

Det svenska EU-medlemskapets reglering i grundlag

En idéanalys av den författningpolitiska debatten

Abstract

This thesis deals with how the Swedish EU membership has been regulated constitutionally. Although the EU membership arguably has had profound effects on Swedish public policymaking very little about this is mentioned in the constitution. How can that be? The inquiry is made more relevant by the fact it has been described as an “elephant in the room” – an obvious problem that no one wants to discuss. The ambition of this thesis is to try to understand what ideological foundations the regulation has been based upon, and, in turn, what it says about the role of the constitution – how much political influence does it actually have?

Using Jon Elsters “three-cornered dilemma” which highlights the tensions between constitutionalism, democracy and efficiency, as a theoretical starting point a conceptual framework is constructed and applied to the debate that lead up to the current regulation.

While it is found that the regulation does comply with the basic democratic principles of people sovereignty put forth in the Swedish instrument of government, it also allow great political freedom when it comes to the decision to transfer sovereignty to the EU, and offer little in terms of controlling how that power is being used by the EU.

Nyckelord: Författningspolitik, Författningsomvandling, Avvägningsproblem, ”Three-cornered dilemma”, Extern idékritik

Antal ord: 9411

Innehållsförteckning

1	Inledning – en elefant i rummet?.....	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	3
1.2	Inom- och utomvetenskaplig relevans.....	3
1.3	Metod	4
1.4	Material	5
2	Bakgrund – De svenska grundlagarna och EU	7
2.1	Grundlagens makt och funktion	7
2.2	Författningsomvandling och författningsändring.....	9
2.3	Det svenska EU-medlemskapet i grundlagarna	10
3	Teoretiskt ramverk	12
3.1	Ett trehörnsdilemma	12
3.2	Begreppsapparat	14
3.2.1	Medborgarstyrelse.....	14
3.2.2	Konstitutionalism	15
3.2.3	Effektivitet.....	16
4	Analys.....	17
4.1	SOU 1993:14.....	17
4.2	SOU 2001:19.....	19
4.3	SOU 2008:125.....	21
5	Avslutande diskussion	23
6	Referenser	27
6.1	Offentligt tryck.....	28

1 Inledning – en elefant i rummet?

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna. (RF 1:1)

Erkänn. Det finns en viss dragningskraft i dessa inledande meningar i den svenska regeringsformen. De beskriver och betyder något för de allra flesta. Men vilken ställning har egentligen de svenska grundlagarna? En snabb överblick av den svenska författningshistorien och konstitutionella kulturen ger anledning att förhålla sig skeptisk till vilken roll och hur mycket makt som de egentligen tillskrivs.

Först och främst bör det konstateras att den allmänna hållningen i landet är att staten uppfattas erhålla sin legitimitet ”direkt och oförmedlat” ur ett folkligt mandat (Enzell 2004: 117), det är riksdagen, inte konstitutionen som utgör det främsta uttrycket för folksuveräniteten (se också Petersson et al. 2004: 24-25). En annan talande iakttagelse är vad det före detta justitierådet Fredrik Sterzel döpt till *minimiprincipen* och formulerar enligt följande: ”Ingenting är för litet för att motivera en grundlagsändring i Sverige, men en del saker är för stora för att behandlas i grundlag, och om man inte kan klara sig helt ifrån dem, bör man i vart fall göra så litet som möjligt” (2002: 89-90). I diskussionen om det svenska EU-medlemskapets reglering har denna hållning varit högst kännbar. Inför anslutningen gjordes en omfattande utredning (SOU 1993:14) med uppgift att överväga vilka grundlagsändringar som kunde vara nödvändiga om Sverige kom att ansluta sig till vad som då fortfarande var de Europeiska gemenskaperna (EG). Utredningens förslag innefattade bland annat att det i regeringsformens (RF) första kapitel skulle införas en ny paragraf (RF 1:10), som av dess kritiker senare kom att döpas till ”plattläggningsparagrafen”, med ett allmänt stadgande om EG-rättens företräde framför den nationella rättsordningen och därigenom att Sveriges medlemskap i EU skulle innebära förpliktelser som gäller utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller vanlig lag (Mattson & Petersson 2011: 24). Men någon sådan ändring blev aldrig av. I enighet med den svenska grundlagsreformen 2010 som trädde i kraft 1 januari 2011 går det förvisso nu att utläsa av paragrafen RF 1:10 att ”Sverige är medlem i den Europeiska unionen” men samtidigt lyser en förklaring av maktförhållande mellan Sverige och EU med sin frånvaro och ändringarna som gjordes, har beskrivits vara ”väsentligen av redaktionell natur” (Gustavsson 2011: 352). Den principiellt intressanta frågan om hur den svenska rätten förhåller sig till EU-rätten är fortfarande i stort sett utsagd i

regeringsformen (Mattson & Petersson 2011: 24) Det faktum att den offentliga makten numera delvis delas med de andra medlemsländerna nämns fortfarande inte uttryckligen. Inte heller något om hur lagar tillkommer av denna ordning, eller om att de svenska domstolarna låter sig vägledas av EG-domstolen framgår av regeringens formen. Förhållningsättet har med användandet av den österrikiske statsrättsprofessorn Georg Jellineks terminologi beskrivits som att man tillämpat *författningsomvandling* ("Verfassungswandlung") istället för *författningsändring* ("Verfassungsänderung") (Algotsson 2000: 341) – att man lät det faktiska styrelseskicket ändras genom praxis istället för att ändra grundlagens ordalydelse explicit. I känsliga frågor, hade denne gjort gällande, ter sig politiker till omvandling istället för att företa sig ändringar (Ruin 2010: 237). Genom den försvårande beslutsmetoden som en grundlagsändring kräver, skulle frågorna behövt behandlas i en valrörelse och kanske till och med blivit föremål för en folkomröstning. De skulle således blivit mer besvärliga att hantera och de folkvalda kunde helt enkelt inte tillåta att den "nödvändiga omvandlingen", resonerar Gustavsson, skulle "äventyras genom att tolkas konstitutionellt" (2005: 153).

Hanteringen av frågan om EU-medlemskapets reglering i grundlag, att avstå från explicit ändring och istället låta praxis ha sin gång, har kommit att karaktäriseras som "the elephant in the room" – någon som är uppenbart men samtidigt så obekvämt och problematiskt att tala om att man helt enkelt avstår (Bergman 2011: 261). Utifrån den observationen är hanteringen synnerligen problematisk inte för att de svenska grundlagen borde reglera EU-medlemskapet på ett eller annat sätt, utan att en aktiv dialog verkar saknas.

Den här uppsatsen kommer uppehålla sig med frågan om hur förhållningsättet har motiverats – vad har varit de bärande argumenten för att ändra och i andra fall låta grundlagen omvandlas? Hur har man motiverat argument för och mot, mer eller mindre explicit ändring? Vad implicerar dessa argument? Och vad går att utläsa om vilken makt och funktion de svenska grundlagarna tillskrivs i det politiska livet?

Författningspolitiken, politiken som rör de rättsliga reglerna för ett lands styrelseskick (Algotsson 2000: 10), står in för en ständig spänning mellan stabilitet och förändring (Petersson 2011: 284). Godtyckesminimering och förutsägbarhet genom lagbundenhet som ger det demokratiska systemet stabilitet måste vägas mot att spelreglerna måste kunna justeras i takt med att samhället förändrats. Om en konstitution är alltför statisk riskerar den att snabbt bli inaktuell och förlora sin kraft.

Normativt förs inte diskussionen från utgångspunkten att det finns ett enkelt svar på frågan, en arkimedisk punkt, som skulle kunna lösa författningspolitikens alla konkreta problem. Istället bör avsaknaden av just en sådan punkt understrykas. I vad som kan kallas ett demokratins predikament måste ett demokratiskt styrelseskick kunna "uppfylla flera olika och inbördes oförenliga krav" (Rothstein et al. 1995: 24). Samtidigt kan inte detta faktum tillåtas föranleda apati, istället är en fortsatt dialog den enda lösningen: "Ytterst handlar demokratin om detta, nämligen att föra ett samtal myndiga medborgare emellan om sådana angelägenheter där vi ständigt är tvungna att finna praktiska lösningar, men aldrig

får tro att vi funnit den slutgiltiga sanningen” (Rothstein et al. 1995: 22). Bakgrunden mot vilken diskussionen skall föras är således de avvägningsproblem man ställs inför inom ramarna för det moderna demokratiska samhället. Teoretisk utgångspunkt tas i vad Jon Elster kallar ”a three-cornered dilemma” – ett trehörnsdilemma – som framhåller spänningarna mellan de tre begreppen medborgarstyrelse, konstitutionalism och effektivitet (1988). Utifrån dessa begrepp går det att formulera legitima krav på ett styrelseskick samtidigt som de inte alltid harmoniserar med varandra – vilken avvägning som förespråkas mellan dem blir ett normativt ställningstagande.

1.1 Syfte och frågeställning

Avsikten med denna uppsats är att ge en samlad bild över den författningpolitiska debatten om EU-medlemskapets reglering för att kunna blottgöra de författningpolitiska ideologier som ligger till grund för den reglering som föreligger, det vill säga vilka motiveringar som regleringen bygger på. Vilka avvägningar vilar grundlagsregleringen av EU-medlemskapet på? Och vad säger egentligen de argument som förts fram om vilken ställning de svenska grundlagarna har i politiken? Ytterst är ambitionen att försöka förstå och diskutera varför debatten handlar om det den gör, om det är rimligt och om den borde handla om något mer.

Uppsatsen har inget normativt syfte i bemärkelsen att den ämnar presentera ett förslag för hur EU-medlemskapet borde regleras i grundlag. Däremot behövs begrepp för att kunna analysera den reglering som gjorts.

Även om uppsatsproblemet handlar om konstitutionell reglering så är det teoretiska perspektivet som anläggs bredare. En konstitution befinner sig inte i ett politiskt vakuum och dess makt och funktion bör i en författningpolitisk diskussion relateras till ett lands styrelseskick, där konstitutionen endast utgör det rättsliga uttrycket.

Frågeställningen kan sammanfattningsvis konkret uttryckas: *Hur kan den författningpolitiska debatten om regleringen av det svenska EU-medlemskapet i grundlag förstås utifrån synpunkten av samspelet och motsättningen mellan konstitutionalism, folkstyrelse och effektivitet?*

1.2 Inom- och utomvetenskaplig relevans

Det bör först och främst konstateras att författningpolitiken rör för demokratin helt avgörande frågor och bara för att en demokrati är etablerad och fungerade

betyder det inte att deras relevans minskar. En demokrati bör ständigt reflektera över sina grunder. Frågor om hur vi vill styra och styras förlorar aldrig sin dignitet.

EU-medlemskapet har ofrånkomligen kommit att ändra förutsättningarna för det Svenska styrelseskicket och därigenom också grundprinciperna för folkstyrelsen, inte minst möjligheten för medborgarna att påverka politiska beslut och hävda sin rätt mot den offentliga makten. Att undersöka och försöka förstå hur de svenska grundlagarna förhåller sig till medlemskapet är därför en i sig viktig demokratifråga. Den utomvetenskapliga relevansen måste därför beskrivas som hög.

Ur ett statsvetenskapligt perspektiv är forskningsfrågan intressant ur åtminstone två perspektiv. Empiriskt kan frågan sägas vara understuderad och det har konstaterats att statsvetare lyser med sin frånvaro inom den författningpolitiska debatten (Bergman 2011: 262 och 267). Teoretiskt har fenomenet författningsovandling ringats in som något intressant som motiverar ytterligare forskning (Gustavsson 2005) och det samma gäller även att analysera de svenska grundlagarnas ställning, vilket har beskrivits som en central forskningsuppgift (Smith & Petersson 2004: 16). Djupare förståelse kan i båda fallen inte endast nås genom generella iakttagelser, utan dessa måste kompletteras med kvalitativa undersökningar av enskilda fall som kan förklara vad som ligger bakom (Gustavsson 2005: 155-156; Petersson 2011: 292). Här har idéanalysen en viktig roll att spela (Mattson & Petersson 2011: 12).

1.3 Metod

Den ovan nämnda frågan kommer att besvaras genom en idéanalys, vilket Ludvig Beckman beskriver som ”det vetenskapliga studiet av politiska budskap” (Beckman 2005: 11). Vid en granskning som denna med ambitionen att kritiskt analysera en konstitution har det noterats att det är nödvändigt att ta utgångspunkt i externa kriterier då ”[a]lternativet vore att endast begränsa sig till systeminterna synpunkter, avseende exempelvis begripligheten eller konsistensen” (Smith & Petersson 2004: 34-35). Utifrån de externa kriterierna kan sedan konstitutionella arrangemang utvärderas och författningpolitiska alternativ diskuteras. Mer specifikt kan det metodologiska upplägget liknas vid vad Beckman kallar en extern idékritik, som namnet till trots inte nödvändigtvis behöver gå ut på att kritisera utan också kan användas för att göra en bedömning av de värderingar som finns uttryckta i en text (Ibid: 77). Syftet blir då snarare att utvärdera än att tycka (jämför Beckman 2005: 76).

Vad namnet extern idékritik däremot mycket riktigt berättar är att värderingarna i texten kommer granskas utifrån en extern norm som kommer fungera som uppsatsen analysapparat, eller uttryckt mer målande som de ”glasögon”, för att använda Beckmans egen liknelse, med vilka argumenten ska betraktas och granskas idékritiskt. I denna studie utgörs analysapparaten, eller begreppsapparaten som den också kan kallas, av Jon Elsters trehörnsdilemma som

alltså byggs kring begreppen demokrati, konstitutionalism och effektivitet. Analysapparaten består inte bara i att utforma kategorier med vars hjälp det är möjligt att besvara forskningsfrågan utan har också ett djupare syfte i att anknyta till den teoretiska diskussion som studien avser bidra till (Ibid: 20). Det är således viktigt att detta val inte lämnas åt slumpen utan att istället tydligt klargöra de teoretiska utgångspunkterna och de begrepp som är lämpliga för att genomföra studien (Ibid: 22). Förhoppningen är i denna undersökning att kunna bidra till en ökad förståelse och kunskap om de konsekvenser som följer av det svenska EU-medlemskapets reglering i grundlag, vilket inte är helt olik vad som Beckman beskriver som en av den externa idékritikens styrkor (Ibid: 77). I detta avseende är det faktum att Elsters trehörnsdilemma formas kring tre olika begrepp något som berikar studien. Att använda sig av flera olika normativa utgångspunkter gör det möjligt att tydliggöra skillnaderna i de normativa slutsatser som följer och dessutom kan konflikter mellan olika principer och värden även ges mer uppmärksamhet (Beckman 2005: 76).

Att normen eller de normer som valts överensstämmer med författarens egna övertygelser är inte en nödvändighet (Beckman 2005: 74). Vad som däremot beskrivs som avgörande ”är att uppsatsförfattaren tydliggör och argumenterar för den egna normativa utgångspunkten och att det tydligt framgår hur dessa utgångspunkter operationaliserats” (Ibid: 75). Först då blir det möjligt för läsaren att bedöma tillförlitligheten av resultaten. Detta resonemang kan också knytas till kraven på *validitet* och *reliabilitet*. Hög validitet uppnås i detta fall genom att operationaliseringarna av de tre begreppen pekar ut teorin avser undersöka (Lundquist 1993: 99), eller mer generellt att den genomförda undersökningen verkligen ger ett svar på den fråga som ställts (Bergström & Boréus 2005: 35). Reliabiliteten blir hög genom ”att eliminera felkällor i görligaste mån” (Bergström & Boréus 2005: 35). I textanalytiska sammanhang utgör mer precist tolkningen av materialet själva reliabilitetsfrågan, vilket innebär att denna måste vila på både omfattande och noggrann citering och referering av den undersökta texten (Ibid: 35-36). Genom att noggrant redogöra tillvägagångssättet ges också förutsättningen att uppfylla det grundläggande vetenskapliga kravet på *intersubjektivitet* (Lundquist 1993: 52; Teorell & Svensson 2007: 54).

1.4 Material

Det empiriska materialet till analysen består primärt av de tre författnings- och grundlagsutredningar (SOU 1993:14; Ju 1999:13; SOU 2008:125) som i någon utsträckning i sina direktiv haft till uppgift att undersöka och ta ställning till ifall ändringar av grundlagen var nödvändiga med avseende på EU-medlemskapet:

- *Grundlagsutredningen inför EG* (SOU 1993:14) hade som uppgift ”att överväga vilka grundlagsändringar som kan vara nödvändiga om

Sverige skulle komma att anslutas till Europeiska gemenskaperna” (SOU 1993:14 13).

- I 1999 års författningsutredning (Ju 1999:13) direktiv ingick uppdraget att ”närmare analysera om utvecklingen av sambandet inom EU går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband med detta också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF” (SOU 2001:19: 27). Samt senare även tilläggsdirektivet ”att lämna förslag till en ny bestämmelse i 10 kap. RF som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor” (Ibid.).
- Grundlagsutredningen *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125) hade till uppgift att ”göra en samlad översyn av regeringsformen” (SOU 2008:125 Bilaga 1: 833) vilket inkluderar grundlagsregleringen av det internationella samarbetet där medlemskapet i EU ”är det samarbete som är av störst betydelse” (SOU 2008:125: 31).

Utöver de tre utredningarna kommer även de påföljande regeringspropositionerna beaktas. Av störst intresse i detta avseende är proposition 1993/94:114 som är den enda vars förslag avvikit från utredningarnas – i de två övriga fallen överensstämmer regeringens förslag (Prop. 2001/02:72 och 2009/10:80) med utredningarnas (SOU 2001:19; SOU 2008:125).

Materialurvalet vilar på antagandet att utredningarna kan anses spegla den sakliga debatt angående EU-medlemskapet reglering i grundlag som förts och som legat till grund för de förändringar av grundlagen som sedermera gjorts.

2 Bakgrund – De svenska grundlagarna och EU

För att förstå det givna problemet i denna uppsats måste konstitutionens roll och funktion inom politiken förklaras; varför behöver en demokratisk stat en författning över huvud taget? Syftet med detta kapitel är att tydliggöra grundlagars makt och funktion. Även begreppen författningsomvandling och författningsändring kommer att beskrivas närmre, samt vilka frågor som en reglering av EU-medlemskapet har att ta ställning till.

Allra först måste dock ett litet förtydligande göras med avseende på språkbruket som kommer tillämpas. Orden författning, konstitution och grundlag är nära besläktade med varandra och avser ofta samma sak: ”de regler och principer varigenom statsskick upprättas och statsmakten regleras” (Mattson & Petersson 2011: 10). Medan konstitution och författning i princip kan sägas vara synonymmer,¹ kan grundlag särskiljas från de andra med en något smalare definition. En grundlag kännetecknas av försvårande ändringsprocedurer och att de är överordnade vanlig lag (Ibid). I Sverige finns det fyra grundlagar: den tidigare nämnda regeringsformen, successionsordningen (SO), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Termerna konstitution och författning omfattar utöver grundlagarna ofta även andra lagar samt rättstillämpning och praxis (Ibid: 11).

En annan distinktion som är viktig att bära med sig är den mellan det faktiska styrelseskicket och vad som framgår av grundlagarnas ordalydelse, som aktualiseras när författningen omvandlas (Petersson 2011: 293). Denna skillnad kan åskådliggöras med begreppen den *formella* (den skrivna) och *materiella* (den gällande) författningen (Mattson & Petersson 2011: 11).

2.1 Grundlagens makt och funktion

Vad har egentligen en grundlag för makt och funktion? Behöver ett demokratiskt styrelseskick regleras i en författning överhuvudtaget? Att ställa frågorna är förvisso att delvis gå händelserna i förväg, sambandet kommer diskuteras närmare

¹ Den enda skillnaden dem emellan är att författning ibland kan användas i en specialbetydelse inom svensk juridisk terminologi och refererar då till *Svensk författningssamling* som utgörs av alla de generella, bindande föreskrifter som har utfärdats av en behörig myndighet (Smith & Petersson 2004: 13; Mattson & Petersson 2011: 11). I denna uppsats kommer dock aldrig ordet författning användas i denna specialbetydelse.

nedan i uppsatsens begreppsapparat, men den är samtidigt så grundläggande att den förtjänar uppmärksammas redan på ett tidigt stadium, och svaren inte så självklara som den kanske verkar.

Ett bra sätt att sammanfatta motsättningarna och förstå spännvidden i de olika uppfattningarna är att se på sammanskrivningen *konstitutionell demokrati* ur ett lingvistiskt perspektiv: det kan tolkas som både en tautologi och ett oxymoron. I det första fallet uppfattas termen som en onödig upprepning där begreppen demokrati och konstitution avser samma sak. I det senare ses begreppen som produkten av två skilda tankeskolor som står i ett motsatsförhållande till varandra, medan en konstitution står begränsad och delad makt, innebär demokrati oreglerat och enhetligt majoritetsstyre (Bellamy & Castiglione 1997: 595). Idéhistoriskt är det också denna senare uppfattningen som ligger närmare verkligheten. Sedan den representativa demokratins intåg har dock de båda tankeskolorna vävts samman genom att medborgarna tillsammans stiftar sina egna lagar och på så sätt binder sig själva (Rothstein et al. 1994: 88). Resonemanget kan ledas tillbaka till Jean-Jacques Rousseaus idé om ett samhällskontrakt.

En konstitution inriktar sig inte på politikens innehåll, utan på dess procedurer (Petersson et al. 2004). Den italiensk-amerikanske statsvetaren Giovanni Sartori beskriver konstitutionens *telos* som ”first and above all, instruments of government which limit, restrain and allow for the control of the exercise of political power” (1997: 196). Tanken är att den genom att klargöra spelreglerna för det politiska livet och den offentliga maktutövningen ska tillföra en stabilitet och långsiktighet – att demokratin blir starkare eller, annorlunda uttryckt, mer demokratisk om den ges ett konstitutionellt uttryck (Smith & Petersson 2004: 10; Elster 1988: 9). Samtidigt, som påpekats tidigare, måste denna långsiktighet och stabilitet hela tiden vägas mot behovet att anpassa sig i takt med att samhället ändras. Lösningen blir att en grundlag är svår men inte omöjlig att ändra.

Generellt kan en skriven konstitution vara *deskriptiv* och *normativ*. En deskriptiv konstitution syftar till att beskriva det faktiska styrelseskicket som det är. De flesta konstitutioner innehåller också element avsedda att i det närmaste teckna en idealbild av styrelseskicket; vilka grundprinciper det vilar på och ur det är avsett att fungera (Smith & Petersson 2004: 14). Att som i den svenska regeringsformen slå fast att all offentlig makt utgår från folket och att den offentliga makten utövas under lagarna är ett exempel på detta. Empiriskt är det inte säkert att dessa båda påståenden stämmer överens med verkligheten men de säger samtidigt något viktigt om Sveriges officiella självbild och hur man vill presentera sig för utomstående (Ibid.). Den deskriptiva ambitionen, att konstitutionen ska innehålla några empiriska huvuddrag av det svenska styrelseskicket, har varit en viktig del av det svenska förhållningssättet till den skrivna författningen sedan den nya regeringsformen infördes 1974. Det har kallats att man måste ”hålla grundlagen fräsch” (Bull 2004: 71; Smith & Petersson 2004: 15; Sterzel 2002: 90). I det närmaste ska konstitutionen kunna fungera som en statsvetenskaplig lärobok i hur Sverige styrs (Smith & Petersson 2004: 15) Utifrån denna högt satta deskriptiva ambition har den uteblivna explicita regleringen av EU-medlemskapet kritiserats (se exempelvis Bergström 2008; Bergström & Hettne 2010: 135; Tallberg et al. 2010: 140) och även om

ändringarna i och med 2010 års grundlagsreform är ett steg i rätt riktning räcker de inte hela vägen fram.

Den andra dimensionen som är viktig för att förstå grundlagar är dess funktion som rättsligt bindande norm. Uppgiften är då inte längre att beskriva statsskicket som det är, utan att avgöra hur det skall, kan eller bör vara. Konstitutionen utgör då det översta steget i ett hierarkiskt ordnad rättssystem (Ibid: 15). Ett exempel som ligger nära till hands är regleringen av hur riksdag och regering bör agera då lagar stiftas. En normativ konstitution är alltså i princip bindande även för lagstiftaren själv, samtidigt som den inte utsäger vem som i det enskilda fallet har rätten att precisera dess närmare innebörd. Historiskt sett har det dominerande svaret varit att det ligger i lagstiftarens egen makt att bestämma, att lagstiftaren genom att anta en lag automatiskt avgjort att den faller inom ramen för konstitutionen gränser (Ibid). Den alternativa uppfattningen, att det åligger domstolar eller andra övervakande organ att avgöra att den rättsliga ramen och de värderingar som konstitutionen sätter ut efterlevs, breder enligt sakkunniga jurister ut sig allt mer i Sverige även om den ännu inte är härskande bland politiker (se exempelvis Nergelius 2010: 330; Sterzel 2002: 91).

2.2 Författningsomvandling och författningsändring

Sättet en konstitution ändras på säger såklart mycket om dess ställning (Pettersson et al. 2004: 43) och frågan vad som bör förekomma inom ramen för en kontinuerlig rättsutveckling är öppen. Bör en nyordning alltid aktivt beslutas och nedtecknas eller kan praxis accepteras utan att det ställs på sin spets vad som gäller?

Begreppen författningsändring och författningsomvandling härstammar från boken ”Verfassungsänderung und Verfassungswandlung” (1906) av Georg Jellinek och erbjuder ett förslag på hur konstitutionell förändring kan karaktäriseras och kategoriseras. Med att en författning omvandlas avses ”en på social och politisk förändring beroende praxisförskjutning, som ändrar rättsläget, utan att författningstexten uttryckligen ändras”, medan en ändring innebär just en sådan uttrycklig ändring av författningstexten som speglar rättsläget (Gustavsson 2005: 149-150). Den grundläggande systematiken i Jellineks terminologi är tredelad, där den tredje huvudkategorin, författningsomvandling är indelad i fyra underkategorier som Gustavsson (2005: 160) schematiskt listar enligt följande:

1. Givande av en ny författning
Att ge sig själv en ny författning enligt den franska revolutionens schema om en ”pouvoir constituant”, som inrättar en uppsättning ”pouvoir constitués”.
2. Författningsändring
Uttrycklig ändring av en redan given författningen.
3. Författningsomvandling

Författningen omvandlas utan att uttryckligen ändras.

- genom kreativ tolkning av gällande författning
- genom icke utövande av författninggivna befogenheter
- genom utfyllnad av författningssluckor
- genom en historisk nödvändig och därför rättsligt bindande ny praxis

Det är värt att notera att omvandlingar i sig inte nödvändigtvis hamnar utanför ramarna för vad som är demokratiskt, eller för den delen rättsligt, legitimt enligt Jellinek. Stabilitet anses vara en fåfång strävan och istället är det nödvändigt att ”vara öppen för att socialt och ekonomiskt betingad makt tenderar att spränga juridiskt givna ramar” (Ibid: 161-162). ”Utvecklingen av våra författningar erbjuder en lärdom, som vi statsvetare ännu inte till fullo har tillgodogjort oss. Den är att rättsstater inte till fullo och för evigt kan tygla statlig maktfördelning. De reella krafterna utvecklas i sina egna banor och dessa verkar delvis oberoende av juridiska former” (Jellinek i Gustavsson 2005: 162).

Tveklöst säger ändå ändringsförörandet mycket om konstitutionens ställning. Att när det passar kunna bortse från konstitutionen istället för att ändra den innebär en rejäl försvagning av dess ställning som rättslig norm (Bul 2004: 84). Och det är inte bara en juridisk angelägenhet – att ändra utan inblandning av folket, vilket en omvandling implicerar genom att kringgå det formella ändringsförörandet, ”väcker demokratiska betänkligheter” (Bull 2004: 72)

2.3 Det svenska EU-medlemskapet i grundlagarna

Efter att Sverige genom folkomröstningen den 13 november 1994 beslutat att bli medlem i EU kvarstod frågan om hur detta skulle regleras i grundlagen. Sverige, genom sina grundlagar, och EU, genom sina fördrag, utgör två olika men sammanflätade rättsordningar, som på ett eller annat sätt behöver förhålla sig till varandra.

För medlemsstaternas vidkommande kan grundlagsregleringen avse två olika riktningar: dels kan den reglera överlåtelsen av beslutanderätt till EU, och dels kan den reglera de nationella konsekvenserna av ett medlemskap. Således kan även tilläggen i de svenska grundlagarna som föranletts av EU-medlemskapet kategoriseras utifrån vilken riktning de gäller. Med ett språkbruk som är till hälften franskt och till hälften engelskt kan dess två typer av föreskrifter döpas till ”*aller*” provisions och ”*retour*” provisions (Claes 2007: 29-30).

”*Aller*” provisions, eller överlåtelseparagrafer, kan enkelt uttryck sägas göra det möjligt att tillåta EU fatta beslut inom vissa områden som är bindande för medlemsstaterna och dess medborgare, och då enligt andra tillvägagångssätt än de som framgår av den nationella konstitutionen (Bergström & Hettne 2010: 115). En sådan tillåtelse behövs för att ett medlemskap inte ska vara grundlagsvidrigt och därigenom stå i konflikt med landets suveränitetsanspråk (Claes 2007: 30). ”*Retour*” provisions behandlar hur den nationella rättsordningen förhåller sig till

vad som bestäms inom EU, samt förändringar i de interna maktförhållandena mellan statsorganen som ett medlemskap innebär (Ibid: 33)

3 Teoretiskt ramverk

Som antytts ovan går det att hävda en begreppslig spänning mellan konstitutionalism och demokrati. Men detta är, för att använda Elsters ord, bara en tvådimensionell projektion av ett tredimensionellt problem, den tredje dimensionen, som ger djup till spänningen, målet med effektivt beslutsfattande (1988: 1). Nedan kommer Elsters trehörningsmodell presenteras närmre.² Utöver att beskriva de tre begreppen i modellen; medborgarstyrelse, konstitutionalism och effektivitet, så kommer även deras inbördes relation uppmärksammas speciellt. Hur kan de anses i vissa fall harmonisera med varandra, i andra komplettera varandra och ibland också stå i konflikt med varandra?

3.1 Ett trehörnsdilemma

Medborgarstyrelse förstås av Elster som majoritetsstyre enligt principen ”en person en röst” (1988: 1). Konstitutionalism, i sin tur, definieras som självpåtagna begränsningar av majoritetsstyrelsen som antingen blockerar eller försvårar lagändringar (Ibid: 2). Effektivitetbegreppet avser ”the need for action” och hålls nära knutet till den verkställande makten och dess strävan att vara så obunden som möjligt, vilket Elster beskriver som ett konstant faktum i politiken: ”Any government wants to be free, to have wide discretionary powers of action” (Ibid: 4-5).

Utifrån de nämnda villkoren kan, grovt uttryckt, varje begrepp sägas vara förkroppsligat av varsitt statsorgan: medborgarstyrelsen av det folkvalda parlamentet, konstitutionalismen av domstolarna och effektiviteten av den verkställande regeringen (Elster 1988: 4; Algotsson 2000: 11).

Med utgångspunkt i dessa begrepp går det att formulera legitima krav på det demokratiska styrelseskicket: det ska inte bara vara medborgarna som styr, utan också lagbundet och effektivt. Själva dilemmat står att finna i det faktum begreppen inte alltid är förenliga med varandra och att avvägningar mellan dem därför är ofrånkomliga (Rothstein 1995: 11 och 24). Elster beskriver detta dilemma ur konstitutionell synvinkel; han talar om ett tvåfrontskrig där konstitutionalismen får kämpa mot både den lagstiftande och den verkställande makten (Elster 1988: 7). Denna kamp består i att skydda individuella rättigheter

² Även Karl-Göran Algotssons vidareutveckling av Elsters modell som han använder i sin utförliga grundlagskommentar *Sveriges författning efter EU-anslutningen* (2000), kommer att beaktas.

och hindra politiska beslut som genomförts om majoriteten fått styra ohämmat, eller om regeringen ohindrat kunnat nyttja sin exekutiva makt till att förfördela sig själva, specifika grupper eller vissa målsättningar på andras bekostnad (Ibid: 3 och 5). Samtidigt finns det också en konstant spänning mellan den verkställande och lagstiftande makten med sin grund den förras vilja att få ospecificerade mandat för att således få så mycket handlingsutrymme som möjligt, och den senares vilja att ange så detaljerade riktlinjer som möjligt. För att stävja missbruk av den exekutiva makten kan majoriteten välja demokratiska processvärden som deltagande och öppenhet i den administrativa beslutsprocessen som verktyg i stället för konstitutionalism (Ibid: 7).

Samtidigt står begreppen inte alltid i konflikt med varandra. I vissa fall bör exempelvis inte konstitutionella regleringar ses som *begränsningar av*, utan snarast som *förutsättningar för* majoritetsstyret, utan vilka det inte skulle kunna existera (Ibid: 3). Hit hör exempelvis rösträtten och regler för valproceduren (Elster 1988: 3; Algotsson 2000: 15). Detta samband är så intimt att det kan ses som logiskt eller begreppsligt (Algotsson 2000: 14).

Ytterligare en distinktion bör göras i detta sammanhang. Det går att skilja på vad som tillhör begreppet medborgarstyrelse och vad som är bra för demokratin. För att använda samma exempel som Algotsson så kan en självständig riksbank vara bra för demokratin genom att både stärka förtroende för och kapaciteten hos det politiska systemet även om det inte är en demokratisk institution som härleder sin legitimitet från demokratiska val (Ibid: 17). På samma sätt kan en demokrati anses bli starkare om den regleras i en författning. Sammantaget är det kanske enklast att följa Algotssons beskrivning att det finns tre principiella uppfattningar när det gäller förhållandet mellan de tre begreppen som går att finna empiriska exempel på i den författningpolitiska debatten i Sverige; du kan se det som ett *plussummespel*, *nollsummespel* eller *minussummespel* (Algotsson 2000: 16-17).

Att förhållandet kan ses som ömsesidigt förstärkande har redan illustrerats i de nyss nämnda exemplen med en självständig riksbank och regleringen av folkstyrelsen i grundlag. Samtidigt kan det omvända hävdas. Mer konkret kan synsättet att alla inblandande parter förlorar belysas av kritiken mot just att förstärka riksbankens självständighet. Penning- och finanspolitiken skulle ständigt konfronteras och tidvis försöka korrigera varandra till den grad att båda förlorade vilket i förlängningen skulle leda till såväl en svag riksbank och en svag riksdag och regering (Ibid: 17)

Ett exempel, slutligen, på när den författningpolitiska debatten förts i termer av ett nollsummespel har varit i argumentationen mot lagprövningsrätt: domstolarna skulle vinna makt på riksdagens bekostnad i ett sådant arrangemang (Ibid: 16).

Vad som åskådliggjorts av de olika synsätten på förhållandet mellan de olika begreppen demokrati, konstitutionalism och effektivitet är frånvaron av en allmän uppfattning om hur avvägningen mellan dem bör se ut. I detta avseende är inte heller Elsters analysmodell behjälplig. Faktum är – vilket också bildar utgångspunkten för analysen nedan – att man varken kan förutsätta att begreppen alltid kompletterar eller står i konflikt med varandra. Såväl konkreta spörsmål om exempelvis riksbankens självständighet och abstrakta frågeställningar om hur

mycket maktindelning som demokratin tål, eller för all del hur mycket demokrati demokratin tål, kan inte lösas utan normativa ställningstaganden – och huruvida det faktiskt förhåller sig som dessa utsagor gör gällande är i sin tur en empirisk fråga.

3.2 Begreppsapparat

I ursprungsformen kan Eltsers tre-hörns dilemma beskrivas som en extrembild i bemärkelsen att definitionerna av demokrati, konstitutionalism och effektivitet är gjorda med avsikten att påvisa de ofrånkomliga konflikter som uppstår mellan dem när de ställs på sin spets, även om han samtidigt inte helt bortser från begreppens inbördes delvis komplementära karaktär. Analysmodellen gör heller inte anspråk på att var uttömmande i begreppsligt avseende.

Uppgiften som närmast förestår är att sänka abstraktionsnivån och konkretisera hur respektive begrepp kan tänkas komma till uttryck i den givna debatten. Detta görs genom diskutera begreppens innebörd närmare för att därigenom kunna precisera deras innehåll och omfång. Denna begreppsapparat sätter sedan ut ramarna för analysen och lägger också grunden för den slutgiltiga diskussionen.

3.2.1 Medborgarstyrelse

Medborgarstyrelsen – att medborgarna styr sig själva – erfordrar en process genom vilken medborgarna faktiskt styr. Det finns en rad förslag på idealtypsbestämningar för hur en sådan demokratiskprocess bör se ut. En av de mest kända definitionerna har föreslagits av Robert Dahl. I boken *Democracy and Its Critics* (1989) ställer han upp följande kriterier för att bedöma om en process ska kunna kallas fullständigt demokratisk: medborgarna ska ha möjligheten att bestämma vilka frågor som ska komma på den politiska dagordningen (*Control of the Agenda*); medborgarna ska ges möjlighet att upptäcka sin sina ståndpunkter i dessa frågor (*Enlightened Understanding*); medborgarna ska ha möjlighet att delta effektivt i beslutsprocessen genom att exempelvis rösta i valen (*Effective Participation*); och slutligen ska medborgarna också ha lika möjligheter att uttrycka sina val och delta i beslutsfattandet (*Voting Equality at the Decisive Stage*) (Dahl 1989: 109-113).

I fallet med det svenska EU-medlemskapets reglering i grundlag kan det medborgerliga deltagande i ändringsprocessen spänna från att vara aktivt till mer passivt utan för den sakens skull vara att betrakta som odemokratiskt.

Det direktdemokratiska inflytandet i den offentliga maktutövningen är relativt begränsad, i Sverige finns två former av folkomröstningar: den rådgivande (RF 8:2) och den beslutande i grundlagsfrågor (RF 8:16). I stället uttrycks folkstyrelsen först och främst genom att den offentliga makten överlämnats till en representativ och parlamentariskt statsmakt. Detta fastslås redan i regeringsformens inledande paragraf och föranleder också stadgandet att ”riksdagen är folkets främsta

företrädare” (RF 1:4). Därför är ett slags minimikrav på debatten ur demokratisk synvinkel att riksdagen inflytande är säkerställt.

3.2.2 Konstitutionalism

Konstitutionalism har av vissa ansetts vara så mångtydigt och bära på så många ideologiska undertoner att det dess lämplighet som analytiskt redskap inom vetenskaplig verksamhet ifrågasatts (se exempelvis Smith & Petersson 2004: 11). Liknande invändningar kan givetvis också framföras om effektivitet och, i större utsträckning, folkstyrelse som analytiska begrepp. Ofrånkomligen är det så, att det saknas enighet om en precis innebörd i ordet konstitutionalism. Det erbjuder inte en färdig uppsättning krav på ett styrelseskick, exempelvis exakt hur makten bör delas samt hur omfattande de grundlagsfästa fri- och rättigheterna bör vara, utan får först ett sådant innehåll, som Smith & Petersson mycket riktigt noterar, “på grundval av ideologiska förutsättningar som ligger utanför ordet självt” (2004: 11). Utan att beröra denna normativa fråga bör konstitutionalism, liksom folkstyrelse och effektivitet, efter en precisering kunna fungera som ett analytiskt begrepp vid ett studium av författningpolitiska debatter som denna (jämför Algotsson 2000: 13-14).

Vad som kommer inkluderas är mer precist tre ting; statens lagbundenhet, statsmaktens begränsning och maktdelning, som alla förenas kring vad Algotsson kallar “den teoretiska kärnan”: att de sätter ut skrankor för majoritetens maktutövning, vilket också sammanfaller med Elsters enkla definition ovan (Algotsson 2000: 13; Elster 1988: 2).

Statens lagbundenhet ”kräver precisa och generella regler som tillämpas på ett universalistiskt sätt, alltså utan diskriminering på grund av från lagens synpunkt irrelevanta omständigheter” och kommer till uttryck i regeringsformens första paragraf: ”Den offentliga makten utövas under lagarna” (Algotsson 2000: 12). Sett ur medborgarnas ögon kan lagbundenheten sägas garantera deras *rättsäkerhet* (Ibid), ett begrepp som i sin tur kan delas in i fyra komponenter: *rättslikhet*, *förutsebarhet*, *integritet* och *rättstillgänglighet* (Rothstein et al. 1995: 15). Onekligen är en viktig mening med en konstitution att ge det politiska livet en stabilitet och förutsebarhet (Petersson 2011: 284)

Statsmaktens begränsningar utgörs av de medborgerliga fri- och rättigheter som inte får kränkas, exempelvis opinionsfriheterna (Algotsson 2000: 12). Om en författning generellt kan sägas formulera demokratins spelregler, menar Norberto Bobbio att dessa fri- och rättigheter bör betraktas som ”inledande regler som gör det möjligt att alls spela spelet”, det vill säga en förutsättning för att den demokratiska proceduren ska kunna fungera korrekt (1992: 263-264)

Maktdelning kan vara en hörnsten för demokratiska styrelseskick men principen kommer även till uttryck i parlamentariska system – då inte främst mellan den lagstiftande och verkställande makten, utan i förhållande till den

dömande makten i form av exempelvis lagprövningsrätt (Algotsson 2000: 13; Rothstein et al. 1995: 15).

USA är i flera avseenden ett bra exempel på hur konstitutionalismen kan vara väldigt inflytelserik inom det politiska livet: här är makten delad, här har de medborgerliga fri- och rättigheterna en stor roll, och här finns en konstitutionell domstol med ensamrätt på att uttyda konstitutionens mening.

3.2.3 Effektivitet

Utan att gå lika långt som Elster i att kategoriskt hävda att en regerings strävan att vara så obunden som möjligt är ett konstant faktum inom politiken, bör en precisering av effektivitetsbegreppet för den här uppsatsens vidkommande ta sin utgångspunkt i värnandet om regeringens – och Sveriges – handlingskraft och manöverutrymme. Att resultaten, eller målen, betonas är ett annat uttryck för effektivitetsbegreppet.

Handlingskraft: Även en demokrati måste kunna åstadkomma resultat. Att kunna garantera en styrelse som både är effektiv och kompetent är en av det demokratiska styrelseskickets största utmaningar (Rothstein 1995: 16).

Resultatet betonas: Som Elster beskriver kan effektivt beslutsfattande vara ett mål i sig – “unencumbered, if necessary, both by popular participation and by constitutional constraints” (1998: 1). Värdet i att aktivt kunna delta i EU-samarbetet ses som viktigare än att detta nödvändigtvis ska föregås av folkligt deltagande eller ske i enighet med vad konstitutionen föreskriver.

Handlingsutrymme: Att skaffa sig vida ramar att verka inom och omvänt att inte låta sin handlingsfrihet i framtiden inskränkas kan tänkas vara ett viktigt politiskt värde – inte minst när det som i fallet med EU-medlemskapet handlar om att lämna ifrån sig normgivningskompetens. Utifrån vad som kan kallas en *minimalistisk* grundlagssyn bör så lite som möjligt regleras i en konstitution för att således bevara friheten att kunna improvisera och lösa problem efterhand i en oviss framtid (Gustavsson 2008: 146-147).

Jag förbehåller mig rätten, precis som Algotsson gör i sin grundlagskommentar (2000: 14), att inte utgå från något mer sofistikerat effektivitetsbegrepp inom ramarna för denna uppsats (jämför Algotsson 2000: 14). Däremot går det att diskutera om man ska tillskriva effektivitetsbegreppet en restriktion i form av den inte får nås på medborgarstyrelsens bekostnad. Innan en avvägning mellan begreppen kan göras måste således demokratins minimikrav vara uppfyllda (Rothstein et al. 1995: 16). Tillskrivs begreppet en sådan restriktion, vilket i allra högsta grad är rimligt, medför det att författningspolitiska beslut inte enbart kan motiveras utifrån ett effektivitetsbegrepp – de får inte gå emot folkviljan, eller kränka de medborgerliga fri- och rättigheterna.

4 Analys

För att göra analysen mer överskådlig behandlas varje utredning separat. Utgångspunkt tas i de överväganden, bedömningar och konkreta förslag som presenterats och avgränsas som nämnts ovan till ändringar som explicit rör regleringen av EU-medlemskapet.

Innan analysen bör det återigen uppmärksammas att det endast är i fallet med SOU 1993:14 som den påföljande propositionen (1993/94:114) tagit avstånd från utredningarnas förslag – i de två övriga fallen överensstämmer regeringens förslag (se proposition 2001/02:72 och 2009/10:80) med utredningarnas (SOU 2001:19; SOU 2008:125).

4.1 SOU 1993:14

I sitt betänkande föreslog grundlagsutredningen i huvudsak att två nya staganden skulle införas i regeringsformen.³ För det första behövde RF 10:5 (numera RF 10:6) ändras för att möjliggöra att riksdagen skulle kunna överlåta beslutsbefogenheter till EG (SOU 1993:14: 28-29). Enligt sin dåvarande lydelse gjorde paragrafen gällande att riksdagen endast kunde överlåta beslutanderätt till mellanfolklig organisation ”i begränsad omfattning”. Det rådde mellan utredningen, remissinstanserna och regeringen ”fullständig enighet” om att den överlåtelse som ett medlemskap skulle fodra inte rymdes inom den begränsning som avsågs i lagrummet (Prop. 1993/94:114: 21). För att garantera att det rådde stor politisk enighet vid framtida beslut om överlåtelse föreslogs vidare att beslut om detta endast skulle kunna fattas med stöd av tre fjärdedelar av de röstande i riksdagen, alternativt i den ordning som gäller för ändring av grundlag (SOU 1993:14: 28-29; 127). Den slutgiltiga ändringen av paragrafen skiljde sig från utredningens förslag endast i att regeringen föreslog ett särskilt tillägg som underströk ”att överlåtelse förutsätter att EU vidmakthåller ett fri- och rättighetskydd som motsvarar vårt eget enligt 2 kap. RF och det i Europakonventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter” (Prop. 1993/94:114: 23-24).

³ Utöver dessa båda ändringar föreslog också utredning tre mindre ändringar, varav två var små justeringar i tryckfrihetsförordningen och den tredje ett tillägg i RF 8:4 om att föreskrifter till Europaparlamentet föreskrivs i lag (SOU 1993:14: 27; 30-31; 217-230; 249-268). Regeringens proposition om grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i EU delade i dessa fall utredningens förslag (1993/94:114: 26-30).

För det andra föreslog utredningen införandet av den i inledningen omnämnda ”plattläggningsparagrafen” med ett allmänt stadgande om förhållandet mellan EG-rätten och den nationella rättsordningen:

Har överenskommelse träffats om Sverige anslutning till [Europeiska gemenskaperna] och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenheter till [gemenskaperna], gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag. (SOU 1993:14: 27)

Avsikten med denna ”generalklausul” formulerades av utredningen i fyra punkter, där den första lød: ”Ett medlemskap i EG bör på något sätt framgå av regeringsformen för att göra tydligt att betydelsefull information om grundläggande förhållande i svenskt samhällsliv ges även i annan ordning än genom vår författning. Medlemskapets stora betydelse medför också att det bör komma till uttryck redan i 1 kap.” (Ibid: 95). Det andra skälet var att klargöra ”att regeringsformens bestämmelser icke reglerar gemenskapsrättens ställning och verkan i Sverige, utan att det uteslutande sker genom gemenskapsfördragen och ur dem härledda principer” (Ibid). Utredningen konstaterade att resultatet av medlemskapet skulle innebära att den svenska samhällsordningen reglerades av ”två sinsemellan delvis skilda rättsystem med olika ursprung; den nationella rättsordningen med beslut i den ordning som regeringsformen föreskriver och gemenskapernas rättsordning med beslut i den ordning som följer av främst Romfördraget” (Ibid). Det tredje avgörande skälet hade sitt ursprung i utredningens analys av gemenskapsrättens bindande verkan och ämnade därför uttryckligen slå fast att ”ingen bestämmelse i grundlag eller annan lag hindrar gemenskapsrätten att erhålla det genomslag som den uttryckligen kräver eller som EG-domstolen uttalat att den har” (Ibid: 96). Slutligen tydliggjordes även att de ”förpliktelser som följer av gemenskapsfördragen skall iaktas här i riket” och därigenom exempelvis ge grundlagsstöd till domstolar för att tillämpa gemenskapsrättens företräde framför svensk lag (Ibid).

Regeringen resonerade sig i sin proposition fram till två slutsatser som låg till grund för att den av Grundlagsutredningen föreslagna RF 1:10 inte borde antas. Dels att det ansågs ligga ”i Sveriges hand att, oavsett hur vi väljer att i grundlagen reglera vårt deltagande i samarbetet, i huvudsak självt avgöra hur långt vi är beredda att gå i en fortsatt europeisk integration” (Prop. 1993/94:114: 20). Dels att inte ändra grundlagen så att Sverige skulle binda sig vid det då gällande rättsläget i EU: ”Vi ska istället bevara vår frihet att tillsammans med övriga suveräna medlemsländer utforma principerna för det framtida samarbetet” (Ibid).

Av denna långa redogörelse av respektive sidas argumentation låter sig vissa iakttagelser göras utifrån uppsatsens begreppsapparat. Utredningen har uttryckligen haft som en viktig utgångspunkt att regeringsformen också vid ett medlemskap ska spegla verkligheten (SOU 1993:14: 92), vilket sammanfaller med principen om en deskriptiv konstitution. Att så tydligt som utredningen avsåg försöka reglera medlemskapet påvisar också att ett stort värde tillskrivs principen om den offentliga maktens lagbundenhet som tydligare kommer till uttryck.

Regeringen, å sin sida, framhåller i sina två slutsatser Sveriges makt att både avgöra hur långt man är beredd att gå i samarbetet och att tillsammans med de andra medlemsstaterna styra riktningen av det samma. Att låta sig bindas vid ett uttryckligt stadgande ”kunde riskera att begränsa Sveriges frihet att tillsammans med övriga medlemsländer bestämma samarbetets framtida inriktning” (Prop. 1993/94:114: 20).

Man kan således ledas till slutsatsen att det huvudsakliga argumentet för reglering kretsar kring att tillskriva ett värde i konstitutionalismbegreppet, medan argumenten för att låta bli att reglera har sin utgångspunkt i effektivitetsbegreppet. Att det fanns en avvägningsproblematik i denna bemärkelse uttryckte utredningen en tydlig medvetenhet om: ”Ju mer detaljerade regler som ges om medlemskapet och dess konsekvenser, desto snävare blir naturligtvis statsorganens handlingsmöjligheter” (SOU 1993:14: 93), vilket följs av iakttagelsen: ”Däremot talar önskemålet om en regeringsform som speglar hela den politiska verkligheten starkt för att flera av medlemskapets konsekvenser bör framgå av grundlagens text” (Ibid: 93-94).

Samtidigt går det inte att bortse från att det också fanns fler dimensioner i debatten än bara den författningspolitiska, något som regeringen var noga med att framhålla: ”Den offentliga debatt som förts sedan Grundlagsutredningen lämnade sitt betänkande [...] har inte bara gällt frågan om nödvändiga grundlagsändringar utan också i minst lika hög grad frågan om hur man närmare skall karakterisera det europeiska samarbete som Sverige ansökt om att få ta del av (Prop. 1993/94:114: 16-17). Utredningens förslag om ett allmänt stagande om maktförhållandet mellan Sverige och unionen som fastslog ”att grundlagar eller andra bestämmelser i annan lag i så fall inte hindrar gemenskapsrätten att få det genomslag som den gör anspråk på” inom de överlåtna områdena följde som en logisk konsekvens av tolkningen av de krav som EG ställde på sina medlemsländer formulerade i Romfördragets lojalitetsprincip (SOU 1993:14: 20, 87, 90-91, citat s. 87). Regeringen delade inte denna uppfattning. Utan att förneka EG:s delvis överstatliga karaktär framhölls faktumet att Sverige i någon mån skulle komma att underordna sig gemenskaperna som sekundärt. Väsentligt var istället att medlemsstaterna ytterst hade makten i samarbetet: ”Bland de egenskaper hos EG-samarbetet som påminner om en förbundsstatlig ordning kan nämnas det direktvalda parlamentet med deltagande i lagstiftningsarbete, användningen av majoritetsbeslut i rådet, principerna om EG-rättens direkta tillämplighet och direkta effekt liksom principen om EG-rättens företräde framför nationell rätt. Men dessa egenskaper vilar alltså på medlemsländernas uttryckliga eller tysta accept. Ur principiell synpunkt finns inget som hindrar medlemsländerna att tillsammans modifiera eller återta sin accept av denna ordning” (Prop 1993/94:114: 19-20).

4.2 SOU 2001:19

Författningsutredning (Ju 1999:13) hade i uppgift att ta ställning till huruvida överlåtelseregeln behövde ändras med hänsyn till att ”utvecklingen av samarbetet inom EU går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet” (SOU 2001:19: 235). Med andra ord gav den beskrivning som gjorts inför anslutning inte längre en rättvisande bild av samarbetets karaktär till följd av EU:s fördragsutveckling. Enligt sin dåvarande lydelse begränsade paragrafen överlåtelse till endast de Europeiska gemenskaperna, det vill säga den första pelaren enligt unionens dåvarande struktur. Inte helt olikt vad som var fallet med begränsningen ”i begränsad omfattning” inför anslutningen, ansågs inte adressaten ”Europeiska gemenskaperna” förenlig med vad som skulle kunna bli fallet vid framtida överlåtelser av normgivningsmakt och behövde därför ändras. Efter en ingående analys av unionssamarbetets uppbyggnad gjordes bedömningen att ”[g]emenskapssamarbetet behöver inte vara den bästa formen för allt samarbete inom unionens ram som på något sätt kan komma att förutsätta överlåtelse av beslutanderätt” och fortsatte ”[v]id framtida fördragsförhandlingar skulle det svenska handlingsutrymmet utvidgas om riksdagen hade möjlighet att överlåta beslutanderätt också i annat EU-samarbete” (Ibid: 238). Därav föreslogs att paragrafen borde ändras så att riksdagen kunde överlåta beslutsrätt ”[i]nom ramen för samarbete i Europeiska unionen” (Ibid: 23). Dessutom tillkom en formulering att riksdagen endast kunde överlåta beslutanderätt ”som inte rör principerna för statskicket” (Ibid) för att särskilt understryka ”att normgivningskompetens inte får överlåtas på ett sätt som i väsentlig grad urholkar riksdagens ställning som det främsta statsorganet” (Ibid: 251). Denna förändring kan betraktas som en kodifiering av gällande praxis: ”Med en sådan regel ges vidare grundlagsstöd för en sådan tolkning av EG-rättsakter som konstitutionsutskottet uttalat sig om” (Ibid).

I och med dessa båda korrigeringar fick överlåtelseparagrafen den lydelse som den bär än idag (RF 10:6):

Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelserna sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Utöver ändringen av överlåtelseparagrafen föreslogs också en påföljande paragraf som stadgade regeringens skyldighet att ”fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen” (Ibid: 24). Att grundlagsfästa denna skyldighet ansågs vara av ”stort värde” (Ibid: 266) för att inte undergräva riksdagens – och därmed folkstyrelsens – ställning inom de områden som

samarbetet i EU avser (Ibid: 256). I samma anda infördes också en möjlighet för riksdagen att godkänna en ännu inte slutförhandlad överenskommelse inom EU-samarbetet eftersom det färdiga resultatet av praktiska skäl inte kan föreläggas riksdagen för godkännande innan det redan antagits av EU. Motiveringen löd: ”Med en vidareutveckling och reglering i grundlagen av den ordning som redan har etablerats markeras ytterligare en bestämd vilja att anpassa samspelet mellan riksdagen och regeringen till förändringar av EU-samarbetet så att riksdagen som folkets främsta företrädare ges inflytande över och får en god insyn i den process som leder fram till för vårt land viktiga bindande beslut” (Ibid: 214-215).

I båda dess fall fanns ett uttalat värde i att grundlagsfästa principer som framhävde riksdagens roll – även om dessa redan tillämpades i praxis, eller fanns reglerade i annan ordning. Två slutsatser följer om de båda paragrafernas beskaffenheter av denna motivering. För det första förtydligar de bara det redan gällande rättsläget och representerar i det avseendet bara en ändring i bemärkelsen att de kodifierar en redan gjord omvandling. För det andra kan de karaktäriseras som ”retour” provisions då de avser den förändrade maktbalansen mellan regering och riksdag som följt av EU-medlemskapet. Närmare bestämt tar paragraferna sikte på att stärka och understryka riksdagens inflytande i beslutsprocesser där deras egentliga makt är väldigt begränsad, för att inte säga helt frånvarande. Med andra ord kan en betydande del av syftet sägas vara att stärka deskriptiva självbilden av Sverige som representativ demokrati

4.3 SOU 2008:125

Den största ändringen som föreslogs av grundlagsutredningen i sitt betänkande var att det skulle införas en ny paragraf i regeringsformens första kapitel i vilken det angavs att ”Sverige är medlem i den Europeiska unionen” (SOU 2008:125: 496). Förslaget byggde på följande analys: ”En stor andel av de bestämmelser som svenska medborgare har att följa har numera sin grund i regler meddelade på EU-nivå och inte enligt regeringsformens bestämmelser om normgivning. De grundläggande bestämmelserna meddelas i dessa fall inte av riksdag eller regering utan av organ på EU-nivå. Gemenskapsrätten har på dessa områden företräd framför konkurrerande nationella bestämmelser, där ibland i princip även regeringsformen och våra andra grundlagar” (Ibid: 497). Att ett samarbete med så långtgående effekter för det svenska samhället tydligt borde komma till uttryck i grundlagen föll sig naturligt. Utredningen menade att det förvisso indirekt gick att utläsa av regeringsformen att Sverige var medlem av EU men samtidigt att detta faktum knappast levde upp till grundtanken att regeringsformen ”borde spegla de faktiska politiska förhållandena i landet” (Ibid), därför borde medlemskapet komma till uttryck redan i det första kapitlet om statsskicket grunder (Ibid: 498). Den enda invändningen som formulerades mot denna paragraf var att det kunde ”hävdas att ett inskrivande av medlemskapet i grundlag skulle begränsa Sveriges konstitutionella handlingsfrihet om landet snabbt vill lämna EU” men detta tillbakavisade med hänvisning till att ett svenskt utträde ”skulle ske stegvis och

efter grundliga överväganden som även innefattar nödvändiga ändringar av regeringsformen” (Ibid: 498). Här frångås alltså för första gången den inslagna hållningen att inte låta det uttryckligen framgå av regeringsformen att Sverige är medlem i EU. Med andra ord stärks grundlagarna i förhållande till dess deskriptiva ideal.

Slutligen föreslog också grundlagsutredningen att det tillfördes en kvorumkrav till överlåtelseparagrafen RF 10:6 att beslutsmajoriteten motsvarar mer än hälften av riksdagens ledamöter för att säkerställa att en ytterligare överlåtelse av normgivningskompetens har betryggande stöd och att symboliskt markera frågans vikt (SOU 2008:125: 501-502).

5 Avslutande diskussion

Hur kan diskussionen om EU-medlemskapets reglering i grundlag, och de ändringar som sedermera gjorts, förstås utifrån synpunkten av samspelet och motsättningen mellan konstitutionalism, demokrati och effektivitet? Vad har varit de bärande argumenten? Och vilka avvägningar har gjorts?

Till att börja med är det värt att begrunda överlåtelseparagrafen som såväl konstitutionellt som demokratiskt möjliggör det svenska EU-medlemskapet. Utöver att öppna upp det svenska statskicket för EU så sätter den även ut de konstitutionella förutsättningarna och begränsningarna för överlåtelsen genom processuella och materiella krav.

Att ett medlemslands konstitution kräver någon form av överlåtelseparagraf, det vill säga en tillåtelse, har redan noterats tidigare för att inte strida mot självbilden som en suverän stat. För svenskt vidkommande är det principen som formuleras i regeringsformens inledande paragraf att ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket” som en överlåtelseparagraf först och främst måste förhålla sig till.

Ur demokratisk synvinkel är det den av regeringsformen givna befogenheten till riksdagen att i kapacitet som folkets främsta företrädare överlåta beslutanderätt till EU, och till regeringen att ingå samverkan med andra stater och mellanstatliga organisationer (RF 10:1) som utgör själva hörnstenen i den reglering som gjorts. Det innebär, som regering motiverade saken i propositionen om grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen ”att när det är riksdagen som fattar beslut om att överlåta normgivningsmakt och den svenska regeringen deltar i utnyttjandet av denna överlåtna makt med ansvar inför regeringen, man principiellt måste anse att även en sådan utövning av vad som kan bli offentlig makt här i landet utgår från det svenska folket” (Prop.1993/94:114: 18).

För att en sådan överlåtelse ska vara möjlig ställs två krav: dels att överlåtelsen inte rör principerna för statskicket och dels att EU säkerställer ett fri- och rättighetsskydd på det överlåtna området som inte står det svenska efter (RF 10:6). Således möjliggör överlåtelseparagrafen inte bara en överlåtelse av beslutsbefogenheter, utan ser också till att det sker i överensstämmelse med den svenska folkstyrelsen. Det är med andra ord ett tydligt exempel på hur de demokratiska principerna kan stärkas genom att ges ett konstitutionellt uttryck. Det är också delvis mot bakgrund av denna analys som vikten av att grundlagsfästa regeringens informations- och samrådspplikt måste förstås. Här avser regleringarna kompensera den förändrade maktbalansen mellan riksdag och regering som EU-medlemskapet innebär, det vill säga det faktum att riksdagens direkta inflytande i EU-samarbetet är väldigt begränsat.

Även om de två kraven för överlåtelse kan tolkas som ett skydd av viktiga principer för den svenska folkstyrelsen så är frågan om hur de fungerar i praktiken väldigt svårbedömd. Det är framför allt oklart vad som avses med ”principerna för statsskicket” och när en överlåtelse är så omfattande att de ”rör” dessa principer (Bull & Sterzel 2010: 252; Bergström & Hettne 2010: 122-123). Även om det för denna uppsats vidkommande inte finns anledning att dröja kvar vid denna fråga är det intressant att konstatera att det är riksdagen själv som i slutändan får göra bedömning och att utrymmet för lämplighetsbedömningar då är stort. Följaktligen är det svårt att undvika slutsatsen att det inte finns andra begränsningar för överlåtelse än rent politiska: ”att det alltid står riksdagen fritt att inte överlåta beslutanderätt till EU men samtidigt, att det med ett tillräckligt starkt stöd för att överlåta beslutanderätt, finns utrymme att tolka EU-paragrafens krav på ett sätt som för detta möjligt” (Bergström & Hettne 2010: 123). Genom att inte formulera överlåtelserna i mer precisa termer tar överlåtelseparagrafen mer karaktären av en ”erinran” eller ”anvisning” som riksdagen skrivit till sig själv (Ibid).

Någonstans här övergår försvaret av medborgarstyrelsen till att lika mycket handla om effektivitet, att vara obunden av konstitutionella begränsningar och ha ett brett handlingsutrymme istället för att binda sig vid en grundlagsfäst process för överlåtelse. Fokus verkar också ligga lika mycket på att bevara det svenska inflytandet i EU-samarbetet som på att försvara demokratiska principer och processer: ”Vi ska istället bevara vår frihet att tillsammans med övriga suveräna medlemsländer utforma principerna för det framtida samarbetet” (Prop. 1993/94:114: 20).

Ofrånkomligen är det så, att när det kommer till avvägningen mellan effektivitet och konstitutionalism, så är tendensen tydlig. Att reglera medlemskapet mer ingående och då framförallt förhållandet mellan de båda rättsordningarna, ses endast som begränsande. Konstitutionalism ställs mot effektivitet i ett nollsummespel, där det ena inte kan nås utan att det sker på det andras bekostnad. Riksdagen har på förslag av regeringen i princip uteslutande valt att bevara så mycket handlingsfrihet som möjligt, det vill säga varit mycket försiktiga med de ändringar som gjorts i grundlagen. Sedan den i SOU 1993:14 föreslagna ”plattläggningsparagrafen” med ett allmänt stadgande om EG-rättens företrädare framför svensk rätt, har frågan om huruvida det av regeringsformen tydligare borde framgå hur unionsrätten och den svenska rätten förhåller sig till varandra varit frånvarande i debatten. Paragrafen avfärdades på grundval av att den ansågs kunna ”riskera att begränsa Sveriges frihet att tillsammans med övriga medlemsländer bestämma samarbetets framtida inriktning” (Prop. 1993/94: 114).

Potentialen i det omvända resonemanget, att stärka det svenska styrelseskicket position mot vad som bestäms inom EU har aldrig aktivt övervägts i diskussionen om hur medlemskapet bör regleras i utredningarna.

Valet är i sig inte orimligt, men frånvaron av en mer utförlig diskussion om eventuella för och nackdelar är däremot anmärkningsvärd. Den principiella avvägningen att ytterst ta ställning till – och som är viktig för den framtida debatten – formuleras kärnfullt av Gustavsson: ”Skälen att formalisera är att medborgarnas förtroende kan stärkas av garantier och förutsebarhet” måste vägas

mot att ”en precisering inskränker på utrymmet för att improvisera och visa handlingsförmåga, vilket också behövs för legitimiteten” (2011: 370)

De ändringar som gjorts utöver själva överlåtelseparagrafen har främst tagit sikte på att tydliggöra och säkerställa riksdagens inflytande och därigenom den svenska folkstyrelsen men har, mer eller mindre, bara varit kodifieringar av redan gällande praxis.

I ljuset av den konstitutionella kulturen och folkstyrelsen generellt som finns Sverige måste resultaten i denna studie ses som förväntade. Sammantaget lämnas vi med en bild där de svenska grundlagarna inte verkar åtnjuta en särskilt framskjuten position i det politiska livet. Regleringen av det svenska EU-medlemskapet är inget undantag. Detta understryks av det förhållningssätt minimiprincipen ger uttryck för, det vill säga att det finns en skepsis till konstitutionell ingenjörskonst i Sverige (Sterzel 2002: 90). Även om små ändringar görs ofta för att upprätthålla det ambitiösa deskriptiva idealet har förmågan att undgå större ändringar utvecklats till en ”skön konst” (Enzell 2004: 116)

Än mer påtaglig blir författningens svaga normativa karaktär när man begrundar uppfattningen att det är den politiska maktens egen uppgift att bestämma konstitutionens närmare innebörd, vilket i sin tur stämmer väl överens med synen att det är riksdagen – inte konstitutionen – som är det främsta uttrycket för folksuveräniteten (Petersson et al. 2004: 24-25).

Tyvärr har denna närmast doktrinära hållning i fallet med det svenska EU-medlemskapets reglering medfört att en intressant dimension av den författningpolitiska diskussionen fallit bort. Potentialen i att använda konstitutionen som ett redskap för att hävda den svenska folkstyrelsens rätt gentemot EU övervägs överhuvudtaget inte, trots att argument kan föras fram för ändringar i den riktningen (se exempelvis Bergström & Hettne 2010: 135-136; Gustavsson 2011: 365). Det finns således fog för att hävda att det saknas principdebatt och opinionsbildning kring denna författningpolitiska fråga. Det finns, med andra ord, en elefant i rummet som förtjänar att uppmärksammas. Det faktum att de svenska grundlagarna innehar en relativt svag ställning gentemot folkstyrelsen på inget sätt en helt tillfredställande förklaring till bristen på överväganden, även om den på sätt och vis ger viss förståelse. Förhoppningsvis kan denna uppsats, med sitt klagörande av den underliggande avvägningsproblematiken, tjäna som grogrund för en sådan debatt.

6 Referenser

- Algotsson, Karl-Göran, 2000. *Sveriges författning efter EU-medlemskapet*. Stockholm: SNS förlag.
- Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys – det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Bellamy, Richard – Castiglione, Dario (1997) "Constitutionalism and Democracy – Political Theory and the American Constitution," *British journal of Political Science*, Vol. 27 (Issue 04), 595-618.
- Bergman, Torbjörn (2011) "Demokratien, statsskicket och regeringsformen" *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 113:3, 259-270.
- Bergström, Carl Fredrik (2008) "Lissabonfördraget och den svenska grundlagens reglering av EU" *SIEPS Europapolitisk analys*, nr. 13, okt., 1-7.
- Bergström, Carl Fredrik & Jörgen Hettne, 2010. *Lissabonfördraget – En grundlag för EU?* Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.), 2005. *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Bobbio, Norberto, 1992. "Demokratins framtid" 261-281 i *Tidens idéserie volym 5: Idéer om demokrati*. Stockholm: Tidens förlag.
- Bull, Thomas, 2004. "Konstitutionella snedsteg – en studie av svensk trohet mot grundlag," 71-89 i Eivind Smith & Olof Petersson (red.) *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bull, Thoms – Sterzel, Fredrik, 2010. *Regeringsformen – en kommentar*. Stockholm: SNS förlag.
- Claes, Monica, 2007. "The Europeanisation of National Constitutions in the Constitutionalisation of Europe: Some Observations against the CONstitutional Experience of the EU-15," *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 3, 1-38.
- Dahl, Robert A., 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- Elster, Jon, 1988. "Introduction," 1-17 i Jon Elster & Rune Slagstad (eds.) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enzell, Magnus, 2004. "Grundlagens ställning i den politiska kulturen," 94-122 i Olof Petersson (red.) *De politiska spelreglernas betydelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- Gustavsson, Sverker, 2005. "Författningsomvandling," 149-166 i Teddy Brunius, (red.) *Forskningens fält. Femton studier*. Uppsala: Wikströms.
- Gustavsson, Sverker (2011) "Unionsmedlemskapet som grundlagsproblem," *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 113:3, 351-374.

- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Mattson, Ingvar – Petersson Olof, 2011. ”Makten över politikens spelregler” 7-27 i Ingvar Mattson & Olof Petersson (red.) *Svensk Författningspolitik*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Nergelius, Joakim, 2010. ”Juridik och statsvetenskap – Hur ser en jurist på statsvetarens sätt att studera politik (samt juridik)” 328-345 i Magnus Jerneck & Björn Badersten (red.) *Kontraster och nyanser – Svensk statsvetenskap i brytningstid*. Lund: Media-Tryck.
- Petersson, Olof, 2011. ”Grundlagsändringar” 283-298 i Ingvar Mattson & Olof Petersson (red.) *Svensk Författningspolitik*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof, Lauri Karvonen, Eivind Smith, Birgitta Swedenborg, 2004. *Demokratins grundlag*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo (red), Peter Esaisson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Petersson, 1995. *Demokrati som dialog*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ruin, Olof, 2010. ”Grundlagen och den europeiska unionen,” 229-238 i Tommy Möller & Olof Ruin, (red.) *En statsvetares olika sfärer*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.
- Sartori, Giovanni, 1997. *Comparative Constitutional Engineering – An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd ed. New York: New York University Press.
- Smith, Eivind – Petersson, Olof, 2004. ”Konstitutionell demokrati som begrepp och som ideal,” 7-41 i Eivind Smith & Olof Petersson (red.) *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sterzel, Fredrik, 2002 ”Ett kvartssekel efter ’det författningslösa halvseket’: Har Sverige nu en författning?,” 77-98 i Eivind Smith (red.) *Grundlagens makt – konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. Stockholm: SNS Förlag.
- Tallberg, Jonas, Nicholas Aylott, Carl Fredrik Bergström, Åsa Casula Vitfell & Joakim Palme, 2010 *Europeiseringen av Sverige*. Stockholm: SNS förlag.
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara – Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber AB.

6.1 Offentligt tryck

- Regeringens proposition 1993/94:114 *Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen*.
- Regeringens proposition 2001/02:72 *Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.*
- Regeringens proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*.
- SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar*. Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG.
- SOU 2001:19 *Vissa grundlagsfrågor*.

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*. Grundlagsutredningens betänkande.