



Öppet brev till Grundlagsutredningens nye ordförande

Henrik Borg



TIMBRO

Timbro, februari 2007  
ISBN 978-91-7566-636-5  
Timbro, Box 5234, 102 45 Stockholm  
tel 08-587 898 00, fax 08-587 898 55  
info@timbro.se, www.timbro.se

## Herr ordförande!

Mina varmaste gratulationer till det nya uppdraget! Det är svårt att tänka sig ett mer ansvarsfyllt arbete än att leda reformerna av Sveriges mest grundläggande rättsliga dokument. I vår grundlag ryms två tusen år och mer av utveckling. Någonstans i de antika grekiska stadsstaterna började man fundera över människans rättigheter, över hur en rättfärdig stat skall vara beskaffad, över hur våld och tvång skall kunna minimeras så att människor kan leva ett gott liv i fred och trygghet. Där såddes det frö som millennier senare skulle blomstra och bära demokratis och rättsstatens frukt. Men fröet växte inte av sig självt. Det krävde den ömma vård som sekler av filosofer nedlade för att mana fram goda argument, men framför allt krävde det den näring som tusentals män och kvinnor villigt offrade: mod, självförsakande och alltför ofta blod.

Vi tänker sällan på vår grundlag på det sättet: att den är resultatet av människor som riskerat och ibland offrat sina liv för frihetens skull. Från den enkle bonden Botolf som avrättades för att han inte kunde tro att nattvarden var Jesu kött och blod och vägrade ljuga om sin övertygelse, till Lars Johan Hierta som med sin envisa vägran att acceptera kunglig censur av sitt Aftonbladet riskerade liv, rang och rikedom men vann tryckfriheten.

Vi tänker sällan på vår grundlag på det sättet: att det inte var så länge sedan dess första rader löd:

”Sverige har en enväld, allom rådande och bjudande konung, den ingen näst Gud äger att döma eller tillrättavisa.”

På något sätt, genom tusentals kända och okända människors kamp gick vi från den lydelsen till denna:

”All offentlig makt utgår från folket.”

När jag tänker på allt detta går det kalla kårar längs ryggraden, bröstet sväller, hjärtat slår snabbare, ögonen tåras. Vilken ousäglig tur jag har! Vilken lycka att få leva i ett land och en tid där polisen inte kan ta sig in i mitt hem annat än efter beslut av domstol grundat på övertygande bevisning. En sådan tur att få bilda vilka föreningar jag vill, säga vad jag vill, ge ut en tidning om jag känner för det! Jag kan kritisera kungen, militären och den högsta statsledningen utan att vara det minsta orolig för att jag skall förlora jobbet, min egendom eller rentav mitt huvud. Jag får till och med vara med och bestämma vilka som skall styra landet.

Alla dessa rättigheter, som så många kämpat för så länge, som än i våra dagar helt eller delvis förvägras större delen av jordens befolkning, alla dessa frihetens triumfer över världsligt och andligt tvång, finns samlade i Sveriges grundlag. Herr ordförande, vilket ansvar!

När jag betraktar den senaste tidens utveckling ser jag dock mörka moln segla upp på

de mänskliga rättigheternas ljusa himmel. För på senare tid har det skett en hel del som vi aldrig trodde skulle ske i en demokrati och en rättsstat där alla behandlas lika. Jag tror att de senare tidernas kränkningar av mänskliga rättigheter ytterst beror på att så få känner något särskilt när grundlagen förs på tal.

I magasinet Neo (4/2006) beskriver journalisten Maciej Zaremba hur han åberopade regeringsformen för att få till stånd en muntlig förhandling i hovrätten. Jag måste medge att jag smålog när jag läste det, så oerhört *ojuridiskt*, ja rättshaveristiskt nästan. Men skrattet fastnade i halsen när jag läste vidare. Zaremba var naturligtvis inte omedveten om hur en jurist skulle se på hans tilltag. Hur kommer det sig, frågade han, att det dokument som tillförsäkrar oss alla de mest grundläggande fri- och rättigheterna är så frånvarande i det dagliga livet att den som till äventyrs vill åberopa någon av dess rättigheter ses som något av en rabulist?

Ja, varför? Varför är det inte fler som får kalla kårar, känner hjärtat slå snabbare eller ögonen tåras av stolthet vid tanken på att Sverige är en demokrati och en rättsstat med en grundlag som skyddar befolkningen från godtycklig myndighetsutövning?

Kanske är det för att "godtycklig myndighetsutövning" låter så byråkratiskt och svårtillgängligt. Det är lite svårt att bli upphetsad över torr juristprosa som "förstärkt normprövning" "reformerad utnämningssmakt" eller "krav på dubbelkriminalisering av tryckfrihetsbrott". När de hör frasen "godtycklig myndighetsutövning" ser de flesta säkert framför sig en tjänsteman på försäkringskassan som tar beslut om ersättningsnivåer utan stöd i interninstruktionerna. Kanske är det för att svenskar i allmänhet är övertygade om att de lever i, som TV-profilen Fredrik Lindström säger, "världens modernaste land" där myndigheterna i grunden är goda, staten är snäll och vill alla väl och människor i allmänhet är hyggliga mot varandra.

I så fall är det dags att tänka om. "Godtycklig myndighetsutövning" har oftast ganska lite med ersättningsnivåer att göra. Däremot är det just "godtycklig myndighetsutövning" när en svensk medborgare över en natt kan berövas alla sina tillgångar, sitt jobb och sina bankkonton utan bevis och domstolsbeslut, bara för att han blivit uppskriven på en "terrorlista". Det kan vara just "godtycklig myndighetsutövning" när människor utlämnas till tortyr i diktaturer efter hemliga beslut och i samarbete med hemliga agenter från främmande makt.

Kanske är staten och svenskarna i allmänhet snälla, men vad ska en ensam människa göra om de i särskilda fall inte är det ?

Det är i världens modernaste land som tjugo representanter för världens mäktigaste fackförening helt lagligt trakasserar en ensam ung småbarnsmamma för att få henne att gå med i en förening hon inte vill tillhöra. De skriker åt henne, hennes anställda och hennes kunder. De försöker rent fysiskt hindra folk från att handla hos henne genom att blockera ingången och hota alla som kommer i närheten. De hotar även hennes leverantörer och sprider lögn om hennes verksamhet. Helt lagligt.

Det är i världens modernaste land som en regering kan strunta i mer än hälften av Lagrådets varningar för att lagförslag kan komma att kränka mänskliga rättigheter – utan att någon kan göra någonting åt det.

Det är i världens modernaste land som två unga flickor av statliga myndigheter kan förvägras tillträde till en utbildning på grund av att de har fel etnisk bakgrund.

Det är i världens modernaste land som de viktigaste myndighetsjobben tillsätts av regeringen

utan insyn, kanske på grund av konkreta meriter, kanske på grund av lång och trogen tjänst eller kanske rentav för att personen som tilldelas uppdraget måste sparkas från sitt nuvarande jobb. Denna verksamhet har institutionaliserats så till den grad att det till och med finns en avdelning för höga tjänstemän med särskilda uppgifter.

Herr ordförande, detta är en orimlig situation. Sverige är ett land som står djupt rotat i den europeiska demokratiska traditionen. Det är ingenting annat än en skam och fläck på Sveriges banér att medborgare som Mohammed Yusuf, Josefine Midander, Cecilia Lönn och Sofia Appलगren inte har kunnat tillförsäkras ens de mest grundläggande rättigheter som rätten till egendom, rätten till likabehandling eller rätten till föreningsfrihet.

Men dessa namngivna individer är bara de synliga symtomen på en generell brist på respekt för mänskliga rättigheter och rättssäkerhet. De stora problemen ser vi inte.

Vi vet inte hur många ungdomar som helt i onödan utsatts för ingripande kroppsvisitering för att den förra regeringen, trots Lagrådets avrådan, utvidgade polisens befogenheter i kampen mot klottret.

Vi vet inte hur många oskyldiga som kommer att bli övervakade eller buggade för att det inte finns någon instans som kan stoppa lagförslag om nya ”särskilda rättsmedel” som helt går på tvärs med svensk tradition och ger statliga myndigheter långtgående befogenheter att övervaka enskilda utan kontroll eller motvikt.

Vi vet inte hur många som tog intryck av förre statsministerns uttalande om att han skulle ”brännmärka” dem som talade illa om Sverige – det vill säga om hans regering – och höll tand för tunga. Vad vi däremot vet är att statsministrars hot mot oliktänkande endast kan prövas i ett utskott där samma politiska majoritet råder som i riksdag och regering.

Hur hamnade vi här? Sverige är ju trots allt ett land med en djup demokratisk tradition. Vi övergav träldomen före de flesta andra länder. Bönderna var alltid relativt fria och hade alltid jämförelsevis mycket inflytande. Sverige hade en av världens första tryckfrihetsförordningar, vi uppfann offentlighetsprincipen, kort sagt, vi hade en hel del att bygga på.

Jag tror, som sagt, att vi någonstans glömde bort vad som var så viktigt med en grundlag.

Den regeringsform som gjorde Sverige till en konstitutionell monarki och som föregick dagens utformades 1809. I takt med demokratins framväxt ändrades inte konstitutionen, trots att stora förändringar i rikets indelning gjordes med 1862 års kommunalförordning och trots den verkligt radikala samhällsomvälvning som ägde rum under sent 1800-tal och kulminerade i allmän och lika rösträtt i början av 1920-talet. Under Edén-Brantingregeringen 1917 blev statsråden slutgiltigt frigjorda från monarken och ansvariga inför riksdagen. Efter detta hade Sverige helt gått över till ett parlamentariskt styrelseskick. Inte ens vid denna tidpunkt ändrades emellertid författningen.

Det var inte förrän 1974 som dagens författning slutligen antogs. Fram till dess arbetade svenska politiker efter en sorts praxisgrundlag, utan (eller åtminstone med mycket svagt) stöd i den verkliga konstitutionen. Man brukade tala om skillnaden mellan den ”levande författningen”, den ad hoc-ordning man gick efter, och den skrivna författningen som i princip var ett dött dokument.

Detta ger oss anledning att anta att den ”levande författningen” normerade ett beteende som innebar att grundlagen i själva verket var möjlig att kompromissa med. Det faller sig då vidare naturligt att anta att när den nya grundlagen skulle utformas fanns det liten grund för idéer om att underkasta utövandet av den politiska makten några mer ingripande restriktioner.

Detta underlättades givetvis av att rättighetskränkningar av det mer flagranta slaget inte förekom i Sverige. I jämförelse med den under 1950- och 1960-talen så turbulenta omvärlden med Ungernrevolt, Pragvår, krig i Korea och Vietnam, raskravaller i USA och hårdhänt förtryck i de många kommunistiska länderna, måste Sverige i början av 1970-talet ha framstått som en trygg oas, där våld och krig hörde det förgångna till. Ja, världens modernaste land, helt enkelt.

Resultatet av denna svaga känsla för grundlagen blev att 1974 års regeringsform blev en blek, urvattnad akt, helt utan inspiration från andra länders grundläggande rättsliga dokument. En lag som alla andra, om än formellt lite mer värd. Detta underlättades av den i Sverige vid tiden mycket starka vänstervågen och tron på social ingenjörskonst. Om man med transfereringar, riktade skattelättnader, subventioner och välfärdssystem kunde forma samhället till den goda gemenskap som arbetarrörelsen drömde om, ja då framstod det som otidsenligt och synnerligen icke-progressivt att införa starka band och konstitutionella begränsningar på "folkviljan".

Särskilt iögonfallande är den totala brist på maktindelning mellan statsmaktens organ som den nuvarande konstitutionen innebär. Detta syntes ha varit en i allra högsta grad avsedd effekt, att döma av följande citat från justitieminister Lennart Geijer när propositionen med ny regeringsform lades:

"att den i nu gällande regeringsformen ännu formellt kvarstående maktdelningsprincipen därmed försvinner ser jag som en betydande vinning och *ett väsentligt inslag* i reformen" [min kursivering].

I 1974 års regeringsform saknas, som nämnts, helt en oberoende revision av den politiska makten, ett faktum som starkast manifesteras i att den politiska majoriteten faller avgörandet i konstitutionsutskottet samt att domstolar endast får åsidosätta lagar om de *uppenbart* strider mot grundlagen. För att säkerställa rättssäkerheten i myndighets- och maktutövning har i stället utformats ett system med oberoende myndigheter som inte styrs i detalj utan med generella regleringsbrev samt en lagstiftningsprocedur som inbegriper ett omfattande remissförfarande där Lagrådet kan sägas vara den tyngsta instansen.

Att regeringsformen utformades efter de förhållanden som rådde vid dess tillkomst är givetvis mycket problematiskt. Också i detta går det att skönja en orsak till grundlagens svaga ställning i Sverige. Eftersom grundlagen i så hög grad var ett tidsdokument sprang utvecklingen mycket snabbt ifrån den. För att inte konstitutionen återigen skulle bli ett dött dokument (som den av år 1809) har man tvingats göra inte mindre än 39 ändringar. Dessa 39 ändringar över drygt 30 år kan jämföras med den amerikanska konstitutionen, som har ändrats 27 gånger sedan 1789. För den som önskar ett mer närliggande exempel finns det danska. I vårt grannland har de grundläggande reglerna för rikets styre ändrats tre gånger sedan 1849, senast i början av 1950-talet. Om grundlagen hela tiden ändras, utreds och stuvats om är det kanske inte så konstigt att den inte ses som ett evigt och oföränderligt dokument som säger något centralt om vilka rättigheter en människa har och hur ett gott samhälle bör vara beskaffat. Om grundlagen är som vilken annan lag som helst, då är det väl juristernas sak att hålla reda på den? Det kanske är med grundlagen som med elektriciteten. Så länge den fungerar bra är det ingen som över huvud taget tänker på att den finns.

Vi är alla överens om vikten av ett enhetligt och fast regelverk som skyddar den enskilda mot godtyckligt våld och tvång. Grundlagen kan inte skydda enbart det generella utan även det

speciella. Varje enskild människa på svensk mark måste åtnjuta lika gott skydd som någon annan, enbart på den grunden att hon är människa. Allt annat leder till ett samhälle där staten måste ägna sig åt en ändlös sortering och klassificering av människor utifrån deras kollektiva tillhörighet. En sådan sortering är en omöjlighet. Vem är mest diskriminerad: en vit, homosexuell metallarbetare eller en invandrad heterosexuell egenföretagare? Vilket av dessa sex kollektiva begrepp applicerade på två individer skall tillmätas störst värde? I ett samhälle som försöker göra en sådan uppdelning kommer individens skydd mot övergrepp att variera med vilken kollektiv etikett som för tillfället är mest i ropet.

En grundlag måste vara klar, fast och skydda alla lika. Ur detta perspektiv står det klart att det finns brister i nuvarande regeringsform. Jag tror att det bland annat är dessa brister som gör att vår konstitution inte betraktas som ett heligt dokument som ger oss de rättigheter så många före oss har offrat så mycket för.

Vi har förvisso ett skydd mot godtycklig myndighetsutövning, men det gäller inte alla. Om tjugo poliser dök upp för att stänga en verksamhet som bedrevs i enlighet med alla lagar och regler, och hänvisade till "samhällsintresset" som skäl därför, skulle det förvisso orsaka ett ramaskri. Riktigt så. Ett sådant beteende skulle påminna om en helt annan sorts stat än den demokratiska svenska. Men när tjugo representanter för en privat förening, med stöd i lagen, betar sig på ett liknande sätt händer – ingenting.

Herr ordförande, jag vill inte överdriva. När polisen kommer har den statens hela våldsmonopol i ryggen. Så är inte fallet med en facklig blockad. Likväl är jämförelsen relevant. Om valet står mellan att mot sin egentliga vilja skriva under ett avtal eller att gå i konkurs, så är det inget fritt val. Ur den enskilde medborgarens synvinkel måste det framstå som egalt om staten själv förtrycker henne eller stillatigande åser hur andra gör det. Konsekvenserna blir i stort sett desamma.

Därför måste Sverige få ett skydd för den negativa föreningsfriheten. Ingen skall kunna tvingas in i en förening mot sin vilja. Ett sådant skydd finns redan i den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Av våra grannländer har Finland infört ett sådant skydd.

Vi har förvisso ett skydd mot diskriminering, men det tycks inte gälla alla. Staten måste behandla alla medborgare lika. Diskriminering med antidiskriminering som motiv är lika fullt diskriminering. Två fel gör inte ett rätt.

Därför, herr ordförande, måste Sverige klargöra att alla medborgare skall behandlas som unika individer, oavsett om de råkat födas in i en majoritet eller en minoritet enligt någon godtyckligt vald kollektiv etikett. Statlig diskriminering, lik den som Uppsala universitet bedrev, måste framdeles klart förbjudas.

Vi har förvisso ett demokratiskt valt parlament som stiftar lagar, men det räcker inte alltid. Lagarna måste granskas och nagelfaras. I ett system som det svenska, utan maktindelning mellan verkställande och lagstiftande makt, kan en ytterst liten majoritet inskränka rättigheterna för nära halva befolkningen utan att någon kan förhindra det. Det är klart opassande för en demokrati.

Herr ordförande! Det är inte rimligt att det inte finns någon spärr mot lagar som på ett oacceptabelt sätt hotar att inskränka rättssäkerheten. Sverige måste därför få en förstärkt normprövning. Detta kan göras på många olika sätt, men de tre mest uppenbara är att inrätta en särskild författningsdomstol med rätt att stoppa lagförslag som inte uppfyller rättssäkerhetens krav, att ge Lagrådet denna befogenhet eller att inrätta en särskild avdelning av Högsta

domstolen som synar lagförslag och dömer i mål rörande konstitutionella frågor.

Vidare bör det så kallade uppenbarhetsrekvisitetet i regeringsformen tas bort. Enligt detta rekvisit får domstolar bortse från en lag endast om den uppenbart är grundlagsstridig. Detta rekvisit är en rest från en förlegad uppfattning om att lagstiftaren endast skall granskas av väljarna i allmänna val. I stället borde normen vara att konstitutionella frågor kan prövas redan i första instans, och det borde räcka med att rätten finner att en viss lag i det särskilda fallet kan få grundlagsstridiga effekter för att man skall bortse från dess tillämpning i målet.

Vi har ett skydd för äganderätten, men inte för alla. Den svenska grundlagen skyddar visserligen medborgare mot expropriation, men uppenbarligen inte mot att staten fryser en medborgares samtliga tillgångar utan att tillgodogöra sig dem. De övergrepp som begåtts mot bland andra Mohammed Yusuf visar tydligt att skyddet för den privata äganderätten måste stärkas. Det är fullständigt oacceptabelt att den svenska staten har tagit sig rätten att beröva någon all förfoganderätt över sin egendom utan att dom fallit i laga ordning. Exemplet med somaliasvenskarna visar med all önskvärd tydlighet att den privata äganderätten är en oundgänglig del av ett fritt samhälle. Det är en sanning som alltför länge förnekats eller förfuskats i svensk konstitutionell politik.

Det finns fler problem i svensk konstitutionell rätt, men dessa är de viktigaste. Genom att införa starkare krav på att staten skall behandla alla lika och förstärka den rättsliga granskningen av lagar och regler, kan vi långsamt väcka konstitutionen till liv igen. När medborgare kan söka sin rätt mot staten i domstol ökar medvetenheten om att grundlagen är ett skydd för alla. Så kan vi långsamt närma oss den dag då människors ögon tåras och deras hjärtan slår hårdare när de tänker på att de, just de, har lyckan att bo i en stat som skyddar sina medborgare från våld och tvång. En stat som behandlar *alla* lika.

**Herr ordförande!**

**Vilken makt!**

**Vilket ansvar!**