

INGEMAR ELIASSON

*Har lagstiftaren lämnat
statschefen i sticket?*

SVERIGES GRUNDLAGAR är ett omfattande lagkomplex. I jämförelse med många andra länders skrivna författningar är den svenska förhållandevis detaljerad. Dock med ett intressant undantag – om det högsta ämbetet i vår demokrati är författningen fåordig. Om statschefens roll finns mycket litet sagt. Här tycks lagstiftarens mångordighet tryta. Varför det?

Jag ska erkänna att jag under mina tjugo år som politiker inte ägnade den frågan något större intresse. Under mina år som riksmarskalk har jag däremot nu och då haft anledning fundera över statschefens roll. Jag har sökt i lagtext och förarbeten för att få vägledning om vad lagstiftaren förväntar sig att statschefen ska göra och möjligen också hur detta värva ska ryktas.

Den som söker han finner, står det i Skriften. Det skrevs emellertid före den svenska regeringsformens (RF) tillkomst! Där kan man leta länge utan att finna något riktigt bra svar på frågan vad statschefens roll egentligen är. På en punkt är dock regeringsformen klar och entydig, nämligen *vem* statschefen är. I dess första kapitel och femte paragraf stadgas sålunda:



FIG. 1. Regeringen i informationskonsej. Enligt den gamla regeringsformen från 1809 (GRF) styrde regeringen i regentens namn. Kungen undertecknade alla regeringsbeslut. Formellt regeringssammanträde hölls varje vecka under Kungens ordförandeskap, så kallad konsej. Numera ordnas informationskonsejer 3–4 gånger per år med syfte att orientera statschefen om aktuella frågor. Informationskonsejen 3 oktober 2011. Foto Henrik Garlöv/Kungl. Hovstaterna.

”Konungen eller drottning som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef.”

Det är alltså Kungen som är Sveriges statschef. Det är därför Sverige är en konstitutionell monarki. Så långt är det klart. Men vad ska han göra? Vilken roll tilldelas han i vårt styrelseskick? Vad betyder det att vara statschef i demokratins och monarkins Sverige? Vad tänkte sig lagstiftaren att statschefen skulle ägna sin tid åt? De frågorna får magra svar. I regeringsformen återfinns endast ett fåtal precisa deluppgifter för statschefen:



FIG. 2. Utrikesnämnden är ett samrådsorgan mellan regering och riksdag med statschefen som ordförande. Den sammankallas för förtroliga diskussioner om svensk utrikes- och säkerhetspolitik mellan regeringen och företrädare för riksdagens olika partier. Nämndens överläggningar är hemliga. Utrikesnämnden 5 oktober 2011. Foto Henrik Garlöv/Kungl. Hovstaterna.

- att vara ordförande vid informationskonsej,
- att vara ordförande i utrikesnämnden,
- att på talmannens uppmaning öppna riksmötet.

I övrigt bestäms statschefens ceremoniella och representativa uppgifter av *folkrättens regler*, som att utfärda och ta emot sändebudens kreditivbrev, och i övrigt *av sedvana*.

Den helt *övergripande uppgiften* finns emellertid inte nämnd i lagtexten. Den formuleras av föredragande statsråd med en enda mening i propositionen om ny regeringsform 1973 sålunda:

”... i sin egenskap av samlande representant och symbol för landet i sin helhet fullgör han en betydelsefull roll.” (Prop. 1973:90)

Men denna *roll* finns som sagt inte nämnd i lagtexten. Likväl torde de flesta mena att detta är statschefens viktigaste uppgift. Inga invändningar eller kommentarer gjordes av utskottet till denna allmänna beskrivning, varför den får anses vara en del av lagkomplexet. Men frågan vad som förväntas av den samlande representanten och symbolen förblev obesvarad. Förväntas någon aktivitet? Hur agerar exempelvis en levande ”symbol”?

Om Kungen i sin egenskap av statschef går till källorna för att söka svar, finner han att lagstiftaren har lämnat honom i sticket. Eller som Gunnar Bramstång¹ lakoniskt uttrycker saken: ”Grundlagsregleringen rörande statschefens uppgifter är (också) tämligen mager.” Och Fredrik Sterzel² konstaterar: ”Någon genomgång av statschefens uppgifter ansåg han [justitieministern, min anm.] inte nödvändig. Riksdagen tog inte upp ämnet.” Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm³ uttrycker förvåning: ”Anmärkningsvärt är att monarkens huvuduppgift ... icke uttryckligen fastslagits i grundlagen.”

*

Indirekt kan emellertid uppgiften *något ringas in* genom uttalanden om vad statschefen *inte* får göra. I förarbetena till RF anges ett antal restriktioner som bör gälla för statschefens handlande. Dit hör att han inte bör agera på sätt som kan komma att stå i motsatsställning till de styrande organens politik. Han bör vidare avstå från att delta i verksamheter som är mer allmänt ifrågasatta och undvika att ta ställning i frågor som är omstridda samhällsproblem.

Men innanför dessa staket måste det rimligen finnas ett aktionsutrymme för den som ska representera hela landet. Har då inte den frågan alls diskuterats? Jo, den har övervägts.

Författningsutredningen som tillsattes 1954 tänkte sig att lämna frågan om kungens roll enligt 1809 års regeringsform oförändrad. Det motiverades med att frågan om val av statsskick ansågs ligga utanför utredningens direktiv. Den inställningen väckte emellertid invändningar i den efterföljande debatten, då detta kunde skapa oklarheter i fråga om ansvarsfördelning mellan riksdag, regering och statschef och närmast innebära ett steg bakåt i förhållande till vad som blivit konstitutionell praxis. Det kan man förstå, om man betänker att i 1809 års regeringsform formulerades kungens uppgifter sålunda:

”Konungen äger allena styra riket.”

Tre möjligheter övervägdes av den efterföljande grundlagberedningen:

- att lämna frågan oförändrad enligt 1809 års regeringsform,
- att ålägga statschefen att alltid biträda regeringens förslag, eller
- att ställa statschefen utanför beslutsprocessen.

Riksdagens beslut blev det sistnämnda. Det förklarar emellertid inte varför den uppgift som ändå tilldelades statschefen kom att bli så rudimentärt beskriven. Hur ska denna avsaknad av beskrivning av statschefens viktigaste uppgift förklaras? Jag kan tänka mig följande anledningar:

Nära till hands ligger förklaringen att det *inte ansågs behövt*. Tradition och praxis kunde ge tillräcklig ledning. Synen på statschefens roll enligt GRF hade successivt anpassats till politiska realiteter från 1840-talet och framåt. Den processen kunde sägas vara allmänt känd.

Ett ytterligare skäl att avstå från försök till beskrivning av uppgiften, kan tänkas ha varit att den hade riskerat att *snabbt bli föråldrad och obsolet*. Det ligger i sakens natur att uppdraget att vara symbol för riket och representera hela Sverige måste förändras från tid till annan. Med iakttagande av vad traditionen bjuder, måste sättet att ta sig an uppgiften vara relevant för den tid i vilken uppgiften utförs. Den insikten sammanfattas väl i den nuvarande monarkens valspråk: För Sverige – i tiden.

Förklaringen till den uteblivna preciseringen kan möjligen också beskrivas på annat sätt. Det var helt enkelt *inte den centrala frågan* i den stora författningsreformen. Påståendet är paradoxalt, för statschefens roll och ställning var på ett vis helt central. Låt mig försöka förklara.

*

De ursprungliga direktiven till författningsutredningen från 1954 sade klart ut att en modernisering av författningen förutsatte att den balans mellan Konungen och Rikets ständer som GRF byggde på måste förändras. Det kunde förstås bara ske genom att kungens formella makt beskas till förmån för regering och riksdag.

I GRF hette det alltså:

”Konungen äger allena styra riket.”

Och i nuvarande RF heter det:

”Regeringen styr riket.”

Konungen är bortkopplad från styret. Hans roll vid regeringsbildning försvann, liksom hans uppgift att i regeringens namn underteckna propositioner och förordningar. Det görs nu klart att regeringen svarar inför riksdagen (§6) och att *riksdagen är folkets främste företrädare* (§4). Det är den logiska innebörden av stadgandet i regeringsformens första paragraf att *”All offentlig makt utgår från folket”*.

Borta är alla föreställningar om en konung av guds nåde.

Den riktigt centrala frågan för grundlagsreformen var därför inte kungens formella makt, den hade redan beskrivits i praktiken, utan hur tanken om folkets suveränitet skulle ges tydligt genomslag vid val till riksdagen och hur parlamentarismens principer skulle stadfästas. Det gjorde statschefens roll i en mening central i författningsreformen, nämligen att formulera maktens överflyttning från kungen till folkets före-

trädare. I en annan mening, nämligen vad som skulle förstås med de uppgifter som blev kvar åt statschefen att fortsättningsvis ombesörja, var frågan om statschefens roll emellertid allt annat än central. Det är tvärtom svårt att befria sig från intrycket att kungens roll som statschef blev en restprodukt som det inte fanns någon riktig lust eller kraft att ge närmare beskrivning av.

Man bör erinra sig den politiska debatten om konstitutionella frågor under 1950- och 60-talen. Den handlade inte – trots rättsskandalerna under 50-talet – om monarkins ställning. Den politiska debatt som drev fram en reform av grundlagen kretsade kring avveckling av tvåkammarriksdagen och krav på ett valsystem som gav absolut makt åt väljarna på valdagen. Någon önskan om att ställa frågan om statskicket på sin spets fanns däremot knappast.

*

Men frågan kunde självfallet inte förbigås. En uppgörelse träffades i den så kallade Torekovkompromissen 1971. Den innebar att monarkin behölls som statskick men kungens/statschefens roll begränsades. Begränsningen var mycket stor, för att inte säga revolutionerande – i förhållande till bokstaven i GRF – men alls inte lika stor i förhållande till den praxis som hade utvecklats under lång tid. I vissa avseenden var förändringen substantiell, som att kungen inte längre presiderar vid regeringssammanträden, inte har någon roll vid regeringsbildning och inte undertecknar expeditioner, medan det i andra avseenden närmast får ses som en kodifiering av en ordning som blivit gällande. Ändå kvarstår frågan *varför* så föga vikt lades vid att precisera innehållet i det som blev kvar att utföra av den som tilldelas rollen som ”rikets främste företrädare”.

Den frågan kan naturligtvis riksdagen ta sig an när som helst. Att det inte skedde i samband med grundlagsreformen förklarar inte varför frågan inte diskuterats senare. Det är anmärkningsvärt att så lite intresse

har funnits också efter den nya regeringsformens tillkomst att diskutera vad som närmare kan anses ligga i statschefens uppgifter. Utan att yrka på ändringar av det lilla som sägs i lagparagrafer och motivtext om statschefens roll, kunde man förvänta sig en diskussion om hur uppdraget att representera ska förstås och förändras från tid till annan.

Så har inte skett. Ett tillfälle fanns exempelvis i den proposition från 1993 där förslag lades om sänkt behörighetsålder för statschefen. Den sänktes från 25 år till 18 år. I det sammanhanget beskrivs statschefens roll med samma ord som i 1973 års proposition. Tillfället utnyttjas inte för precisering eller utvärdering.

*

Hur ska nu detta *tolkas* och förstås?

Avsaknaden av diskussion om statschefens representativa uppgifter kan naturligtvis uppfattas som en *förtroendeförklaring* för det sätt på vilket kungen handhar sin syssla.

Det kan förklaras med att de representativa uppgifterna är *omöjliga att formulera i lagtext*.

Men det kan också tolkas som *bristande intresse och ansvarstagande* för riksdagens eget beslut. (Jag hörde under en period till den lagstiftande församlingen och kastar därför sten i glashus.)

Det finns emellertid en fjärde tolkning. Den handlar om *omsorg om en skör politisk kompromiss*. Det är nog den troligaste förklaringen och kräver viss utläggning.

En grundlag måste ha bred förankring såväl bland aktiva politiker som i folkdjupet. Kungamaktens roll har förändrats i takt med demokratiens genombrott och framväxt. Den principiella motsättning, som ligger i att en demokrati har en statschef vars uppdrag går i arv, har hanterats med pragmatismen som rättesnöre. Långt innan regeringsformen skrevs om hade parlamentet flyttat fram sina positioner på kungamaktens bekostnad. Det hade i all huvudsak skett i samförstånd. Det hade uppen-

barligen funnits en ömsesidig vilja att infoga monarkin i en fullvärdig demokrati.

I makttermer kan det beskrivas så att inte ens de politiska partier som i princip föredrar republik som statsskick velat riskera sitt väljarstöd genom att avveckla monarkin. Kungahuset har å sin sida inte velat äventyra sin överlevnad genom att ifrågasätta demokratins spelregler – efter borggårdskrisen, ska kanske tilläggas. Omsorg om sammanhållning för nationens och folkets bästa har varit rättesnöre snarare än ideologisk renlärighet.

Så förhåller det sig alltjämt.

Erik Fichtelius⁴ konstaterar i sina samtal med Göran Persson – utgivna i bokform – att *”Inget större parti vill i grunden ha någon uppslitande strid om monarki eller republik”*. Kompromissen som gjordes i Torekov vårdas därför ömt av parterna. Varför är denna kompromiss så viktig, frågar Fichtelius, och Göran Persson svarar: *”Därför att den är bra”*, och tillägger: *”Jag tycker inte att den ordning vi nu har är av sådant slag att jag är beredd att riskera något slags politiskt utrymme för att ta bort intresse och koncentration på sådant som verkligen är viktigt att lösa i närtid. Och det har varit den pragmatiska hållning som socialdemokratin har haft alltsedan 1917, tror jag, då vi i praktisk mening släppte kravet på republik.”*

Företrädare för övriga partier bakom kompromissen ger liknande svar. Göran Perssons efterträdare som statsminister, moderatledaren Fredrik Reinfeldt, skriver i sitt bidrag till antologin *För Sverige – nu för tiden*⁵ att: *”Vi har med beslutet kring det svenska statsskicket under 1970-talet hittat en bra balans som gjort det möjligt för oss att utveckla vår parlamentariska demokrati och samtidigt bibehålla en konstitutionell monarki.”* Och lägger till: *”Ändå, eller kanske tack vare detta, ser vi i dag hur monarkin har en starkare roll i det svenska samhället än på mycket länge.”*

Den senare utsagan var möjligen vare sig önskad från den ena sidan eller förväntat från den andra. En balanspunkt har hur som helst upp-

kommit som enligt samstämmiga bedömningar varit till gagn för ett demokratiskt samhällsskick. Att ifrågasätta någon del i kompromissen kunde riskera den borgfred som uppnåtts och stjälja intresse och kanske möjligheter för respektive parti att driva frågor som bedöms vara av större vikt för samhällsutvecklingen.

Denna bedömning leder till stor försiktighet och kan förklara varför frågan om precisering av statschefens uppgifter – inte heller efter grundlagsreformen i början på 1970-talet – har tilldragit sig politiskt intresse. Också en aldrig så modest synpunkt på beskrivningen av statschefens uppgifter skulle kunna riskera en kompromiss som kommit att bli politiskt sakrosankt.

Denna försiktighet understryks av att den senaste utredningen⁶ – med uppgift att se över vissa delar av regeringsformen – uttryckligen skulle förbigå statschefens ställning och därmed valet av statsskick.

*

Så vad återstår för att ge innehåll åt statschefens viktigaste uppgift att representera och vara en symbol för landet som helhet? Jo, att statschefen själv fyller det med innehåll. Statschefen har själv måst definiera sin roll. Åtminstone följande moment i den utvecklingen tycker jag man kan urskilja:

- Han har varsamt och med lätt hand *anpassat formerna för representation och ceremonier* från tid till annan. Åtskilligt av vad Kungen förväntas göra som statschef har naturligen följt av tradition och sedvänja men måste samtidigt anpassas för att motsvara valspråket För Sverige – i tiden.
- Han har aktivt påverkat *hur han vill bli informerad*. Utan att vara väl informerad om vad som rör sig i folkdjupet är det rimligen omöjligt att på ett adekvat sätt representera folkflertalet. I RF stadgas att ”Statschefen hålles av statsministern underrättad om rikets angelägenheter” (RF 5:1). Men det förutsätts också att statschefen är väl

förtrogen med landets in- och utrikespolitik. Det faller sålunda på såväl statsministern som på statschefen själv att tillse att orienteringen om samhällsförhållandena är allsidig och relevant. Stadgandet om statsministerns skyldighet förutsätter kontinuerliga kontakter. Före 1974 möttes statschefen och regeringens ledamöter varje vecka i formellt regeringssammanträde, så kallad konselj. Då gavs tillfälle att i efterföljande informella samtal ge och ta information. Man kan förstå av memoarer och dagboksanteckningar från den tiden att åtskilligt avhandlades vid dessa tillfällen. Den möjligheten finns inte längre. Informationskonsejer räcker inte för att hålla sig ajour med vad som händer. Kungen kallar därför nu och då till sig regeringsledamöter för information i sakfrågor. Under senare år har därutöver kungen med viss regelbundenhet bjudit in statsråd till arbetsluncher utan dagordning. Den dominerande källan till information får nog ändå sägas vara kungens besök runt om i landet och närvaro vid konferenser, jubileer och invigningar. Dessa arrangemang blir samtidigt tillsammans med företräden och studiebesök den främsta metoden att fortlöpande inhämta information om vad som pågår i olika delar av vårt samhälle. Besöksmålen väljs därför också med denna aspekt i åtanke.

- Han har *ringat in vad han får och bör säga*. Som rikets främste företrädare måste han nu och då ta till orda. Han förutsätts därvid undvika att argumentera mot de styrande organens politik men behöver å andra sidan inte följa regeringens synpunkter på vad han ska säga. Det han ger uttryck för förutsätts emellertid vara noga koordinerat med den officiella politiken. Det är självfallet möjligt att tala utan att driva någon tes eller solidariserar sig med någon tydlig värdering. Men representerar han då svenska folkets intressen? Svaret är rimligen nej. Någon substans måste det vara i det statschefen har att säga, i annat fall riskerar han att bli en tom symbol och ge ett felaktigt uttryck åt vad den nation står, för vars främste representant han är. Uppgiften blir därför att fota framträdandena



FIG. 3: Två bilder och två exempel på olika sätt att fullgöra statschefens roll som nationens högste företrädare. Ibland framträda *höjd över folket*. Det är från folket statschefen har fått sitt uppdrag. Kungen är som statschef en symbol för nationen. Så länge Kungen och folket vinkar till varandra finns en underförstådd ömsesidig uppfattning om innebörden i uppdraget att vara rikets statschef. Bilden från Kungens 60-årsdag 30 april 2006. Foto Alexis Daflos/Kungl. Hovstaterna.



FIG. 4. Ibland framträda *bland folket* för att lyssna och lära, visa sin egen och nationens deltagande och medkänsla. Bilden från besök i Småland efter stormen Gudruns härjningar i februari 2006. Foto Hans Runesson/Scanpix.

på värderingar som är allmänt omfattade men ändå bör formuleras. Men han kan själv avgöra *vilka* värderingar och intressen han väljer att artikulera. När de ämnen som statschefen tar upp ligger honom personligen varmt om hjärtat får framträdandena särskild tyngd.

- Han har gett en tolkning åt begreppet *representation*. Det har getts en vidare innebörd än värdskap vid tillställningar och att utföra ceremoniella handlingar. Att representera folket har getts ett intellektuellt innehåll, nämligen att gestalta och artikulera de värderingar som den svenska demokratin vilar på. I den meningen deltar statschefen i en fortlöpande opinionsbildning utan att för den skulle lägga sig i dagsaktuella politiska frågeställningar. Han företräder, har det sagts, mera än staten i juridisk mening.
- Han avgör i all huvudsak själv *när och var och hur* han framträder. Ordval och tidpunkt har stor betydelse för om sättet att representera stämmer överens med den föreställning som folket och dess valda företrädare har – låt vara oartikulerat – av uppgiften att vara en ”*symbol för nationen*” som helhet och *rikets främste företrädare*. Är det inte så, kan framträdandet komma att förfela sin verkan. Blotta *närvaron* har naturligtvis sin betydelse. Det är en signal om att en fråga och en händelse tillmäts vikt och betydelse. Närvaron ska syfta till att skapa samhörighet i nationen och förstärka värderingar som den demokratiska samhällsgemenskapen vilar på.

*

I alla dessa avseenden menar jag att statschefen själv fortlöpande gett innehåll och precision åt begreppet att representera. Av de kommentarer som görs till statschefens framträdanden får bedömas huruvida den innebörd statschefen själv givit åt sitt uppdrag stämmer med folkets och uppdragsgivarens tankar därom.

För den saken måste naturligtvis *värderas och diskuteras*. Det sker i den allmänna debatten och i samtal människor emellan. Ibland är kom-



FIG. 5. Att det finns företrädare i riksdagen för övergång till republik är inget nytt. Frågan har diskuterats alltsedan demokratin genombröts. Skärmdump från nätsidan www.republik.nu, riksdagsman Morgan Johansson.

mentarerna tydliga, ibland högljudda. Inte sällan framförs kritik mot ett och annat som statschefen gör eller inte gör. Men man får inte låta sig vägledas bara av det som artikuleras. Det är klokt att hålla Erik Gustaf Geijers ord i minnet att ”hälsan tiger still”.

Den lagstiftande församlingen har emellertid som framgått varit återhållsam med att utvärdera och lägga synpunkter på hur statschefen ryktar sitt värv. Vid några enstaka tillfällen har det skett. Det har bland annat handlat om kungens tal vid riksmötets öppnande – som någon gång ansetts för långt – eller andra anföranden som endera tilldragit sig kritik eller bemötts med berömmande ord. I övrigt är det klen med utvärderingen. I efterspelet till den omskrivna boken *Den motvillige monarken*⁷ och kommentarerna till den har emellertid framförts kravet på granskning av kungens agerande som statschef.

Det är naturligtvis ett helt relevant krav. Det är ju riksdagen som givit uppdraget och är ansvarig för den roll som tilldelats kungen. Men *varje utvärdering måste prövas mot något* – mot lagar, målformuleringar, instruktioner eller uttalade ambitioner. Och det saknas som framgått regler eller uttalanden som en utvärdering av statschefens värv kan bedömas mot. Om riksdagen tar sig an uppgiften att granska statschefens sätt att sköta sin uppgift kommer den finna att uppgiften först måste formuleras. Och det tror inte jag att man vill, inte nu heller. Så min prognos är den, att lagstiftaren också fortsättningsvis avstår från försöken att precisera statschefens representativa uppgifter. Lagstiftaren kommer också i fortsättningen att tassa försiktigt runt denna fråga, av omsorg om enighet kring konstitutionen. Och Kungen kan välja att tolka det som en indirekt förtroendeförklaring.

Föredrag den 6 september 2011

NOTER

1. BRAMSTÅNG, GUNNAR, *Konungens hov och slott. Några stats- och förvaltningsrättsliga synpunkter*. PM Riksmarskalksämberet.
2. STERZEL, FREDRIK, *Författning i utveckling*. Stiftelsen Rättsfonden. Uppsala: Iustus 2009.
3. PETRÉN, GUSTAF & RAGNEMALM, HANS, *Sveriges grundlagar*. Stockholm: Liber 1980.
4. FICHTELIUS, ERIK, *Aldrig ensam, alltid ensam: Samtalen med Göran Persson 1996–2006*. Stockholm: Norstedts 2007.
5. REINFELDT, FREDRIK, i *För Sverige – nu för tiden* (red. Mats Ögren). Stockholm: Bokförlaget DN 2006.
6. Grundlagberedningen SOU 2008:125.
7. SJÖBERG, THOMAS, RAUSCHER, DEANNE & MEYER, TOVE, *Carl XVI Gustaf – Den motvillige monarken*. Stockholm: Lind & Co 2010.