

"Till minnet av De La Croix' salonger 1848" höll studentför eningen Clarté i Stockholm i december 1973 en uppsluppen men ändå högst allvarlig "statsfientlig reformbankett" med mat, dryck och tal. I annons i studenttidningarna inbjöds statsfiender av alla studentkårens politiska riktningar. De kom också, till ett antal av ca 90 personer. Inbjudna huvudtalare förutom Jan Myrdal var Tor Bergman, vars tal vi här återger i av talaren nu något bearbetad version.

Det "starka samhällets" grundlag

AV TOR BERGMAN

Vänner, statsfiender!

Om tre veckor är det den 1 januari 1975. Det är det datum då den nya grundlagen — 1974 års regeringsform — skall börja tillämpas. Det är min avsikt att här prata litet om denna grundlag, att sätta in den i ett historiskt sammanhang och försöka visa vilka intressen som kan skönjas bakom dess sätt att gestalta statsmakten. Det finns knappast något naturligare ämne att ventileras än kväll som denna.

Den nya grundlagens definitiva antagande skedde i februari i år. Som ni kanske kommer ihåg var det ett visst ståhej innan talmannens klubba föll. De fyra större riksdagspartierna var visserligen eniga i allt väsentligt, men utanför riksdagen fanns en opposition. Palme karakteriserade den spydigt som "en allians av Jan Myrdal och några pensionerade majorer" (DN 28.1.1974)

Det var en beskrivning som inte var alldeles rättvisande. Det var inte bara Jan Myrdal och några majorer som angrep grundlagsförslaget. Ett av riksdagspartierna, Vänsterpartiet kommunisterna, tillhörde också kritikernas skara. VPK:s ledamöter föreslog en rad ändringar när riksdagen på våren 1973 första gången behandlade ärendet, och de röstade för avslag nu i vintras. Redan i första omröstningen fronderade dessutom en av

Palmes egna partikamrater, riksdagsveteranen John Lundberg, mot regeringslinjen.

Likväl finns det en bister sanning i Palmes karakteristik. Opinionen mot grundlagen hade inte den nödvändiga styrkan. Regeringen och de tre borgerliga partierna kunde lotsa igenom sin strömlinjeformade samförståndsprodukt utan större problem. Den utomparlamentariska rörelsen var visserligen bred — det antyder ju också Palmes ord — men den nådde inte alls på djupet.

Den nya regeringsformen ställer inte upp något sakligt hinder mot att riksdagen över en natt upphäver en eller flera av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Rättigheterna har visserligen "skrivits in" i grundlagen, men det har skett på ett så förrädiskt sätt att riksdagen samtidigt getts makt att med ett penndrag avskaffa dem. Denna möjlighet att direkt återropa sig på grundlagens text för att sätta en rättighet ur kraft har inte funnits tidigare. Det är en betydelsefull försämring i förhållande till den ännu gällande regeringsformen av år 1809.

Från och med nu erkänns inte fri- och rättigheterna som *oförytterliga* i överensstämmelse med en lång borgerlig tradition. Observera att detta är något annat än att det

praktiska utövandet av rättigheterna begränsas på en rad olika sätt. Att trycka en tidning kostar pengar. Offentliga möten förutsätter tillgång till lokaler o s v. Dessa praktiska begränsningar har alltid försvårat radikal och samhällskritisk opinionsbildning. Men de har inte kunnat förhindra den.

I slutet av förra århundradet och i början av detta hade arbetarrörelsen i vårt land vuxit sig så stark att den kunde börja ge ut sina egna dagliga tidningar, sätta upp sina egna förlag och bygga sig sina egna samlingslokaler. På motsvarande sätt har dagens spirande rörelse byggt upp en, visserligen ännu blygsam, men dock av staten oberoende tidnings- och bokutgivning. Med allt större framgång kan vi också visa film och spela teater i egna lokaler. Fortfarande försvåras naturligtvis verksamheten av de praktiska begränsningar som gäller för rättigheternas utövande, men vad som skett under det senaste årtiondet visar klart, att dessa svårigheter inte är något oöverstigligt hinder. Desto värdefullare framstår under sådana förhållanden grundlagens erkännande av rättigheterna som oförytterliga — rättigheter som staten inte får beröva medborgarna.

Men vad sker då? Då beslutar statsmakterna att överge denna landvinning i det politiska tänkandets historia. Då vill de inte längre godta att medborgarna åtnjuter principiellt okränkbara rättigheter.

Den statsbärande socialdemokratin

Det paradoxala är att denna nya hållning har sina mest energiska talesmän inom den rörelse som lett kampen för demokrati i detta land — det socialdemokratiska partiet. De mest målmedvetna förespråkarna för att ersätta formella rättigheter med informellt godtycke finns idag inom regeringen och det socialdemokratiska partiets ledning.

Det var förre justitieministern, numera ambassadören i Lissabon, Herman Kling, som angav tonen för vad som skulle följa när han i 1966 års direktiv till den sk grundlagberedningen behandlade fri- och rättigheternas konstitutionella ställning. Kling sade bl a (SOU 1972:15 s 72):

"Eftersom samhället är underkastat ständiga och ofta snabba förändringar, säger det sig självt, att en rättighetskatalog i detta rättstekniska utförande (dvs med av grundlagen garanterade rättigheter, min anm) skulle till avsevärt men för samhället i hög grad reducera möjligheterna att i tid anpassa rättsordningen efter vad ändrade samhällsförhållanden kräver"

Den förre justitieministern ställde alltså de i princip okränkbara rättigheterna i motsatsställning till "vad ändrade samhällsförhållanden kräver". Det framgår klart trots det förfärliga byråkratspråket. Den nuvarande justitieministern representerar samma hållning. Det går en rak linje mellan Klings uttalande för åtta år sedan och den regeringsform som Lennart Geijer ställde sig bakom i mars 1973 och som skall börja tillämpas den 1 januari 1975.

Hur kommer sig detta? Hur kommer det sig att socialdemokratin, som lett kampen för allmän rösträtt och slagits för mötesfrihet, demonstrationsrätt, föreningsfrihet och tryckfrihet uppträder på detta vis? Det finns en socialdemokratisk jurist som heter Per Eklund. Han är domare i kammarrätten i Göteborg, och i våras kom han ut med en doktorsavhandling som har titeln "Rätten i klasskampen" (Stockholm 1974, Tidens förlag). Om det nyss återgivna yttrandet av Kling säger Eklund i sin bok: "Detta justitieministerns uttalande påminner om ett inlägg i förstakammardebatten om grundlagsskydd för församlingsfriheten 1892 som framfördes av en konservativ ledamot..." Det kunde enligt denne konservative förstakammarledamot vara riskabelt att grundlagsfästa församlingsfriheten med hänsyn till den agitation och propaganda som socialdemokratin bedrev, låter Eklund oss veta. Och han fortsätter att citera (s 195):

"Däriigenom skulle bestämmelserna bli 'mera orörliga än måhända tidens krav' kunde pakalla. Allmän lag hade ju nödig fasthet och kunde i motsats till grundlagen snabbt ändras om förhållandena sådant krävde. Nu var inte rätta tiden inne att orubbligt fastslå vad man under möjligen kommande oroligheter kunde behöva ändra"

Resonemanget föregriper alltså närmast dråpligt exakt Klings yttrande 70 år senare. Men har det inte gått bra långt när en socialdemokratisk jurist ser sig föranlåten att på detta sätt koppla samman dagens socialdemokratiska statsråd med de reaktionära godsägare och brukspatroner som angav tonen i första kammaren på 1890-talet?

Jo, det har gått långt. Men så har också socialdemokratin under denna tid gått den långa vägen från radikal och folklig politisk massrörelse till parlamentariskt och statsbärande funktionärsparti.

Delvis speglas detta redan i partiprogrammen. 1885 års program krävde "fullständig yttrande-, tryck-, församlings- och föreningsfrihet. Skydd särskildt vid myndigheters öfvergrepp vid strejker". 1897 års program krävde "Grundlagsenligt betryggande af fullständig förenings-, församlings-, tryck- och yttranderätt". 1905 års partiprogram upprepade kravet "Fullständig yttrande-, tryck- och församlingsfrihet". Men 1920, när parlamentarismen segrat och de ledande inom socialdemokratin blivit kungliga ministrar, då slopades kravet på grundlagsskydd, då krävdes inte längre några "fullständiga" friheter, då räckte det att förorda "Yttrande- och tryckfrihet, religionsfrihet, förenings- och församlingsfrihet". Så har det fortsatt i 1944 års och 1960 års partiprogram.

Framförallt manifesterar sig dock socialdemokratin som statsbärande parti, som företagsledning för AB Sverige, i den nya regeringsformens avfattning. Den utgör det hittills mest ovedersägliga beviset på partiets identifikation med statsapparaten.

"Opposition" årgång 1973

Men även de tre borgerliga riksdagspartierna är statsbärande partier. Även de sätter statsnyttan före principerna. Och till skillnad från socialdemokratin har de aldrig varit starka nog att leda kampen för demokratin. I vårt land är det inte bourgeoisin utan arbetarklassen och dess organisationer som har lett den kampen.

I grundlagstrågan har dock de borgerliga

partierna mera spelat rollen av vacklande eftersläntrare än aktiva pådrivare. Först slöt de en kompromiss med regeringspartiet i den tidigare nämnda grundlagberedningen. Sedan, när deras egna medlemmar och väljare protesterade alltför högljutt, hoppade de av samma kompromiss. Under en kort tid var de då riktigt kaxiga. EXPRESSEN använde sina tjockaste rubrikstilar när Per Ahlmark trumpetade ut "Stoppa Lidboms (!) grundlag". Stackars Lidbom, han rår faktiskt inte för allt ont här i landet.

Indignationen räckte dock bara någon månad. Sedan tappade Ahlmark & Co stridslusten lika fullständigt som luften går ur en ballong som man sticker hål på. De slöt alltså en ny kompromiss med regeringspartiet. Det skedde i riksdagens konstitutionsutskott i maj 1973, d v s bara ett par månader före 1973 års val.

I synnerhet denna andra kompromiss visar i blixtbelysning att de borgerliga partierna i grunden utgör en sorts bihang till statsapparaten snarare än sina väljares representanter.

De borgerliga partierna ville uppenbarligen inte vinna valet i september 1973. Det kan inte finnas någon annan förklaring till varför de avstod från att i valrörelsen driva ett krav som väljarna tveklöst skulle ha gillat. Det kan inte finnas någon annan förklaring till varför de i sista stund kastade bort ett utmärkt politiskt kort, möjligheten att inför hela väljarkåren dra regeringens reaktionära grundlagsfilosofi i tvivelsmål.

Liksom regeringspartiet föredrog de borgerliga istället en valrörelse präglad av skenmotsättningar och skendebatter. Man tvistade tex om huruvida Bohman eventuellt hade några likheter med Papadopoulos i Grekland eller inte. Man kan undra: vad skall de hitta på 1976, nu när både Papadopoulos och Caetano i Portugal har fått lämna scenen? I vilka skendispyter kommer hänsynen till statsnyttan då att yttra sig?

Statsnyttans politik

Både de borgerliga partierna och regeringspartiet har alltså satt statsnyttans hänsyn före principer i den här frågan. Och grundlags-

frågan kommer sannolikt att få efterföljare. Ett nytt mönster håller på att ta form i den svenska partipolitiken. Ett nytt mönster som beskrivs så här av en person, som kunnat följa skeendet från insidan:

"En tänkbar utveckling är att rikspolitiken i högre grad än hittills kommer att präglas av förhandlingar med syfte att uppnå överenskommelser med större eller mindre räckvidd. Men kan tänka sig möjligheten att sådana överenskommelser kommer att omfatta både sak- och procedurfrågor: en eftergift i en sakfråga kan tjäna som pris för vinst i en procedurfråga o s v. Förhandlingar av detta slag kommer inte att försiggå öppet. Riksdagens betydelse som forum för redovisning och debatt kan därmed komma att minska."

Den som formulerat sig på detta sätt är grundlagberedningens huvudsekreterare Erik Holmberg. Det var ju i den utredningen som den första partikompromissen skedde i fråga om fri- och rättigheterna. Det finns därför anledning att lägga Holmbergs ord på minnet. Ännu viktigare är dock vad han säger omedelbart därefter (Grundlagarna, med inledning av Erik Holmberg, Uddevalla 1974, s 33 f):

"Detta kan i sin tur skärpa allmänhetens krav på bevakning genom massmedierna av beslutsprocessen, något som kan göra lagstiftningen om tryckfrihet och om radions och TV:s juridiska ansvar till en mera brännande fråga än den har varit hittills."

Skall *tryckfriheten*, som inte berörts av den nya regeringsformen — den regleras ju i en särskild grundlag, tryckfrihetsförordningen — bli nästa mål för lagstiftarens attacker? Det verkar inte bättre än att en sådan "reform" är i sikte. Holmbergs uttalande pekar på den möjligheten. I samma riktning talar vad som förspors om den sk *massmedietredningens* arbete. Och på det praktiska planet har ju både IB-affären och — nu senast — åtalet mot Folket i Bild/Kulturfronts ansvariga utgivare för "beljugande av myndighet" gett belägg för statsapparatus ambition att få "tyst i klassen".

Massmedietredningens förslag kommer att läggas fram nu till våren. Kommer de att grundas på en kompromiss av samma slag som partikompromissen om regeringsformen? Eller skall det gå att motverka en sådan för statsnyttan gagnelig lösning? Det beror bl a på vad vi här församlade gör.

Konkurrens, rättssäkerhet, maktindelning

Först måste vi fråga oss: vad är det som döljer sig bakom begreppet *statsnytta*? Vad är det för intressen som idag behöver statsapparatus bistånd i sin verksamhet?

En sak är säker. Det är inte den bourgeoisie som på 1800-talet bekämpade den framväxande arbetarrörelsen med hjälp av bla polis och domstolar. Dessa brukspatroner, fabriker och handelsmän var alldeles nöjda om staten upprätthöll lag och ordning och sörjde för att arbetarnas och böndernas barn gavs nödig undervisning i läsning, skrivning och räkning. På det ekonomiska området ville de däremot rå sig själva, där ville de inte veta av någon inblandning av staten, ty där litade de ännu till konkurrensen som främsta drivfjädern

Den gamla bourgeoisin behövde helt enkelt inte statsapparatus bistånd i sin näringsutövning; den fruktade tvärtom statliga regleringar av det ekonomiska livet eftersom den ansåg att sådana skulle hämma konkurrensen och på så vis försvåra även det allmänna framåtskridandet.

Statsapparatus skulle, sådan var bourgeoisins tanke, spela en tillbakadragen roll i samhällslivet. En viss byråkrati var naturligtvis ofrånkomlig, men den skulle inte tillåtas svälla ut till gigantformat; det "starka samhället" av dagens typ var den gamla bourgeoisin helt främmande.

Det var därför ett oeftergivligt krav att de statliga organens kompetens var noga lagreglerad; konkurrensen inom näringslivet motsvarades inom politiken av ledstjärnor som *likhet inför lagen, rättssäkerhet* och *rättsstat*.

Av detta följde i sin tur att de olika myndigheterna borde ha ett visst mått av självständighet i förhållande till kungen-regeringen och parlamentet. På så vis skulle

statsorganen kunna balansera och kontrollera varandra och motverka att staten, sedd som totalitet, blev i stånd att genomtränga hela samhällslivet.

Den gamla bourgeoisin hyllade därför den lära om *maktindelning* som hade lanserats i England på 1600-talet och i Frankrike på 1700-talet och som i första hand brukar förknippas med den franske upplysningsfilosofen Montesquieus namn. Montesquieus teori gick ut på att statsmakten skulle vara uppdelad mellan *styrande, lagstiftande* och *dömande* organ. Den styrande makten skulle utövas av en konstitutionell monark, den lagstiftande av ett parlament och den dömande

av självständiga domstolar. Att domstolarna skulle vara självständiga — att kungen och parlamentet skulle vara förhindrade att blanda sig i rättskipningen — var en kärnpunkt enligt teorin. Utan självständiga domstolar skulle inte lagenlighet och rättssäkerhet kunna präglade den statliga maktutövningen.

Maktdelningsläran hade till följd att den gamla bourgeoisin också hyllade principer som att statsmakten på det lokala planet skulle utövas av kommuner med vidsträckt självstyrelse och egen beskattningsrätt, lika så att universitet och högskolor skulle åtnjuta stor självständighet beträffande utform-

FRI- OCH RÄTTIGHETER
"om ej annat stadgas i lag"

FÄLL GRUNDLAGS-FÖRSLAGET

GRUNDLAGS-FÖRSLAGET FÄLLAS?

ÄR FÖRSLAGET OCH RÄTTIGHETERNA?

KÄRHUSET
Holländargatan 32
11 november kl. 19.00

Hilding Eek,
Per Ahlmark,
Erik Göthe
m. fl.

juristerna och Juridiska Föreningen

måndag 19 mars kl. 19.00

**Medverkande: JAN MYRDAL
GUSTAF PETRÉN m.fl.**

Arrangör: FiB-juristerna

Affischer och informationsblad från bla FiB-juristernas kampanj 1973-74 mot det då vilande grundlagsförslaget.

ningen av den högre undervisningen och den vetenskapliga forskningen

Bourgeoisin omfattade dessa principer med tanke på sin egen välfärd, ty de tillgodosåg dess intressen. Men eftersom bourgeoisin under detta skede var en progressiv samhällsklass gynnade principerna även medborgarna i stort.

Bourgeoisins strävanden gick nämligen ut på att göra slut på den rättsliga, *formella ojämlikhet* som utmärkte det feodala samhället. Å ena sidan bördprivilegier: adelns ensamrätt till den skattebefriade frälsejorden och till kungliga ämbeten, å andra sidan bördsdiskriminering: dagsverksskyldighet och annat arbetstvång, en snårskog av hämmande regleringar av de utvecklingsbara industriella och kommersiella näringarna, inga möjligheter för ofrälse att göra sig en bana i statens tjänst osv. Bourgeoisin strävade också efter att få ett slut på den godtycklighet, den *rättsupplösning* som rådde under feodalismens slutskede, exempelvis i Frankrike före 1789 och i det gustavianska enväldets Sverige.

I stället för den formella ojämlikheten mellan samhällsmedborgarna ville bourgeoisin sätta principen om *formell jämställdhet* mellan dem. Jordägandet skulle inte vara en exklusiv rätt för en klass, inte heller möjligheten att bli en man i staten. Och när inte godsens och manufakturernas ägare var tvungna att arbeta för sitt uppehälle, varför skulle då jordbrukets och stadsnäringarnas arbetare — formellt sett — vara det? Det fanns ingen anledning att den ordningen skulle bibehållas och därför upphävdes även det feodala samhällets bestämmelser om olika former av arbetstvång. Lagen skulle gälla lika för hög som låg. Friheten skulle inte vara en klass' privilegium och tvånget en annan klass' bojor; både friheten och tvånget skulle, formellt sett, gälla alla och envar. Det skulle, som Anatole France senare sade, vara inte mindre förbjudet för den rike än för den fattige att sova under Paris' broar.

Sådan var den rättsuppfattning med vilken bourgeoisin gick till storms mot den sönderfallande feodalismen, och denna borgerliga rätt gagnade indirekt hela samhället, ty den

var nödvändig för att driva historiens hjul framåt. Och i denna borgerliga rätt intog Montesquieus teori om statsmaktens tredelning en förgrundsplats.

Maktdelningsläran och parlamentarismen

Att vår ännu gällande regeringsform från 1809 gestaltar statsmakten utifrån Montesquieus teori har därför varit gynnsamt även från arbetarklassens synpunkt. Men maktdelningslärans betydelse är inte uttömd med ett sådant konstaterande.

I ett avseende står det visserligen klart att teorin spelat ut sin ursprungliga roll. Det gäller ifråga om den eftersträvade balansen mellan styrande och lagstiftande makt, mellan kungen-regeringen och parlamentet. Detta beror på att kungamakten försvagats och på parlamentarismen, dvs det förhållandet att regeringen numera alltid är riksdagsmajoritetens regering.

Men att parlamentarismens framträngande gjort maktdelningsläran delvis överspelad är knappast överraskande. Redan från början kunde invändningar göras mot Montesquieus teori i fråga om den styrande makten. Att denna skulle utövas av en monark utan folkligt mandat var en eftergift gentemot den ännu maktägande feodala aristokratin. Man kan sluta sig till detta av bl a det faktum att bourgeoisin i Nordamerika, där det inte fanns någon aristokrati, inte behövde sluta någon motsvarande kompromiss.

I USA:s konstitution från 1787 stadgades ju redan från början att den styrande makten — presidenten — skulle ha sitt mandat av folket, dvs detsamma som i vårt land uppnåddes först med rösträttsreformerna och det parlamentariska genombrottet under 1900-talet. Redan denna omständighet är, tror jag, ett argument mot att dra alltför vittgående slutsatser av parlamentarismens betydelse.

Det väsentliga i maktdelningsläran är heller inte förhållandet mellan kung-regering och parlament. Kärnpunkten i teorin ligger, som vi påpekat, på ett annat plan; det är en i förhållande till både regering och parlament självständig rättskipning med uppgift att utifrån olika konkreta lagbud ge effekt åt den

borgerliga rättens grundsatser om rättssäkerhet och likhet inför lagen. Under sådana förhållanden kan det inte hävdas att maktodelningsläran spelat ut sin roll med parlamentarismens genomförande. Det förhåller sig snarare på motsatt sätt: maktodelningsläran har kommit att få en ny och alldeles särskild betydelse just genom att parlamentarismen trätt i stället för den konstitutionella monarkin.

Det är knappast en tillfällighet att den parlamentariska utvecklingen i Sverige och andra västeuropeiska länder tidsmässigt kommit att sammanfalla med en markant både kvantitativ och kvalitativ utvidgning av den statliga verksamheten. Det är knappast av en tillfällighet som detta bestående av statsapparaten kommit att ledas av parlamentariska regeringar. Det parlamentariska styrelsesättet har uppenbarligen varit särskilt väl lämpat för att ombesörja denna ansvällning och centralisering på det relativt konfliktfria sätt som vi kunnat bevittna i vårt land.

Orsaken är inte svår att räkna ut. Att den konstitutionella monarkin fått ge plats åt parlamentarismen har ju haft till effekt att det ursprungliga spänningsförhållandet mellan styrande och lagstiftande makt, mellan kung-regering och parlament, kunnat överbryggas på ett smidigt sätt. Det faktum att regeringen kommit att framgå ur majoritetsställningen i riksdagen har gett statsapparaten en mer enhetlig viljeinriktning än tidigare och statsledningen en större auktoritet och handlingskraft än kungen och regeringarna hade före det parlamentariska genombrottet.

En följd av parlamentarismen har därför blivit att statsapparaten kunnat flytta fram sina positioner på medborgarnas bekostnad. Det till synes märkliga har inträffat, att det parlamentariska styrelsesättet, som från början framstod som ett led i arbetarrörelsens kamp mot det borgerliga samhället och den borgerliga staten, möjliggjort eller — i vart fall — underlättat stärkandet av samma stat.

För ett fortsatt stärkande av denna stat lägger däremot maktodelningsläran hinder i vägen. Det är den som tillhandahåller den teoretiska motiveringen för att statsorganen

och särskilt domstolarna skall vara självständiga och på så vis våga hävda lagenlighetens och rättssäkerhetens krav. Men teorin har inte bara ideologisk betydelse. Den har också praktiska konsekvenser. De rättsregler, delvis av grundlags valör, som finns om domstolarnas oavhängighet, om den kommunala självstyrelsen och om den akademiska undervisningens frihet fungerar som spärrar mot en fortsatt ansvällning och strömlinjeformning av statsapparaten. Eftersom parlamentarismens effekt på sätt och vis varit den motsatta, är det fullt befogat att påstå att maktodelningsläran just genom parlamentarismen kommit att få en ny och viktig betydelse för medborgarna.

Maktodelningsläran, som under 1800-talet främst svarade mot bourgeoisins intressen, svarar därför idag framförallt mot arbetarklassens intressen. Faktum är även att teorin förlorat sin mening för vår tids bourgeois; den kännetecknas av helt andra egenskaper än den bourgeois som gjorde maktodelningsläran till sin statsrättsliga doktrin.

Både maktodelningsläran och parlamentarismen är därmed utmärkta exempel på vad vi kan kalla historiens dialektik. Maktodelningsläran — en borgerlig politisk teori — stöder inte längre bourgeoisin utan proletariatet, medan parlamentarismen — som under decennier utgjorde arbetarklassens främsta politiska kampmål — blivit ett verktyg för stärkande av den borgerliga staten.

Likgiltig är parlamentarismen inte. Den är värd att försvara och måste försvaras när den angrips från höger. Bl a gäller detta gentemot de korporativa tendenser som nu blir allt tydligare. Men det finns för den skull inget skäl att hysa illusioner. Det går inte att komma ifrån att dagens svenska parlamentarism är en ytterst tunn och utspädd sådan. Och ingenting hindrar att utspädningen fortsätter ytterligare. Hagauppställningar, koalitionsmanövrar, statligt partistöd till riksdagspartierna och mandatspärrar mot alla utomstående intränglingar kan göra parlamentarismen till något än mer formellt och än mindre substantiellt än idag — till det sannskyldiga transportkompani som grund-

lagberedningens sekreterare tecknat konturerna av.

Så innehållslös, så föga förpliktande, kan maktdelningsläran inte bli så länge den erkänns som aktuell statsrättslig doktrin. Det är därför betecknande att den nya grundlagen å ena sidan betraktar parlamentarismens inskrivande i lagtexten som en epokgörande demokratisk landvinning, och å den andra tar fullständigt avstånd från maktdelningsläran. Enligt förarbetena är det nämligen positivt att den nya grundlagen "helt bryter" med maktdelningsläran i 1809 års regeringsform (Prop. 1973:90, s 91). Justitieminister Geijer förklarar att han ser detta "som en betydande vinning och ett väsentligt inslag i reformen" (a.a. s 156).

Från maktdelning till "folksuveränitet".

Med vad har man då ersatt maktdelningsläran? Man har ersatt den med en princip som verkligen låter mycket demokratisk och hedervärd, men vars reella innebörd är desto mera diffus, nämligen den sk *folksuveränitetsprincipen*. I regeringsformens text kommer nyordningen till uttryck i de inledande orden att "All offentlig makt i Sverige utgår från folket" och i den därpå följande meningen "Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt".

Frågan är emellertid om dessa satsar har någon juridisk betydelse. Kan en individ, som menar att staten kränkt honom eller henne, på grundval av dessa satsar framställa några anspråk mot en myndighet? Uppenbarligen inte. Men i så fall har satserna ingen juridisk relevans. De är inga *rättsregler*, regler som anger hur statsorganen *skall* och *får* handla. Dessa satsar påminner snarare om de sk målsättningsparagrafer eller programstadganden som regeringen från början ville ha med i lagtexten men som i det allmänna samförståndets tecken utmönstrades under riksdagsbehandlingen. I en av dessa märkliga paragrafer sades det att "Samhället skall verka för rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna". Som Geijer framhöll var det inte regeringens avsikt att dessa meningar skulle

ha "rättsligt bindande karaktär" (Prop 1973:90, s 194). De skulle enbart ha ett politiskt-proklamatoriskt syfte. Detsamma gäller uppenbarligen ifråga om grundlagens inledningsord om att makten "utgår" från folket. Dessa ord är nära besläktade med programstadganden av den nyss berörda typen, heter det i en författningskommentar (Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Vår nya författning, Sthlm 1974, s 14). De är att betrakta som "allmänna principuttalanden" (a.a.). Och vidare: "Här kommer det ideologiska momentet in i bilden, och någon form av politisk trosbekännelse torde finnas i varje författning" (a.a.).

Folket skall *tro* på grundlagens inledningsord, medborgarna skall tro att makten utgår från dem, det är dessa satsers primära syfte.

I det som benämns folksuveränitetsprincipen finns det med andra ord ytterst litet av värde att ta fasta på. Och ändå är det denna princip som har trätt i stället för den värdefulla och anti-totalitära maktdelningsprincipen.

Denna nyordning har regering och riksdag dessutom kunnat genomföra utan att någon protesterat. Inte ens de som mest engagerat följt den nya regeringsformens tillkomst har på den här punkten varit tillräckligt observanta och misstroga.

Som exempel kan vi ta Gustaf Petrén. Vi vet alla att han gjort utmärkta insatser på flera områden. Men den svaghet som visar sig i valet mellan maktdelning och folksuveränitet tycks inte stå helt klar för honom. I en tidningsartikel om domstolarnas konstitutionella roll skriver nämligen Petrén att "folksuveränitetsprincipen... helt oegentligt av de nyvordna grundlagsfäderna ansetts oförenlig med varje form av maktdelning". Och han tillägger: "Vare sig logiskt eller praktiskt möter det något hinder att, även om all makt utgår från folket, kanalisera denna till olika statsorgan, som inbördes balanserar varandra" (DN 13.11.1974).

Detta är tyvärr att missa poängen. Petréns sista mening är visserligen i och för sig riktig. Det viktiga är emellertid att folksuveränitetsprincipen mycket väl kan ges en innebörd som strider mot maktdelningsläran.

Och det är så den nya regeringsformens förarbeten använder begreppet. Det framgår tydligt.

Men den lösliga innebörden av folksuveränitetsprincipen visar sig också *praktiskt*: genom frånvaron av grundlagsskydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Grundlagsfästa fri- och rättigheter kan nämligen sägas etablera en *faktisk* maktindelning i det politiska livet — en maktindelning inte mellan olika statsorgan utan mellan *folket*, medborgarna, och statsapparaten.

När den nya regeringsformen nu varken vill erkänna en sådan faktisk maktindelning eller maktindelningläran som statsrättslig doktrin, betyder det därför att folksuveränitetsprincipen kommit att få en mycket tånjbar innebörd. Håller sig regering och riksdagsmajoritet bara till de parlamentariska formerna kan de mycket väl föra en politisk som jämnar vägen för en modern "datoriserad" polisstat. Medan maktindelningläran reser hinder för en sådan utveckling, gör folksuveränitetsprincipen det inte.

Men resonemanget kan drivas ännu längre: det är — principiellt sett — fullt möjligt att förena folksuveränitetsprincipen med något som vid första påseende kan synas vara dess absoluta motsats — den fascistiska ledarprincipen, führerprincipen. Det var inte av en slump som folksuveränitetsprincipen omfattades av de tyska nazisterna. Nazisterna kunde krossa all demokrati i Tyskland utan att råka i konflikt med den. Koncentrationsläger, gaskamrar och slavarbete — ingenting av detta stred mot folksuveränitetsprincipen. Maktindelningläran skydde nazisterna däremot som pesten:

"Die Rechtspflege kann kein Sonderdasein führen, sie dient nicht einem abstrakten Gesetz, einem vom Staat getrennten Rechtswert, sondern sie ist ein Glied der einheitlichen, geschlossenen und gleichgerichteten Gesamtwalt des völkischen Führerstaates" (*Rättskipningen kan inte föra någon specialtillvaro, den tjänar inte en abstrakt lag, ett från staten skilt rättsvärde, utan den är en länk i den folkliga ledarstatens enhetliga, slutna och likriktade totala myndighet.* — Cit. efter Svensk Juristtidning 1973 s 77).

Emellertid är, som antytts, dagens bourgeoisie en annan än den som på 1800-talet ivrade för konkurrens och maktindelning. Dagens bourgeoisie har inte det minsta emot att staten ingriper i det ekonomiska livet, den kan faktiskt inte existera utan ett vittfamnande och kontinuerligt statligt stöd i olika former. Arbetsmarknadspolitik, näringspolitik, skattepolitik, inkomstpolitik, regionalpolitik och mycket annat är i grunden lika många former av statlig handräckning åt dagens bourgeoisie. I takt med att denna monopolbourgeoisie krossat den gamla bourgeoisin med dess handelsmän och fabriker, har den kommit att få allt större behov av att byråkratiskt *reglera* det ekonomiska livet, till båtad för sig själv men till nackdel för medborgarna i stort. Det är behovet av alltmer omfattande reglering som förklarar det faktum att statsapparaten i vårt land expanderat så kraftigt under de senaste årtiondena.

För denna växande byråkrati i monopolens tjänst är den gamla bourgeoisins ideologi om konkurrens, legalitet och maktindelning en styggelse. Den moderna byråkratin i stat, kommuner och landsting, som alltmer kommit att inriktas på det ekonomiska livets krav, vill inte låta sig bindas av legalitets- och rättssäkerhetshänsyn. Den måste kunna agera friare och vara obunden av föreskrifter.

Den nya regeringsformen är avpassad för denna byråkrati. Den nya grundlagen är skräddarsydd för att den skall kunna administrera detta samhälle så smidigt och effektivt som möjligt och så obunden av juridiska former som möjligt. Det är därför Kling, Geijer och Palme motsatt sig kravet på att de demokratiska fri- och rättigheterna skall garanteras i grundlagen. Det är också därför som regeringsformen gjort rent hus med den gamla och beprövade borgerliga principen om statsmaktens uppdelning mellan olika organ. Den har ersatts med vad som förförligt kallas folksuveränitetsprincipen. Men denna princip uttrycker inte folkets suveränitet över staten utan statens suveränitet över folket.