

# FUNDA— KONSTITUTIONELLA UTMANINGAR I FÖRÄNDRINGENS TID

RED. JENNY BJÖRKMAN

fri tanke

ANTOLOGI

# MENTALA

# FRÅGOR

Shirin Ahlbäck Öberg

Ludvig Beckman

Johan Hirschfeldt

Anna Jonsson Cornell

Johannes Lindvall

Jan Teorell

Henrik Wenander

# Författarpresentationer

JAN TEORELL är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet.

ANNA JONSSON CORNELL är professor i komparativ konstitutionell rätt vid Uppsala universitet.

JOHAN HIRSCHFELDT är jurist. Han var justitiekansler 1992–1996 och hovrättspresident i Svea hovrätt 1996–2007.

LUDVIG BECKMAN är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet.

SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG är professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Hon var ledamot i den svenska Corona-kommissionen 2020–2022.

HENRIK WENANDER är professor i offentlig rätt vid Lunds universitet.

JOHANNES LINDVALL är professor vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

# Innehåll

Förord av Jenny Björkman ..... 7

## GRUNDLAGSÄNDRINGAR

1. Jan Teorell: Hur svårt ska det vara? ..... 13
2. Anna Jonsson Cornell: En skiktad modell ..... 29

## YTTRANDEFRIHETEN

3. Johan Hirschfeldt: Det rättsliga perspektivet..... 47
4. Ludvig Beckman: Fri åsiktsbildning  
och offentligt förnuft..... 69

## FÖRVALTNINGSMODELLEN

5. Shirin Ahlbäck Öberg: Konstitutionell  
pragmatism..... 87
6. Henrik Wenander: Myndigheternas självständighet  
och förbudet mot ministerstyre ..... 105

## FÖRFATTNINGSPATRIOTISM

7. Johannes Lindvall: Medborgarna och  
författningen ..... 123
8. Anna Jonsson Cornell: Den som söker  
skall finna..... 135

Efterord av Ida Karkiainen och Erik Ottoson..... 151

# Förord

VAD SPELAR KONSTITUTIONEN för roll? Varför ska man överhuvudtaget bry sig om vår författning?

Länge var konstitutionella frågor inte särskilt intressanta för andra än en liten klick jurister och statsvetare. Så är det inte längre. Eller så borde det i alla fall inte vara. Utvecklingen i Europa och världen i övrigt har visat på vikten av att diskutera det regelverk som styr det politiska beslutsfattandet, det vill säga de konstitutionella frågorna. Frågorna är faktiskt fundamentala för vår demokrati.

I tider när autokratier ökar, förhållandena mellan partierna förändras och själva samhället också omdanas på olika sätt, inte minst genom tekniska innovationer, finns det all anledning att diskutera frågor som rör författningen och regelverket för det politiska beslutsfattandet. I länder ganska nära oss, som Ungern och Polen, har konstitutionella förändringar genomförts snabbt och fått stora konsekvenser. På andra sidan Atlanten diskuteras författningen oftare. Förståelsen för att konstitutionella frågor är avgörande för samhällets utformning är möjligen mer utbredd där.

I Sverige utgörs författningen av våra fyra grundlagar: regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och successionsordningen. Riksdagsordningen som reglerar riksdagens arbetsformer intar sedan 1974 en mellanställning mellan vanlig lag och grundlag.

Även här har vi under senare tid sett en rad konsekvenser av att saker och ting har förändrats – nya partier och nya konfliktlinjer har till exempel gjort det svårare att bilda regering. Den nya tekniken har påverkat fri- och rättigheter vi tagit för givna. Gamla regler för hur regeringar tillsätts och avsätts har förändrats, ibland genom regelrätta beslut, ibland bara genom förändringar av praxis. Dessutom har EU-inträdet påverkat vår författning, förvånande nog utan att det diskuterats särskilt mycket. Inte sällan har makten förskjutits från riksdag till regering – trots att all offentlig makt enligt vår grundlag utgår från folket, som det så högtidligt heter i regeringsformens första paragraf.

Man kan peka på fler förändringar som skett under de senaste decennierna. En ökad juridikalisering, fler tjänstemän i Regeringskansliet, snabbare statliga utredningar och nya processer för budgetprocessen är några exempel. Liksom att yttrandefriheten stundtals blivit en del av kulturkriget.

Allt detta har gjort det angeläget att diskutera frågorna. Politiker, jurister, statsvetare, historiker, förvaltningsvetare med flera behöver vara med i en sådan diskussion – i synnerhet i ett land som Sverige, som saknar ett eget fält eller en egen disciplin för konstitutionella studier. Sedan två år tillbaka har Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond satt samman en sådan grupp av forskare och praktiker för att analysera och fördjupa sig i de grundläggande frågor som rör författningen. Den här boken är tillkommen som en följd av de diskussioner som förts i gruppen.

Syftet har varit att peka på några bärande konstitutionella frågor som i dag sysselsätter både praktiker (som politiker och beslutsfattare) och forskare, men som också kommit att intressera en allt större del av allmänheten. Många av dessa frågor reser en rad målkonflikter. Ska det till exempel vara lättare

eller svårare att ändra en grundlag än det är i dag i Sverige? Det finns goda argument både för att göra det enklare och mer komplicerat, och i balansen mellan olika avvägningar spelar de enskilda individernas ställningstaganden en stor roll.

När samtalsklimatet blir mer polariserat och många hemfaller åt att »vinna« debatten och därmed inte ens försöker se berättigade invändningar, riskerar man att navigera fel i den här typen av frågor. Syftet med de här korta artiklarna är att styra förbi den typen av bränningar och grund. Genom att låta forskare med olika perspektiv och från olika discipliner argumentera och behandla liknande teman ska det förhoppningsvis bli tydligare och enklare för läsarna såväl som medborgarna att närma sig de mångbottnade men fundamentala konstitutionella frågorna.

Här skriver juristen Anna Jonsson Cornell och statsvetaren Jan Teorell just om och varför det bör vara lättare respektive svårare att ändra grundlagen – båda positionerna är rimliga, men för med sig skilda problem och utmaningar. Utmaningar som dessutom ser lite olika ut för en jurist och för en statsvetare.

Yttrandefriheten som också blivit allmänt diskuterad under senare år behandlas av statsvetaren Ludvig Beckman och juristen Johan Hirschfeldt. Ändringar i yttrandefriheten påverkar grundläggande rättigheter, och det finns all anledning att belysa dem ur både rättsliga och statsvetenskapliga perspektiv. Här finns dessutom en historia att ta hänsyn till. Författningar har i Sverige liksom i många andra länder vuxit fram, och därför spelar traditioner och historien ofta en roll för hur det i praktiken går att förändra en författning.

Coronapandemin gav allmänheten konkreta inblickar i den viktiga roll som förvaltningen spelar i ett land och det utrymme som finns för myndigheter att agera. I Sverige är det förbjudet med ministerstyre – så är det inte överallt. Men är det

inte rimligt att låta ministrar ta ansvar i högre grad? I varsitt kapitel om förvaltningen och hur den ska styras och organiseras, samt vad olika styrmodeller leder till, skriver juristen Henrik Wenander och statsvetaren Shirin Ahlbäck Öberg om förvaltningspolitiken och ministerstyre. De tar dessutom upp frågan om hur regler och konstitutionen kan ändras genom praxis – vilket faktiskt händer, trots att reglerna för konstitutionen vanligen är strikt reglerad.

Slutligen skriver statsvetaren Johannes Lindvall och Anna Jonsson Cornell om fördelar och nackdelar med det som kallas författningspatriotism. Det handlar om huruvida det går att använda författningen, för svensk del framför allt grundlagens portalparagraf, i syfte att samla och ena en nation och en befolkning. I förlängningen påverkar det vad det innebär att vara medborgare och hur alla vi som bor här kan känna gemenskap. I en samtid när medborgarskapsfrågor och identitet åter är på tapeten berör de något mycket aktuellt.

Det finns alltså en rad anledningar att bry sig om konstitutionen, som berör oss alla. Där sätts spelreglerna som formar politiken och samhället vi lever i.

*Jenny Björkman, redaktör  
och samverkansdirektör, RJ*

# GRUNDLAGSÄNDRINGAR



# Hur svårt ska det vara?

Jan Teorell

SKA DET VARA svårt att ändra en grundlag? Åtminstone svårare än att ändra en lag, verkar vara en vedertagen uppfattning. En grundlag ska fungera som en lag över lagarna. Den ska definiera ett lands styrelseskick och reglera dess grundläggande politiska institutioner – såsom den lagstiftande, verkställande och dömande makten – och dessas respektive maktbefogenheter. Den innehåller även ofta en förteckning över de grundläggande fri- och rättigheter man åtnjuter som medborgare i det politiska samfund författningen omfattar.

Eller för att använda en vanligt förekommande metafor: om politiken är ett spel anger grundlagen spelets regler. Dessa regler, är tanken, ska inte kunna ändras alltför lättvindigt.

Dels kräver grundlagsändring eftertanke. Det får inte gå för fort. Argument för och emot alternativa förslag måste få brytas mot varandra, och vissa av dessa kan kräva grundliga undersökningar. Dels vill man undvika att en tillfällig majoritet driver igenom grundlagsändringar som kan hota minoriteters intressen. Vid varje enskild tidpunkt finns grupper i samhället som kan tänkas vinna på en viss grundlagsändring och andra som kan förlora. En hastigt uppblossande opinion för grundlagsförändring i någon specifik riktning bör därför stöta på patrull eller åtminstone bromsas av mekanismer som tar tillvara på även de oliktankande mindretalets intressen.

Samtidigt får det inte bli *för* svårt att ändra en grundlag. Ingen grundlag, hur snillrikt utformad den än är, kan ta höjd för alla framtida eventualiteter. Ny information tillkommer, kanske om sådant i grundlagen som fungerar sämre än väntat. Omständigheterna växlar, teknologiska landvinningar sker, världsordningar förändras. Nya idéer och värderingar växer fram, och slår dessa tillräckligt starkt rot i ett samhälle är det rimligt att ändra grundlagen så att dessa nya idéer tas i beaktande. En fullständigt rigid grundlag, som aldrig kan ändras, riskerar att bli en obsolet grundlag, som inte längre tillämpas. Alternativt: riskerar att behöva ersättas med en helt ny grundlag (vilket kan ses som den mest radikala av alla grundlagsförändringar).

Alla borde således kunna vara överens om att det ska finnas en viss tröghet i reglerna för hur man ändrar en grundlag. Men denna tröghet får inte bli för stor. Grundlagsregler måste vara flexibla – men inte heller denna flexibilitet får bli för stor. Det ska med andra ord vara *lagom* svårt att ändra grundlagen. Men hur svårt är lagom?

Denna fråga går knappast att besvara på ett principiellt plan. Däremot kan man diskutera reglerna för hur en *viss* grundlag kan ändras och utifrån detta resonera om argument för och emot att tröskeln för grundlagsändring bör höjas eller sänkas. Detta är syftet med denna text. Närmare bestämt är det de i dag gällande reglerna för ändring av svensk grundlag som ska läggas under lupp.

## Att ändra svensk grundlag

Huvudregeln för att ändra svensk grundlag är två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val. Beslutet fattas enligt

riksdagens ordinarie beslutsregel: att ett förslag, som först ska ha beretts i ett utskott, antas om de närvarande riksdagsledamöterna har fler röster för än emot. Frånvarande ledamöter eller ledamöter som avstår vid omröstningen påverkar inte utfallet. Men vid grundlagsändring lägger man alltså till detta med att beslutet måste fattas vid två tillfällen med ett mellanliggande val. Detta val kan vara ett ordinarie val eller ett extraval.

Det finns även ett annat sätt att ändra svensk grundlag – eller, rättare sagt, att förhindra ändringen av svensk grundlag. Denna alternativa regel, som ännu aldrig utnyttjats, innebär att en tredjedel av riksdagens ledamöter kan besluta att en folkomröstning om ett grundlagsändringsförslag ska hållas samtidigt som det mellanliggande riksdagsvalet. Om en majoritet av väljarna då röstar emot det vilande förslaget faller det (givet att denna majoritet samtidigt utgör mer än hälften av dem som röstat i riksdagsvalet). I annat fall tar den nyvalda riksdagen upp det vilade förslaget till en andra prövning enligt huvudregeln.

Hur står sig dessa regler vid en internationell jämförelse – är det lättare eller svårare att ändra svensk grundlag än i andra jämförbara länder? Detta visar sig vara en förvånansvärt svår fråga att besvara. Lite tillspetsat kan man säga att alla författningar har sina unika regler för författningsändring, och dessa regler är ofta svåra att jämföra med varandra. Ett beslut av den lagstiftande församlingen krävs i princip alltid, men vissa länder kräver vid detta beslut enkel majoritet (som i Sverige), andra absolut majoritet (så att ett visst närvarokrav stipuleras), i andra fall olika grader av kvalificerad majoritet. Vissa länder med tvåkammerssystem kräver i sin tur att båda kamrarna fattar beslutet, andra länder med en president som statschef att även denne godkänner. Ibland räcker det med ett beslut, i andra fall krävs flera likalydande beslut, och i vissa av dessa krävs (som i Sverige) att åtminstone ett av besluten föregås av ett val. I en

del länder krävs en obligatorisk folkomröstning i samband med grundlagsändring. Slutligen finns det i flera länder mer än ett sätt att ändra grundlagen på, eller olika sätt att ändra olika delar av grundlagen på. Vissa författningar har till och med så kallade »evighetsklausuler« som anger vilka paragrafer i grundlagen som aldrig går att ändra (med mindre än att hela författningen byts ut).

Om vi begränsar diskussionen till dagens medlemsländer i EU plus Island, Norge och Schweiz, och håller oss till respektive lands normalförfarande, kan dock vissa jämförelser ändå göras. Med det svenska systemet som utgångspunkt finns tre saker som kan variera. För det första huruvida beslutet kräver enkel eller kvalificerad majoritet. För det andra huruvida krav finns på två likalydande beslut med mellanliggande val. Och för det tredje huruvida grundlagsändring endast kan genomföras efter en obligatorisk folkomröstning.

Det svenska systemet, med enkel majoritet och mellanliggande val, finns även på Island och i Danmark, men eftersom det danska systemet dessutom innehåller krav på obligatorisk folkomröstning är det i själva verket ett helt eget system. Enkel majoritet *utan* mellanliggande val tillämpas på Irland och i Schweiz, men även där krävs – precis som i Danmark – obligatorisk folkomröstning. Eftersom krav på obligatorisk folkomröstning får betraktas som en högre tröskel för grundlagsändring än frånvaro av ett sådant krav, kan vi alltså så långt konstatera att det endast är på Island som det är lika lätt (eller svårt) att ändra grundlag som i Sverige.

Kvalificerad majoritet (vid åtminstone det ena beslutet) *och* mellanliggande val gäller i Finland, Norge, Spanien, Grekland, Nederländerna och Belgien. Eftersom dessa båda regler i kombination rimligen får anses göra det svårare att ändra grundlag än om någon av dem tillämpas var för sig får vi här alltså, precis

som i Danmark, Irland och Schweiz, konstatera att det utifrån regelverket är svårare att ändra grundlag än i Sverige.

Men vad gäller då i övriga 19 EU-länder? I denna grupp, som alltså är den dominerande på kontinenten, krävs kvalificerad majoritet vid beslutet men *inte* ett mellanliggande val. Innebär det en högre tröskel för att ändra grundlag än det svenska systemet? Den frågan går tyvärr inte att besvara. Det bör här inskräpas att kravet på mellanliggande val inte bara är en tidsfördröjande mekanism i syfte att skapa besinning och eftertanke. Sådana förekommer nämligen i flera länder, till exempel genom krav på två läsningar av parlamentet innan författningsändringen kan klubbas igenom. Men ett mellanliggande val är inte bara en tidsfrist eftersom det kan förändra majoritetsförhållandena i riksdagen. Och detta är självklart något som framåtblickande politiska aktörer tar i beaktande – särskilt om utgången av valet är ovisst.

Anta exempelvis att ett lands politiska system domineras av två block, vi kan kalla dem ett vänsterblock och ett högerblock, och att dessa alternerar vid makten. Vid varje enskild tidpunkt måste då det regerande blocket, om det vill ändra författningen, ta hänsyn till att ett vilande författningsändringsförslag även måste godkännas av majoriteten efter nästa val – och denna majoritet kan vara en annan än den nuvarande. Detta skapar ett starkt incitament för att samtala och förhandla med det andra blocket redan innan det första förslaget till författningsändring läggs på riksdagens bord. Annars är ju risken stor att det aldrig blir verklighet.

Man kan alltså säga att ett mellanliggande val framtvingar ett underförstått krav på kvalificerad majoritet. Därmed går det inte att säga vilket av de två systemen – enkel majoritet med mellanliggande val eller kvalificerad majoritet utan mellanliggande val – som innebär störst tröghet för författningsändring.

Det angivna exemplet liknar som torde framgå det svenska politiska systemet under de 50 år som förlöpt sedan vi 1974 antog vår nuvarande författning (dvs. vår regeringsform). Därmed går det inte heller att säga att svensk grundlag är svårare eller lättare att ändra än vad som är normalfallet på kontinenten.

### Argumenten för att försvåra grundlagsändring

Men det finns röster som höjts för att vi bör göra det svårare att ändra svensk grundlag. I korthet kan sägas att två argument har framförts. Det ena är ett empiriskt påstående om att det är (relativt) enkelt att ändra svensk grundlag. Det andra är ett principiellt värnande om demokratin. Tankefiguren går ut på att de svenska reglerna för grundlagsändring möjliggör för illasinnade krafter att enkelt och på kort tid – i grundlagsenlig form – avskaffa den svenska folkstyrelsen.

Startskottet för detta argumentationspar avlossades i en debattartikel författad av styrelsen för Stiftelsen för oberoende granskning av mänskliga rättigheter i Sverige (MR-stiftelsen) i mars 2018. Redan den braskande rubriken (som dock artikelförfattarna inte ska klandras för) slog an tonen: »Orimligt lätt att rösta bort den svenska demokratin«. En selektiv utblick drev sedan hem den empiriska poängen: i Finland krävs min-sann kvalificerad majoritet (i det andra beslutet) för att ändra grundlagen, och i Tyskland skyddas (bland annat) demokratin av den tyska efterkrigsförfattningens evighetsklausul. I Norge, slutligen, stipulerar författningen att grundlagsändringar inte får strida mot grundlagens anda. Inget av detta återfinns i den svenska grundlagen. Detta svaga svenska skydd för grundlagsändringar, menade artikelförfattarna, kan nu utnyttjas av en »populistisk enkel majoritet i riksdagen« som genom ett snabbt