

SVERIGES KONSTITUTIONELLA URKUNDER, 1999 (utgiven inom SNS författningsprojekt), 453 s. Med Nils Stjernquists inledning Land skall med lag byggas - Sveriges författningshistoria

Som recensent av denna urkundssamling, som ju till innehållet talar väl för sig själv och därför inte lämpar sig för någon egentlig recension vill jag sätta ett magistralt men fint motto:

"Grundsatsen för allt konstitutionellt regemente, för allt civilt framåtskridande, för all lagbunden både styrelse och frihet. Det är: lydnad för gällande lag, men öppen rätt att fordra en bättre och en fri diskussion om medlen därtill."

Erik Gustaf Geijer, Litteratur-Bladet 1838

Ja, den grundsatsen har fortfarande giltighet. Den konstitutionella debatten har nu vaknat till liv i Sverige igen efter en rätt lång törnosasömn. Debatten har blivit ganska bred. En hel del medborgare deltar i den men den domineras av politiker, statsvetare, jurister och journalister. Begrepp som folkstyre, maktodelning och konstitutionalism ser man nu nästan dagligen i spalterna. Men också det ökade historieintresset och insikten att tidens frågor bäst ses i utvecklingsperspektiv hör millennieskiftet till.

Vi har med det nya millenniets inträde fått en ny samling av svenska konstitutionella texter genom tiderna. Den förra samlingen kom ut år 1891 och finns nog inte kvar som handbokslitteratur i så värst många bokhyllor. Den nya boken är därför särskilt välkommen. Den ger en praktisk tillgång till viktiga referenser och vidgar perspektiven. När alla talar om Axel Oxenstierna som den svenska förvaltningsmodellens fader kan det ju vara bra att själv kunna syna påståendet i sömmarna och helt enkelt gå till källan, 1634 års regeringsform. Den texten finns mycket riktigt med bland urkunderna i boken. Avtrycken av Locke och Montesquieu är mindre tydliga i svenska konstitutionella texter men också de kan låta sig anas.

I Sverige har den konstitutionella historiska utvecklingen knappast varit central i vår uppfattning av vad som är Sveriges historia - varken Heidenstam, Grimberg, Englund eller Lindqvist har haft någon större ambition att inspirera läsarna i den delen. Herlitz' mycket detaljerade och Andréns översiktliga böcker ingick under mina studieår i ämnet rättshistoria.¹ Men inte heller deras arbeten eller statsvetarnas och fackhistorikernas intensiva vetenskapliga diskussion om detta område har väl livat sinnena hos en bredare läsekrets. Ändå innehåller den svenska konstitutionella historien båda glansfulla och mindre ärorika inslag. Där finns både dramatik och en principiell diskussion. Forskarnas uppfattningar har brutit sig livligt bl.a. i frågan om 1809 års statskick skall anses inspirerad av tidens ideologiska strömningar eller vilar på inhemsk grund. Pontus Fahlbeck formulerade den nationella linjen år 1910 med orden att 1809 års regeringsform är Sveriges historia omsatt i lagparagrafer, den mogna frukten av de närmaste föregående århundradenas inre och yttre erfarenheter och ytterst av svenska folkets hela utveckling.²

¹ Sveriges konstitutionella urkunder innehåller en fyllig förteckning över grundlagseditioner och litteratur. Här är en ytterligare hänvisning: Nils Andréns, Från kungavälde till folkstyre, 1966. En aktuellare översikt finns i Stig Hadenius, Riksdagen En svensk historia, 1994.

² Pontus Fahlbeck, Regeringsformen i historisk belysning, 1910. Om denna diskussion se vidare bl.a. Carl Arvid Hessler, Regeringsformen och den utländska doktrinen, i 1809 års regeringsform, Minnesskrift till 150-årsdagen den 6 juni 1959, 1959 och Rolf Karlbom, Bakgrunden till 1809 års regeringsform, 1964.

Det brukar sägas att konstitutioner ofta föds i omvälvande situationer och att de bär prägeln av sin dramatiska tillkomst. Vi tänker kanske inte på att sådant var läget även i Sverige både 1719 och 1809. Men i några andra länder har konstitutionen fått bli en del av nationens och medborgarnas självbild. Det har då funnits krafter som velat lägga konstitutionen i öppen dag inför medborgarna. Låt mig ge ett par exempel.

Den som reser med bil på E 6:an från Oslo kommer efter 45 minuter till de stora vägskyltarna vid Eidsvoll som inbjuder till turistbesök i Eidsvollbyggningen där stiftelsen Eidsvoll 1814 — Rikspolitisk senter presenterar norsk konstitutionell historia. Det går också att resa dit virtuellt, se <http://www.museumsnett.no/eidsvoll-1814/>. Vill man sedan läsa 1814 års grundlov i dess ursprungliga fortfarande rätt litet förändrade innehåll så hittar man den jämte den aktuella lydelsen på adressen <http://www.stortinget.no>.³

I centrala Washington DC avspeglas konstitutionen i stadsbilden. Maktindelningens byggnader ligger runt the Mall med nationens minnesmärken över namn som Washington, Jefferson, Lincoln och Roosevelt, se om inte i verkligheten så på den nationella parkförvaltningens hemsida, <http://www.nps.gov/nama>. Vill man läsa urkunderna går man till det amerikanska riksarkivet, the National Archives and Records, som ligger bland museer och minnesmärken nära the Mall, eller till <http://www.nara.gov/exhall/charters/charters.html>.

Konstitutionens idé kan också manifesteras i de representativa byggnaderna. Ett fint exempel är det hus för den tyska förbundsdagen som hann nybyggas i Bonn strax före flyttningen till Berlin. Arkitekten lyckades där skapa ett hus som skulle se aldrig riktigt färdigbyggt ut. Utan att verka direkt provisoriskt såg det nästan bara färdigt ut. Det kändes som det var mera på gång. Plenisalen hade stora väggar av glas med god insyn utifrån. Huset var byggt på temat att demokratin skapas hela tiden och det skall ske i en öppen process. Demokratin står aldrig färdig, den är alltid under byggnad av och för medborgarna.

I Sverige finns inte de här minnesmärkena eller symboliska platserna. Jag minns några glada badbilder av muntra herrar i badbyxor och cigarr men inte om det var från Författningsutredningens sammanträden från Västkusten eller från det möte som Grundlagberedningens ledamöter hade sommaren 1971 då de träffade kompromissen i Torekov. Den plats där 1809 års grundlagsfäder och konstitutionsutskottet sammanträdde under de tre veckorna för att utarbeta sitt berömda memorial på våren 1809 är inte något som ingår i "Vad varje svensk bör veta". Men i urkundssamlingen finns memorialet mycket riktigt medtaget även om det inte är en författningstext.

Under 1900-talet var det i Sverige främst i samband med jubileer, beredskapstider eller högtidsdagar⁴ som de konstitutionella texterna uppmärksammades också utanför de rena

³ Hur den norska konstitutionella utvecklingen under 1800-talet kan vävas samman med en bred skildring av norsk ideologisk, teknisk, social och politisk utveckling visar Rune Slagstad i sitt storartade arbete *De nasjonale strateger*, 1998. Slagstad presenterade några delar av arbetet som inledningsföredrag vid Det nordiska juristmötet i Oslo 1999.

⁴ Se arbetena i not 2 och bl.a. 1809 års regeringsform Några aktstycken belysande dess tillkomst. Till Professor Georg Andrés 50-årsdag den 10 december 1940 samlade och utgivna, 1940, Fredrik Lagerroth, Nordens frihetsarv. En författningshistorisk översikt, 1945. I en skrift från beredskapstiden, 1941, skriver Alva och Gunnar Myrdal: "De rättsprinciper, som man hittills utgått från i Sverige, måste på nytt dras fram i ljuset, diskuteras och göras medvetna för medborgarna. Det finns alltför få svenskar som har en någorlunda fullständig kunskap om vad rättsstaten betyder särskilt för dem själva - för arbetaren, bonden, handelsmannen, läraren, affärsmannen, läkaren, advokaten - och för hela den nationella kultur som vi alla är så stolta över att leva med i."

fackkretsarna. Malmgrens grundlagskommentar till texten i 1809 års regeringsform var kanske inte heller en läsning som inspirerade. Man får gå till rösträttsfrågan med Heidenstams medborgarsång⁵, Borggårdskrisen 1914 och parlamentarismens genombrottsår för att hitta de stora konstitutionella frågorna där det riktigt brände till men där är det inte författningstexterna som är centrala inslag. Rättighetsfrågorna aktualiseras i slutet av 1930-talet i en utredning ledd av Herbert Tingsten⁶ men sjunker sedan undan. Jag återkommer till detta. De omfattande förarbetena inför 1974 års regeringsform gällde politikens villkor och former samt statsmaktens funktioner. Remissarbetet var omfattande men detta arbete förmådde egentligen inte i högre grad engagera medborgarna till debatt.⁷

Vi har dock glädjande nog kunnat se hur frågor om medborgerliga fri- och rättigheter och andra rättsstatliga frågor, efter en trög start på 1970-talet, på senare år alltmer kommit att ses som centrala i samhällsdebatten. Därvid har det historiska perspektivet också stärkts.⁸ Detta illustreras ytterligare vid en jämförelse av två betänkanden från konstitutionsutskottet, det ena från 1998 och det andra från år 2000. Båda rör behandlingen av motioner i fri- och rättighetsfrågor. I det första tar utskottet sin utgångspunkt i 1974 års regeringsform samt erinrar om Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I den andra - från året för millennieskiftet - inleds utskottets framställning under rubriken "Framväxten av det svenska fri- och rättighetsskyddet" med rent rättslig text från svenskt 1300-tal följt av en kort historik om de svenska konstitutionella grundpelarna som för fram till år 1974!⁹

Så publiceras när seklet vänder följdriktigt också Demokratiutredningens betänkande (SOU 2000:1) En uthållig demokrati - Politik för folkstyrelse på 2000-talet. När utredningen kommer till begreppet rättssäkerhet tar man i sin positiva argumentation för detta värde det historiska perspektivet till hjälp. Utredarna citerar Nils Stjernquists inledning till arbetet Sveriges konstitutionella urkunder, där han avslutar sin vandring genom författningshistorien med att skriva (s.45): "De många stridigheterna till trots har det funnits en genomgående syn: Maktens fördelning och utövning skall vara lagfästa. Ett sådant regelverk finner vi redan i kungabalken och dess bestämmelser om bl.a. kungaval och om kungens uppgifter och skyldigheter. En förutsättning för systemet är att lagreglerna respekteras. Det är alltså lagbundenheten som skall gälla." Att sedan utredningen föreslog att uppenbarhetsrekvisitet i 11 kap. 14 § regeringsformen skulle slopas var väl följdriktigt. Det väckte en hel del uppmärksamhet. Det förslaget lades fram under den tidstypiska rubriken "Stärk den juridiska kvalitetssäkringen".

Stjernquists text finns alltså i samlingsvolymen Sveriges konstitutionella urkunder som har givits ut inom ramen för SNS författningsprojekt under redaktion av Olof Petersson och Anna Wahlgren. Syftet med boken är enligt förordet "att en bättre förståelse av vår egen historia

⁵ Verner von Heidenstams diktsvit från 1899 Ett folk med dikterna Folket, Sverige, Medborgarsång (Det är skam, det är fläck på Sveriges banér, att medborgarrätt heter pengar), Röstsedeln (Giv åt Stål en sedel även eller stryk ock min!), Soldatsång samt Åkallan och löfte.

⁶ Se SOU 1941:20, Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen.

⁷ Stig Strömholm, Grundlagen folket och etablissemangen - till diskussionen om en ny regeringsform, 1973, framstår snarast som undantaget som bekräftar detta påstående.

⁸ Se t.ex. Demokratiutredningens forskarvolym Maktindelning, SOU 1999:76, där både jurister och statsvetare medverkar med uppsatser om frågan om maktindelning i tid och rum..

⁹ Se 1997/98:KU32 och 1999/2000:KU11.

underlättar debatten om det demokratiska systemets framtida utformning". Boken kommer som här nog har framgått i rättan tid.¹⁰

Ett sätt att använda denna urkundssamling är att läsa i den på samma sätt som när man vandrar omkring i ett museum. Stjernquists inledande text får vara katalog och det utförliga registret i boken ersätter skyltarna vid föremålen. Jag tänker här göra en sådan promenad och främst följa två teman. Det ena rör fri- och rättighetsskyddet och det andra kanske litet vanvördigt kan kallas för LOA-spåret. Några små avvikande utflykter till andra föremål sker också. Följ med, det blir kanske intressant!

Också Sverige har sitt Magna Charta. Det står i Magnus Erikssons allmänna landslag från omkring 1350. I dess kungabalk finns den trohetsed som kungen skall ge åt alla i riket boende. Först väljs han till kung. Sedan avlägger han eden. Därefter är han laglig kung över allt Sverige och lagmännen och allmogen avlägger ed till kungen. Genom de ömsesidiga ederna knyts kung och folk i ett förbund. Bryter kungen sin ed är folkets inte längre bunden vid sin ed till honom. Folket kan då på ett legitimt sätt hävda sin upprorsrätt och avsätta honom enligt medeltida statsrättslig doktrin. Det är kungens ed som har drag av ett Magna Charta. Eden har tre artiklar.

I den första lovar kungen att älska Gud och den heliga kyrkan och styrka hennes rätt. Men inte hur långt som helst. Kungens, kronans och allmogens rätt skall förbli okränkta.

Sedan kommer: "Andra artikeln är att han skall styrka, älska och vårda all rättvisa och sanning och undertrycka all vrånghet och osanning och all orätt, både med lag och med sin kungliga makt."

Den tredje är "att han skall vara all sin allmoge trogen och trofast, så att han icke skall fördärva någon, fattig eller rik, på något sätt till liv eller lem, utan att han är lagligen förvunnen, så som lagen säger och rikets rätt; icke heller skall han på något sätt taga något gods från honom, utom enligt lag och efter laga dom, så som förut är sagt."

Den här texten kom sedan att överarbetas. I Kristoffers landslag från mitten av 1400-talet görs en ändring. I stället för "så som lagen säger och rikets rätt" står det "efter Sveriges skrivna lagar".

En större överarbetning sker i 1719 års regeringsform. Bakgrunden är dramatisk och konstitutionellt intressant. Karl XII var död. Ständerna sammanträdde och underkände Ulrika Eleonoras arvsrätt till kronan. Ständerna utarbetade en kungaförsäkring och en regeringsform. Den fick hon acceptera och först sedan valdes hon till regent. Texten i denna "fundamentallag" lyder på denna punkt (art. 2):

"Kongl. Maj:t tillhör lag, rätt och sanning att styrkia, älska och gömma, men vrångvisa och orätt förbjuda, afskaffa och nedertryckia, ingen förderfva till lif och lem, utan han vare lagligen förvunnen och dömd, ej heller något gods, löst eller fast, någon afhända eller afhända låta utan efter lag och föregången laga dom, försvara, freda och frälsa den, som med späkt och med lagom vill lefva, men näpsa, aga och straffa den ostyrige och vrångvise. Så eger ock Kongl. Maj:t i alle mål sanning utleta, bryta skrock- och offsokner, gifva lejdebref, lagen, då den mörk och tvifvelaktig är, till dess rätta förstånd förklara och i sådane särskilte

¹⁰ Under år 2001 utkom flera böcker där de konstitutionella frågorna i Sverige behandlas. Här antecknas: Demokratipolitik av Olof Petersson, Den konstitutionella revolutionen av Niclas Berggren, Nils Karlsson och Joakim Nergelius samt Krister Thelin, Sverige som rättsstat.

mål, öfver hvilka ingen lag finnes, uppå förfrågningar med riksens råds råde att stadga och förordna, återgifva dem, som till ärerörige böter sakfalte eller ock vanbördige äro, deras heder, om de den nåden förtiena, och vid dess konungslige revision upptaga samt afhjelpa de besvär, hvilka emot öfverrätternes domar efter de derom gjorde förordningar komma att andragas, så att lag och rätt oväldugt må skieppas och all rättvisa, såsom den andra grundvalen till rikets vältrefnad, styrkia och upprätthållande, befordras, men ingen olag öfver rätt lag gånga."

Det egendomliga uttrycket "bryta skrock- och offsokner" bör förklaras. Det har ansetts avse kungens rätt att ge resning i domar även om tiden för revision gått ut.

I 1720 års regeringsform som Fredrik I accepterade när han valdes att efterträda Ulrika Eleonora är bestämmelsen i stort sett oförändrad. Men en intressant ändring har gjorts som markerar kungamaktens svaga ställning under frihetstiden. Uttrycket "eger ock Kongl. Maj:t i alle mål sanning utleta...." har ersatts med "eger ock Kongl. Maj:t med råds råde i alle mål sanning utleta...".

I 1772 års regeringsform har Gustav III sökt modernisera texten och gjort vissa markeringar riktade mot styret före statsvälvningen. Texten lyder:

"Konungen eger styra rike sino, som Sveriges lag säger, han ock ingen annan, rätt och sanning styrka, älska och gömma, men vrångvisa och orätt förbjuda, afskaffa och nedertrycka; ingen förderfva till lif och ära, lem och välförd, utan han lagligen förvunnen och dömder är, och ingen afhända eller afhända låta något gods, löst eller fast, utan laga dom och ransakning samt strya riket efter konungabalken, landslagen och denna regeringsform."

Gustav III vill också göra slut på den rättsosäkerhet som frihetstidens urartade rättskipning medförde. Ett principiellt viktigt förbud mot tillfälligt inrättade domstolar infördes (jfr 2 kap. 11 § i nu gällande regeringsform). Detta slås fast genom ett stadgande i 1772 års regeringsforms § 16 där inledningen lyder:

"Alla kommissioner, deputationer med domsrätt eller extraordinarie domstolar, vare sig tillsatte af konung eller ständer, äro hädanefter afskaffade, såsom befordringsmedel till envælde och tyranni; utan hvar och en svensk man njute den rätt att blifva dömder af den domstol, under hvilken han enligt Sveriges lag hörer."

I § 16 i 1809 års regeringsform fick bestämmelsen sedan den lydelse som den behöll ända fram till 1974 års regeringsform.

I denna berömda § 16 finns år 1809 två nyheter. Dels tillkommer en bestämmelse om religionsfrihet: Sannolikt är den hämtad från 1791 års franska författning och har ansetts vara det enda direkta lånet från utländska förebilder i regeringsformen. Dels inarbetades Gustav III:s förbud mot särskilt upprättade domstolar. Texten lyder:

"Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, så vitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hörer och lyder."

Här gör jag en egen liten utflykt utan att katalogen hjälper mig.

Texten i § 16 är, tillsammans med den utförliga regleringen av tryckfriheten och några andra ofullständiga bestämmelser (§§ 73 och 74) om den personliga äganderätten, den bestämmelse om medborgerliga friheter som vi hade i Sverige in i modern tid. I den i det föregående nämnda s.k. Tingstenska utredningen med sitt betänkande från år 1941 anförde man i sin principmotivering att det med en modern rättighetsreglering gällde ”att stärka den svenska rättsordningen och därmed den svenska staten; den nationella enhetens särart och styrka betingas av medborgarnas frihet och rättssäkerhet.” Utredningen föreslog en modernisering av § 16. Betänkandet remissbehandlades inte. Efter en motion kom saken upp inför 1948 års konstitutionsutskott (KU 1948:17). Utskottet anförde bl.a.: ”rättsstatens grundsatser, vilkas betydelse under lugnare tider icke alltid tillfullo uppmärksammats, hava under den förödelsens tid, som det europeiska statslivet genomgått, kommit att för alla demokratiskt sinnade medborgargrupper i vårt land allt klarare framstå i hela sin omätliga betydelse. --- rättstaten är den omistliga grundvalen för allt svenskt samhällsliv.” Utskottet begärde enhälligt utredning av frågan. När Författningsutredningen fick sina direktiv år 1954 tycks detta emellertid ha sjunkit i glömska, i texten nämns inte saken. År 1958 förklarade sig konstitutionsutskottet vidhålla sin uppfattning från tio år tidigare om behovet av utredning. Två riksdagsskrivelser från åren 1938 och 1948 samt den Tingstenska utredningen från år 1941 överlämnades därför av regeringen år 1958 till Författningsutredningen ”för att vara tillgängliga vid fullgörandet av utredningens uppdrag.”

Det blev alltså Författningsutredning och sedan Grundlagberedningen som fick behandla frågan om hur de medborgerliga fri- och rättigheterna skulle nyregleras i grundlag. I ett särskilt yttrande till Författningsutredningens betänkande gjorde herrar Rudholm, Stjernquist och Westerståhl ett försök att utifrån § 16 formulera ett portalstadgande i regeringsformen. Deras förslag togs sedan upp av Grundlagberedningen som föreslog att 1 kap. 8 § regeringsformen skulle lyda: ”Rikets myndigheter skall styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd.” I propositionsarbetet gav man dock upp försöken att bibehålla dessa delar av texten från § 16. Det fortsatta arbetet med frågan skall inte behandlas närmare här.¹¹ Låt mig dock påminna om att den viktiga principen om all maktutövnings lagbundenhet till sist höll på att hamna utanför regeringsformens portalstadganden. Det var ett påpekande under remissbehandlingen inför 1974 års regeringsform av Riksdagens ombudsmän som gav oss formuleringen i 1 kap 1 § tredje stycket om att den offentliga makten utövas under lagarna.¹² Därmed omformulerade lagstiftaren uttrycken ”lagligen” och ”Sveriges lag och laga stadgar” som fanns i § 16 på ett vällyckat sätt. Det nya uttrycket av normmässighet associerar fint till formuleringen i 1809 års konstitutionsutskotts memorial om en domarmakt som är självständig under lagarna.

Så ändrar vandringen i museet tema. Vi byter till det som jag litet vanvördigt kallar LOA-spåret. Detta kan man följa i urkundssamlingen genom att se på domstolarna och statsförvaltningens utveckling i stora drag och domarnas och ämbetsmännens rättsliga ställning och ansvar. Det blir här bara några korta inblickar.

Gustav Vasa var ingen anhängare av oavsätlighetsprincipen precis. Han skrev i ett av sina brevvar: "Att efter det vårt rike ... är ett gammalt kungarrike, och kungarna har haft den makt och våld här i riket till att avsätta och tillsätta häradshövdingar, lagmän, fogdar och andra ämbetsmän, eftersom dem haver tyckts, att rikets nödtorfter och lägenheter behöva kunde, därför tycks oss gott och rådligt vara, att man låter det bli vid det skick som gammalt och fornt varit har."

¹¹ Det hänvisas till SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter och till grundlagskommentar och senare SOU-betänkanden.

¹² Prop 1973:90 s. 228.

Oavsättlighet och ett rättsenligt förfarande för skiljande från tjänsten blir sedan en privilegiefråga när rådsaristokratin stärker sin ställning. Så i Gustav II Adolfs kungaförsäkran 1611 kommer kungens löfte: "Vi vele icke heller någon ifrån sådane embeter degradera eller afsättie, med mindre än han för rätte ifrån sitt embete lagligen dömbd blifver."

Principen bekräftas sedan i 1634 års regeringsform. Men redan där möter vi också den idag så vanliga formen med tidsbegränsade förordnanden för höga statstjänstemän. Landshövdingarna tillsattes nämligen på tre år.

Även om 1634 års regeringsform mest ser ut som en ren och ganska detaljerad förvaltningsstadga - eller som en sorts statskalender med rubriker men utan personnamn - så bär den också drag av en konstitution. Där finns bl.a. bestämmelser om riksstyrelsens former vid regentens omyndighet, sjukdom eller frånvaro. Viktigast är nog dock att den professionaliserar riksrådet med fem höga ämbeten och ger Sverige ett kollegialt förvaltningssystem med "5 collegia eller broderskap, nembligen hofrätten, krigsrådet, ammiralitetet, cantselliet och räkningecammaren" (art. 6).

Men det räcker inte med en hovrätt. Det skall vara fyra eftersom "riket är och så stort och vidt, så väl som med siö och sand skildt åt, att undersäterne och inbyggierne icke utan hinder och möda kunne sökia rätten på en ort, och fördenskull ofta lida orätt för fattigdom och annan besvär skuld". Även den regionala statsförvaltningen regleras här. Hela denna förvaltning fordrar en ordning med ämbetsmän som skall redovisa för sin förvaltning, som skall kunna kontrolleras och ställas till ansvar. De höga riksämbetsmännen har ytterst kontrollansvaret och står i sin tur i sista hand ansvariga inför en riksrätt.

Bestämmelserna om förvaltningen lever sedan med en del justeringar kvar i 1660 års additament, 1719, 1720 och 1772 års regeringsformer. Under frihetstiden ställs förvaltningen under ständernas kontroll. Gustav III återställde år 1772 ordningen med en under kungen ställd förvaltning. Intressant är att notera att principen om att tjänster skall tillsättas efter förtjänst och skicklighet förs in i § 34 i 1719 års regeringsform. Den återfinns sedan bl.a. i § 28 i 1809 års regeringsform och i 11 kap. 9 § i 1974 års regeringsform.

Förvaltningen skulle kontrolleras och stå under tillsyn. Inte minst för det karolinska enväldet var detta en central fråga om effektivitet. Karl XII söker reformera regeringens kansli och inrättar bl.a. Justitiekanslern som tillsynsorgan år 1714 (titeln tillkommer år 1719). Under frihetstiden blir sedan JK följdriktigt ett riksdagens tillsynsorgan. Man kan säga att det är redan här som idén om en parlamentarisk ombudsman föds. När 1809 års grundlagsfäder skall åstadkomma maktdelning så får riksdagen sitt kontrollorgan i JO och kungen/regeringen har kvar JK och så har det förblivit.

Till denna typ av kontroll har också kommit att allmänheten kan granska makten. På senare år har tryckfrihetens och offentlighetsprincipens rötter i den frihetstida 1766 års tryckfrihetsförordningen uppmärksammas.¹³ Denna tryckfrihetsförordning fick ställning av grundlag och det är värdefullt att den finns med i urkundssamlingen. Det frihetstida språket är svulstigt men har ändå en viss charm. Jag citerar från förordningens ingress:

¹³ Se Thomas von Vegesack, Smak för friheten. Opinionsbildningen i Sverige 1755-1830, 1995 och Johan Hirschfeldt, 1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1998.

”Vi Adolph Friedrich *etc.* göre vitterligit, att då vi eftersinnat den stora båtnad allmänheten af en rättskaffens skrifve- och tryckfrihet tillbyter, i det en obehindrad inbördes upplysning uti hvarjehanda nyttiga ämnen icke allenast länder till vetenskapens och goda slögders uppodling och utspridande, utan ock gifver en hvar af våre trogne undersåtare ömrigare tillfälle att dess bättre känna och värdera ett visligen inrättade regeringssätt; äfvensom ock denna frihet bör anses för ett af de bästa hjelpemedel till sedernas förbättring och laglydnadens befrämjande, då missbruk och olagligheter genom trycket blifva för allmänhetens ögon ådagalagde, så hafve vi i nåder funnit de förra i detta mål gjorde författningar tarfva den behöriga rättelse och förbättring, att all tvetydighet och ett sådant tvång, som med det påsyftade ändamålet ej bestå kan, måge utur vägen rödjas.”

Att man inte bör i detalj reglera tryckfrihetens gränser och att regleringen av tryckfriheten måste vara exklusiv förstod redan 1766 års tryckfrihetsideologer när det i § 13 i förordningen stadgades:

”I öfrigit vele vi i nåder härmed än ytterligare förklara, att som det blefvo för vidlyftigt att alla förefallande ämnen, mål och ärender så noga utsätta, är vår nåd, vilje och befallning, det samtelige våre trogne undersåtare måge äga och nyttja en fullkomlig och obehindrad frihet att uti tryck allmänt kunnogt göra allt, hvad som genom de trenne första §§ eller eljest uti denne vår nåd. förordning icke finnes uttryckligen förbudet, och att ännu mindre något, som öfver alla här frammanföre utmärkte tillåtelige mål och ärender kan blifva, anmärkt, påmint eller eljest reflectionsvis i dagsljuset framlagt, någonsin må under förevändning att innebära tadel, klander eller critique förkastas eller ifrån trycket utestängas.”

Men detta är värt en egen utställning. Därför till sist åter till det första huvudspåret. I Nils Stjernquists inledning är det lagbundenheten som är det genomgående temat. Hans text har också titeln Land skall med lag byggas. Sveriges författningshistoria.

Under medeltiden uttrycks principen i den korta kungaeden. I 1634 års regeringsform ligger principen invävd i en mångordig förvaltningsstadga. I 1809 års regeringsform finns andan från 1634 års regeringsform kvar men den finns med i § 16 men sammanfattas också i en särskild paragraf, § 47, där legalitetsprincipen kan sägas komma till uttryck:

”Rikets Hof-Rätter och alla andra Domstolar skola efter Lag och laga Stadgar döma; Rikets Collegier, Landt-Regeringen tillika med alle andre Werk samt högre och lägre Embetsmän, skola förwalta de dem åliggande syslor och wärf, enligt de Instructioner, Reglementen och föreskrifter, som redan gifne äro eller framdeles kunna gifwas, lyda Konungens bud och befallningar och räcka hwarandra handen til fullgörande deraf och af alt hwad Rikets tjenst utaf dem fordrar, blifwande de Konungen i laga ordning ansvarige om något utaf dem underlåtes och försummas eller olagligen behandlas.”

Den bestämmelsen står sig oförändrad till år 1974 då den kan sägas få sin ersättning i portalstadgandet i regeringsformens inledning om att den offentliga makten utövas under lagarna.

Kontinuiteten finns alltså där. Den är inte alltid lätt att se inte minst därför att svensk författningstradition också inrymmer en frikostig ändringsmentalitet. I Norge och Danmark har man inte den traditionen. Vi vet att 1974 års regeringsform under de 25 år som gått ändrats mycket. Urkundssamlingen ger också värdefulla och exakta besked om allt detta. Det går där att se att vi år 1974 hade 133 paragrafer i regeringsformen, medan vi nu har 155 paragrafer. Förutom 22 nya paragrafer, varav 18 finns i fri- och rättighetskapitlet har 110 ändringar skett under denna 25-årsperiod. Endast två kapitel är helt oförändrade. Det är intressant nog 6 kap. och 7 kap. om regeringen resp. regeringsarbetet.

Vad kan allt detta bero på? Att denna ändringsbenägenhet inte är något nytt framgår när man i urkundssamlingen tar del av vad som hände med 1809 års regeringsform. Alla ändringstexterna finns redovisade i boken. Och även här är ändringarna ymniga. Efter 150 år hade år 1959 endast 13 av 114 paragrafer i 1809 års regeringsform stått orörda och de övriga paragraferna varit föremål för hela 321 ändringar, varav 70 i samband med representationsreformen 1865/66.¹⁴

Denna ändringsbenägenhet söker nog sina rötter i att den svenske lagstiftaren egentligen inte skiljt på konstitution och förvaltningsstadga. Den kasuistiska stilen och den detaljerade ”statskalenderkaraktär” som fanns i 1634 års regeringsform har sedan smittat av sig. Sådan textutformning kräver med tiden att moderniseras med ändringar. Intresset av att texten skall stå oförändrad försvagas och det som till sist står kvar orört blir döda paragrafer. Det verkliga konstitutionella livet avspeglas inte längre i grundlagen. Så gick det med 1809 års regeringsform. För vår reflexion och diskussion över konstitutionen finner vi där inte de riktiga orden, orden med krona och fågelsång, för att citera Hjalmar Gullberg. Men i den svenska rättsstatens och konstitutionella utvecklingens historia finns några riktiga kungsord som allting börjar med. När de citeras bör de vara litet längre än bara ”land skall med lag byggas” som ju är titelorden i Nils Stjernquists fängslande 35-sidiga författningshistorik i urkundssamlingen. Orden i Upplandslagens byalagsbalk 1296 talar till oss genom tiden inte bara om lagbundenhet utan också om välfärd för människorna i Roslagen och de tre folklanden i Uppland:

”Land skall med lag byggas och ej med våldsgärningar. Ty då går det landen väl, när lagen följs.”

¹⁴ Se Jörgen Westerståhl, Några synpunkter på en allmän författningsreform, 1809 års regeringsform, Minnesskrift till 150-årsdagen den 6 juni 1959, 1959.