

Thomas Bull & Anna-Sara Lind

Statschefens konstitutionella ställning

Inledning

Enligt 1974 års regeringsform 1 kap. 5 § är det konungen eller drottning som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron som är rikets statschef. Regeringsformens femte kapitel avser statschefen och vi har en grundlag – successionsordningen (1810:926) – som reglerar hur tronen går i arv. Under 2023 firade kung Carl XVI Gustaf 50 år på tronen och är därmed den regent som suttit längst på den svenska tronen genom landets snart tusenåriga historia.¹ Mot denna bakgrund anser vi att det i anledning av regeringsformens 50-års jubileum finns skäl att närmare granska statschefens konstitutionella ställning, något som inte så ofta varit föremål för rättslig analys eller diskussion. På senare år har dessutom kungens roll kommit att uppmärksammas i den svenska samhällsdebatten.² Även det är något som tydliggör att det kan finnas ett värde i att utifrån konstitutionella utgångspunkter närmare granska om de antaganden som föregick regleringen i regeringsformen och den utveckling av statschefsrollen som sedan dess skett fortfarande är giltiga och/eller de bästa.

¹ Något som skedde redan 2018, då den regent som suttit näst längst på tronen var Magnus Eriksson med 44 år, från 1319 till 1364.

² Se t.ex. Thomas Sjöberg m.fl., *Den motvillige monarken* (Stockholm: Lind & Co, 2011); Lars Ljungström m.fl., *Vasa till Bernadotte – Kultur i rikets tjänst 1523–1973–2023* (Stockholm: Bokförlaget Langenskiöld, 2023). Flera dokumentärer har också bidragit till debatten, t.ex. *Kungen och jag – och folket omkring* av Tom Alandh (2002); *Kungen* av Karin af Klintberg (2023).

Bakgrund

Monarkin var en omstridd fråga vid tiden för de konstitutionella reformerna före 1974 års regeringsform och diskussionen kom att få en central roll under den senare delen av reformarbetet.³ Både principiella och praktiska faktorer bidrog till det. För det första var den politiska vänstern skeptisk till en samhällsinstitution där ämbetet gick i arv, särskilt om det var kopplat till offentlig makt. Rent symboliskt kunde dessutom monarkin uppfattas stå för för-demokratiska värderingar och ett föråldrat samhällsskick. Sedan hade så klart kungens roll vid genombrottet för demokratin bidragit till att så tvivel om institutionens förhållande till det demokratiska styrelseskicket.⁴

Det var först i och med den s.k. Torekovskompromissen som denna fråga kom att avföras från den politiska agendan. I huvudsak innebar denna att monarkin bevarades, men enbart med representativa och ceremoniella funktioner, utan reell politisk makt eller inflytande. 1809 års regeringsform byggde på att skapa balans mellan de två centrala makterna – kungen och riksdagens ständer – en ordning som det var tvunget att den nya regeringsformen skulle ändra på.

Uppdrag och mandat – inom det formellas gränser

Vid tillkomsten av 1974 års RF framhölls det i förarbetena att bevarandet av monarkin fått mycket starkt stöd i remissbehandlingen. Enighet fanns också om att statschefen skulle ha begränsade uppgifter och att riksdagen självfallet skulle vara centrum för makten i den nya regeringsformen.⁵ I regeringsformens bestämmelser kan vi se att ordningen från 1900-talets början befästs och kodifierats: kungen skulle inte på något sätt – inte ens formellt – styra landet.⁶ Detta är i sig något ganska unikt. Det är näm-

³ Fredrik Sterzel, "Statschefens ställning", i: Åke Frändberg m.fl. (red.), *Festskrift till Stig Strömholm* (Uppsala: Iustus, 1997), s. 150.

⁴ Här avser vi främst det s.k. borggårdstalet 1914, där kungen lade sig i dagspolitiska frågor på ett sätt som ledde till en politisk kris.

⁵ SOU 1972:15. Grunden till detta lades i den s.k. Torekovskompromissen.

⁶ År 1917 etablerades parlamentarismen i och med att regeringen var tvungen att ha riksdagens stöd. Kungen förlorade därigenom politisk makt. 1918 fattas principbeslutet att en grundlagsreform ska genomföras.

ligen ovanligt att statschefen inte ens har någon formell konstitutionell funktion. I parlamentariska stater är det vanligaste att statschefen i alla fall skriver under lagar eller ansvarar för regeringsbildningen. Så är alltså inte fallet i Sverige, utan enligt 8 kap. 19 § utfärdas lagarna av regeringen och enligt 6 kap. 4 § föreslår talmannen statsminister för omröstning i riksdagen. Statschefen åtnjuter dock immunitet enligt 5 kap. 8 §, något som också är vanligt förekommande för statschefer internationellt sett.⁷

Regeringsformens femte kapitel är kortfattat. Av kapitlet går inte att utläsa vilka statschefens uppgifter är, utan mer de formella krav som kringgärdar ämbetet. I propositionen till regeringsformen framgår dock att statschefens uppgifter är av representativ art och att statschefen är en symbol för landet. Det uttrycks som att statschefen ska företräda nationen i dess helhet. Statschefen ska därför hållas långt borta från det politiska arbetet.

Det är alltså inte uppdragets utformning som står i fokus i regeringsformen. Det handlar mer om formella aspekter. I bestämmelserna i 5 kap. RF anges att statschefen måste ha fyllt 18 år, vara svensk medborgare och att uppdraget inte går att kombinera med att vara talman eller riksdagsledamot. Såväl monarken som en eventuell riksföreståndare ska vara protestant enligt de krav som uppställs i 4 § SO.⁸ I övrigt preciseras inte statschefens roll i förhållande till riksdagen eller regeringen, men i förarbetena går att läsa att statschefen har rikets högsta värdighet och står därmed över regeringen. I fråga om riksdagen är situationen inte lika klar. Sterzel pekar dock på att riksdagen inte kan göra intrång på statschefens sfär såsom den kommer till uttryck i regeringsformen.⁹ Här kan man konstatera att regeringsformens lagtext – där ju ambitionen ofta varit att vara så tydlig som möjligt – inte är särskilt lyckad. Nog borde det kunna framgå någonstans vilken roll statschefen har i det svenska konstitutionella systemet?

Regeringsformens reglering om statschefen får dock betydelse för maktfördelningen enligt grundlagen. Regleringen i regeringsformen innebär att

⁷ Detta trots Torekovskompromissen där det hade förts fram att statschefen skulle förlora sin immunitet. 5 kap. 8 § RF utgör inte hinder mot att Sveriges åtaganden enligt Romstadgan uppfylls (se 10 kap. 14 § RF).

⁸ Det följer av 2 § 1809 års RF som anges i övergångsbestämmelserna till nuvarande regeringsformen. I 4 § SO anges "[...] alltid skall vara av den rena evangeliska läran, sådan som den, uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen, samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är".

⁹ Sterzel, "Statschefens ställning", s. 153.

regeringen inte ges några befogenheter att styra statschefen. Däremot fattar riksdagen budgetbeslut som har bäring på statschefens arbete och statlig egendom. Sterzel lyfter fram att själva den grundläggande konstruktionen i 1 kap. RF omöjliggör att regeringen skulle ha befogenheter i förhållande till statschefen.¹⁰ Riksdagen är folkets främsta företrädare och regeringen är placerad under riksdagen. Kungen är rikets främsta företrädare och kan då inte formellt sett hamna under regeringen.¹¹

Att kommunikationen mellan statschefen och regeringen är viktig lyfts dock fram i grundlagen. Det är statsministern som ska hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter¹² och om det behövs så sammanträder regeringen i konselj med statschefen som ordförande. Detta följer av 5 kap. 3 § RF, där det också framgår att statschefen ska samråda med regeringen innan han eller hon reser utomlands. Det är inte så vanligt förekommande med konseljer, några brukar hållas varje år.¹³

Vidare är det så att när riksdagens i huvudsak rådgivande utrikesnämnd sammanträder så agerar statschefen ordförande, dock utan att kunna vara med och fatta beslut (10 kap. 12 § RF).¹⁴ Emellertid har kungen i egenkap av ordförande en rätt att besluta om ovillkorlig tystnadsplikt, en av de få maktbefogenheter som tillkommer statschefen enligt RF. I övrigt står det klart att statschefen inte har några utrikespolitiska uppgifter i Sverige – såsom fallet ju ofta är i andra länder – och han eller hon får inte ingå överenskommelser som binder Sverige, vilket i vår konstitution åligger regeringen (10 kap. 1 § RF).

Regeringsformens femte kapitel innehåller också till stor del de återigen formellt hållna regler som tar sikte på vad som händer i de fall då statschefen inte kan utföra sitt uppdrag (4 och 6 §§) eller om kungahuset utslocknar (5 §). Tronföljden är fastställd i successionsordningen och får i denna situation betydelse då nästa person på tur i kungahuset får träda in och som tillfällig riksföreståndare fullgöra statschefens uppgifter. Det är då regeringen som ska anmäla till riksdagen om statschefen under en sammanhängande tid om 6 månader inte fullgjort sina uppgifter. Riksdagen har till uppgift att besluta om kungen eller drottningen ska anses ha

¹⁰ Sterzel, "Statschefens ställning", s. 153.

¹¹ Hovet är föremål för budgetbehandling och medan Hovstaten får anslag utan anslagsvillkor så revideras Slottsstaten av Riksrevisionen.

¹² I samband med tsunamikatastrofen uppmärksammade riksdagen statsministerns skyldighet att hålla statschefen informerad (2005).

¹³ Vid regeringsskifte hålls konselj, se 6 kap. 6 § RF.

¹⁴ Se också 13 kap. RO samt 2005/06:KU8, s. 204.

avgått (6 §) och kan enligt 7 § välja en tillfällig riksföreståndare om inte någon finns att tillgå enligt 4 eller 5 §§. Det är regeringen som förordnar riksföreståndare och talmannen (eller vice talmannen) kan komma ifråga som tillfällig riksföreståndare om ingen annan behörig kan tjänstgöra.

Det finns dock ytterligare regler i regeringsformen som behandlar statschefen. Av 15 kap. 10 § följer att om riket är i krig, bör statschefen följa regeringen. Om statschefen skulle vara på ockuperad mark så kan han anses ha avgått och ersättas med en tillfällig riksföreståndare.

Kungen är dock inte enbart statschef utan också privatperson som har rättsställning som andra enskilda. Han har som privatperson rätt att komma i åtnjutande av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som alla andra.¹⁵ I regeringsformen används ordet ”statschefen” som i sig betonar att det är fråga om ett officiellt uppdrag.¹⁶ Den straffrättsliga immuniteten (5 kap. 8 § RF) är dock ett undantag från det nyss nämnda. Regeln innebär också att även en tillfällig statschef inte kan åtalas för gärningar som begåtts som statschef.¹⁷ Men var gränsen går för kungen som privatperson är inte tydligt i regeringsformen och har heller inte setts som problematiskt i förarbetena till 1974 års regeringsform.¹⁸

Successionsordningen är självfallet också av betydelse när det gäller att ringa in statschefens roll. I de fall som en vikarie behövs, sker det enligt reglerna i successionsordningen. Det är också i successionsordningen som reglerna rörande kungafamiljen finns med, en internationellt sett ovanlig konstruktion. Tronföljden är idag fullt kognatisk och äldre syskon (och dess barn) har företräde framför ett yngre.¹⁹ Enligt 5 § successionsordningen måste regeringen på begäran av regenten lämna samtycke till ett

¹⁵ I 4 § anges att kungen ska vara ”av den rena evangeliska läran”, vilket också framgick av 2 § 1809 års regeringsform. I 14 punkten övergångsbestämmelserna till nu gällande regeringsform anges att ingen ändring i vad som hittills gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen. Sedan 2 kap. i nu gällande regeringsform trätt i kraft så kan det dock konstateras att övergångsbestämmelserna inte tar sikte på andra statschefer än kungen (eller ev. drottning). Europadomstolen har tagit ställning till gränserna för förverkligande av mänskliga rättigheter när det gäller medlemmar i kungahus i bl.a. *von Hannover mot Tyskland*, Europadomstolens dom den 24 juni 2004, 59320/00 samt *von Hannover mot Tyskland* (nr 2), Europadomstolens dom den 7 februari 2012, 40660/08 och 60641/08.

¹⁶ Sterzel, ”Statschefens ställning”, s. 153.

¹⁷ Regeln handlar ytterst om att sätta nationen framför andra överväganden, att värna statschefens integritet och värdighet är till nytta för riket. Se Sterzel, ”Statschefens ställning”, s. 154.

¹⁸ SOU 1973:90.

¹⁹ SOU 1977:5; prop. 1977/78:71.

äktenskap som tronföljaren vill ingå. Enligt 7 § successionsordningen får inte tronföljaren lämna riket utan samtycke från regenten.

På senare tid har frågan om ordensväsendet i Sverige fått ökad aktualitet. I Grundlagberedningen framhölls att kungens hantering av ordnar ansetts ske som en konsekvens av ställningen som statschef. Grundlagberedningens förslag var därför att regeringen skulle upphöra att befatta sig med ordensväsendet och att denna hantering helt skulle skötas av kungen.²⁰ Genom antagandet av förordning 2022:1800 om Sveriges främsta utmärkelser har frågor om ordensväsendet fått en viss ny reglering där man gjort vissa avsteg från Grundlagberedningens slutsatser t.ex. genom att regeringen blandats in i utseendet av ett råd som ska bereda nomineringar till utmärkelser inom ordensväsendet (3 §).

En kort komparativ utblick – monarkins roll och reglering

Statsskicken i världens länder uppvisar en ganska slående dualism: antingen är länder republiker med en president som statschef eller så är de monarkier med en kung eller drottning (eller motsvarande titlar) som statschef. Vissa undantag finns där t.ex. en ”högste ledare” kan finnas med i statsledningen (Iran), men det är ändå tydligt att den konstitutionella fantasin när det gäller rollen som statschef är ganska begränsad.²¹ I diktaturer är naturligtvis titlarna dessutom av mindre praktisk betydelse, men inte sällan ansluter man ändå till den annars vedertagna begreppsbyggnaden, i t.ex. Nordkorea är titeln ”evig president”. Ungefär 30 av världens demokratiska stater har en monark som statsöverhuvud.²²

När det gäller just monarkier brukar man i europeisk debatt framhålla att dessa varit särskilt framgångsrika i att kombinera värden som demokrati med stabilitet och kontinuitet. Storbritannien och de nordiska länderna nämns inte sällan här, men även Belgien och Nederländerna framhålls. Att monarkin som statsskick kan ha haft betydelse för dessa förhållandevis framgångsrika demokratier är då inte en alltför avlägsen

²⁰ SOU 1972:15. En utförlig genomgång skriven av Martin Sunnqvist återfinns i SOU 2021:74.

²¹ Schweiz utgör ett intressant undantag, där rollen som statschef utövas kollektivt av förbundsrådet.

²² Carsten Anckar, ”Constitutional monarchies and semi-constitutional monarchies: a global historical study 1800–2017”, *Contemporary Politics*, vol. 27, nr 1, 2021, s. 23–40.

tanke. Återinförandet av monarki samtidigt med övergången från diktatur till demokrati i Spanien för knappt 50 år sedan är också en del av vad vissa betraktar som ett tecken på att monarkin kan ha en särskild betydelse som statsskick. Argumenten kan tyckas bestickande, men man får inte glömma att många av dagens europeiska republiker under historien varit monarkier och i modern tid aktivt valt bort detta statsskick till förmån för republik. Frankrike, Italien, Grekland och Tyskland är bara några viktiga europeiska länder vars erfarenheter av monarkin inte varit så positiva. I Italiens och Frankrikes konstitutioner förbjuds till och med monarki som statsform. Återigen kanske man snarare tvingas konstatera att det inte varit statsskicket i sig som bidragit till de nordiska ländernas fredliga utveckling till stabila demokratier, utan mer den politiska kulturen i dessa länder parat med vissa historiska tillfälligheter. Saker kunde ha utvecklats annorlunda. Blickar man bortom Europa måste man dessutom konstatera att även om monarki kan bidra till stabilitet i ett samhälle är det ingalunda givet att det också sker en demokratisk utveckling, något som t.ex. Saudi-Arabien eller Jordanien kan exemplifiera.

I många länder finns det en portalparagraf i grundlag som etablerar statsskicket. I Finlands grundlag står det således redan i 1 § att Finland är en suverän republik. Likaså anges i den franska grundlagens första artikel att Frankrike är en republik. I den danska grundlagens 2 § och i den norska grundlagens 1 § anges att styrelseskicket är en inskränkt monarki. Den nederländska grundlagens första kapitel ägnas visserligen åt rättighetsskydd, men det andra kapitlet handlar därefter om kungens ställning. I den spanska konstitutionen anges i artikel 1 att Spanien är en parlamentarisk monarki.

Det är således lite ovanligt att som i Sverige inte uttryckligen behandla statsskicket i grundlagens första kapitelns bestämmelser och att som i regeringsformen först i det femte kapitlet – efter rättigheterna och riksdagen – komma till kungens (eller drottningens) ställning. Visserligen anger 1 kap. 5 § regeringsformen att konungen eller drottning som innehar tronen är statschef, men av detta framgår endast indirekt att Sverige alltså är en monarki. Redan här ser man att den svenska grundlagsstiftaren haft en lite njuiggare inställning till att markera det monarkiska statsskicket i grundlagstexten utan i stället låtit det få en ganska undanskymd ställning.²³ Strukturen överensstämmer väl med inställningen att riksdagen är

²³ Möjligen kan man se detta som uttryck för en mer allmän ovilja att i grundlag tala klarspråk, för i 1 kap. 1 § anges ju inte att Sverige är en demokrati, utan att all offentlig

det främsta statsorganet, något som man var överens om vid tillkomsten av 1974 års regeringsform. Å andra sidan kan konstateras att i den tyska grundlagen berörs statschefen först i avsnitt V, långt efter rättighetsskydd, det politiska systemet och förbundsstaternas ställning.²⁴

När det sedan gäller statschefens funktion så har regeringsformen som vi sett inte mycket att säga om det. I den spanska konstitutionen anges kungens roll vara att symbolisera den spanska statens enhet och bestånd (artikel 56), något som också kommer till uttryck i den franska konstitutionens reglering av presidentens roll (artikel 5). Det är dock tydligt att många grundlagar är tysta avseende vilken funktion som statschefen egentligen fyller (t.ex. de norska och nederländska grundlagarna). Man får inte sällan läsa sig till denna funktion indirekt genom att studera vilka befogenheter statschefen egentligen har. Den tyska grundlagen ger t.ex. presidenten två huvudsakliga funktioner: att representera staten internationellt – vari ingår att sluta internationella avtal – och att utse offentliga ämbetsmän (artiklarna 59 och 60). I Norges och Danmarks grundlagar har man behållit formuleringar om kungens uppgifter som i dag utförs av regeringen i kungens namn, på samma sätt som situationen var i Sverige före 1974 års regeringsform. Därmed ger grundlagstexten i sig inte en särskilt god bild av vilken funktion statschefen har eftersom den hela tiden blandas ihop med den verkställande maktens roll. På samma sätt förhåller det sig ofta i republiker, där presidenten har dels verkställande funktioner, dels statschefsfunktioner.

En intressant, men föga förvånande iakttagelse vid studiet av andra länders grundlagar på detta område är i vilken grad som monarkier tvingas reglera rena familjefrågor i grundlag. Det handlar naturligtvis om att säkra att tronföljden inte blir omtvistad men leder till en detaljeringsgrad som är ovanlig för denna typ av normer. Frågor som hur man i tronföljdshänseende ska hantera att ett barn föds efter att en innehavare av tronen abdikerat kan därmed ta plats i de konstitutionella dokumenten. Att som i Sverige ha en särskild grundlag för dessa frågor – något som är ovanligt – framstår i ljuset av denna typ av reglering som en ganska

makt utgår från folket och att folkstyret vilar på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Att som i den tyska grundlagen artikel 20 direkt ange att landet är en demokrati låg tydligen inte för den svenska grundlagsstiftaren vare sig 1974 eller 2010 (då ju grundlagstexten moderniserades i flera avseenden).

²⁴ Denna njudda behandling av den tyska presidentens ställning i grundlagen kan ha att göra med att denne väljs indirekt och alltså hamnat lite i skymundan av andra viktigare politiska aktörer.

bra lösning. Det fundamentala juridiska dokument som ska etablera och strukturera den politiska ordningen behöver därmed inte tyngas av dessa aparta regler om en viss familjs inre liv.

Uppdrag, mandat och behov – idag och i framtiden

Den symboliska roll kungen fick i 1974 års regeringsform verkar möta de förväntningar som ställdes under arbetet med den nya regeringsformen. Förändringarna låg i linje med den utveckling som skett sedan 1918. I arbetet med den senaste reformen av regeringsformen var frågan om statschefen undantagen uppdraget.²⁵ I Grundlagsutredningens betänkande betonas också att de få tekniska ändringar som föreslogs inte skulle innebära några ändringar i sak.²⁶

1974 års regeringsform innebar en tydlig brytning med arvet från 1809 i det mest centrala av konstitutionellt rättsliga frågor. Strävan efter att hantera maktbalansen mellan de två centrala makterna kungen och riksdagen har ersatts med att folksuveränitetsprincipen har satts i fokus. Stadgandet i 1 kap. 1 § RF att "[a]ll offentlig makt i Sverige utgår från folket" har inte med kungen att göra. Regeringsformens konstruktion idag har noggrant lyft bort statschefen från den offentliga makten. Riksdagen är också folkets främsta företrädare (1 kap. 4 § RF). Kungen är det alltså inte, men hans uppgift är ändå att företräda nationen, vara rikets främsta företrädare. Även i det interna konstitutionella systemet är konstruktionen sedan 50 år sådan att han ska stå utanför beslutsprocesser och inte utöva offentlig makt. Statschefen hålls utanför och ges därmed inte alla de skyldigheter och uppgifter som t.ex. myndigheter har. Skulle statschefen ha ansetts vara en myndighet skulle också frågan om hans roll och makt hamna i fokus på ett helt annat sätt.

Till statschefens uppgifter internationellt sett hör ofta att bistå vid regeringsbildning, att formellt upplösa parlamentet, att agera i folkrättslig kontext och att formellt godkänna lagar. I samtliga dessa frågor är den svenska statschefens roll symbolisk eller representativ, i den mån den ens finns. Kanske att det hade varit på sin plats att ytterligare lyfta fram vår statschef i frågor som rör hela riket, t.ex. i frågor om att underteckna

²⁵ Dir. 2004:96.

²⁶ SOU 2008:125 s. 768 f.

lagar? Detta skulle kunna markera lagarnas allmängiltighet när de väl är beslutade; det är fråga om hela Sveriges lag, inte bara den rådande politiska majoritetens. Det skulle också kunna bidra till att stärka lagstiftningens legitimitet eftersom en helt opolitisk instans blandas in – skulle statschefen vägra underteckna en lag vore detta onekligen en signal om att något mycket kontroversiellt beslutats i riksdagen. Exempel på sådana situationer – i praktiken eller endast teoretiskt – finns från andra monarkier (Belgien och Norge) och kanske skulle en sådan roll kunna fylla en funktion i ett samhälle där polariseringen ökat och där den traditionella konsensuskulturen tycks vara på väg ut. Men å andra sidan skulle det vara ett avsteg från Torekovskompromissen om att avpolitisera monarken och riskera att involvera denne i dagspolitiska frågor på ett sätt som återigen skulle väcka frågan om monarkins principiella ställning.

Även rollen vid regeringsbildningen skulle kunna övervägas. Kanske borde regeringsbildningen ske utan inblandning av talmannen, som ju idag har en tydlig partipolitisk bakgrund även om ämbetet utövas med respekt för kravet på politisk neutralitet. Vi har sett hur regeringsbildningen kommit att bli en alltmer komplicerad historia och att talmannens roll i det sammanhanget blivit viktigare och dessutom diskuterats i termer av partipolitik. Det är inte otänkbart att talmannens roll blir allt mer central vid regeringsbildningen i framtiden och att kopplingen till det politiska livet alltmer av en belastning för den processens legitimitet. Att återigen blanda in statschefen i denna roll skulle då kunna vara värt att överväga, inte minst just för att symbolisera att statsministern är hela Sveriges politiska ledare.

Å andra sidan kan konstateras att en roll för kungen eller drottningen vid regeringsbildningen kan riskera att dra in statschefen i utdragna politiska processer där rollen onekligen både innebär inflytande och kan aktualisera frågor om ansvar. I syfte att bevara monarkin som ett opolitiskt inslag i den konstitutionella ordningen vore det därför trots allt kanske bättre att inte slå in på en sådan väg.

Det kan kanske konstateras att det inte är lätt att skruva på detaljerna när det gäller den svenska statschefens ställning utan att den grundläggande principiella frågan om monarkins ställning dyker upp igen. Så länge det föreligger en djup oenighet mellan de politiska blocken om vilken roll en monark kan och bör ha i en demokrati torde det alltså inte vara möjligt att åstadkomma några egentliga avsteg från den som slogs fast i Torekov. Frågor om statschefens roll och mandat är och förblir förpassade till frysen så länge det inte föreligger något starkt behov av

förändring. Och som vi sett i närtid har behoven av konstitutionell förändring rört helt andra saker.²⁷

Avslutande ord

1809 års regeringsform strävade efter att balansera kungens position i förhållande till riksdagens ständer. 1974 års regeringsform bygger på ett helt annat förhållningssätt där folksuveräniteten sätts i fokus och kungen inte ska ha någon makt. Riksdagens överhet i förhållande till regeringen är det centrala. Men man kan också se att för statschefens del är det fortsatt relationen till riksdagen som är av vikt. Paradoxalt nog tycks det vara just den tydliga inriktningen på att kungens makt och uppgifter är starkt begränsade som gör att hans position idag 50 år efter det att vår nuvarande regeringsform trädde ikraft är så stark. Svaghet i formella befogenheter har gett styrka i den symboliska rollen. Inte desto mindre borde det tydligare kunna framgå i regeringsformen – där grundlagsstiftaren alltid haft ambitionen att vara tydlig – vilken roll statschefen egentligen har i det svenska konstitutionella systemet.

Frågan om statschefens roll och kungens makt har under 1900-talets slut och början av 2000-talet kommit att spela en allt mindre roll och blivit mindre laddad rent politiskt. Kriser som Estonia-katastrofen, covid-19-pandemin och hoten utifrån mot Sverige har bidragit till att stärka kungens ställning som en samlande symbol för riket och dess invånare. Konstitutionellt finns det dock få regler som behandlar kungen och hans uppdrag, vilket också inneburit att det finns lite rättsvetenskaplig forskning på området.²⁸ I samhällsdebatten förekommer dock diskussioner om att kungens makt underskattas när man bara studerar den formella aspekten på statschefens roll och att det tvärtom är så att kungen genom informella nätverk har stort inflytande, inte minst i näringslivet.²⁹ Den avvaktande hållningen till att i grundlag reglera statschefens uppdrag är inte något kontroversiellt i den svenska kontexten idag. Men avsaknaden av regler har också inneburit att frågan om kungens makt inte är konstitutionellt kontroversiell. I viss mån kan kanske

²⁷ Se SOU 2023:12 och SOU 2023:75.

²⁸ Bramstäng påpekar att det han benämner som ”monark- och fursterätt” är ofullständigt reglerad i Sverige och att det därför finns stort utrymme för sedvanerätten på detta fält. Se Gunnar Bramstäng, *Tronrätt, bördstitel och hustillhörighet* (Lund: Juristförlaget, 1990), s. 12. Detta har dock inte följts upp i senare förarbeten eller i forskning.

²⁹ Se Mikael Holmquist, *Kungen – Sveriges ledare* (Stockholm: Natur & Kultur, 2023).

talas om att statschefen blivit lite osynlig i det svenska konstitutionella systemet och man kan fråga sig om detta är bra eller dåligt. En potentiell stridsfråga har därigenom avförts från dagordningen, men kanske har vi därmed också avhämt oss ett konstitutionellt verktyg i byggandet av en stabil demokrati och rättsstat. I vilket fall kan tyckas att det efter 50 års erfarenhet av regeringsformens begränsade form av monarki kan vara dags för den svenska rättsvetenskapen att uppmärksamma statsskicket som forskningsområde.³⁰

³⁰ Så sker i någon utsträckning i den internationella diskussionen, se t.ex. George Tridimas, "Constitutional monarchy as power sharing", *Constitutional Political Economy*, vol. 32 (2021), s. 431–461 samt Robert Hazell och Bob Morris (red.), *The Role of Monarchy in Modern Democracy* (Oxford: Hart, 2020).