

Nr 1885

av herr Lundberg
i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 med förslag till ny
regeringsform och ny riksdagsordning m. m.

I Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 framläggs förslag till "Ny
regeringsform och ny riksdagsordning m. m.". I förslaget fastslås att all
offentlig makt i Sverige utgår från folket och att folkstyrelsen bygger på
fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett
representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal
självstyrelse. Riksdagen är folkets främsta företrädare, som stiftar lag,
beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall
användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

En ny grundlag skall givetvis ersätta den äldre och anpassas till den
genomgripande förändring som skedde genom den politiska demokratis
införande i Sverige 1918 och den sociala, ekonomiska och kulturella
omdaning av vårt samhälle som därefter följt.

Grundlag skall i klara och entydliga rättsregler, som enligt ordalydel-
sen kan och skall följas till dess att de i föreskriven ordning ändras, ge
uttryck åt de rättsregler som är grundläggande för en stats verksamhet.

En sammanblandning av grundlag och vanlig lag måste strida mot de
grundläggande principer och det syfte en grundlag skall motsvara. En
grundlag skall i enkla ord ge uttryck åt ett fritt folks vilja att sig självt
styra och lag stifta, och grundlag skall klart ange de regler vilka befäster
denna folkets rätt och säkra de fri- och rättigheter som måste skydda och
säkra att medborgarna skall kunna utöva denna rätt.

Grundlag är ingen anpassningbar och snabbt föränderlig lagregel, som
av domstolar och myndigheter kan anpassas till olika önskemål i
tillämpningen. Den kan eller skall inte kunna göras beroende av juristers
och domstolars antaganden och av politiska teorier, byggda på förord-
ningar och s. k. rättspraxis, som i huvudsak består av högsta domstolars
domar och deras prejudikatscheman.

Politiska och andra värderingar spelar därför en starkare roll i våra
domstolar i juridiken och rättstillämpningen än inom andra samhällsekto-
rer. Det är icke uteslutet att rättstillämpningen påverkas av värderingar,
vilka ger uttryck åt teorier och åsikter samt åt samhällsekonomiska
värderingar som prejudikatmässigt ligger kvar i ständsriksdagens skede
från 1600- och 1700-talen fram till 1920-talet.

Den amerikanske juristen Gray säger – och med rätta – "att den
skrivna lagen, när allt kommer omkring endast är ord, som yttrats av
lagstiftaren. Det är nämligen domstolarna som har att fastställa vad dessa
ord betyder. Det är m. a. o. deras uppgift att tolka lagen. Därför bör
lagen behandlas såsom en rättskälla och inte såsom en beståndsdel av

rätten. Det sägs ibland, att rätten består av två delar, dels regler som utfärdas av lagstiftaren, dels regler som skapas av domstolarna, men i själva verket är all rätt skapad av domstolarna.”

Trevelyan, den berömde engelske historikern, säger att den tanke som Coke och övriga ingav de engelska parlamentsledarna, att de bara försvarade sina gamla privilegier, var kanske till hälften sann. Men den var till fullo användbar, eftersom engelsmän älskar att tro att de har lagen på sin sida, även då de gör revolution. Karl I angrep deras gamla privilegier, och det enda sättet att rädda privilegier, som enligt lagen var deras, var att gripa makten som enligt lagen inte var deras.

”Om preussiska riksdagen hade halshuggit Bismarck 1860 som engelsmännen halshögga Strafford 1640, skulle världen ha varit lyckligare i vår tid. Men tyskarna har aldrig varit lika redo att kämpa för sina egna fri- och rättigheter som de har varit att bekämpa andra nationers fri- och rättigheter”, konstaterar Trevelyan, och 1900-talets politiska händelser jävar inte att historien upprepas.

I konventionen om de mänskliga rättigheterna, som undertecknades efter 1900-talets två förödande världskrig, sägs att de rättigheter som skall skyddas skall vara till gagn för demokratin och individen, och det konstateras att diktaturerna förkväver individens frihet och undertrycker de mänskliga rättigheterna. Det sägs även att det räcker inte att *platoniskt proklamera* i en aldrig så högtidlig förklaring att den eller den rättigheten är väsentlig. Det är nödvändigt att staterna förbinder sig i en konvention att respektera dem.

I Europarådets informationsskrift 1953 sägs att människan i alla tider kämpat för att få sina rättigheter erkända och sina politiska, ekonomiska och sociala rättigheter skyddade. Denna kamp har hon fört mot forntidens tyranner, mot kejsare, enväldshärskare och diktatorer. Trots de deklarationer om de mänskliga rättigheterna som kommit till efter hårda strider har dessa rättigheter inte kunnat tillförsäkras skydd.

Tillkomsten av våra och andra lands grundlagar har skett under onormala förhållanden som präglats av krig och omstörtningar och där tid till rådrum icke funnits för tanke- och eftertankeverksamhet. Tillkomsten av 1809 års regeringsform skedde efter en tid då Sverige befunnit sig i krig med nästan hela världen och upplevt adelsmännens revolution den 13 mars 1809.

Tryckfrihetsförordningen av den 2 december 1766 medförde trots allt att Sverige, från att ha varit en hemvist för det mest vittgående tvång när det gällde yttrande och tryckfrihet, korruption, rättslöshet etc., blev ett föregångsland på tryckfrihetens område. Detta torde även ha spelat en pådrivande roll i utvecklingen fram till 1809 års grundlag. Att samtidens omdöme om regeringsformen icke gav överbetyg åt grundlagen berodde väl, som den tidens konstitutionsutskott framhöll, på att resultatet var ursäktligt med hänsyn till de yttre omständigheterna, eftersom situationen vid tillkomsten av 1809 års regeringsform var sådan att föga rådrum fanns för tanke- och eftertankeverksamhet, ”något som eftervärlden ej sällan glömt”.

Någon har sagt "att historien är ett virrvarr av åsikter, att de är olika och föränderliga, att de rör sig om en mängd accepterade fakta som i och för sig alltid ändras - - -. Det förflutna var fullt av känslor, som gav upphov till stora gärningar, stora dygder, stora brott. Kan sådana känslor, som sedan länge är kalla och döda, bli fullt förstädda och förverkligade utan att den moderna historikern känner varmt för dem? Jag förnekar inte farorna av sådana känslöengagemang, men finns det inte också en fara för sanningen i ett ständigt avståndstagande, vilket aldrig tillåter historikern att stiga ned bland män och kvinnor i det förgångna såsom en av dem?" Cromwell lär ha sagt: "När mänsklig dårskap har nått en viss punkt, måste man betala för den." Och även om Sveriges regeringsformer och grundlag tillkommit efter händelser som kan betecknas som mänsklig dårskap, måste tillkomsten av en "ny" grundlag bygga på historiska "fakta" från äldre svensk historia men med full vetskap och beaktande av att efter 1809 har Sverige levt i det för vårt land ovanliga historiska förhållandet att vi lyckats behålla en oavbruten fred, och vi har erfårit dess välsignelser och möjligheter att bygga ett väsentligt annorlunda Sverige.

Den grundlag Sveriges riksdag nu skall söka utforma måste anpassas och fungera i en politisk demokrati där målsättning och arbetsformer tvingas att ta hänsyn till hela vårt folks trygghet, frihet och människovärde. Det historiska tidsskede som ligger mellan 1809 och 1973 har icke någon motsvarighet i äldre svensk historia. Demokratien och människovärdet har införts - en ekonomisk, social och kulturell revolution har med fredliga medel genomförts. Våra stora och för en demokrati livsviktiga folkrörelser har tillkommit och fördjupat känslan av samhörighet och gemenskap, och vi har lärt oss samarbetets svåra konst när det gäller att lösa problem. Vi har även visat världen att det är möjligt att skriva en bit svensk historia i fred och umgås med omvärlden utan att behöva skriva historia i "blod, svett och tårar".

Utän tvivel är det svårare och mer komplicerat att utforma en grundlag 1973 än under något av de föregående tidsskedena. Men det är trots allt märkligt att ända från Kristoffers landslag år 1442, Gustav Vasas historiskt viktiga insats för att skapa en enhetlig nation, Karl den XI och 1693 års regeringsform, som dock kan sägas innehålla en grundritning till frihetstidens parlamentarism, och fram till 1809 års grundlag så finns under dessa århundraden, trots dess maktmissbruk, brott och förfalskningar, ändock en grundtanke att alla medborgare skulle ha rätt till att nyttja Sveriges land och vatten, och det var kronans skyldighet att säkra denna rätt.

I en kunglig utredning, avlämnad den 17 mars 1903, fastslås: "Hvad upplåtelse med äganderätt angår, var denna likväl förbjuden enligt den föreskrift i II kapitlet konungabalken af Konung Kristoffers landslag, att Konung icke hade rätt förminska kronans gods eller intäkter annan konung till förfång, vid äfventyr att efterföljande konung ägde återtaga hvad olagligen blifvit kronan afhändt." Dessa bestämmelser återfinns i §§ 77 och 78 i gällande regeringsform.

I den nu föreslagna grundlagen bör denna för svenska folket viktiga skyddsregel införas och bevaras liksom att de urminnesrättsliga allemansrättigheterna ges grundlagsskydd. Kungl. Maj:t och ämbetsverk bör åläggas fullgöra sin skyldighet att bevaka och skydda kronans för medborgarna livsviktiga egendom samt återta vad som genom stöld och förfalskningar blivit frånhänt kronan, till förfång för kronan och allmänhetens tillgång till urminnes gällande nyttjanderätter.

I ständernas protokoll av den 26 februari år 1689 redovisas Karl den XI:s proposition med anledning av att adeln och ridderskapet genom stöld och förfalskningar frånhänt kronan egendom samt utfärdat falska kvitton på inbetald köpepenning. Godsen indrogs till kronan. Att kammarkollegiet medverkade i denna märkliga "affär" kan möjligen förklaras av att adeln och ridderskapet hade, enligt privilegier som Axel Oxenstierna och Gustav II Adolf givit dem rätt till, ca 800 av de högsta ämbetena i landet.

Genom ständsriksdagens beslut 1689 ansågs stöld och förfalskning icke vara att anse som laga fång. Och denna princip borde även gälla i dag och inskrivas i grundlag.

I den nu gällande och i den föreslagna grundlagen förutsätts ingen ändring i att den styrande och förvaltande, den lagstiftande och den dömande makten skall vara självständiga gentemot varandra. Dessa maktens bärare skall icke äga ingripa på den andres område. Man utgår då tydligen utan närmare reflexion från att de "styrande", "lagstiftande" och "dömande" funktionerna på något sätt av naturen skulle vara skilda från varandra. Det bör understrykas att det är författningen och författningssideologin som skiljer dem åt.

Det är märkligt att man i det nya grundlagsförslaget icke beaktat och ändrat denna maktfördelning. I särskilda utskottets betänkande vid 1823 års riksdag (s. 234) framhåller friherren och utskottets ordförande i en reservation allvarliga erinringar mot maktfördelningen mellan de lagstiftande, styrande och de dömande statsmakterna, att de skall hållas inom tillbörliga gränser och jämvikt, som befordrar verklig frihet och lugn, det helas väl, och varje enskilds säkerhet och förkovran.

Där sägs att: "Det är en nödvändig egenskap hos all magt, ovillkorligen härflytande ur dess natur, att sträfvä till utvidgning. Genom Statsmagternas jemnvigt och deras ömsesidiga uppmärksamhet på hvarandra har man väl i Constitutionella Stater sökt förebygga den våda för Samhället, som ur denna Magtens naturliga egenskap kunde uppkomma. Men alla mänskliga inrättningar ligga inom ofullkomlighetens gränser, allt kan illuderas, Constitutioner kunna vrängas, all rätt kan missbrukas, all pligt kan underlåtas. För missbruken af styrande och folkmagterna gifves likväl ett correctiv, som sätter sig i verksamhet — — — ej efter Borgerlig lag, men efter en oföränderlig Natur-Lag, så ofta det af verkligt behof är påkalladt, — — det är den fysiska styrkan. Seclers erfarenhet visar derpå talrika exempel. Men äfven detta yttersta correctiv träffar aldrig Domare-magten, skyddad under formernas tjocka sköld och i sina missbruk aldrig angripande massan och de allmänna Statsförhållandena,

utan endast plågade individer i deras enskilda förhållanden. Historien uppvisar hundrade Stats-förändringar, verkställda genom styrkans mellankomst, — af Konungarna mot Folken, eller af Folken mot Konungarne; hon visar ingen mot Domare-magten, hvars ständiga nödvändighet icke ens medgifver att den ögonblickligen kan upplösas, för att af en ny ersättas.

Att Domare-magten likväl kan missbrukas, lärer icke betviflas; eller har man aldrig hört omtalas vrånga domar, advocatorisk ledning af rättegångs-ärenden, förhållen rättvisa genom formernas användande till tidsutdrägt? — — Men då de öfriga Stats-magternas missbruk reta, och derigenom föranleda till corrigerande brytningar, utprässar Domare-magten missbruk endast tysta suckar och vanmäktiga tårar.

Af dessa skäl anser jag, för min del, ingen af Stats-magterne, så farlig som Domare-magten, om den skulle utsträckas utöfver sina rätta gränser.”

I äldre tid och långt före sekelskiftet uppmärksammades faran av att tillåta nationell och internationell spekulation i mark och därmed möjlighet till enorma miljardvinster och förstörelse av fosterlandet Sverige. Denna tillåtna eller tagna spekulation har fått katastrofala följder för hela vårt samhälle och dess medborgare, men även för dess fauna och flora. Den tillämpade rättsutvecklingen, där lagstiftning och tolkning av lag är åtskilda, har haft ekonomiska och andra konsekvenser, som borde fört till ett grundlagsenligt skydd för att bevara Sverige åt folket. Gustav Vasa förstod och hävdade samhällets självklara rätt att nyttja landets mark- och naturtillgångar som en hela folkets egendom. Nyttjanderätter för bygghus, odling och industriell verksamhet uppläts, men äganderätten till marken var förbehållen kronan. Om denna uppfattning fullföljts, skulle markvärdestegringen indragits till stat och kommun så att det stigande jordvärdet kunnat användas för offentliga ändamål i det växande samhället och minska de skattepålagor som minskar produktion, snedvrider omsättning och produktionsinriktning och demoraliserar samhället.

Situationen i dag förefaller vara sådan att Sverige har upplåtits till att bli ett internationellt och nationellt spekulationsobjekt. Enskilda miljon- och miljardvinster placeras ofta i utlandet. Känsla av ansvar, samhörighet och skyldighet mot fosterlandet Sverige har bland ansvarslösa spekulationsherrar fått vika för en materiell penninghunger, som medfört en bister verklighet för många av oss som vill bo och få sin utkomst i vårt land.

Under många år har jag i riksdagen påtalat och sökt hindra denna utveckling, men hänsyn till enskilda spekulations- och s. k. ägarintressen hos riksdagsmajoriteten har varit starkare och skapat en katastrofsituation för befolkning, fauna och flora.

I den Europeiska naturvårdsdeklarationen av den 12 februari 1970 konstateras: ”Varje invånare i Europa kan i dag se de oroväckande tecknen på föroreningen och vanställandet av miljön och de allvarliga störningar, som hotar den. Den naturliga miljön håller på att försämrans

som en följd av ett okontrollerat och omdömeslöst utnyttjande av mark och missbruk av naturtillgångarna, på många platser förs jorden bort genom erosion, vattnet är oanvändbart för många ändamål, luften är farligt förorenad, landskap är fördärvade, den vilda faunan och floran är i fara, avfallsprodukter av alla slag hopas allt snabbare och den biologiska jämvikten rubbas.

— — —

Naturen ger människan tillgångar och värden nödvändiga för hennes materiella västånd, kroppsliga och själsliga välbefinnande och andliga liv. Utnyttjandet av dessa tillgångar måste ske i harmoni med naturens grundläggande processer och balansförhållanden.”

Lagregler är ett av riksdagen tänkt handlingsmönster när lag stiftas, men tillämpningen består i vissa handlingar av domare och andra myndighetspersoner. Vanlig lag ger i tillämpning uttryck åt värderingar, teoretiska juridiska satsar, juridiska värdeomdömen och antaganden. Enligt sakens natur måste lagstiftaren i sin bedömning ta hänsyn till samhällsekonomiska och andra bedömningar och värderingar. Den juridiska argumentationstekniken dominerar.

Den juridiska kontrollen över förvaltningen har haft allvarliga brister, och den synes träda i funktion endast när enskilda privata intressen anses vara kränkt på ett sådant sätt att han har möjlighet att väcka åtal. När samhällliga intressen kränks, förefaller det icke finnas någon kompetent kårande. Det administrativa avgörandet har blivit mer och mer suveränt. I många fall förefaller domstolarna vara eller förklarar sig själva inkompetenta. Både samhället och medborgarna känner sig stå alltmer rättslösa gentemot en allt mäktigare byråkrati, med utpräglade administrativa och tekniska regler på sakrättens område.

Om en ny grundlag skall beslutas där ”all offentlig makt i Sverige utgår från folket, och riksdagen är folkets främsta företrädare”, måste även i en ny grundlag domstolarnas kontroll kompletteras med en rättslig kontroll som utövas direkt av riksdagen. Ämbetsverk och förvaltningsorgan har fått en omfattande makt genom obestämda bemyndiganden, som riksdagen icke har möjlighet att överblicka hur de kommer att nyttjas. Riksdagens organ att kontrollera, styra eller diskutera kränkande utslag är icke till fyllest, men riksdagen själv anses icke ha befogenhet att gripa in.

Om riksdagen ger ett annat organ en obegränsad fullmakt att handla, måste det vara rimligt att riksdagen, som folkets främsta företrädare, förbehåller sig kontrollen över hur friheten används, med rätt att inskrida och ge närmare direktiv eller rätta till om behov föreligger. Om detta skall ske genom ett inom riksdagen särskilt utskott, som hade befogenhet att föreslå riksdagen att upphäva förvaltningens avgöranden och lämna allmänna direktiv, varpå lagarna skall tillämpas, borde detta ha prövats och ingått i propositionen.

Även om ämbetsmännen och domarkårens politiska inställning anses vara en privatsak, kan man inte bortse från att deras tanke- och handlingssynpunkter påverkas av den politiska tradition som varit knuten till en rättssyn och en bedömning av människovärdet från den tid då

demokratien var ett okänt begrepp.

”Att domstolarna vid utförandet av sin grundlagsprövning skulle hålla sig strikt till en s. a. s. teknisk tolkning av grundlagen torde nämligen förutsätta verksamma kontrollmedel mot domaremakten från den politiska maktens sida. Saknas sådana och i svenskt författningssliv äro kontrollmedlen mot domaremakten så försvagade, att de i detta sammanhang måste anses som helt frånvarande — är man, om en domstolarnas generella prövningsrätt faktiskt upphålles, framme vid en domaremakts politiska supremati (överhet); ett fritt spelrum är lämnat dennas egna maktsträvanden och för hävdandet genom dömandet av de politiska värderingar som besjåla domarkåren och enskilda domare. Och det är icke antagligt att domstolarna, tillerkända en okontrollerad politisk makt, skulle underlåta att ta denna i anspråk. Montesquieus huvudtes att det är en evig erfarenhet, att varje människa, som har makt, är benägen att missbruka densamma, är här att bringa i åtanke. I domens psykologiska motivationsprocess komma efter hand de ”fria” faktorerna att dominera”, konstaterar professor Hilding Eck i sin doktorsavhandling.

Stjernberg framhåller om förutsättningarna för lagarnas upprätthållande och vid förutsättning av en självständig och oberoende domarkår bl. a.: ”Då dessa så betydelsefulla synpunkter framföres förbises ofta, att hinder måste resas icke blott emot främmande politiska inflytelser över domare, utan även däremot, att domarnas egna politiska intressen och värderingar tränga in i deras dömande verksamhet. Domarkårens oberoende och självständighet är icke i sig självt en tillräcklig garanti. Motviker i vågskålen äro ock nödvändiga. — Vad svenska förhållanden beträffar må också observeras, att en förutsättning för domarkårens oberoende brister därigenom att denna kår icke är på något bestämt sätt skild från ämbetsmannakåren i allmänhet.”

Efter det demokratiska genombrottet hos oss förefaller det som utövarna av den politiska makten kommit i ett mycket starkt beroendeförhållande till byråkratin, som förser den med administrativa och tekniska möjligheter att fungera. Den byråkratiska makten saknar ingalunda inflytande över den politiska, och det förefaller som om riksdagen får allt mindre möjligheter att hävda sig i olika avseenden.

I samband med och ären efter 1809 års grundlag tvingades riksdagen att rationalisera bort en del både lagar och författningar, som då enbart inom jordnäringen växt ut till ca 15 000. Det erinras i 1823 års betänkande om att redan i Kongl. förordningen den 24:de Januari 1778 yttras: ”Att tillökning af nya ämbeten öfver behofvet blifvit införd och understundom mera haft personens befordran, än syslans nödvändighet till driffjäder.”

Även nu upplever vi en starkt växande lag- och författningsflora, som håller på att dränka vårt folk med föreskrifter. Ofta förefaller det som om många lag- och författningsföreskrifter motiveras av att rättstillämpning blivt ett beskattnings- och uppbördsverk, som kostar mycken arbetskraft och miljardbelopp för medborgarna. Speciellt medförde högertrafiken, mot all förmodan för oss som stödde dess införande,

miljon- eller miljardkostnader av betydelse, utan att de synes motsvara de syften de motiverades med. Nu har utredarna hittat ett nytt område för byråkratisering och miljonkostnader för medborgarna. Småbåtstrafiken inomskärs synes nu vara i farozonen.

Denna svällande författningsflora medför en belastning både personellt och ekonomiskt och hindrar en koncentration på huvuduppgifter inom rättsväsendet.

Det föreliggande grundlagsförslaget fastslår att den politiska makten skall ligga förankrad hos medborgarna och riksdagen. Men om riksdagen skall kunna fullgöra sin uppgift att kontrollera, styra och rätta till fel och misstag som sker i tolkning och tillämpning måste den lagstiftande makten kunna ingripa snabbt för att rätta vad som brister. Ansvaret för hur lagar och författningar i ett dynamiskt samhälle fungerar måste riksdagen och regeringen ta och känna ansvar för, och detta ansvar skall inte befullmäktigas till domstolar och ämbetsverk. Om lag- och författningsfloran fortsätter att växa och bli en vildflora, kommer den politiska makten att alltmer flyttas över till domstolar och ämbetsverk med därav följande byråkrati, och riksdagen får en symbolisk och voterande uppgift.

Land skall med lag byggas, och likhet inför lagen skall gälla. Landets justitieminister har sagt att likhet inför lagen har en teoretisk betydelse för dem som saknar ekonomiska tillgångar och makt i samhället. I högsta domstolen finns möjlighet att avskärma mindre ärenden från dess prövning, även om en prövning har stort och sakrättsligt värde för en grupp eller samfällighet.

Dessa frågor synes både utredare och propositionsskrivare gått förbi. Men dessa frågor måste tillhöra de centrala frågorna i en ny grundlag. Utredare kan inte skylla på att det "nya grundlagsförslaget" tillkommit i en krigs- och krisituation med tidsnöd, som var fallet med föregående och 1809 års grundlag. Tvärtom har grundlagsförslaget kunnat prövas, och det har utretts under ett för vårt land märkligt tidsskede, där både den gamla ståndsriksdagen, tvåkammerssystemet, strejker, folkrörelser och den politiska demokratin samt enkammarriksdagen successivt växt fram, under en social, ekonomisk och kulturell omdaning som borde kunnat ge en framtidsvision om de medborgar- och samhällsproblem som kan förutsättas bli aktuella om fred och frihet kan bevaras.

Under dessa förhållanden är det orimligt att under denna omdaningsprocess fördelningen av makten förskjutits från den lagstiftande församlingen till den lagtolkande och tillämpande makten i samhället. Våra domstolar och ämbetsverk har övertagit en betydande ekonomisk, skatte- och samhällsstyrande makt och uppgift, som av ålder ansetts tillhöra riksdagen. År 1950 beslutade exempelvis riksdagen nya lagar om gräns mot vatten och ersättning för s. k. intrång i fiskerätt. Statens kostnader för det s. k. intrånget skulle bli högst tre miljoner kronor. Trots detta har det hittills utdömts ersättningar på mellan 75 och 100 miljoner kronor. Expropriations- och intrångsersättningar har utdömts med orimliga summor. Jag påtalade under 1940-talet kronans äganderätt till grusåsar och vattenområden, urgamla s. k. impediment. Trots att de juridiskt-

lantmåterimässigt- och rättshistoriskt kunniga borde vetat om de ägare- och nyttjanderättsmässiga förhållandena, har stat, landsting, kommuner, egnahems- och industribyggen m. m. under ett par årtionden ådömts och fått betala miljarder kronor till markjobbare i arbetsfri inkomst. De har tillåtits att i enorm omfattning föröda fauna och flora, vattenområden och miljöer. Kostnaderna för dessa grundlagsstridiga handlingar och skatter har fått betalas av alla skattebetalare. Åt sårade och förstörda landskaps- och andra miljöer har även samhället fått fungera som räddningstjänst.

Men en ny grundlag måste även skydda och säkra grunderna för vårt demokratiska samhälle och medborgarnas fri- och rättigheter. Vårt demokratiska samhällets vilja och strävan mot ekonomisk, social och kulturell utveckling och utjämning är en central fråga för hela vårt folk. I en grundlag räcker det inte med en beskrivning av de politiska fri- och rättigheterna en proklamation. Men det förutsätts samtidigt att riksdagen skall medge att dessa fri- och rättigheter begränsas till ett skydd genom lag, antagen med ett vanligt majoritetsbeslut. Detta förslag kan knappast tydas på annat sätt än att förslagsställarna syftar till att avskaffa själva fundamentet för grundlag, och de politiska och medborgerliga fri- och rättigheterna skulle således vila på ett till intet förpliktande symboliskt uttalande.

Även om vissa rättigheter anses tillkomma människan av naturen, anses vara oförytterliga och icke kunna inskränkas och staten har att respektera dem, är detta ej nog. En grundlag skall innehålla garantier, syftande till att förhindra kränkningar av dessa rättigheter, och den skall bilda en sfär, ett skyddsvärn för den enskilda människans frihet.

Det är märkligt att förslaget till ny grundlag icke ger detta skydd och kunnat utforma de regler som skall skydda dessa medborgerliga fri- och rättigheter. Denna oförmåga är märklig med tanke på att ståndsriksdagen den 2 december 1766, trots rätts- och samhällskaos, ändock kunde utforma och besluta om en tryckfrihetsförordning som odiskutabelt har haft betydelse för hela rätts- och samhällsutvecklingen i drygt 200 år.

Den som före och under senaste världskriget närmare kunde följa påfrestningarna när det gällde att skydda ingrepp i de personliga fri- och rättigheterna, tryck- och yttrandefriheten samt när det gällde att söka skydda vårt land från ofärd och få respekt för vår neutralitetsvilja upplevde att en grundlag trots allt i hårda tider har ett både psykologiskt och praktiskt värde. Detta trots fullmakts- och undantagshänsyn, som krigsfaran tvang oss till.

Under och efter kriget har vi även upplevt att olika lands militarism satt valutslag ur spel, och militärer har med maktmedel infört diktaturregimer. Trots militärens makt och bristande respekt för både lagar och människoliv, förefaller det ändock som om även diktaturregimer tvungits att visa en viss respekt för ett lands grundlagar. Under normala och lugna tider kan det givetvis sägas att "medborgarnas främsta skydd mot övergrepp ligger och måste ligga i det demokratiska systemet som sådant med fritt arbetande politiska partier som slår vakt om de grundläggande

politiska rättigheterna, med fria val byggda på allmän och lika rösträtt. Den yttersta garantin för fri- och rättigheter är demokratins förankring i folkopinionen." Men detta förutsätter att vi både inom och utomlands kan bevara inre och yttre lugn och kan arbeta i fred.

Händelser har internationellt timat, som visat att opinioner genom förvrängning kan köpas och säljas och bearbeta allmänheten enligt den moderna reklam- och masspsykologins metoder. Det är i dag möjligt att sälja politiska åsikter liksom vilken annan vara som helst. Vad som kunde ske i nazismens och fascismens land visar att förtigande, förvrängning av fakta, appeller till det irrationella, människornas fåfänga, ångest, hat och fördomar i förening med återupprepningens suggestiva kraft etc. gör att människor lättare låter sig påverkas av en vädjan till deras känslor än av en vädjan till deras förnuft.

Man skall inte heller bortse från att i den representativa demokratin innesluts även farliga sprängstoffer, som inte utesluter att den kan nyttjas för att felaktigt styra, utesluta och sätta demokratins spelregler ur funktion. Om den nyttjas så, kan den lätt uppfattas och få en sådan reell verkan att den fria opinionen otillbörligt påverkas, och den enskilda människans rätt att i demokratisk anda påverka sin tillvaro försvinner i en oformlig massa.

Den som haft tillfälle att ta del av de svenska nazisternas medlemsregister före och under senaste världskriget förvånas över hur många kända namn som återfanns i förteckningen. Om nya ofärdstider skulle återkomma, skulle dessa antidemokratiska kretsar tydligen återuppstå. Det är märkligt hur kort steget är mellan kultur och djungelns lagar. Mänsklig grymhet och vilja att förintä synes ligga latent och får snabbt en utlösning även i stater som uppfattas som demokratiska. I strävan att förhindra en katastrof har en grundlag ett betydande värde. Den tidsutdräkt den kräver skapar möjlighet till besinning och eftertanke, och tidsfristen kan nyttjas för att rusta sig för att värna om demokratin och den enskildes fri- och rättigheter.

Justitieministern har enligt ett referat sagt bl. a. att domarkåren representerar ett ensidigt urval av befolkningen. Den rekryteras främst från ämbetsmänna- och företagarfamiljer. Domarkarriären är dessutom sluten. Självklart leder detta till att "de allmänna värderingar som råder inom en sålunda sluten yrkesgrupp icke på alla punkter stämmer med de allmänna värderingarna ute i samhället.

Att denna miljöpåverkan också färgar domarna i deras yrkesutövning är ofrånkomligt. Säkert är de både opartiska och lojala mot lagstiftarna. Men objektivt i den meningen att de skulle vara helt opåverkade av sin omgivning kan domarna inte vara. Det kan ingen vara."

Det förefaller som om sanningen i Chydenius (1729—1803) uppfattning" att rikedom framför allt förvärfvas genom politiskt maktmissbruk och användes till ytterligare politiskt förtryck och att maktägande med sin penningstyrka dödat lagarnas makt" även i dag synes vara en rättslig realitet.

Tidsnöd och en snabb genomläsning och prövning av propositionen

1973:90 med förslag till "ny grundlag", på grund av de få dagar som står till förfogande för en motionär, ger ett beklämmande och besvikelsens intryck. Förslaget kan inte karakteriseras annorlunda än att det är en vanlig lag, fjärran från de egenskaper och förväntningar man knyter till en ny grundlag såsom erfarenheter från ett föränderligt samhälle, som i fred allt sedan år 1809 kunnat utvecklas till att allt närmare knyta land och folk samman i en gemenskap: fosterlandet Sverige. Vi har under några århundraden kunnat frångå herremakt och stormaktsdröm, och sedan 1809 års grundlag skapades har vi successivt kommit fram till att vi accepterar att all offentlig makt i Sverige utgår från folket.

En ny grundlag borde aldrig presenteras i ett skick där den genom kompromisser till oigenkännlighet plundrats på det grundskydd som en grundlag skall ge land och folk. Det sägs "att beredningens samtliga ledamöter har funnit det angeläget att kunna lägga fram ett så långt möjligt enhälligt förslag i de centrala frågorna om medborgarnas rättigheter gentemot samhället. Mot denna bakgrund enades ledamöterna om en lösning som bl. a. innebär att den nya grundlagen skall innehålla beskrivningar av de politiska fri- och rättigheterna och av den personliga friheten men att den samtidigt skall medge att dessa fri- och rättigheter begränsas genom lag antagen med vanligt majoritetsbeslut."

I propositionen uttalar statsrådet "att grundlagens huvuduppgift bör vara att bestämma formerna för den samhällseliga verksamheten. Det är i en demokrati av särskild betydelse att de politiska spelreglerna inte kan manipuleras. Det är därför i första hand dessa regler som bör omfattas av grundlagsskydd — — —. Den viktigaste grundsatsen bakom all samhällselig verksamhet bör vara att denna ytterst skall vara inriktad på att åstadkomma rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna. Denna princip bör enligt min mening slås fast i grundlagen."

En ny grundlag måste vara något mer än högtidliga symboliska paroller som saknar det grundlagsskydd för dess bestånd och utövning i det praktiska livet som grundlag skall säkra och garantera. Grundlagsskyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna, som skall vara en huvudfråga, har gjorts till en vision i vanlig lag. Det talas om enskilt expropriationsskydd, men de mångas rätt och gemensamhetsrätt, skydd för gammal allmogerätt och nyttjanderätter har man tagit bort. Likhet inför lag och rätt kvarblir som en teoretisk rätt för låginkomstgrupperna. Det i landslag och grundlagar alltsedan år 1442 gällande grundskyddet av kronans — vår gemensamma — egendom, som alla medborgare i vissa delar får nyttja men icke förvärva och äga, har tagits bort. Markvärdestegringen, mark-, vatten- och miljöförstörelsen och skövlingen av vår fauna och flora får fortsätta. Vår urgamla allemansrätt, hela vårt folks gemensamma egendom, har inte fått grundlagsskydd m. m. Grundlagsförslaget är både armt och fattigt.

Att lägga propositionens förslag till en ny regeringsform och riksdagsordning, med alla dess brister, till grund för en ny grundlag borde vara uteslutet. Förslaget bör begränsas till en partiell förändring och anpassning till den föreslagna regeringsformens paragrafer 1-7. Den tredje

paragrafen måste väl få en ändrad lydelse så att riksdagen utser en statschef med endast representativa befogenheter. Så länge Gustaf VI Adolf är konung tillämpas i stället för motsvarande föreskrifter vad som i denna del nu gäller. Reformen för riksdagen, riksdagsarbetet, regeringen eller regeringsarbetet är begränsade av nödvändigheten att brådskande finna andra och nya arbetsformer men denna förändring berör icke de huvudfrågor i fråga om grundlagen jag ovan berört. Tidsnöden omöjliggör utarbetande av närmare förslag i de olika frågorna. Dessa frågor bör bli föremål för ytterligare utredningar och överväganden.

På vederbörande utskott torde få ankomma att vidta de ändringar och utarbeta de förslag till åtgärder vartill motionen kan föranleda.

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställs

att riksdagen måtte besluta

- a) att Kungl. Maj:ts proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. icke i den föreslagna formen kan antas som ny grundlag,
- b) att de partiella reformer som ovan berörts i fråga om statsskickets grunder och riksdagsarbetet, med den ändring av 3 § som ovan utformats, måtte antas som vilande grundlagsförslag,
- c) att den föreslagna grundlagen i övrigt måtte avslås,
- d) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om utredning och förslag till en ny grundlag, som beaktar de frågor jag ovan berört, så att i en kommande ny proposition skillnaden mellan vanlig lag och grundlag klart åtskiljs.

Stockholm den 13 april 1973

JOHN LUNDBERG (s)