

Herbert Tingsten

Monarkin i kristid

Under sina första regeringsår framlade konung Gustav V vid vissa tillfällen en personlig uppfattning på ett sätt, vars förenlighet med ett konstitutionellt eller parlamentariskt system blev föremål för livlig debatt. Då efter den andra ministären Staaffs tillträde beslut fattades om inställande av F-båtsbygget den 15 december 1911, införde monarken i statsrådsprotokollet en diktamen, som visade, att han personligen ansåg beslutet olämpligt men inför regeringens avgångshot kände sig nödsakad att handla i strid med sin egen uppfattning. I vänsterpressen kritiserades denna diktamen som en konstitutionell anomali; den innebar att konungen reserverade sig mot sitt eget beslut och inför landet uppträdde som motståndare till den ansvariga regeringen. Den enhet, som suverän och ministär inför opinionen måste bilda under ett konstitutionellt styrelsesätt, bleve, såsom särskilt Staaff senare ingående utvecklade, upplöst genom åtgärder av denna art. Vid detta tillfälle uppstod likväl icke någon politisk kris. En sådan — den största inrikespolitiska krisen i Sveriges nyare historia — blev däremot följden av borggårdstalet den 6 februari 1914. Detta tal gav vid handen, att konungen i försvarsfrågan beslutat sig för att följa en bestämd linje och att denna linje var en annan än den av regeringen förordade. Den motsättning mellan konung och regering, som antytts i 1911 års diktamen, var nu klart och medvetet framhövd. Kritiken mot monarkens handlingssätt fick långt större skärpa än tidigare. Om monarken sökte uppträda som politisk ledare, som konkurrent till sina egna ministrar, vore, framhöll man, den konstitutionella ordningen undergrävd. Då regeringen Staaffs hemställan, att monarken skulle utfästa sig att icke avgiva politiska deklarationer utan rådgörande med ministären, avvisades, begärde regeringen sitt avsked. Vid upplösningsvalen på våren 1914 stod den s. k. konstitutionella konflikten i förgrunden.

Med den liberal-socialistiska regeringens bildande på hösten 1917 kan parlamentarismen anses ha definitivt slagit igenom i svensk politik. Monarken

har visserligen icke avgivit någon principiell förklaring i denna riktning. Men praxis har varit klart parlamentarisk: ministärerna ha, med ett enda, av särskilda förhållanden betingat undantag, bildats av ett eller flera partier, situationen i riksdagen och vid valen har varit avgörande vid regeringsskiftena, regeringarna ha varit och erkänts som de faktiska utövarna av exekutivmakten. Konungen har på ett, såvitt man vet, ur parlamentarismens synpunkt otadligt sätt sökt lösa regeringsbildningsproblemet; vid flera tillfällen har han särskilt betonat, att en ny regering borde byggas på bred parlamentarisk bas. En självklar konsekvens av parlamentarismen har varit, att konung och regering utåt framstått som en enhet. Blott vid några enstaka, föga betydelsefulla och i debatten föga uppmärksammade tillfällen ha meningsskiljaktigheter mellan konung och regering kommit till allmänhetens kännedom. År 1925 fällde konungen vid ett offentligt framträdande uttalanden, som tydde på en kritisk ståndpunkt till den strax förut genomförda försvarsordningen. År 1927 uppgavs i pressen, att konungen energiskt motsatte sig ministärens förslag till besättande av ministerposten i Rom; emellertid segrade regeringens mening. I båda dessa fall gjordes en del erinringar mot monarkens uppträdande, men man torde allmänt ha utgått från att det här var fråga om episoder utan principiell räckvidd.

Att konung och regering utåt framstått som en enhet innebär, väl att märka, ej blott att monarken icke tillkännagivit mot regeringens politik stridande uppfattningar. Det innebär, att monarken överhuvud icke givit uttryck åt någon personlig ståndpunkt i politiska frågor. Han har lika litet sagt sig vara av samma mening som regeringen som av annan mening. Man torde allmänt ha utgått från att konungen icke får personligen identifiera sig med en viss regering och dess politik; gör han detta, inblandar han sig i de politiska striderna likaväl som då han tar avstånd från sin regering.

Under världskriget har monarken vid två tillfällen gjort uttalanden, som innebära eller tyda på en ändring av tidigare praxis.

Den 19 februari 1940 — i en situation, då regeringen av vissa grupper angreps för sin politik under finsk-ryska kriget och då starka meningsbrytningar förelågo rörande arten och omfattningen av den svenska hjälpen till Finland — gjorde konungen till statsrådsprotokollet över utrikesärenden följande uttalande, som omedelbart offentliggjordes:

”Det är på eget initiativ, som jag i dag sammankallat min regering för att till statsrådsprotokollet göra följande uttalande:

Det är min önskan att för mitt svenska folk klargöra den svåra och ansvarsfulla ställning, i vilken vi nu befinna oss. Jag har ansett det vara min oavvisliga plikt att i det längsta söka hålla vårt land utanför den ödesdigra konflikt, som för närvarande råder i världen. Därför har också med regeringens och riksdagens fulla tillslutning vår neutralitetsförklaring utfärdats.

Jag har hela tiden med största beundran följt broderlandet Finlands hjältemodiga kamp mot övermakten. Sverige har från början genom frivilliga och på mångfaldigt annat sätt sökt hjälpa detta land, men från första stunden meddelade jag till Finland, att man där tyvärr ej borde räkna på militär intervention från Sveriges sida. Med sorg i hjärtat har jag efter mogen omprövning kommit till den uppfattningen att vi i nuvarande läge måste fasthålla denna ståndpunkt. Jag har nämligen den bestämda meningen, att om Sverige nu ingrepe i Finland skulle vi löpa de största risker att bli indragna icke blott i krig med Ryssland utan även i kriget mellan stormakterna, och ett sådant ansvar har jag icke kunnat taga på mig. I en sådan situation skulle det dessutom sannolikt bli omöjligt att giva Finland det ej ringa bistånd, som det nu erhåller härifrån och så väl behöver och vilket vi även i fortsättningen äro beredda giva med varmaste hand.

Sveriges livsintressen, dess heder och dess fred, utgöra det mål, som jag ständigt har för ögonen. Med Guds hjälp hoppas jag att vi på den av oss inslagna vägen skola kunna undgå ett krigs alla olyckor.

Fosterlandet har alltid givit mig talrika bevis på tillit och förtroende. Det är därför min innerliga förhoppning, att mitt folk även i denna svåra situation skall förstå och gilla mitt handlingssätt."

Det kungliga uttalandet företer en egendomlig kombination av en sådan officiell förklaring å regeringens vägnar, som kännetecknar ett trontal, och av personligt ståndpunktstagande. Då konungen exempelvis i slutet av sitt uttalande uttryckte förhoppningen "att mitt folk även i denna svåra situation skall förstå och gilla mitt handlingssätt", är det uppenbarligen icke konungens personliga uppträdande utan den av Kungl. Maj:t i statsrådet förda politiken som åsyftas. Men den personliga deklarationen framstår som det väsentliga. Monarken förklarar sig på eget initiativ vilja göra ett uttalande, enligt vilket han står solidarisk med regeringen i Finlandspolitiken och utvecklar skälen för denna sin ställning. Han framträder alltså som garant för regeringen och därmed som en faktor vid sidan av denna. Strängt taget skiljes i uttalandet mellan tre faktorer eller organ: konungen personligen, konungen i statsrådet och statsrådet såsom sådant. Då konungen talar om att neutralitetsförklaringen utfärdats "med regeringens fulla tillslutning" måste statsrådet såsom sådant, ministären, vara åsyftad.

Några moment i de talrika presskommentarerna till kungauttalandet äro i detta sammanhang av intresse. Främst bör understrykas, att den författningspolitiska innebörden av konungens ställningstagande knappast berördes i debatten. En tidning, Dagens Nyheter, erinrade visserligen om att konungen tidigare vid vissa tillfällen, 1911 och 1914, vädjat till folkmeningen, samt att dylika framträdanden icke — fränsett uppmaningarna till samling vid regeringskriser — förekommit efter demokratins genombrott, men till denna återblick knötos inga reflexioner rörande korrektheten eller lämpligheten av den kungliga åtgärden ur konstitutionell synpunkt. Inom pressen synes man aningen icke ha uppmärksammat denna sida av frågan eller också ansågs det

inopportunt att beröra den. På något enstaka håll antydde (Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning) att i realiteten konungen handlat på begäran av ministären och att denna alltså sökt betäckning bakom monarken, men icke heller från denna utgångspunkt gavs någon författningspolitisk analys. Detsamma gäller några tidningar, som trodde sig kunna påvisa motsättningar i detalj mellan konungens ståndpunkt och den uppfattning, åt vilken ministären — enkanterligen statsministern i en strax förut utfärdad kommuniké — i ord och handling givit uttryck. På dessa håll begagnades det kungliga uttalandet som plattform för förnyade angrepp mot ministären, men det parlamentarisk-konstitutionella problemet upptogs icke.

Karakteristiskt för pressens kommentarer är att konungens framträdande tillmättes utomordentlig betydelse. Härvid kunna två tankelinjer urskiljas. Dels betonades, att konungens uttalande var avgörande för den fråga om en ombildning av regeringen och en omläggning av utrikespolitiken, som dryftats framför allt i vissa oppositionella tidningar. Dels förklarades, att uttalandet utgjorde ett bevis för den förda politikens riktighet och att det genom sitt auktoritativa ursprung var ägnat att starkt påverka den allmänna opinionen.

I det förra hänseendet erinrade flera tidningar om att krav på regeringens avgång framförts, och det antydde, att dessa krav, trots regeringens dominerande ställning i representationen, ägt utsikter till framgång, därest monarken delat den inom skilda partier verksamma oppositionens uppfattning. Nu hade monarken genom sitt "förtroendevotum" för ministären undanröjt förutsättningarna för en framgångsrik aktion mot denna. I den politiska krisen hade alltså konungen framträtt som den utslagsgivande faktorn. Stundom framhävdes det egendomliga däri, att en nationell samlingsregering, omfattande alla större partier, på detta sätt skulle vara beroende av monarkens personliga inställning. "Uttalandet", skrev Uppsala Nya Tidning, "har tillkommit för att understödja och understryka regeringens politik, och det är ju i själva verket enastående att en parlamentariskt så utomordentligt stark regering som den nuvarande i en svår situation i alla fall behöver konungens uttryckliga stöd för att göra sin mening gällande och sin stämma hörd med tillbörlig kraft och auktoritet."

Den majoritet av tidningar, som åtminstone i huvudsak stödde regeringens Finlandspolitik, såg i konungens ställningstagande för densamma en bekräftelse på det egna omdömet kloket. Men även organ, som tidigare ställt sig kritiska, framhöll uttalandets vikt. Dels genom sin upphöjda och opartiska ställning, dels genom sina insikter och informationer i utrikesärenden ägde monarken alldeles särskilda förutsättningar för ett rationellt och säkert bedömande av den speciella fråga som förelåg. I många fall motiverades

tron på den kungliga auktoriteten med en ordlek; ett "kungsord" hade fällts, och "kungsord är kungsord", som en tidning anmärkte. Den positiva inställningen var icke minst märkbar i den socialdemokratiska pressen, där konungen ofta sades tala på folkets vägnar; "folkets röst blir kungsord" lyder en typisk ledarrubrik. Nästan genomgående påstods uttalandet vara av den största betydelse för den allmänna opinionen. Även organ, som synbarligen ansågo sig själva vara kapabla av ett självständigt omdöme, utgingo från att allmänheten starkt skulle influeras av den kungliga vägledningen.

I det tal på borggården, i vilket konungen den 16 juni i år tackade för hyllningarna på åttiofemårsdagen, yttrade han bl. a. följande:

"Det är icke lätt för mig att på min ålderdoms höst under nuvarande svåra politiska förhållanden i världen hålla den rätta kursen för att söka bevara fred och frihet för vårt älskade fosterland. Jag önskar härmed öppet förklara att jag och min regering varit fullt eniga i vad som gjorts eller vad som icke kunde och icke borde göras. Det är min bestämda åsikt att en konstitutionell konung under vanliga normala förhållanden icke bör uppträda såsom ledare i den ena eller den andra riktningen annat än i undantagsfall. Men under nu rådande stora världskris har jag ansett det vara min oavvisliga plikt att genom ett personligt ingripande vid flera tillfällen söka hjälpa landet ur stundens svårigheter. Detta har genom Guds nåd och med tillhjälp av mina medarbetare inom regeringen också lyckats hittills. Faran är dock ännu icke övervunnen. Men jag hoppas att det för mig så värdefulla förtroende som under dessa svåra år visats mig av mitt svenska folk icke skall komma på skam. 'Med folket för fosterlandet' har alltid varit ledtråden för mina handlingar."

Utgår man från att det här är fråga om ett genomtänkt uttalande, i mycket ett slags programförklaring — vilket med hänsyn till sakens betydelse torde få anses rimligt — framstå flera moment i den kungliga deklarationen som i hög grad beaktansvärda. Liksom den 19 februari 1940 skilde konungen mellan sin egen mening och den av Kungl. Maj:t i statsrådet förda politiken; denna senare förklarades stå i överensstämmelse med monarkens personliga uppfattning. Konungen borde enligt sin egen mening "under vanliga normala förhållanden" icke uppträda som politisk ledare men i undantagsfall vore detta jämväl under sådana förhållanden tillåtligt och lämpligt. Detta synes innebära ett hävdande av rätten att även i lugna och fredliga tider göra en personlig uppfattning gällande vid sidan av statsrådet. I kritiska situationer ansåg sig konungen berättigad att i än högre grad göra personliga ingripanden; detta framgår tydligt därav, att han omedelbart efter den nyss berörda satsen, och såsom ett undantag från denna, omnämnde, att dylika ingripanden under krisen gjorts vid flera tillfällen. Monarken antydde alltså en i praxis och doktrin hittills okänd skillnad mellan kungamakten under normala och under exceptionella förhållanden.

402 Endast ett fåtal tidningar, av vilka flera representerade extrema åsikter,

kommenterade konungens tal ur författningspolitisk synpunkt. Norrbottens-Kuriren ansåg, att "från borggårdstalet den 6 februari 1914 till borggårdstalet den 16 juni 1943 går en rak kungslinje", och gjorde gällande, att "i många av de kritiska situationer, som uppstått, har det varit kungen själv, som tagit initiativet och visat vägen ut ur svårigheterna". Aftonbladet betonade, att monarken avgivit en principförklaring, och uttryckte sitt gillande av denna: "Sveriges folk stannar i eftertanke och känner trygghet i medvetandet om att en erfaren hand är redo att gripa in när faror hota och läget synes alltför tillspetsat". Enligt Stockholms-Tidningen hade konungen — landets "erfarnaste statsman och främste kännare av den internationella politiken i alla delar" — förklarat sig "inför all världen" bära ansvaret för den förda neutralitetspolitiken "och dess utformning i de enskilda fallen fullt lika mycket som sina rådgivare, till och med i ännu högre grad, då han i samförstånd med dem personligen tagit initiativ, när han funnit läget kräva det". Anmärkningsvärt är också att flera tidningar (t. ex. Stockholms-Tidningen och Västernorrlands Allehanda) antydde eller uttryckligen förklarade, att kritiken mot den svenska utrikespolitiken borde tystna, då monarken ställt sin auktoritet bakom regeringen. Å andra sidan skrev Västmanlands Läns Tidning, att ansvaret för den förda politiken helt måste stanna hos ministären, att konungens person måste stanna utanför diskussionen och icke finge hämma debatten samt att man icke borde tala om monarken "som något slags dömande föhrrer typ eller som ledare av det slag parlamentarismen räknar med". Uttalanden av denna art implicerade uppenbarligen en kritik av 1943 års borggårdstal. Betecknande för situationen är emellertid, att såvitt bekant någon direkt kritik av detta tal icke på något håll framfördes.

Vid ett försök att klarlägga kungatalets innebörd ur konstitutionell och parlamentarisk synpunkt gäller det främst att fastställa vad som kan avses med påståendet, att konungen i vissa fall äger att uppträda som "ledare i den ena eller andra riktningen", respektive att göra "ett personligt ingripande". Vilka åtgärder menas härmed? I första hand åsyftas tydligen aktioner av den art, som ägt rum under den nuvarande monarkens regeringstid, särskilt under krisåren efter krigsutbrottet 1939.

Det enda offentligt tillkännagivna ingripandet från monarkens sida under dessa år är diktamen till statsrådsprotokollet den 19 februari 1940. En analys av detta är därför främst påkallad.

I det föregående har framhållits, att man under 1914 års konstitutionella kris på vänsterhåll sökte påvisa det konstitutionellt oriktiga i kungauttalanden, som divergerade från regeringens uppfattning och politik. Den bevis-

ning, som härvid förebragtes, synes avgörande; beträffande dess detaljer måste jag hänvisa till de då utgivna skrifterna, särskilt av Alexanderson, Edén, Staaff och Undén. Det är här tillräckligt att påpeka det orimliga i att den oansvarige monarken tillkännager en annan mening än den, som hävdas av de ansvariga ministrarna, och som, så länge dessa kvarstanna i sina ämbeten, måste sammanfalla med Kungl. Maj:ts politik. Principen, att konung och statsråd utåt bilda en enhet, kännetecknar redan det i egentlig mening konstitutionella systemet och är om möjligt ännu mera självklart given under en parlamentarisk ordning. Detta torde numera allmänt erkännas i Sverige likaväl som i främmande länder, och det finnes därför icke anledning att dröja vid denna punkt. En annan fråga är, om monarken enligt parlamentarismens grundsatser vid inträffande meningsskiljaktigheter kan avskeda ministären och tillsätta en ny; detta spörsmål skall i det följande beröras.

Frågan uppstår då, om konungen äger att offentligen tillkännagiva sin personliga anslutning till regeringspolitiken eller sitt gillande av en viss regeringsåtgärd. Det har redan antytts, att svaret även här måste bli negativt; ett ställningstagande för regeringen innebär en inblandning i de politiska striderna likaväl som ett ställningstagande mot densamma. En skillnad kan likväl i detta hänseende anses föreligga mellan konstitutionalism (i egentlig mening) och parlamentarism. Under konstitutionalismen har konungen åtminstone i princip möjlighet att fritt välja regering och följaktligen att säkra identitet mellan sina egna och rådgivarnas åsikter; konungen kan alltså vidhålla en bestämd åsikt utan att komma i konflikt med en efter regeringsskifte tillträdande ministär. Under en parlamentarisk ordning är läget ett annat. Ministären är beroende av riksdagen; en ändring i riksdagens sammansättning kan framkalla ett ombyte av ministär, varvid de nya ministrarna äro av helt annan politisk uppfattning än de avgångna. Om konungen identifierar sig med en regerings politik kan han alltså komma i bestämd motsättning till en följande regering. Han blir partipolitiskt eller åtminstone politiskt engagerad på ett sätt, som kan bringa parlamentarismen i fara och monarkin i varrykte. Konungen kommer antingen att söka vidhålla sin mening, och då uppstår en konstitutionell konflikt, eller också ger han vika och hans tidigare aktion framstår som misslyckad och meningslös.

Jämväl grundsatsen, att monarken under ett parlamentariskt styrelsesätt normalt icke får personligen stödja ministären torde vara allmänt godtagen, även om den icke uttryckligen framhävts i svensk debatt.¹ Själva förhål-

¹ *Staaff* berörde i Det konstitutionella styrelsesättet denna fråga (s. 19 f.), men uttryckte sig tämligen obestämt: "Vi skulle vilja... ifrågasätta, huruvida monarken ens i de fall då han befinner sig i full enighet med sina ministrar, bör utan nödvändighet

landet, att Kungl. Maj:t inför riksdag och förvaltning vid skilda tillfällen uttrycker de mest olika åsikter måste klargöra att en personlig överensstämmelse mellan konung och statsråd icke är behövlig. Då konungen exempelvis för riksdagen inom en kort tidrymd i samma fråga framlägger klart skilda, av olika ministärer anbefallda förslag är det för envar tydligt, att konungens personliga viljeakt vid vederbörande förslags undertecknande på sin höjd består däri, att han anser den sittande regeringens kvarstannande önskvärt, och icke däri, att han eftersträvar förslagets antagande. Konungen tjänstgör i dylika fall blott såsom en enligt författningen nödvändig replipunkt för statsrådet, icke som garant för dess politik.

I utländsk parlamentarism lära de här nämnda grundsatserna i regel godtagas. I England har, såvitt bekant, tvist på denna punkt sedan parlamentarismens genombrott aldrig uppkommit. I Frankrike tvang den vid 1924 års val segrande vänsterkartellen presidenten Millerand att avgå, därför att han ansågs ha personligen identifierat sig med det nationella blockets och särskilt Poincarés politik.

Om man i anslutning till den svenska debatten närmare vill fixera problemställningen, böra två möjligheter för en personlig kunglig anslutning till regeringspolitiken särskiljas. För det första kan konungen, såsom i Finlandsfrågan 1940, utan att rådföra sig med ministären deklarerar sin inställning till aktuella politiska frågor. Detta innebär, utöver vad förut berörts, i två hänseenden speciella risker. Dels utnyttjar konungen självständigt den auktoritet, över vilken monarkin kan förfoga, och gör därmed anspråk på att fungera som ett slags högsta politisk instans, som en högsta ledare i särskilda situationer. Dels föreligger alltid en risk för att den kungliga förklaringen får ett innehåll, som i viss mån avviker från, eller åtminstone kan påstås avvika från, ministärens mening. Ett bevis på att denna risk är för handen utgöra de pressuttalanden i februari 1940, som sökte använda kungaorden som vapen mot regeringen. I detta fall medför ett kungligt framträdande, att en dualism i förhållandet konung—regering, en klyvning av Kungl. Maj:ts i statsrådet, som icke får förekomma vare sig i ett konstitutionellt eller ett parlamentariskt system, uppkommer och inför opinionen markeras.

För det andra kan konungen på ministärens begäran och i samförstånd med denna utforma en personlig deklaration. Regeringen begagnar i detta fall den kungliga auktoriteten som ett propagandamedel för att säkra sin ställning överhuvud eller sin position i en viss fråga. Detta innebär en modifikation av det parlamentariska systemet, som strider mot dettas egen struktur. Även

yttra sig i politiska tvistefrågor. Vi tro snarast, att en suveräns höghet bland sitt folk bäst och säkrast bevaras genom att han begränsar sina offentliga uttalanden till så allmänna områden, att de icke kunna bilda underlag för partistrider.”

konungens person, hans privata vilja — icke blott Kungl. Maj:t — drages inom parlamentarismens sfär. Framför allt kännetecknas den situation, som i ett dylikt fall uppstår, av en falskhet, som försvårar eller omöjliggör ett förnyat begagnande av samma taktik. Ty om det blir bekant, att konungen, även då han säges uppträda som person, i själva verket blott är att språkrör för regeringen, förlorar den kungliga förklaringen sitt propagandavärde, och resultatet blir ett försvagande av såväl konungens som regeringens auktoritet. Betecknande är, att man i februari 1940 på vissa håll ansåg den nu angivna situationen ha förelegat, och att man för den skull helt naturligt bestred vikten av det kungliga ingripandet.

Nu kan det möjligen påstås, att ett speciellt läge, som måste medföra ett annat bedömande, är för handen, då en nationell samlingsregering sitter vid styret. Antydningar härom gjordes i debatten på våren 1940. Då alla politiska partier av betydelse äro representerade i regeringen, innebär, säger man, en av konungen deklarerad anslutning till regeringspolitiken blott, att monarken uttrycker nationens samlade mening, att han tjänstgör som "folkets röst"; om något egentligt ställningstagande kan här icke vara tal, ty endast *en* "nationell" ståndpunkt existerar. Denna tankegång dementeras emellertid av själva den debatt, till vilken kungadeklarationen ledde. Ty av denna framgår med all tydlighet, att konungens förklaring var av betydelse just därför, att stark kritik riktats mot regeringen. Konungen uppträdde icke som talesman för ett enigt folk, utan som regeringens försvarare mot en utbredd, om också icke av något bestämt parti företrädd opposition. Om så icke varit förhållandet, hade konungens ord saknat politisk vikt och de hade rimligen aldrig blivit uttalade.

Var går då gränsen för konungens yttrandefrihet enligt konstitutionella och parlamentariska grundsatser? Alla äro ense om att konungen kan och bör framträda i vissa fall, då det är fråga om allmänt erkända nationella syften, alla torde vara ense om att hans ställning påkallar särskilda begränsningar. Att sakligt angiva någon demarkationslinje är naturligtvis omöjligt. Men den allmänna principen är klar och enkel. Det är just i de frågor, vilka äro politiskt omtvistade och där en kunglig deklaration alltså blir ett ställningstagande av politisk betydelse, som monarken enligt statsskickets oskrivna regler icke bör angiva sin mening. Här går gränsen mellan parlamentarisk monarki och ledarskap.

I allt väsentligt kan det här förda resonemanget tillämpas på ett annat i pressen omnämnt exempel på kungligt ingripande under kriget, nämligen avsändandet i samförstånd med regeringen av ett handbrev till den tyske statschefen, i vilket försäkran avgavs om Sveriges fortsatta neutralitet. Då brevets innehåll icke är känt, äro närmare kommentarer på denna punkt omöjliga. Om emellertid brevet, vilket pressuppgifterna giva vid handen, innehöll

en personlig försäkran från monarkens sida, är dess oförenlighet med en parlamentarisk ordning uppenbar. Brevet skulle då innebära, att konungen påtager sig personligt ansvar för att den svenska utrikespolitiken för framtiden blir av bestämd beskaffenhet. Därmed kunde under vissa förhållanden följa, att monarken vore moraliskt bunden att handla i strid med representationens och en enligt parlamentariska principer tillkommen regerings uppfattning. Mera parentetiskt må anmärkas, att avsändandet av ett dylikt brev under alla förhållanden synes stå illa samman med bestämmelsen i regeringsformen § 11: "I mål, som angå rikets förhållande till främmande makter, skola alla meddelanden till främmande makt eller Konungens sändebud i utlandet, utan avseende å ärendets beskaffenhet, ske genom ministern för utrikes ärendena".¹

Möjligen åsyftade konungen i sitt tal på 85-årsdagen ingripanden även av annan art, nämligen påtryckningar från monarkens sida gentemot regeringen. Enligt allmänt spridda rykten ha ju fall förekommit, då sådana påtryckningar spelat en åtminstone för vissa regeringsledamöters ställningstagande avgörande roll. Att monarken också under en parlamentarisk ordning är berättigad att gentemot ministären hävda en viss åsikt och att på denna väg öva inflytande på beslutet i ett ärende erkännes av alla. Konungen har, för att använda Bagehot's berömda uttryckssätt, rätt att råda, uppmuntra och varna, ehuru väl regeringens uppfattning — bortsett från särfall, till vilka vi strax återkomma — i sista hand måste bli bestämmande. Men det torde jämväl stå klart, att påtryckning av en viss art, nämligen abdikationshot, icke kan förekomma, utan att den parlamentariska demokratins ram spränges. Hotar konungen att avgå, därest han icke får sin vilja igenom — särskilt om en motsvarande ståndpunkt intas av andra medlemmar av konungahuset — innebär detta att den parlamentariska monarkin sättes ur funktion. I en spänd situation kan det tillika innebära, att konungen tilltvingar sig den reella makten, i det att ett förverkligande av abdikationshotet skulle medföra svårigheter och faror, som ingen regering rimligen anser sig kunna riskera. Monarken utnyttjar i detta fall läget på ett sätt, som är främmande för varje konstitutionell ordning.

De här gjorda reflexionerna rörande skilda slag av kungliga ingripanden avse icke att motivera vare sig ett positivt eller negativt omdöme rörande monarkens åtgärder i vederbörande fall. "Den allmänna välfärden är högsta lag"; lägen kunna uppkomma, då varken konstitutionella regler eller parlamen-

¹ Här, liksom när det gäller vissa i det föregående berörda frågor, är av vikt att betona, att man icke till försvar för vederbörande åtgärd kan anföra, att inkonstitutionella åtgärder sakna karaktären av statshandlingar och följaktligen ur rättslig synpunkt äro nulliteter. Jfr härom *Undén*, *Författningskonfliktens uppkomst*, 1914, s. 20 ff. Det är en absurd tanke, att kungliga handlingar, som politiskt äro av största betydelse, statsrättsligt skulle sakna all relevans.

tariska grundsatser få stå i vägen för ett visst handlande. Huruvida sådana lägen vid här berörda tillfällen varit för handen, är det för var och en, särskilt för den föga initierade, utomordentligt svårt att bedöma. Och ett sådant bedömande kan i varje fall knappast ske utan ställningstagande till den bestämda politiska fråga, som i de skilda fallen förelegat.

Utan tvekan kan däremot påstås, att vissa kungliga ingripanden strida mot handlingsregler, som nödvändigt höra samman med en parlamentarisk eller t. o. m. en vanlig konstitutionell ordning. Den i årets kungatal framträdande tendensen att för krisförhållanden sätta dylika ingripanden i system och att till och med försvara dem såsom i vissa fall tillåtliga under normala tider, innebär därför ett egendomligt och såvitt man kan förstå fullständigt omotiverat avståndstagande från sedan årtionden erkänd författningsspolitisk praxis. Det finnes i svensk rätt eller sedvana ingen som helst hemul för någon slags extraordinär monarkisk kompetens i krig eller andra exceptionella lägen. Principerna, att konung och regering utåt skola bilda en enhet samt att avgörandet i realiteten skall tillkomma den inför representationen ansvariga regeringen, icke den oansvarige monarken, kunna icke utan den konstitutionellt-parlamentariska ordningens uppgivande reduceras i betydelse därhän, att deras efterföljande blir beroende av monarkens gottfinnande i det enskilda fallet.

Vissa former av monarkiskt ingripande, som i speciella fall och inom bestämda gränser kunna vara förenliga med ett parlamentariskt system, ha icke förekommit eller diskuterats i vårt land under krisåren. Monarken torde kunna avskeda en ministär, om han har anledning att anta, att en ur parlamentarisk synpunkt starkare regering kan bildas, vare sig med eller utan upplösning av kamrarna eller en av dem. Han lär också kunna vägra att godtaga ett krav på upplösning, som icke synes befogat med hänsyn till det politiska läget. Det finnes icke anledning att närmare ingå på dessa problem, som ofta dryftats i debatten kring parlamentarismen och beträffande vilka praxis och doktrin i skilda länder intagit i viss mån olika ståndpunkter. Det väsentliga är att i dylika fall monarkens handlingssätt förestavas av önskan att låta den parlamentariska demokratins grundsatser komma till sin rätt. Klart är därför också, att de kungliga vädjanden till partiledare och partier att bilda en regering på bred bas, som tidigare vid flera tillfällen förekommit i Sverige, stå i god överensstämmelse med parlamentarismen; konungen söker här medverka till att regeringen får så stark politisk förankring som möjligt.

Den ökade popularitet och auktoritet, som monarkin vunnit i Sverige under senare år, och alldeles särskilt under världskrigstiden, är icke någon iso-

lerad företeelse. Detsamma gäller kungadömet i ett flertal demokratiska stater. Starkare än på mycket länge ha monarkerna i Nord- och Västeuropa i det allmänna medvetandet framstått som språkrör för folken, som symboler för den nationella enheten och i vissa fall som politiska ledare. Delvis har denna utveckling betingats av personliga och tillfälliga förhållanden. Till icke ringa del kan den emellertid återföras på mera generellt verksamma faktorer.

Det parlamentariska systemet medför, att monarken förlorar i makt men vinner i popularitet. En självständigt handlande konung väcker opposition och ovilja hos de små eller stora grupper, som ogilla hans handlingssätt. En konung, som utåt framstår dels som symbol för enheten, dels som legal replipunkt för skiftande ministärer, utmanar knappast andra än kverulanter. Många känna sig tacksamma för att han, åtminstone skenbart frivilligt, upphört att begagna den makt, som man av ålder förbinder med ordet konung. Hans ställning gör honom och hela kungahuset till en medelpunkt för det slags intresse och uppskattning, som tar sig uttryck i idylliska skildringar från privatlivet, fotografering och skvaller. Har monarken någon förmåga att uppträda folkligt — vilket i regel är lätt i en så oantastlig position — väcker han en personlig tillgivenhet, som icke bottnar blott i det framgångsrika kryperiets erkänsla utan naturligt följer av den socialt underlägsnes glädje över visad välvilja. Politikerna, som professionellt angripa varandra och motståndarpartierna, stanna i vördnad inför konungen, som just genom sin politiska överksamhet intar en fredad position. Redan den popularitet, som på detta sätt vinnes, medför en potentiell politisk auktoritet. Men härtill kommer, att den ideologi, som väves kring den parlamentariske monarken, i sin dubbeltydighet är ägnad att stärka hans ställning. Man talar om att konungen är opartisk, att han står över partierna, att han representerar nationens enhet. Enligt parlamentarismens uttryckssätt menas härmed, att konungen icke kan eller bör handla politiskt; då man betonar hans opartiskhet, vill man säga, att han icke får taga ställning, och då man förklarar honom stå över partierna, innebär detta, att han utan hänsyn till egen mening bör tjäna som konstitutionell betäckning för det eller de starkaste partierna. Men från denna innebörd i de vanliga slagorden är det lätt att glida över till den motsatta. Är icke den opartiske mest skickad att handla, är icke den, som är upphöjd över alla partier och blott har nationens intresse för ögonen, den bäste av alla politiska ledare? I själva verket karakteriseras den idealiske parlamentariske monarken med i huvudsak samma attribut, som den moderna monarkismen ger den efterlängttade kunglige ledaren. I speciella situationer kan den propaganda för en neutral monark, som hör till parlamentarismens rekvisit, bli en tillgång för den självständigt handlande konungen.

Diktaturernas framväxt under de senaste årtiondena har stärkt den demokratiska monarkens position. Till och med det äldre konstitutionella eller halv-absolutistiska kungadömet har framstått i ett förklarat ljus vid jämförelsen med det totala undertryckandet av den fria opinionen, som utmärkt diktaturstaterna. Den skönhetsfläck på folkstyrelsen, som arvsprincipens bevarande i fråga om statschefen utgjort, har allmänt ansetts sakna varje betydelse. På många håll har rentav monarkin betraktats som en garanti mot den nya formen av envælde. Inlägg i press och riksdag giva klara vittnesbörd om den ändring av uppfattningen, som ägt rum på radikalt håll och som bland annat lett till republikkravets reella avskrivning inom socialdemokratien.

I tider av yttre fara aktualiseras och stärkes hos folk med någorlunda stark inre sammanhållning känslan för den nationella enheten. Ett behov framträder av en symbol och helst en samlande och handlande representant för denna enhet. En problematisk situation kan härvid uppstå. Till den demokratiska politikens vardag hör, att inrikespolitiska tvister stå i förgrunden, att de ledande politikernas verksamhet huvudsakligen går ut på att hävda särmeningar, att bekämpa andra riktningar, att egga till inre strid snarare än att mana till samling. Härtill kommer, att i en kris tidigare centrala frågor träda i bakgrunden, medan nya målsättningar och metoder göra sig gällande, varför partiväsendet försvagas och skiljelinjer av förut okänd eller föga beaktad art bli av betydelse. I några demokratier ha, vare sig till följd av den författningens politiska strukturen eller av andra skäl, svårigheter icke mött vid problemets lösning. De amerikanska presidenterna under krigstid (Lincoln, Wilson, Roosevelt) ha, åtminstone delvis på grund av folkvalet, kunnat hos sig samla erforderlig popularitet, auktoritet och extraordinär konstitutionell befogenhet. I England ha under de senaste årtiondenas krig vissa politiker (Joseph Chamberlain, Lloyd George och Churchill) efter hand framträtt som nationens representanter och ledare. Det nuvarande kriget erbjuder ett särskilt märkligt exempel på en lyckosam kombination: Churchill, nationens mest erfarne och tillika mest genialt fängslande politiker, hade under åren före kriget vid sidan av den egentliga partipolitiken förespått den hotande faran och krävt samlad inriktning på dess avvärjande; själva krigsutbrottet ökade därför omätligt hans prestige och gjorde honom till ödets man. Men även i England ha krig och kriser stärkt den monarkiska känslan och därmed monarkin. Vid sidan av de lysande vältalare och organisatörer som aktiviserat och lett krigsansträngningen, har den i mera anspråkslösa funktioner verksamme monarken konkretiserat landets och icke minst imperiets enhet. För några år sedan kunde en engelsk socialdemokrat och historiker, Kingsley Martin, fastställa vilken betydelse detta förhållande haft för "utvecklingen till en folklig monarki" (The Political Quarterly 1936).

I andra länder har demokratins anpassning till krig och kris ur här angivna synpunkt varit ett svårlöst problem. Bildandet av en nationell samlingsregering — den vanliga utvägen i kritiska situationer — har icke alltid varit tillfyllest. Det är icke säkert, att ledaren av en sådan regering, i regel tillika ledare för det största partiet, har förutsättningar för att utåt och inåt framstå som den enade nationens representant. Han är i en fredlig och demokratisk stat i regel inriktad på helt andra uppgifter än försvar och utrikespolitik; som partiledare har han systematiskt kritiserats av motståndarpartierna, och den misstro, som därigenom knutits vid hans person, avlägsnas icke genom att han blir chef för en samlingsregering. Asquiths ställning i England 1915—1916 är ett gott exempel. Om icke någon politiker av den särskilda typ som kräves, framträder, riktas längtan efter ett enade och trygghande namn åt andra håll. Icke sällan ha segrande eller besegrade militära chefer fått tjänstgöra som nationella symboler, även då de icke kunnat bli politiska ledare. Anmärkningsvärt är, att under den nuvarande krisen den schweiziske generalen, att döma av tillgängliga uppgifter om hans verksamhet, i viss mån kommit att fylla denna funktion i världens mest genomförda demokrati. I monarkier, där den parlamentariska traditionen icke är alltför stark och där i övrigt förutsättningar härför äro för handen, har samma roll, stundom också ett personligt ledarskap, tillfallit konungen. I ett exceptionellt läge kan denne sålunda i myndighet och makt omsätta den respekt, som parlamentarismens ideologi under fredliga tider samlat kring hans person. Den kungliga opartiskheten, som eljest tänkes som politisk överksamhet, uppfattas som en förmåga att döma rätt, ställningen över partierna, som eljest innebär neutralitet, blir auktoritet gentemot partierna. Monarkens normala och principiella tystnad ger hans ord kraft, då faran ger honom rätt att tala.

Alldeles särskilda förutsättningar för en monarkins tillfälliga renässans föreligga, då författningspolitisk desorganisation uppstår till följd av statsledningens tvungna landsflykt eller ofria inre ställning. Monarken blir den fasta punkten i ett oklart och fluktuerande tillstånd. Från förra världskriget minns man konung Albert som belgiernas ledare, icke de ministrar, som sammanträdde i hans högkvarter i Flandern. Under det nuvarande kriget ha de danska och norska monarkerna personifierat sina folks obrutna frihetsvilja; ingen politiker har gjort dem rangen stridig. Först i landsflykt och fångenskap ha konungarna blivit ledare.

Med en viss förtunning och begränsning torde här antydda synpunkter vara tillämpliga även på svenska förhållanden. Den svenska regeringen har under kriget erhållit utomordentliga befogenheter och den har i stort sett bevarat och befäst sin auktoritet. Att någon "magnetisk" ledare icke fram-

trätt ur kretsen av politiker är knappast förvånande; hos en sådan ledartyp är passionen väsentlig och en passionerad neutralitet är något av en själv-motsägelse. Det icke alltför stora ideologiska tomrum, som här funnits, har varit av annan art. Man har längtat efter en obestridd symbol för enheten, en klar utrikespolitisk auktoritet, en faderlig makt, som kunnat lugna och förmana. Konungen har i viss utsträckning kunnat fylla detta tomrum och därigenom förstärkt sin ställning. I vad mån han äger de egenskaper, som förbindas med hans nya position, undandrar sig allmänhetens bedömande. Hans ålder och hans folklighet ha varit notoriska och ha sannolikt varit av värde vid hans framträdande som riksenhetens representant.

Slutligen bör kanske det självklara förhållandet understrykas, att en ökning av monarkens auktoritet och makt i här avsedda fall förutsätter nära kontakt med den allmänna opinionen. Den parlamentariske monarkens möjligheter även i kristid stanna inom den av folkmeningen angivna ramen. Den osäkerhet och labilitet, som utmärker opinionen i farofyllda tider, då de gamla partilinjerna förlora mycket av sin betydelse, ger visserligen ökat utrymme för ledning uppifrån. Men monarken sätter allt på spel, om han handlar i strid med den kärna av bestämda åsikter, som står kvar, och som på grund av läget får en särskild intensitet. I synnerligen tillspetsade situationer kan konungen genom ett av två möjliga handlingssätt bli folkets hjälte och därmed öka sitt inflytande, medan han genom ett annat kan definitivt förstöra sin position. Då den norske konungen gick i frivillig landsflykt tryggade han sin ställning mera än genom en mansålder av normal pliktuppfyllelse; om han stannat och underkastat sig, hade sannolikt monarkins öde i Norge varit beseglat.