Notiser

Anförande av talmannen jur.dr Andreas Norlén om regeringsförhandlingarna hösten 2018 utifrån ett konstitutionellt/statsrättsligt perspektiv[1]

Mina damer och herrar,
Juristkollegor,

Det är roligt att få vara bland just juristkollegor. Regeringsbildningen som vi ska tala om i dag är en arena där juridiken och politiken möts. Jag som är både politiker och jurist tog mig an regeringsbildningen med ett juridiskt förhållningssätt, i en politisk kontext. Jag har talat om regeringsbildningen många gånger och fått många frågor och kommentarer, men oftast av politisk eller statsvetenskaplig art. Nu ser jag fram emot en gedigen författningspolitisk och statsrättslig diskussion.

Jag ska tala om regeringsförhandlingarna och talmannens roll i denna process och jag skulle kunna fatta mig mycket kort. Regeringsformen 6 kap. 4 § slår nämligen helt enkelt fast, jag citerar: ”När en statsminister ska utses, kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och lämnar sedan förslag till riksdagen.” Kort och koncist, enkelt!

Tyvärr, höll jag på att säga, är dock regeringsformen längre än så. I femte paragrafen anges regelverket för något som fram till i höstas aldrig hade hänt. Jag citerar igen: ”Förkastar riksdagen talmannens förslag, ska förfarandet enligt 4 § upprepas.”

Dessa upprepningar blev min historiska lott. Under den här regeringsbildningen var det första gången som en talman gick med ett statsministerförslag till riksdagen och blev nerröstad - dessutom inte bara en utan två gånger. Jag fick alltså den något tvivelaktiga äran att bli den första talman någonsin som fått se sitt statsministerförslag förlora en omröstning i Sveriges riksdag.

Hur gick det till? Det är berättelse något längre än RF 6 kap. 4 §.

För att ta avstamp i 1809 års regeringsform kan man börja med att konstatera att kungen under ganska många årtionden i praktiken var allenarådande i fråga om statsrådets — regeringens — sammansättning, även om kungen periodvis lade sig vinn om att vissa av statsråden — ministrarna — hade en politisk ställning i något av riksdagens fyra stånd.

Enligt 1809 års regeringsform var statsråden kungens rådgivare, kungen kunde entlediga statsråd när han bedömde att ”rikets tjänst” fordrade så. Riksdagen hade heller ingen roll, enligt denna regeringsform, när det gällde tillsättande eller avsättande av statsråd. Därutöver förekom inte någon författningsreglering av tillvägagångssättet vid regeringsbildning.

Utveckling och modernisering — steg på vägen mot demokrati — togs både genom utformning av praxis men också genom utformning av konstitutionen. Tvåkammarriksdagen infördes 1866, och på så vis skapades en bättre representativitet än vad man haft genom den gamla ståndsriksdagen. Den huserade här på Riddarholmen, i det hus där Thomas Rolén och hans kammarrätt nu finns.

[1] Anförandet hölls vid Föreningen för utgivande av Svensk Juristtidnings vårmöte den 1 april 2019 och manus publiceras nu efter talmannens godkännande i tidningen. Det talade ordet gäller.

Ett annat viktigt steg i den konstitutionella utvecklingen var att det moderna statsministerämbetet inrättades 1876 med Louis De Geer som förste man på posten. Han var för övrigt även president i Svea Hovrätt, där vi nu befinner oss. Tidigare hade två av statsråden en mer framskjuten ställning, justitiestatsministern och utrikesstatsministern. I och med att detta ändrades hade kungen vid sin sida fått en enda tydlig försteminister. Därefter såg man genom åren en tydlig utveckling där inflytandet över statsrådets — regeringens — sammansättning gradvis flyttades över från kung till statsminister, dock inte utan dragkamp.

Varken Oscar II eller Gustav V var särskilt förtjusta i det moderna partiväsendets framväxt och ville gärna se det som att kungen och hans regering styrde riket med folkets bästa för ögonen, upphöjda över partistriderna i riksdagen.

Gradvis tvingades dock kungen att ta hänsyn till utfallet i riksdagsvalen när han utsåg statsminister. Till exempel såg sig Oscar II nödsakad att ytterst motvilligt utse liberalen Karl Staaff till statsminister 1905. Dragkampen fortsatte under det följande årtiondet. Karl Staaff avgick 1906, återkom som statsminister 1911, men ansåg sig tvingad att avgå 1914 efter Gustav V:s borggårdstal som innehöll öppen kritik mot regeringens försvarspolitik. Det var, brukar man ju säga, sista gången som kungen utövade verklig politisk makt och försökte påverka regeringsbildningen för att uppnå sina politiska syften. Det är inte helt sant, men nästan.

Borggårdskrisen resulterade som bekant i att landshövding Hjalmar Hammarskjöld bildade en ämbetsmannaregering som styrde till 1917. I valet till andra kammaren 1917 vann liberalerna och socialdemokraterna stora framgångar. Kungen försökte manövrera för att slippa få liberalernas Nils Edén som statsminister, men misslyckades. I och med Edéns tillträde brukar man säga att parlamentarismen hade fått sitt genombrott i Sverige. Därefter försökte kungen inte att få fram en statsminister utan hänsyn till riksdagens sammansättning.

Efter 1917 talades det därför om att det vuxit fram en ”levande” författning där parlamentarismen ingick som en grundbult, men här fanns alltså en diskrepans mellan konstitution och praktik.

Kungen hade fortsatt en roll i tillsättandet av statsminister, som sedan skulle bilda regering, men den utövades inte av kungen med ambitionen att påverka politiken. Härigenom formades också en viss praxis i fråga om konsultationer med avgående statsminister, talmännen samt parti- och gruppledare. Något som alltså påminner om våra dagars numera ganska kända talmansrundor. I Danmark heter motsvarande ju ”Dronningerunde”.

Turordningen var att överläggningarna inleddes med den avgående statsministern följt av första och andra kammarens talmän, men därutöver är det svårt att tala om enhetlig praxis. 1957 lär dock principen att överlägga med partierna i storleksordning ha införts, även om man endast överlade med de partier som kunde komma ifråga för regeringsställning. I dag är det ju etablerad praxis att talmannen överlägger med företrädare för samtliga partier, i storleksordning.

Genom 1974 års författningsreform fick vi det regelverk som fört mig hit i dag för att tala om talmannens roll i regeringsbildningen. Här beskrivs exempelvis den negativa parlamentarismen — det vill säga att kammaren ska tolerera statsministerförslaget, kandidaten behöver alltså inte stödja sig på en majoritet i kammaren och här finns bestämmelser om att

det är talmannen som entledigar en regering och om talmannens roll i regeringsbildningen.

Dagens RF säger som sagt att det är talmannens uppgift, men är kortfattad i sin beskrivning av hur talmannen ska gå till väga. Man valde att göra på detta vis eftersom man inte såg det som möjligt att fastlägga handlingsmönster eller typsituationer i grundlagstext. Talmannen gavs alltså tämligen fria händer att utforma processen.

En annan viktig princip var att processen skulle hanteras av just talmannen. Torekovskompromissen innebar att kungen skulle fråntas all politisk makt och därför valdes denna lösning. I talmansuppdraget kombineras förutom det faktum att denne är riksdagens främste företrädare också visst politiskt ansvar som ytterst skulle kunna utkrävas i val.

Sedan den 24 september 2018 är det alltså jag som har den stora äran att vara riksdagens talman. Dagen efter talmansvalet inledde jag omedelbart arbetet med regeringsbildningen. Jag hade helt enkelt inget annat val än att omedelbart dra igång processen och sedan arbeta på, ”muddle on” som Winston Churchill sa.

Och arbeta på var sedan ordet, inte bara för dagen, utan för hela hösten. Sammanfattad i siffror ser denna för Sverige ovanligt långdragna regeringsbildning ut så här:

- En obligatorisk statsministeromröstning, den 25 september
- Två misslyckade prövningar i kammaren av talmannens statsministerkandidater
- Tre sonderingsuppdrag
- Fyra gruppvisa samtal
- Sju talmansrundor
- 14 pressträffar bara med mig, närmare 100 med partiledarna inkluderat
- 41 pressmeddelanden
- 134 dagar

Både i svenskt och europeiskt perspektiv är 134 dagar en lång tid. Enligt uppgift hör den här regeringsbildningen till de fyra procent av västeuropeiska regeringsbildningar efter 1945 som har tagit längst tid.

Ja, hösten gick över i vinter och det var en tid som ingen annan i svensk politik. Processen var inte bara historiskt lång utan blev historisk även på andra sätt. Exempelvis fick jag som talman använda metoder som inte använts förut. Praxis räckte helt enkelt inte till. Jag skulle tro att den räckte in i oktober ungefär, men sedan hade jag att navigera i ny terräng.

Jag menar att historiska processer bör hanteras med eftertanke och genom hela den här processen har jag försökt leva upp till fem viktiga ambitioner:

För det första har jag velat vara tydlig, både med vilka beslut jag fattat och varför. Jag har strävat efter att varje beslut ska kunna motiveras med objektiva argument. Jag ville därigenom göra det möjligt för andra att granska mina beslut och kunna bilda sig en egen uppfattning om ifall man anser att argumenten håller eller inte.

För det andra har jag strävat efter att kombinera tradition och utveckling. Jag har velat bygga vidare på tidigare praxis för regeringsbildning, men jag har samtidigt inte dragit mig för att vidta åtgärder som inte har prövats tidigare, när det har varit motiverat.

För det tredje har jag velat vara förankrad i nuet, men ha blicken mot framtiden. De åtgärder jag vidtog skulle kunna ligga till grund för praxis,

som kommande talmän kan utgå ifrån under kommande regeringsbildningar.

För det fjärde har jag strävat efter att vara så öppen, transparent, som möjligt med mina åtgärder. Jag har velat vara så tillgänglig som möjligt för media för att därigenom kunna ge väljarna en god bild av hur arbetet med att bilda deras regering fortskrider.

För det femte har jag försökt göra en rimlig avvägning mellan intresset att regeringsbildningsprocessen ska gå snabbt och intresset att Sverige alls ska få en regering. Givet de låsningar som funnits mellan partierna och det faktum att det är svårt för partier att ompröva positioner, särskilt i centrala frågor, har jag gett utrymme för förhandling och förankring i en utsträckning och med metoder som inte förekommit tidigare.

Jag ska nu kommentera några av dessa ambitioner lite mer i detalj, framför allt när det gäller hur jag resonerade kring de konstitutionella innovationer jag införde under vägen. Jag ska också säga några ord om de mer etablerade verktygen en talman har till sitt förfogande.

Det är som sagt endast överläggningar med talmanspresidiet och samråd med partiföreträdare som stadgas i RF. Övrigt är antingen praxis eller möjligen blivande praxis.

Jag börjar med ett begrepp som numera är väl bekant i offentligheten: Sonderingsuppdrag. Talmän har sedan regeringsbildningen 1975 använt det för att börja dyrka upp låsta lägen eller helt enkelt lägga det politiska ansvaret där det hör hemma, hos statsministerkandidaten, eller kandidaterna.

De två första sonderingsuppdragen gav jag till de kandidater som lyfts fram som de mest realistiska i samtalen med partiledarna. Det var också de mest rimliga kandidaterna sett till formella argument.

Ulf Kristersson företrädde den större av de två grupperingar som röstade nej till sittande statsminister i september och jag såg en logik i att den som avsatt en regering bör få möjlighet att ta över. Här jämförde jag exempelvis med när Carl Bildt fick sonderingsuppdraget efter den omröstning som Ingvar Carlsson förlorade 1990, även om det hela sedan ändå resulterade i en ny Carlsson-ministär. Jag vägde också in att partier som företrädde en majoritet av rösterna i riksdagen fört fram Kristersson som kandidat. En samlad bedömning där och då var att argumenten för Kristersson i det läget vägde tyngre.

För Stefan Löfven som sedan fick uppdraget talade att han företrädde riksdagens största parti och det största av de traditionella två blocken.

I det osäkra politiska läget som rådde ville jag inte bidra till ytterligare låsningar utan gjorde därför dessa två sonderingsuppdrag breda till innehåll och tid. De fick båda två veckor på sig och uppdraget var inte begränsat till att exempelvis sondera förutsättningar för att bilda en regering med partierna X eller Y, utan helt förutsättningslöst. Uppdragen till Kristersson och Löfven var också likadant utformade, en inte oviktig detalj.

Annie Lööfs sonderingsuppdrag utformades däremot, i dialog med henne, på ett delvis annat sätt. Hon ville först enbart åta sig ett sonderingsuppdrag om hela Alliansen stod bakom det, men slutligen visade det sig som bekant att det villkoret inte kunde uppfyllas. När hennes namn först var aktuellt för ett sonderingsuppdrag fick hon därför inget uppdrag utan processen ledde i det skedet så småningom till den första statsministeromröstningen, den om Ulf Kristersson. När han hade röstats ner återkom frågan om Annie Lööf borde få sondera och då blev det så. Hon fick dock kortare tid för att sondera, en vecka istället för två. Min bedömning var

nämligen att partierna då redan hade fört många samtal men det fanns möjlighet till förlängning om det hade varit motiverat.

Hennes uppdrag var brett, både vad gäller möjliga partisammansättningar och själva statsministerposten som inte självklart behövde betyda att den gick till sonderingspersonen själv, vilket de andra två uppdragen hade utgått ifrån. Kristersson och Löfven fick uppdraget att sondera förutsättningarna för att *bilda* en regering som kunde tolereras av riksdagen. Annie Lööf fick uppdraget att sondera förutsättningarna *för* en regering som kunde tolereras av riksdagen.

Att använda sonderingsinstrumentet handlar om att utnyttja en effektiv metod och samtidigt värna talmansämbetets opolitiska karaktär. Regeringsdiskussioner måste handla om sakpolitik, inte enbart om formfrågor och mandatmatematik. En talman kan inte vara aktiv i sådana förhandlingar utan att riskera sin opolitiska ställning. Det var därför självklart för mig att inledningsvis använda mig av sonderingsverktyget.

En annan, tidigare oprövad, metod var att jag vid två tillfällen aviserade mitt förslag till statsminister i förväg, innan jag lade det i kammaren. Skälet till detta var att när förslaget väl är lagt börjar den konstitutionella klockan att ticka. Fyra dagar till kammarens prövning av förslaget är en grundlagsfäst tidsfrist.

När mina föregångare lagt fram statsministerförslag till omröstning har de gjort detta i vetskap om att förslaget varit väl förankrat hos riksdagens partier, med redan framförhandlade regeringsprogram och en ganska klar situation. Nu fanns inte de förutsättningarna och jag var dessutom mån om att ge partierna utrymme för interna demokratiska processer. Jag såg aviseringen som en rimlig åtgärd givet att vi befann oss i en situation som svensk politik och riksdag aldrig varit i tidigare. Därutöver satte aviseringen av ett skarpt förslag mer press på partierna, vilket inte var oväsentligt.

Aviseringen av en statsministernominering blir i praktiken lite likt ett sonderingsuppdrag — en utpekad person får tid på sig att förhandla fram ett regeringsunderlag — men med skarpare slutpunkt i form av just en statsministernominering. Det hände dock att jag såg goda skäl till att ytterligare flytta tidsgränser, exempelvis i januari när jag lade till ytterligare 48 timmar för att Stefan Löfven skulle hinna tala med Vänsterpartiet.

Jag införde också en ny typ av talmansrunda, i form av gruppsamtal. Det omnämndes lite skämtsamt i media som gruppterapi. Själv sov jag gott om nätterna men vem vet, vid den här tidpunkten kanske en och annan hårt prövad partiledare, journalist eller väljare var i behov av terapi.

För dagen var då nya sonderingsuppdrag inte ett alternativ och därför ville jag tala med partiföreträdarna i de möjliga regeringskonstellationer som partierna har pekat ut. Partiledarna hade hittills endast talat med varandra och med mig en och en — nu ville jag se och höra dem samtidigt runt samma bord i olika tänkbara regeringsformationer. Ett syfte var för mig att se vilka regeringsalternativ som kunde föras av från dagordningen och vilka som förtjänade mer uppmärksamhet. Min uppfattning är att effekten av dessa samtal kanske inte märktes så mycket utåt, men de gav mig en bättre bild av partiernas dynamik och därigenom bidrog de på ett bra sätt till processen.

En annan åtgärd som ingen talman tidigare vidtagit var att gå till kammaren med ett förslag till statsminister utan att vara säker på prövningens utgång. Jag gjorde detta två gånger av det enkla skälet att vid båda tillfällena var läget så låst att jag inte såg något alternativ. Men genom att

lägga en tydlig deadline och ställa tydliga krav på partierna kunde åtgärden föra processen framåt, bidra till att ny dynamik uppstod och skarpt sätta en bortre gräns för de samtal som tyvärr visat sig vara resultatlösa dittills.

Under denna långa process vidtog jag förstås också den andra av de åtgärder som RF faktiskt nämner, utöver samråden med partierna; överläggningar med de vice talmännen innan förslag till statsminister läggs fram i kammaren. Hur dessa överläggningar ska bedrivas och hur frekventa de ska vara stadgas dock inte. Jag valde att aktivt involvera mitt talmanspresidium och överlägga med dem också inför andra beslut i processen. Ett exempel är att jag överlade med dem innan jag beslutade om en ny talmansrunda. Därutöver talades vi vid under ytterligare ett antal tillfällen men jag har valt att göra en distinktion mellan dessa informationstillfällen och de mer formella överläggningarna.

En fråga som diskuterades mycket på slutet var extra val. Jag behövde aldrig komma till det allvarliga läge där sådant skulle utlysas, men jag flaggade för det och jag vidtog vissa förberedelseåtgärder genom att träffa Valmyndighetens företrädare för att orientera mig om detaljerna i en sådan process och om möjliga tidsplaner.

Jag gjorde detta också fullt medveten om att det även kunde ha en viktig signalverkan som bidrog till att sätta ytterligare press på partierna, som vid det laget haft flera månader på sig att förhandla om regeringsalternativ.

Skälen till att jag ville undvika ett extra val var fler än de 400 miljoner det skulle ha kostat. Jag menade också att det vore ett nederlag för det svenska politiska systemet och skulle riskera att allvarligt skada allmänhetens tilltro till partierna och till politiken — inte minst mot bakgrund av det höga valdeltagandet på 87 procent. Jag menar att vi som är politiskt förtroendevalda hade ett ansvar för att hantera den situation och den riksdag som väljarna gav oss.

Jag vill gärna också säga några ord om den kritik som ibland riktades mot att processen tog tid. I ett parlamentariskt läge som är det mest oklara som vi upplevt, i vart fall sedan enkammarriksdagen infördes 1971, var det i mina ögon rimligt att ge partierna mer tid än man tidigare gjort för förhandlingar och diskussioner. Jag har själv länge varit politiskt aktiv och vet hur svårt det kan vara för ett parti att ompröva tunga positioner. Jag har därför respekt för att partier kan behöva tid för att analysera och förankra olika steg, en förståelse som jag upplevde att inte alla tyckare och kommentatorer hade.

Och, sist men inte minst: lika viktigt som det är att inte i onödan fördröja en process, är det att inte heller forcera den. Jag ville se ett hållbart regeringsalternativ och något som ska hålla över tid kan också ta tid att forma.

Mina damer och herrar,

Även om vi nu ser regeringsbildningen i backspegeln innebär inte det att den är över. Det är en levande process i betydelsen att jag tror att vi har mycket att lära av det som skedde, de beslut jag tog och partiernas agerande.

Därför har jag initierat en vetenskaplig analys av regeringsbildningen. Den ska utföras under full akademisk frihet av en grupp statsvetare men kommer också att omfatta det konstitutionella juridiska perspektivet. Arbetet har just inletts och jag ser mycket fram emot resultatet.

Under regeringsbildningen hade jag anledning att citera Charles Dickens från ”A Tale of Two Cities”: *”It was the best of times, it was the worst of times”.*

Regeringskris och politiska låsningar hör onekligen till *the worst of times.* Men det faktum att Sverige fungerade under dessa månader är verkligen något positivt. Vi hade en övergångsregering med mandat att agera om en kris skulle inträffa, riksdagen fattade beslut om en budget, våra myndigheter och institutioner fortsatte att arbeta. Det omgivande samhället skadades inte av några månaders politisk osäkerhet.

Dessutom: En av höstens viktigaste lärdomar handlar om demokrati. Riksdagen inledde i höstas sitt firande av hundraårsjubileet av den svenska demokratins genombrott. Det fanns debattörer som såg en ironi i att detta sammanföll med regeringskrisen och vad man såg som en demokratisk kris. Men kanske kan vi istället vända på resonemanget?

Jag är glad över att väljarna visade så stort intresse för hur deras regering kom till och hur riksdag och regering arbetar. Jag är stolt över demokratin. Den fungerar, vilket höstens stresstest har visat. Det, och människors engagemang, är verkligen ett positivt utfall av den långa hösten och i den meningen *the best of times.*

Och i den bästa av alla tider har man också utrymme för mer vardagliga sysslor. Talmansämbetet rymmer mycket mer än regeringsbildningen. Jag leder riksdagsarbetet — bara i vår väntas drygt 70 propositioner och skrivelser landa på riksdagens bord. Jag är ordförande i riksdagsstyrelsen och i den meningen ytterst ansvarig för ledningen av Riksdagsförvaltningen och dess 670 anställda, även om ledningsarbetet i första hand förstås hör till riksdagsdirektörens fögderi — det är han eller hon som är myndighetschef. Jag är som talman också riksdagens främste representant och representerar riksdagen i såväl nationella som internationella sammanhang.

För detta arbete har jag satt tre ledord som ska guida mig och mina medarbetare genom den här valperioden. När det kommer till vårt interna arbete är *långsiktighet* viktigt, att ha förankring i historien när vi för riksdagen in i framtiden. När det handlar om det parlamentariska arbetet vill jag betona riksdagens *utskott.* I dagens osäkra parlamentariska läge får de en särskilt viktig roll som arena för diskussion och beredning.

Det tredje ledordet är naturligtvis *demokrati.* Riksdagens demokratijubileum står i centrum för mycket av vårt arbete under den här valperioden. Det inleddes den 17 december förra året, när det var på dagen 100 år sedan riksdagen fattade det historiska principbeslutet om att införa allmän och lika rösträtt för kvinnor och män. Denna ambition krävde sedan olika steg för att genomföras, bland annat två beslut om grundlagsändringar och det första fullt ut demokratiska riksdagsvalet 1921, innan de första fem kvinnorna kunde ta plats i riksdagen i januari 1922. Det finns därmed ett antal märkesdagar att uppmärksamma under dessa år och det kommer riksdagen att göra, här i Stockholm och ute i landet. Jag och de vice talmännen kommer att resa för att föra ut demokratijubileet i landet. Vi kommer till exempel att inviga riksdagens vandringsutställning om jubileet på olika platser, men även anordna seminarier och besöka gymnasieskolor och lärosäten för att samtala med unga människor om demokrati. Vi planerar att besöka alla 21 län, men kommer förhoppningsvis att hinna med några fler besök och därigenom genomföra aktiviteter i alla 29 riksdagsvalkretsar.

Det leder mig faktiskt också in på en avslutande poäng: Insikten om att ingen kan göra allt själv. Demokratin kräver allas deltagande. Riksdagsledamöternas parlamentariska arbete stöds av förvaltningens alla anställda och i Riksdagsförvaltningen finns naturligtvis behov av goda jurister för att utföra en rad kvalificerade arbetsuppgifter. Jag hoppas att jag kan dra nytta av min egen juridiska bakgrund och visa hur attraktiv riksdagen är som arbetsplats för jurister. Riksdagen borde vara ett minst lika naturligt inslag i en juristkarriär som några år i Regeringskansliet eller i utredningsväsendet. Min erfarenhet efter att ha varit ersättare i Domarnämnden under ett antal år är att det vid meritvärdering är mycket fokus på Regeringskansliet och Regeringskansliet är förstås en utmärkt arbetsplats för jurister — men det är riksdagen också. Min förhoppning är därför att ni, när ni genomför meritvärdering, ger karriärråd eller karriärplanerar i övrigt, har i åtanke att riksdagen är en plats där kvalificerade, juridiska arbetsuppgifter utförs och behöver utföras även i framtiden.

Med den avslutande uppmaningen svarar jag nu gärna på era frågor och lyssnar på era kommentarer.