14 §.
- 6 Lutz (1994).
- 7 Lijphart (2012).
- 8 Ferejohn (1997); Lorenz (2005); Rasch & Congleton (2006); Elkins, Ginsburg & Melton (2009); Elkins & Melton (2015); Bucur & Rasch (2019); Albert (2019).
- 9 Bucur & Rasch (2019), s. 159.
- 10 Rasch & Congleton (2006); Ginsburg & Melton (2015); Bucur & Rasch (2019); Albert (2019).
- 11 SOU 2023:12, s. 173–174.
- 12 Se t.ex. MR-styrelsens inlägg på DN debatt 24/3 2018.
- 13 Schweiz ingår inte i sammanställningen i SOU 2023:12, men enligt den schweiziska författningens artikel 195 krävs både folkets och kantonernas samtycke (alltså i en folkomröstning) för att en författningsändring ska få laga kraft.
- 14 Noga räknat finns *möjligheten* att ändra grundlagen utan krav på kvalificerad majoritet även i Frankrike och Italien, men i det franska fallet krävs då en folkomröstning, och i det italienska kan en folkomröstning i så fall framtvingas om minst en femtedel av ledamöterna i någon av kamrarna, 500 000 väljare eller fem regionala råd

NOTER

- så kräver. Se SOU 2023:12, s. 160–162.
- 15 Rasch & Congleton (2006), s. 331.
- 16 I Finland och Estland finns samtidigt möjligheten till en procedur för brädslande ändringar, som inte kräver mellanliggande val men i gengäld ett förhöjt krav på kvalificerad majoritet.
- 17 RF 8 kap. 16 §.
- 18 De svenska ändringsreglerna är ämne för ett pågående forskningsprojekt under ledning av Mikael Ruotsi vid Uppsala universitet: ”Grundlagen som ett värn för demokrati och rättsstatliga principer: regler om ändring av grundlag och möjligheter till rättslig kontroll.”
- 19 Ginsburg & Melton (2015), s. 699.
- 20 Albert (2019), s. 110–119.
- 21 Dir. 2021:80.
- 22 SOU 1963:17, s. 29.
- 23 SOU 1967:26, s. 96.
- 24 SOU 1975:75, s. 52.
- 25 Dir. 1984:23, återges i SOU 1987:6, s. 306 f.
- 26 Prop. 1987/88:22.
- 27 Prop. 1994/95:100, 2.1 Grundlagsfrågor m.m.
- 28 Prop. 1993/94:114; för en snarlik formulering se prop. 1993/94:115.
- 29 Dir. 1999:71, beslut vid regeringssammanträde den 2 september 1999.
- 30 Dir. 2000:21, beslut vid regeringssammanträde den 16 mars 2000.
- 31 Kommittéhandboken Ds 2000:1, s. 10. Förordet är daterat oktober 1999.
- 32 Dir. 2004:96.
- 33 Dir. 2011:97.
- 34 Dir. 2014:90.
- 35 Dir. 2020:11.
- 36 Dir. 2020:30.
- 37 Dir. 2021:80.
- 38 Dir. 2023:83.
- 39 SOU 1967:26, s. 96.
- 40 Prop. 1993/94:115, s. 6.
- 41 Dir. 2004:96.
- 42 SOU 2001:19, s. 316.
- 43 Bet. 2000/01:KU11, rskr. 2000/01:149, dir. 2004:96.
- 44 Bet. 2000/01:KU11, rskr. 2000/01:149, dir. 2004:96.
- 45 Bet. 2017/18:KU36, SOU 2023:12, s. 105.
- 46 Bet. 2003/04:KU13, dir. 2004:96.
- 47 Dir. 2004:96, SOU 2008:125.
- 48 Nilsson (2023), s. 18 (Hirschfeldt) och s. 21 (von Sydow).
- 49 Nilsson (2023), s. 16.
- 50 Nuder (2008), s. 180; Blomgren (2011), s. 275.
- 51 Nilsson (2023), s. 16.
- 52 Dir. 2023:83.
- 53 SOU 1967:26, s. 240 ff.
- 54 KU 1968:20.
- 55 Prot. AK 1968:27, s. 114.
- 56 von Sydow (1989), s. 249, not 19.
- 57 Prot. AK 1969:6, s. 17.
- 58 SOU 1972:15.
- 59 KU 1973:26.
- 60 Prot. 1973:112.
- 61 Prot. 1974:30, s. 63.
- 62 ”Våra grundlagar”, information från justitiedepartementet, 1974.
- 63 Prot. 1974:30, s. 51.
- 64 Prot. 1974:30, s. 83.
- 65 Prot. 1974:30, s. 139.
- 66 SOU 2008:125.
- 67 Blomgren (2011), s. 276–277.
- 68 Blomgren (2011), s. 277.
- 69 SOU 2007:85, s. 97.
- 70 Blomgren (2011), s. 279.
- 71 Blomgren (2011), s. 280–281.
- 72 Nilsson (2023), s. 48.
- 73 Nilsson (2023), s. 25 och 49.
- 74 SOU 2008:125, s. 4.
- 75 Prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19.
- 76 Bet. 2010/11:4, s. 12.
- 77 SOU 2023:12, s. 611–614.
- 78 Det är något (men bara något) vanligare med voteringar (i stället för acklamation) kring vilande beslut (71,1 procent) jämfört med slutliga beslut (66,7 procent).
- 79 KU 1975/76:56; RD prot. 1975/76:150.
- 80 KU 1977/78:36.
- 81 Även om vi här har utelämnat ändringar av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen framgår av sammanställningen i SOU 2023:12, bilaga 3, att något motsvarande aldrig inträffat ifråga om ändring av dessa grundlagar heller.
- 82 Mot. 1991/92:K201 av Bertil Fiskesjö m.fl. (C) och 1991/92:K222 av Gudrun Norberg (FP).
- 83 Bet. 1992/93:KU05.
- 84 Prot. 1992/93:31.
- 85 Prot. 1992/93:31.
- 86 Bet. 1994/95:KU8.
- 87 Prot. 1994/95:28.
- 88 SOU 2020:45, s. 375.
- 89 von Neumann & Morgenstern (1953); Riker (1962).
- 90 Axelrod (1970); De Swaan (1973).
- 91 Hermerén (1970); van Roozendaal (1990; 1992).
- 92 Tsebelis (2002).
- 93 RF 2 kap. 22 §.
- 94 RF 4 kap. 12 §.
- 95 RF 8 kap. 14 §.
- 96 SOU 2023:12, s 189 ff.

Kapitel 12: En regeringsform även för orostider?

- 1 Se för översikter Hirschfeldt (2020), Hirschfeldt & Petersson (2020) och SOU 2023:75. Texten i detta kommittébetänkande har under min ledning utarbetats av kommitténs sekreterare kanslirådet Johan Jansson och hovrättsassessorn Agnes Morin. Jag är för arbetet

- Lysén, Göran (2020). "Om hur de svenska domstolarna blev självständiga – eller om hur det egentligen var och senare blev". *SvJT*, s. 605–629.
- Mattson, Dag (2014). "Domarnas makt – domarrollen i ett nytt rättsligt landskap". *SvJT*, s. 587–595.
- Mellbourn, Anders (red.) (2017). *Hoten mot rättsstaten i Europa*. Premiss förlag.
- Sterzel, Fredrik (2002). "Ett kvartssekel efter det 'författningslösa halvseket': Har Sverige nu en författning?", i Smith, Eivind (red.), *Grundlagens makt – Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. SNS förlag, s. 77–98.
- Södersten, Anna (2017). *EU och hoten mot rättsstaten*. Sieps, 2017:11 epa.
- Wersäll, Fredrik (2014). "En offensiv Högsta domstol – Är det dags för maktindelning?". *SvJT*, s. 1–8.
- Åhman, Karin (2012). *Normprövning*. Norstedts Juridik, Röda serien.
- Åhman, Karin (2023). *Regeringsformen och europarätten*. Norstedts Juridik, Röda serien.
- Rättsfall**
- NJA 2014 s. 332; NJA 2018 s. 753; NJA 2021 s. 215.
- HD:s beslut den 22 december 2022 i mål Ö 5978-21.
- HFD 2017 ref. 53; HFD 2022 ref. 50.
- Mark- och miljööverdomstolens mål den 6 juli 2021 i mål M 1579-20.
- Grzeda mot Polen, Europadomstolens dom den 15 mars 2022.
- EU domstolens dom: C 2023:442, den 5 juni 2023.
- Övrigt**
- Bornemann, Jens (2023). Snippadomen: "HD vill ha svar om snippadomen". *SvD*, 24 mars.
- Elaf, Ali (2021). Lillahjärtatragedin: "Detta ska inte ske igen". *SvD*, 21 oktober.
- Eriksson, Sofia (2022). "Unga tar juridiken som vapen – stämmer staten". *SvD*, 12 juni.
- Hedlund, Tomas (2023). "Oscar Sjöstedt (SD) om Eksjö tingsrätts utvisningsdom". *Bulletin-TV*, 23 mars.
- Melin, Mats & Lindskog, Stefan (2023). "Domstolarna bör vara den tredje statsmakten". *SvD Debatt*, 17 augusti.
- Röttorp, Paula (2023). "Allt är inte rättigheter". *SvD*, 18 september.
- Styrman, Agneta (2023). "Israel: regeringsattack mot rättsstaten". *Utrikesmagasinet*, Utrikespolitiska institutets nättidning, 16 januari.
- Svanberg, Elin (2022). Påskkravalerna: "Utspelet kritiserar: 'Mycket olämpligt'". *SvD*, 29 december.
- "Fördragsbrott att ge polska domare sämre anställningstrygghet". *Lag och Avtal* 4/2023.
- Kapitel 11: Regeringsformens parlamentariska förankring**
- Albert, Richard (2019). *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Anton, Thomas J. (1969). "Policy-making and political culture in Sweden". *Scandinavian Political Studies*, old series, vol. 4.
- Axelrod, Axel (1970). *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Blomgren, Magnus (2011). "De politiska partierna och författningen". *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 113, nr 3.
- Bucur, Cristina & Bjørn Erik Rasch (2019). "Institutions for amending constitutions", i Roger Congleton, Bernard Grofman & Stefan Voigt, red., *The Oxford Handbook of Public Choice*, vol. 2. Oxford: Oxford University Press.
- De Swaan, Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier.
- Elkins, Zachary & Tom Ginsburg, James Melton (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elkins, Zachary & James Melton. 2015. "Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty". *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, nr 3.
- Ferejohn, John (1997). "The politics of imperfection: the amendment of constitutions". *Law & Social Inquiry*, vol. 22, nr 2.
- Ginsburg, Tom & James Melton (2015). "Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty". *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, nr 3.
- Hermerén, Henrik (1970). "Regeringsbildningen i vissa västeuropeiska länder", i *Riksdagsgrupperna. Regeringsbildningen*. SOU 1970:16.
- Johansson, Jan (1992). *Det statliga kommittéväsendet: Kunskap, kontroll, konsensus*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Lijphart, Arendt (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Andra upplagan. New Haven: Yale University Press.
- Lorenz, Astrid (2005). "How to measure constitutional rigidity: four concepts and two alter-

REFERENSER

- natives". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 17, nr 3.
- Lutz, Donald (1994). "Towards a theory of constitutional amendment". *American Political Science Review*, vol. 88, nr 2.
- Neumann, John von & Oskar Morgenstern (1953). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Nilsson, Torbjörn, red., (2023). *Grundlagsutredningen i vittnesbåset*. Vittnesseminarium på riksdagshuset 15 mars 2023. Stockholm: Stiftelsen Riksbanken jubileumsfond.
- Nuder, Pär (2008). *Stolt men inte nöjd. En kärleksförklaring till politiken*. Stockholm: Norstedts.
- Petersson, Olof (2009). "Den svenska pragmatismen", i *Rätt grönt. Vänbok till Lennart J. Lundqvist*. Göteborg Studies in Politics, 120, Göteborgs universitet.
- Rasch, Björn Erik & Roger Congleton (2006). "Amendment procedures and constitutional stability", i Roger Congleton & Birgitta Swedeborg, red., *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*. Cambridge: MIT Press.
- Riker, William (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Roozendaal, Peter van (1990). "Centre parties and coalition cabinet formations: A game theoretic approach". *European Journal of Political Research*, vol. 18, nr 3.
- Roozendaal, Peter van (1992). "The effect of dominant and central parties on cabinet composition and durability". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 56, nr 2.
- SOU 1963:17. *Sveriges statskick, Del 2 Motiv. Förslag till regeringsform*. Författningsutredningen 6.
- SOU 1967:26. *Partiell författningsreform*. Betänkande av Grundlagberedningen.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*. Betänkande av Grundlagberedningen.
- SOU 1975:75. *Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen*. Betänkande av 1973 års fri- och rättighetsutredning.
- SOU 1987:6. *Folkstyrelsens villkor*. Betänkande av Folkstyrelsekommittén.
- SOU 2001:19. *Vissa grundlagsfrågor*. Delbetänkande av 1999 års författningsutredning.
- SOU 2007:85. *Olika former av normkontroll: expertgruppsrapport*. Grundlagsutredningens rapport 8.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2020:45. *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten*. Betänkande av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté
- SOU 2023:12. *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*. Slutbetänkande av 2020 års grundlagskommitté.
- Tingsten, Herbert (1945). *Demokratiens problem*. Stockholms högskolas populärvetenskapliga föreläsningsserie, 1. Stockholm: Norstedts.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Kapitel 12: En regeringsform även för orostider?**
- Bet. 2005/06:KU8. *Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvägskatastrofen 2004*. Betänkande av konstitutionsutskottet.
- Bet. 2009/10:KU10. *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*. Betänkande av konstitutionsutskottet.
- Bet. 2019/20:SoU20. *Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*. Betänkande av socialutskottet.
- Bet. 2019/20:CU26. *Tillfälliga åtgärder för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor*. Betänkande av civilutskottet.
- Bet. 2020/21:KU20. *Granskningsbetänkande*. Betänkande av konstitutionsutskottet.
- Bet. 2021/22:KU35. *Riksdagens arbetsformer*. Betänkande av konstitutionsutskottet.
- Dir. 2022:89. *En ändamålsenligt statlig samverkan med kommuner och regioner*. Regeringens kommittédirektiv.
- Dir 2023:51. *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*. Regeringens kommittédirektiv.
- Eka, Anders m.fl. (2018). *Regeringsformen – med kommentarer*. Andra upplagan. Stockholm: Karnov Group. Även i Lexino (databas).
- Fichtelius, Erik & Petersson, Olof (2022). *Public service vid höjd beredskap*. www.olofpetersson.se/Fichtelius_Petersson_PS-2022.pdf
- Friberg, Lennart (1973). *Styre i kristid: Studier i krigsförvaltningens organisation och struktur 1939–1945*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Hirschfeldt, Johan (2020). "Svensk krishantering I fredstid". *Svensk Juristtidning* nr 10.
- Hirschfeldt, Johan & Petersson, Olof (2020). *Rättsregler i kris*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Holmberg, Erik m.fl. (2012). *Grundlagarna*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Khakee, Anna (2023). "Grundlagar i orostider: beredskapsreglering i ett europeiskt