

Byråkratien som historiskt problem.

Ett nordiskt forskningsprogram.

»Den konkreta beskaffenheten af frihetstidens författning, dess närmare utformning och verkningssätt, det däraf bestämde politiska lifvets egenart kunna endast förstås ur de reala intressen, som jämte det teoretiska momentet gjort sig gällande vid dess tillkomst och som sedan rörde sig i dess former. Dessa intressen voro till öfvervägande del *byråkratiska klassintressen*.» Orden äro Erland Hjärnes, från 1915. Och han fortsätter: »Frihetstidens riksdag, framför allt riddarhuset, var till sin personal i stort sedt ingenting annat än byråkratien, men byråkratien löst från det ansvarsbundna hvardagsarbetets subordinationförhållanden och i demokratisk jämlikhet uppträdande under en suverän ständerförsamlings former och med dess anspråk. Denna spänning mellan en parlamentarisk-demokratisk form och ett i social mening byråkratiskt innehåll är det centrala och karaktäristiska i frihetstidens författningshistoria; därom handlar den egentligen ¹.»

Med denna djärva och slående analys fördes ett helt nytt begrepp in i forskningen om frihetstiden: byråkratien som social klass. Som Hugo Valentin har visat, hade det sociala momentet visserligen alls icke blivit helt förgäta i

Föredrag på Nordiska historikermötet i Lillehammer 1948, här publicerat i sitt ursprungliga, något utförligare skick samt med tillägg av några anmärkningar och av en plan för materialinsamlingen.

¹ E. Hjärne, Ämbetsmannaintressen och politiska doktriner på 1719 års riksdag (HT 1916, jämväl separat 1915 med särskild paginering), s. 168 (separatet s. 53 f.).

litteraturen om frihetstiden ¹. Men det har varit motsättningen adel-ofrälse, som dominerat ². Man tar ställning för och emot parterna i ståndsstriden. Det vetenskapliga meningsutbytet blir, som så ofta, till en fortsättning över århundraden av forna politiska tråtor. Frihetstidens skickliga propagandamakare firar triumfer ännu i våra dagar, liksom medeltidens, reformationstidens och stormaktstidens. Den historiska forskningens uppgift är att avslöja och genomtränga dessa propagandauppfattningar och att riva de problemställningar, som byggts på så lös grund — bland dem problemställningen adel-ofrälse som den dominerande problemställningen i Sveriges sociala historia 1680—1809 ³.

Vad avsåg då Erland Hjärne med byråkratien som social klass? Frågan kan också ställas: Hur uppkom den

¹ H. Valentin, *Det sociala momentet i historieskrivningen om 1772 års statsvälvning* (Scandia 1941), s. 7 ff.

² Så hos Jonas Hallenberg, varom utförligt hos N. Ahnlund, *Historiekrivaren Jonas Hallenberg*, (separat ur *Svensk Tidskrift* 1923), s. 16 f. Hallenberg såg frihetstidens slutkris som en de ofrälse ståndens avvärjningskamp mot adelns krav på än mera vidgade rättigheter. Så också hos E. G. Geijer, som i frihetstidens inre förvecklingar såg en social kamp mellan bondeklassen och den fattiga adeln. Också N. Tengberg, A. Fryxell, C. G. Malmström, L. Stavenow och F. Lagerroth beakta av sociala konflikter blott striden mellan frälse och ofrälse. Endast trevande ha några författare försökt bryta denna historiska opinion genom att identifiera de adliga och de byråkratiska intressena, så Fryxell och H. Hjärne. Närmare analyser hos Valentin, a. a. En avgörande brytning med det äldre betraktelsesättet hos B. Boethius, *Magistraten och borgerskapet i Stockholm 1719—1815* (Monografier utg. av Stockholms kommunalförvaltning, 1943), s. 379.

³ Detta hindrar icke, att en sammanställning av de byråkratiska tjänsternas fördelning mellan gammal adel, ny adel, adlade och ofrälse kan ha ett visst, ehuru begränsat intresse — i så fall med iakttagande av skillnaderna mellan olika grupper av ämbeten. En sådan sammanställning är lätt att företa med hjälp av kalendermaterialet, kompletterat med otryckt material. Problemställningen och hänvisning till materialet redan hos A. Forssell, *Ståndsstriden inom centralförvaltningen och statsrådets organisation enligt 1809 års regeringsform* (HT 1911), s. 73 f. Man får dock akta sig för att i en sammanställning av detta slag söka ens någon väsentlig del av den sociala verkligheten i 1700-talets Sverige. Denna var nämligen alltför mosaikartad för att kunna fångas i den enkla formeln adel-ofrälse (jfr gruppindelningen s. 61).

svenska byråkratien och hur utvecklades den fram till frihetstiden?

I brist på den socialhistoriska undersökning, som detta föredrag avser att motivera, kan man bara ange några huvudpunkter. Byråkratien uppkom som ett resultat av 1600-talets samhällsekonomiska och samhällsorganisatoriska utveckling. De centrala ämbetsverken, frukter av Axel Oxenstiernas och rådsaristokratiens stora organisationsarbete, krävde personal, bisittare i kollegier och domstolar, diplomater, kamrerare, notarier och kopister. Också lantregeringens nyorganisation ställde sådana krav. Förvaltningen av erövrade provinser på andra sidan havet skedde till en del genom svenska ämbetsmän, förvaltningen av tullar och licenter, stormaktstidens viktiga statsinkomstkällor, till en del genom svenska tjänstemän. Den utskrivna, uppbådade och värvade krigsmakten krävde befäl liksom senare den indelta armén. Så uppstod en grupp av statstjänare, långt mera omfattande än den äldre Vasatidens fåtaliga kanslisters och kamrerars, till någon del rekryterad ur den tidens talrikaste tjänstemannagrupp, de kungliga fogdarnas, men huvudsakligen ur adelns led eller direkt från skolestugor och gymnasier. Till denna nya byråkrati hörde män sådana som Johan Adler Salvius och Edvard Ehrensteen, två typfall, som täcker hela perioden 1620—1685¹. Bägge var av låg börd, ytterst av bondestam. Bägge slutade som adelsmän och medlemmar av rådet. Bägge hade borgerliga och prästerliga släktförbindelser. Bägge var ekonomiskt verksamma som köpmän och jordägare. För bägge dessa uppkomlingar var målet att tvinga sig till en plats i den regerande aristokratiens egen krets. Duglighet, tjänstvillighet, maktlystnad kännetecknade dem, liksom hela den grupp, de tillhörde. De inordnade sig villigt i det samhälle, som styrdes av de jordägande aristokraterna i rådet, men de intrigerade gärna med kungamakten mot rådsväldet.

¹ S. Lundgren, Johan Adler Salvius. Problem kring freden, krigsekonomien och maktkampen (1945). Viktiga kompletterande synpunkter i S. A. Nilssons rec. i Scandia 1946, s. 119 ff. S. U. Palme, Edvard Philipsson Ehrensteen (Svenskt Biografiskt Lexikon XII).

De var avlönade på samma sätt som herrarna i rådet, genom förlänningar.

Med det aristokratiska väldets fall, befäst genom reduktionen och enväldet, framträdde denna ämbetsmannakår snart som en statsbärande samhällsklass. Adeln, som blivit berövad en god del av sin räntegivande jord, var i större utsträckning än förut hänvisad till statstjänst. Den byråkratiserades till stor del. Sköldebrev, friherre- och grevebrev blev snart till ett led i den byråkratiska karriären.

Liksom i Danmark gav enväldet i Sverige åt byråkratien ett vidsträckt administrativt inflytande, men i motsats till i Danmark fanns det i Sverige en samhällsmakt, som balanserade detta inflytande, nämligen det av Karl XI uppburna personliga enväldskonungadömet. Den karolinska byråkratien hade därför till stor del den administrativa men icke hela den politiska makten i samhället. Ändå kom den snart att känna sig som samhällsmaktens egentliga bärare, sedan den under Karl XII:s femtonåriga frånvaro ur riket hade fått överta en ständigt vidgad part av ansvaret för rikets styrelse och efter Poltava nästan hela bördan av dess försvar. Denna byråkrati karaktäriserades eljes av att det civila indelningsverket och den fasta riksstaten betydde fasta löner, även där dessa icke utgick i reda pengar. Men samtidigt fick den byråkratiska tjänsten, som en följd av vad vi i Sverige brukat kalla ackordssystemet — alltså tjänsteköpen — karaktären av småkapitalistisk investering.

Det karolinska enväldets byråkrati var icke endast inflytelserik. Den var också i det hela lojal mot enväldskonungadömet. Det var först den utdragna politiska krisen under Karl XII:s sista regeringsår, som gjorde byråkratien revolutionär och kom den att vid ett lägligt tillfälle gripa efter någonting mera än ett aldrig så vidsträckt administrativt inflytande: efter den fulla politiska makten i samhället. När Karl XII i ett förtvivlat nödläge samlade alla rikets resurser i sin hand, sköt han byråkratien åt sidan och skapade så förutsättningen för 1719 års politiska omvälvning¹. Då tog

¹ E. Hjärne, *Från Vasatiden till Frihetstiden* (1929), s. 120 f.

byråkratien makten i samhället för att värna sina byråkratiska klassintressen, som var ämbetsverkens genom 1600-talets administrativa utveckling vunna kompetens, deras ostörda arbetsro, en trygg befodringsordning, fasta avlöningar.

Verktyget för denna klasspolitik blev riksdagen, där lågbyråkratien behärskade de tre högre stånden. Detta är den situation, som Erland Hjärke åsyftade. Byråkratien blev sin egen fiende, då den utnyttjade sin parlamentariska maktställning till att undergräva den byråkratiska hierarkiens fasta ordning, genom att ingripa i befodringsmålen och genom att låta de underordnade tjänstemännen bli sina chefers principaler. Det ter sig därför som en konsekvens av statsskickets byråkratiska natur, när tjänsteåldern genom 1756 års tjänstebetänkande blir statslivets högsta dogm — institutet kom att kvarstå i praxis, också när betänkandet efter ett decennium till nästan alla delar upphävdes.

Det är uppenbart, att detta blev ödesdigert också för byråkratien som social klass. Denna hade nämligen icke endast varit ekonomiskt avgränsad — genom tjänsteköpen — utan också upprätthållit och småningom vidgat kravet på speciell kompetens, förvärvat icke bara genom praktik utan även genom teoretiska studier. I det syftet hade man inrättat särskilda ämbetsexamina vid universiteten, frekventerade från 1750 främst av byråkратиens egna söner¹. Efter 1756 minskar tillströmningen av ämbetsmannasöner till universiteten och den nya civila ämbetsexamen kommer snart ur bruk. Sedan tjänsteåldern blivit främsta administrativa merit, har byråkratien förlorat en god del av intresset för teoretisk utbildning. Det lönade sig bättre att gå oavlönad i ett verk än att förvärva teoretiska kunskaper vid universitetet. Man måste ställa frågan, om icke byråkratien därmed också förlorade i reell kompetens, i verklig förmåga att administrera samhällsarbetet.

Men den sociala utvecklingen skulle snart ställa byråkratien som social klass inför nya problem, som skulle leda till dess splittring och dess politiska fall. Befolkningsstillväxten

¹ C. Annerstedt, Uppsala universitets historia 3:1 (1913), s. 248 ff.

från 1720-talet för den svenska befolkningen i dess helhet återspeglas också inom byråkratien. Barnkullarna ökar och därmed i sinom tid också antalet byråkratiska adepter, utan motsvarande ökning av tjänsternas antal. Med stigande välstånd får också borgerskapet livligare håg att hålla sina söner till byråkratisk karriär. Det blir trängre på ämbetsmannabanan, och detta leder till byråkратиens splittring. Redan 1762 vill adeln hejda ståndscirkulationen genom att neka introduktion av flera ätter på riddarhuset — och på det sättet minska antalet kompetenta till de byråkratiska tjänster, som lagligen eller traditionellt var förbehållna adelsmän¹. Samtidigt stegras med vikande ekonomiska konjunkturer de ofrälse ämbetsmannaspiranternas krav på tillgång till alla ämbeten. Nya allmänt medborgerliga tänkesätt — man brukar kalla dem civistiska — bidrog till att egga kritiken av det gamla privilegiesamhället. Detta är utgångspunkten för ståndsstriden om adelns privilegier, som beredde marken för Gustav III:s statskupp 1772.

Det karolinska enväldets situation var därmed åter aktuell — men den politiska reaktionen mot partiväsande och parlamentarism riktade sin udd också mot den under lågbyråkратиens välde lössläppta anarkien. Trots en nervös maktvilja kunde Gustav III icke bära regeringsbördan utan byråkратиens stöd. Hans regeringstid kom att fyllas av försök att på skilda vägar behärska byråkratien och göra den till ett villigt verktyg åt den personliga konungamakten. Det blev en högbyråkratisk renässans, redan därför att byråkратиens hierarkiska ordning återställdes efter ständerväldets kaos. Det följde en renässans för pseudo-aristokratiska ideer och attityder, samtidigt som de allmänt medborgerliga idealen till en tid hämmades. Ståndscirkulationen blev trögare.

Denna högbyråkratiska restauration innebar emellertid

¹ Frågan om introduktion som villkor för åtnjutandet av adelsprivilegierna är behandlad av H. Valentin, *Frihetstidens riddarhus* (1915), s. 251 f., liksom eljes frågan om 1762 års beslut om *numerus clausus*. Det måste observeras, att praxis oftare än privilegiebestämmelserna torde ha begränsat den ofrälse byråkratens karriärmöjligheter.

icke, att högbyråkratien vunnit ett avgörande inflytande i politiken. Konseljerna och statssekreterareregementet betydde i stället, att konungamakten kunde befästa sitt inflytande över den byråkratiska organisationen och dess personal. Byråkratiens administrativa inflytande hade vuxit, dess politiska makt hade minskats. Under Gustav IV Adolf tycktes det ske en utjämning av det latent motstående förhållandet. Hans reformer i den byråkratiska organisationen stadgade det högbyråkratiska väldet, och man kan icke ta miste på högbyråkratiens välbehag över denne byråkratische konung. Men när den allvarliga påfrestningen på samhällsmaskineriet kom under den stora europeiska krisen, visade det sig, att konungamakten saknade den personliga förmågan att få till stånd en samling av rikets alla resurser — om detta över huvud taget hade varit möjligt under ett så beskaffat regeringssystem. Ett resultat blev de nationella olyckorna 1808—1809 och den följande statsvälvningen.

En jämförelse med det karolinska enväldets slutkris är belysande. Då liksom nu förbereddes omvälvningen inom missnöjda byråkratiska grupper. Men man kan därför icke säga, att byråkratien i gemen varit revolutionärt sinnad. Varken 1718 eller 1809 var det den missnöjda byråkratien, som tog det avgörande steget. Dess tillfälle kom 1719 först genom riksdagens sammankallande. Det s. k. Håkansonska förslaget 1809 kan anses ha haft samma betydelse som det Sparre-Gyllencreutzska grundlagsutkastet 1719 — nämligen som ett högbyråkratiskt bud i författningsfrågan. Men utvecklingen vid den följande riksdagen blev en annan, fastän 1809 års riksdag till sin sammansättning icke var mindre lågbyråkratisk än 1719 års. En viss betydelse har det tvivelsutan haft, att de ledande inom 1809 års KU icke representerade lågbyråkratien. Avgörande torde ha varit, att de rent ideella inflytelser, som gjorde sig gällande inom KU, var andra och mera teoretiska än de, som spelat in vid 1719 års omvälvning. Den statsvetenskapliga forskningen har också med rätta fäst uppmärksamheten vid den betydelse, man 1809 har tillmätt erfarenheterna från partitidevarvets kaotiska

slutskede — en seger, om man så vill, för Gustav III:s politiska propaganda.

Det är under sådana förhållanden först genom vidgad kännedom om byråkratien som social klass, det blir möjligt att nå en djupare förståelse av 1808—1809 års händelser. Själva problematiken är fixerad av Sam Clason redan 1909, då han ställde frågan, om byråkratien har utnyttjat sin administrativa maktställning till att hindra krigsansträngningarna och så underminera enväldets regimen. Denna frågeställning, som sedan dess dominerat den vetenskapliga litteraturen, blir enligt min mening gärna moraliserande och ovetenskaplig. Det gäller dock icke att fastställa en byråkratiens skuld till Sveriges olyckor. Den historiska vetenskapen sysslar överhuvud taget icke med fastställandet av dolus och culpa utan med utredning av orsakssammanhang. Den väsentliga frågan blir, om 1809 års byråkrati var teoretiskt och praktiskt skickad att möta lägets påfrestningar, vilken uppfattning den hade om sin tjänst, samt framför allt dess sociala differentiering och ställning till andra grupper i samhället. Svar på de frågorna måste sökas i en socialhistorisk undersökning av byråkratiens sammansättning, utbildning och tänkesätt.

Resultatet av 1809 års omvälvning blev, rent socialt sett, ett högbyråkratiskt styrelseskick, och 1800-talets konstitutionella historia kan till stor del betraktas som historien om hur detta högbyråkratiska styrelseskick långsamt upplöstes. Frågan blir icke mindre intressant, därför att den liberala opposition mot självhärskardöme och sängkamarregemente, som i så hög grad tilldragit sig forskningens intresse, föregicks av den byråkratiska oppositionen och länge hade ringa betydelse vid sidan av denna. Också där blir det nödvändigt att undersöka byråkratiens sociala ställning i 1800-talets samhälle — icke så att fördelningen mellan adel och ofrälse längre skulle spela någon avgörande roll, trots ständsförfattningens ännu icke avlagda historiska kostym, men väl så att den sociala integrationen mellan byråkrati, storgodsägare, bruksägare och andra industriidkare, universitetsfolk och prästerskap, köpmän, hantverkare och bönder måste till-

mätas den största betydelse för förståelsen av samhällsskicket och av viktiga politiska händelseförlopp.

Med denna snabba översikt av några få, centrala problem i svensk historia har jag pekat på något av det, som skulle vara att vinna genom en socialhistorisk undersökning av den svenska byråkratien. Går jag till Norges historia erbjuder sig genast liknande viktiga forskningsuppgifter. Sverre Steen har i en intressant recension i *Norsk Historisk Tidsskrift* 1932 tillspetsat men evident riktigt formulerat frågan om byråkatiens maktställning i det norska samhället så, att före 1814 regerade byråkratien i konungens namn, efter 1814 regerade samma män i folkets namn. Till namnet hade man skiftat överhet. Men konungen-överheten var faktiskt lika vanmäktig före 1814 som folket-överheten var närmast efteråt. Denna byråkatiens maktställning minskades ständigt och bröts slutligen mellan 1850 och 1880¹.

Hela denna period, den ett halvt sekel långa byråkrattiska perioden i Norges självständiga historia, präglas av svåra sociala motsättningar mellan bönderna och byråkratien, stegrade jämväl av de nationella trätorna. Förhållandet kompliceras ytterligare av att 1814 också betydde, att den socialt enhetliga, gemensamma dansk-norska byråkratien bröts i tu. De centrala ämbetsverken flyttades från det nästan kontinentala Köpenhamn till småstaden Kristiania, karriärmöjligheterna blev trängre men samtidigt konkurrensen sannolikt mindre.

En socialhistorisk undersökning av den norska byråkratien skulle därför få att brottas med speciella problem av stor betydelse för den politiska historien. Hur påverkades den norska byråkatiens sociala relationer av unionsbrottet? Balanserades motsättningarna mellan byråkratien och bönderna av en social integration mellan byråkratien och de norska städernas just vid denna tid florerande borgerskap, skeppsredare och timmerhandlare? Gick upplösningen av

¹ NHT 29, s. 332. Se även den fina analysen hos J. A. Seip, *Et regime foran undergangen*. Fredrik Stang—Ole Jacob Broch (1945), s. 2 ff.

byråkratins maktställning parallellt med en social process, som förde byråkratien som social klass närmare övriga samhällsgrupper, främst bönderna?

Det finns viktiga överensstämmelser mellan den byråkratiska problematiken för det självständiga Norges del och för det autonoma storfurstendömet Finlands från 1809. Också där bröt sig en del av den för Sverige-Finland gemensamma byråkratien ut för att på det nya, trängre arbetsfältet skapa nya centrala statsorgan i stället för de forna gemensamma ämbetsverken i Stockholm. Också där uppkom i sinom tid en nationell motsättning mellan byråkratien och folkets stora massa. Men de för Finland säregna dragen dominerar. Byråkratien i Finland utövade en nästan obegränsad administrativ myndighet i kraft av tsarens mandat och lyckades hävda sin och storfurstendömet ställning mot påträngande ryska krav. Före 1863 fanns det intet inhemskt politiskt institut, som kunde balansera byråkratins administrativa och politiska myndighet, och lantdagens sammansättning blev föga mindre byråkratisk än dess härstamning från frihetstidens riksdag betingade. Å andra sidan tryggades byråkratins kompetens genom livlig ståndcirkulation — tsarens adelsbrev blev ett led i den byråkratiska karriären, liksom de karolinska enväldskonungarnas hade varit, och Helsingfors universitet blev snabbare än de svenska universiteten utbildningsanstalter för ämbetsmän.

Men denna regerande byråkrati var samtidigt starkt bunden vid den agrara hushållningen. Då den gamla svenska byråkratien delades upp 1809, stannade företrädesvis de ämbetsmän och ämbetsmannasläkter kvar i storfurstendömet, som ägde jord där — det var ju också, som Bruno Lesch har visat, bland de sydfinländska storbruksområdenas jordägande byråkrati, som autonomisträvandena hade haft sin bästa groningsgrund¹. Denna agrara orientering kan förklara byråkratins för Finlands 1800-talshistoria ödesdigra motvilja

¹ B. Lesch, Jan Anders Jägerhorn. Patriot och världsborgare. Separatist och emigrant (Sv. Litt. Sällsk. i Finl. 288, 1941), passim, särsk. s. 142, 138 ff.

mot de österbottniska exportnäringarna — den ekonomiska politik, som med all rätt bär »Hans Förskräcklighets», Lars Gabriel von Hartmans namn¹. Just där borde, liksom på så många andra punkter, en socialhistorisk undersökning av den finländska byråkratien, av dess sociala relationer till andra befolkningsgrupper, ge ett klagörande besked.

Det danska enväldet hade, liksom det svenska, fostrat en inflytelserik byråkrati, som till det administrativa inflytandet snart lade den politiska makten; den regerade i konungens namn. Som statsbärande klass hade den att konkurrera med de stora godsägarna och det rika handelsståndet, och det måste under sådana förhållanden vara en viktig uppgift att utreda den sociala integrationen mellan dessa grupper.

Med all rätt har man betecknat åren från Napoleons-tidens stora nationella olyckor fram till 1830-talet, »de stille Aar», som byråkratiens tidevarv framför alla andra i dansk historia. Den uppdelning av den gemensamma dansk-norska byråkratien, som jag nyss syftade på, betydde icke för Danmarks del en nedskärning av de centrala ämbetsverkens personal i proportion till arbetsuppgifternas minskning. Den byråkratiska apparaten förblev länge överdimensionerad. Förvaltningsreformerna vid periodens början, liksom statsrådets återupprättande, gav åt den byråkratiska organisationen en slutenhet och stadga, som förbjöd ett mera vidsträckt kungligt inflytande. Det byråkratiska systemets upplösning kom också på andra vägar än genom en expansiv konungamakt. Man måste då fråga, om byråkratiens sociala relationer och övriga förhållanden kan tjäna till ledning vid en fördjupad analys av bakgrunden till det folkliga genombrottet i dansk historia vid mitten av 1800-talet?

Det är alltså starkt skiftande politiskt historiska problem i Nordens historia, som måste få en rikare belysning genom en socialhistorisk undersökning av byråkratien som klass.

¹ Se t. ex. N. Meinander, En krönika om vattensågen (1945), s. 169 ff. o. passim.

Men jag syftar längre. Jag vill fråga: är byråkratien som socialhistorisk företeelse i allmänhet också ett problem, som i detta sammanhang är värt vårt intresse? Finns det något gemensamt hos byråkratien som social klass i skilda samhällen, i skilda historiska perioder, i skilda kulturkretsar? Skulle man vid studiet av den rikt utvecklade, mäktiga byråkratien i det egyptiska nya riket i andra årtusendet kunna finna drag, gemensamma med den romerska byråkratien under principatet, för att sedan återse dem i den katolska kyrkans byråkrati under högmedeltiden och slutligen i den moderna nationalstatens och den kapitalistiska erans byråkrati från Valois till Vasa, från Axel Oxenstiernas tid till Christian Colbjørnsens, från Lars Gabriel von Hartmans till vår egen? Skulle Balzacs M. Perier och Dickens Mr Woodcourt ha rätt i att ämbetsmännen alltid är sig lika?

Naturligtvis icke. Vad jag syftar på är något annat och kanske vågsammare. Den moderna sociologien har arbetat mycket med byråkatiens problem som ett delproblem av problemkomplexet *social control*. Därvid har man formulerat vissa lagar — ordet taget i den starkt förtunnade betydelse, som är vanlig inom naturvetenskaperna — för den statligt administrativa samhällsgruppens förhållningssätt och ställning till andra sociala grupper. Jag skall som exempel peka på den diskussion, som förts om samhällsauktoritetens problem. Början gjordes av 1800-talets franska militärteoretiker med Charles Arnand du Picq som klassiker — han skrev redan på 1860-talet. Efterföljarna är i allmänhet amerikaner, män som C. J. Barnard, C. E. Merriam och F. W. Taylor¹.

De har längesedan övergivit den primitiva uppfattningen, att samhällsauktoriteten väsentligen upprätthålles genom våld eller hot om våld. Som det centrala momentet framhåller de i stället vissa kollektiva egenskaper och förhållningssätt hos samhällsfunktionernas yrkesmässiga bärare, hos byråkratien, och vidare de sociala relationerna mellan byråkratien

¹ Utförliga litteraturhänvisningar i de nyaste arbetena, C. J. Barnard, *The Functions of the Executive* (1947), o. H. A. Simon, *Administrative Behavior* (1947).

och andra grupper i samhället. Därmed får dessa egenskaper, förhållningssätt och relationer ett nytt intresse också för den historiska forskningen, t. ex. byråkratins tekniska förmåga, dess stundom i social slutenhet konserverade formelväsende, rangförhållanden och andra yttre kännetecken, dess rekryterings- och utbildningsförhållanden, dess genom giftermål eller på annat sätt betingade sociala förbindelser med de samhällsgrupper, som är föremålet för dess verksamhet.

Ser man saken så, blir en socialhistorisk undersökning av byråkratien i de nordiska staterna under 1700-talet och 1800-talet till ett viktigt bidrag till sociologiens arbetsmaterial, men sociologien ger tillbaka av sina rön som hjälp att fixera problemställningarna och att utnyttja resultatet för den bättre förståelse av historiska händelseförlopp och tillstånd, vi strävar efter.

Hur skall man då tekniskt gå till väga för att lösa forskningsuppgiften? Som så ofta får materialet bestämma tillvägagångssättet. Så långt det gäller den svenska byråkratien från 1719 och framåt medger källorna av allt att döma en statistisk bearbetning.

Så är redan fallet med en källgrupp, som tidigt tilldragit sig forskningens intresse i detta sammanhang och som endast synes kunna med framgång utnyttjas just så, kalendermaterialet: rullor, hov- och statskalendrar, studentmatriklar, examensliggare. Men också detta material måste kontrolleras och kompletteras ur otryckta administrativa källor. En särskild sådan källgrupp, som erbjuder ganska intressanta källkritiska problem, är meritförteckningarna och ansökningsakterna — av de förra är beståndet större än av de senare men bäggedera serierna företer luckor. En tredje, för 1700-talet och den centrala byråkratien i Stockholm ganska fullständig källgrupp, vars statistiska bearbetning är särskilt lockande men också erbjuder stora källkritiska vanskligheter, är bouppteckningarna. Till slut måste en bearbetning ske också av det genealogiska material, som delvis redan föreligger i monografier och uppslagsböcker.

De statistiska uppgifterna måste utvinnas genom bearbetning av ett uppgiftskort, vars närmare utformning först kan fastställas under arbetets gång och efter ingående prövning av materialets möjligheter. Ur kalendermaterialet får man dock de byrå-

kratiska kårerna och de första grunduppgifterna, namn och verk, resp. regemente. Nästa uppgiftsgrupp, åldern, är för 1700-talets del icke svår att fastställa. Av praktiska skäl bör uppgiftskortet rymma möjlighet att ange åldern för varje basår — förslagsvis vart femte år. Åldersfördelningen inom byråkratien företer nämligen under 1700-talets lopp intressanta, av allt att döma politiskt synnerligen viktiga variationer, som måste observeras.

En tredje uppgiftsgrupp, vad som rör börden, måste redan vid materialgranskningen preliminärt bearbetas efter social differentiering, både för faderns och moderns del, t. ex. i följande grupper: svensk nationalitet, utländsk nationalitet, gammal adel, ny adel, betitlad adel, ofrälse byråkrati med angivande av generation i gruppen, högbyråkrati, lågbyråkrati, centralbyråkrati, lokalbyråkrati, officer, borgare och inom denna grupp dels fabrikör-manufakturidkare, dels storköpmän, dels minuthandlare, dels högre hantverkare, dels lägre hantverkare, vidare präst, ofrälse icke-byråkratisk ståndsperson på landet, ofrälse icke-byråkratisk ståndsperson i staden, slutligen företagare i bondeklassen, tjänstehjon på landet, tjänstehjon i staden och soldat. Kartläggningen bör också omfatta bröders och systrars socialgrupp efter samma indelning, ev. även andra fränders (föräldrarnas syskon).

En fjärde uppgiftsgrupp, vad som rör giftermålet, måste omfatta motsvarande uppgifter för hustruns (hustrurnas) del.

En femte uppgiftsgrupp, vad som rör studier och utbildning, måste omfatta utbildning i hemmet, praktisk utbildning, peregrination, studier vid gymnasium eller universitet, förvärvade språkkunskaper.

För den sjätte uppgiftsgruppen, karriären, är meritförteckningarna och ansökningsakterna huvudkällan. Anteckning bör ske om varje beställning och som preliminär bearbetning redan vid materialgenomgången uppgift införs om åldern vid första extra och ordinarie beställning, vid sista utnämning och vid slutligt avsked ur tjänst i förekommande fall. Till denna uppgiftsgrupp hör också ackordsfrågan, där det dock torde vara omöjligt att få ens något så när fullständiga uppgifter men varje uppgift i stället har desto större värde, såsom bas för beräkning av ackordens sociala betydelse. Uppgift om ackordsbelopp kan ej sökas i det administrativa materialet utan i annat källmaterial.

Rörande ståndscirkulationen måste under en sjunde grupp uppgift införs om nobilitering, åldern och beställningens vid nobiliteringen och om samtidigt adlade familjemedlemmar.

För den åttonde uppgiftsgruppen, den ekonomiska, blir bo-uppteckningen grundläggande. Men icke blott de totala beloppen

har betydelse. Särskild vikt har frekvensen av fast egendom på land och i stad samt för kartläggning av de sociala vanorna uppgift om dyrbarare bohag, om porträtt och om böcker. Det är nödvändigt att anteckna, om bouppteckningen är gjord rumsvis. Detta har vid stickprov visat sig vara fallet i något mera än hälften av bouppteckningarna, och de medger då en mera intensiv kartläggning av miljötypen. För ackordsfrågan är det viktigt att registrera de ofta förekommande uppgifterna om förtida arv eller skifte efter avliden moder. Det är nödvändigt att här dra in också faderns bouppteckning. För analysen av ackordsfrågans betydelse krävs det nämligen uppgifter om faderns villkor (beställning, löneförmåner, om möjligt förmögenhetsbesittning i jord eller rörelse) vid sonens första beställning och sista befordran.

Vid materialinsamlingen måste särskild uppmärksamhet ägnas registrering av fakta till utsöndrande av icke-normala fall.

Detta gäller endast basuppgifterna för den statistiska bearbetningen.

De sålunda vunna uppgifterna skulle kunna sammanfattas som sifvertabeller eller rent av i grafisk form, för att sedan analyseras med ledning av annat material, som måste uppsökas i riksdagsakter, i privata brevsamlingar och i den politiska publicistiken, nämligen vad som rör byråkatiens uppfattning av statstjänstens natur. För en fördjupad analys skulle det också, enligt sociologiens metod, bli nödvändigt att komplettera det statistiska materialet med intensivundersökningar av representativa fall, valda med ledning av detta.

Det ligger i sakens natur, att ett så omfattande arbete måste vara ett *team-work*. Det kan icke utföras av doktorander eller speciminerande docenter. Men så erbjuder det i stället ett ypperligt arbetsfält för en gemensam nordisk forskning. Kongresser är utmärkta ting, forskningsgemenskap är för vetenskapens utveckling ännu viktigare. Och här skulle vi ha möjlighet till ett i uttryckets mest pregnanta mening givande vetenskapligt utbyte, därför att den gemensamma byråkratiska problematiken för vart och ett av de nordiska länderna har sin nationella särart.

Sven Ulric Palme.