

GÖRAN B. NILSSON

Den samhällsbevarande representationsreformen

I

I en Scandia-uppsats för tio år sedan sammanfattade Per Hultqvist sina forskningsresultat rörande grundskatte- och försvarsfrågornas behandling i Sverige efter 1866. Hans undersökning utmynnade i ett förslag till omvärdering av 1866 års representationsreform. Hultqvist ifrågasatte, om inte Louis De Geers konstruktion av den nya riksdagen var »ett genomtänkt och målmedvetet försök att visserligen gå de numera oemotståndliga demokratiseringskraven till mötes genom en Andra kammare med vidsträckt rösträtt, men samtidigt göra Första kammaren till en fast garant för exklusiva godsägare-, företagare- och ämbetsmannaintressen? Därmed räddades så mycket som möjligt av de aristokratiska elementens inflytande över i det nya riksdagsskicket. Denna Första kammare lyckades sedan i förbund med regeringen förhålla den totala jordbördeavskrivningen under mycket lång tid. Förhåller det sig så att De Geer i representationsfrågan liksom i skattefrågan gav med den ena handen och därmed skaffade sig en stark goodwill i reformkrävande kretsar, samtidigt som han – mindre demonstrativt – tog tillbaka med den andra?»¹

Hultqvists hypotes ger en utgångspunkt för den förnyade prövning som här ska företas av förarbetena till 1863 års representationsförslag – sedermera upphöjt till 1866 års riksdags-

¹ P. HULTQVIST: Klasspolitik och statsintresse, Scandia 1959, 79 f, jfr 81.

ordning. Valet av utgångspunkt fordrar ett omedelbart försvar mot tidigare forskningsresultat i representationsfrågan. Enligt dessa faller Hultqvists hypotes till marken redan av det skälet, att verkningarna av reformen blev väsentligt annorlunda än vad Louis De Geer hade tänkt sig. Regeringens förslag »var listigare än han själv insåg», eftersom andra kammaren blev mera demokratisk och bondedominerad, första kammaren mera överklassbetonad än planerat.²

Orsaken till det förra förhållandet har man sökt och funnit i 1861 års *bevillningsförordning*. Den innebar en reform, som vid sin första tillämpning medförde en kraftig höjning av alla taxeringsvärden. Särskilt markant var ökningen på landsbygden, där jordbruksfastigheternas värden nästan fyrdubblades. Följden blev oundvikligen en stark ökning också av antalet röstberättigade bönder vid andrakammarvalen, där regeringsförslaget satte census till 1.000 rdrs taxeringsvärde; reformmotståndaren Rudolf Klinckowström beräknade 1865 att antalet tredubblats mellan 1861 och 1862. Emil Svenséns slutsats blir att juristen De Geer var en dålig räknemästare. »När De Geer formade sin sedan så mycket omtvistade valrättsparagraf, kunde han med bästa vilja ej ens drömma om den nya väljarekårens sammansättning, utan avfattade bestämmelserna i 14 § riksdagsordningen så att säga på känn.»³

Kritiken mot De Geers (och regeringens) förbiseende av 1861 års *bevillningsförordning* vilar helt på två förutsättningar: att resultatet av reformen inte kunde beräknas i förväg, och att resultatet var okänt när valrättsbestämmelserna fastställdes i 1863 års förslag. Båda förutsättningarna är felaktiga. Som Gunnar Wallin har påpekat, blev utfallet av de nya taxeringar-

² S. CARLSSON: *Bonden i svensk historia*, III, 1956, 301.

³ E. SVENSÉN: *Valrätten till andra kammaren*, *Ny svensk tidskrift*, 1881, 407, *Landtmannapartiet, Det nya Sverige*, 1911, 37, 38 (cit. Till detta omdöme ansluter sig helt E. THERMAENIUS: *Lantmannapartiet*, 1928, 39, 432.

na inte någon större överraskning. Det överensstämde ungefär med vad man på förhand räknat med i det förberedande kommittéarbetet och vid förordningens antagande på 1859/60 års riksdag. Det är otänkbart, att De Geer inte hade tagit ingående del av denna debatt.⁴ Här kan tilläggas att bland reformens förespråkare i riksdagen 1860 återfanns finansminister J. A. Gripenstedt, vilket ytterligare säkerställer förbindelsen med representationsförslagets förarbeten.⁵

Dessutom hade De Geer och regeringen goda möjligheter att göra sig underrättad om utfallet av taxeringarna enligt det nya systemet, innan representationsförslaget anmäldes i statsrådet den 5 januari 1863. Taxeringsförrättningarna avslutades med prövningsnämndernas sammanträden senast i oktober 1862.⁶

Den andra överraskningen för De Geer skulle ha bestått i verkningarna av 1862 års *landstingsförordning*, som medförde att första kammaren fick en mera aristokratisk-plutokratisk karaktär än vad justitiestatsministern hade avsett. De Geer hävdade att båda kamrarna skulle utses av ungefär samma majoritet av politiskt röstberättigade. I stället kom den graderade röstskalan vid landstingsvalen att ge förmögenheten ett betydligt större inflytande i första kammaren än i den andra, som tillsattes med lika rösträtt ovanför ett censusstreck.

Även här är det forskningen och inte De Geer som har gjort en felbedömning. Eftersom jag i tidigare sammanhang har gått utförligt in på denna fråga, kan det här vara nog att konsta-

⁴ G. WALLIN: Valrörelser och valresultat, 1961, 14.

⁵ Ad 1859/60 VI:80. Två av de politiker som De Geer konsulterade över förslaget 1862, N. G:son Bennich och J. J. Nordström, var ledamöter i 1858 års finanskommitté, som utredde bl.a. Sveriges ekonomiska och finansiella utveckling under åren 1834–1860.

⁶ 1861 års bevilningsförordning, SFS 1861:34, §§ 33, 44, 61. Resultatet av taxeringarna i Stockholm publicerades i AB 11/8 ff 1862.

tera, att en jämförelse mellan 1867 års andra kammare och samtliga landsting samma år visar så obetydliga sociala skillnader, att De Geers tes om kamrarnas ursprungsgemenskap kan anses verifierad.⁷

Detta betyder att den graderade röstskalan i *jämförelse med andra kammarens censusstreck* till att börja med har haft mycket liten betydelse för den stora sociala skillnaden mellan kamrarna. Omdömet rubbas inte av att förhållandena var annorlunda i städerna utanför landsting, Stockholm och Göteborg.

I tidigare forskning har man underlåtit att kontrollera domen över De Geers bedömning mot det faktiska valresultatet. Där emot har man – till skillnad mot vad som var fallet när det gällde bevillningsreformens verkningar – givit ytterligare skäl för tesen i form av uttalanden rörande den ringa karaktärsskillnaden från De Geers och regeringens sida. Även om orsaken till den stora karaktärsskillnaden mellan kamrarna skall attribueras till någon annan faktor än rösträttens utformning, fordrar därför påståendet att De Geer misstagit sig på första kammarens sammansättning fortsatt granskning.

Enligt Gunnar Rexus, som har varit opinionsbildande för senare forskare på området, anslöt sig De Geer (och regeringen) till den princip för tvåkammersystem som Rexus har kallat den amerikanska. »Kamrarna skulle vila på samma ursprung, representera samma majoritet och finge ej skilja sig genom en social intresse motsats – vare sig mellan stånd eller förmögenhetsklass –, detta var den 'amerikanska' principens innehåll.» I praktiken blev däremot första kammaren »en representation för den förmögnare minoriteten bland andra kammarens valmän» och därmed ett exempel på den av De Geer och moderatliberalerna utdömda s.k. engelska principen, en-

⁷ G. B. NILSSON: Folkval och fyrkval 1863–1909, Scandia 1964, 94 f och flerstädes, Självstyrelsens problematik, 1967, 35 ff.

ligt vilken övre kammaren skulle vara förbehållen socialt och ekonomiskt privilegierade grupper.⁸

Tesen är inte möjlig att upprätthålla. De Geer har aldrig uttalat sig till förmån för den amerikanska principen, sådan den definieras av Rexius.⁹ Rexius finner ett otvetydigt ställningstagande i De Geers julipromemoria till kungen 1861. Där hävdade De Geer att »båda kamrarna böra utgå från folket i dess helhet och ej från så beskaffade olika *valkorporationer*, att den ena representerar det högre och den andra det lägre i samhället, varigenom blott utbrott av samhällets farligaste inre strid framkallas». Men Rexius har inte observerat dubbeltydigheten i ordet »representerar». Han har uppfattat dess betydelse som »utgörs av ledamöter valda *bland*», medan det i själva verket ska läsas som »utgörs av representanter valda *av*» (se den här gjorda kursiveringen i citatet).¹

Varken De Geer eller någon annan regeringsledamot har hävdat annat och mer än att *valrätten* till båda kamrarna skall innehas av i princip samma väljarkår.² Däremot förklarade regeringen i motiveringen till sitt förslag uttryckligen att väljarmajoriteten skulle sakna *valbarhet* till första kammaren och i denna mening vara utestängd från representation i första kammaren. »Då majoriteten av de politiskt berättigade har i sin makt att tillsätta båda Kamrarna, torde det icke heller vara obilligt, att den i valet av den ena Kammarens ledamöter in-

⁸ G. REXIUS: Det svenska tvåkammerssystemets tillkomst och karaktär, 1915, 304 ff, 307 (citat), 320 (citat). Anslutning till denna tankegång senast hos O. NYMAN: Tvåkammerssystemets omvandling, Samhälle och riksdag, III, 1966, 22, Förstakammarproblemet, StVT 1954, 130.

⁹ Att De Geer i handling (om ej i ord) visat sig obunden av den amerikanska principen har demonstrerats av Georg Andrén, se därom nedan 230.

¹ REXIUS 306. »Valkorporation» syftar på landstingen (och stadsfullmäktige i landstingsfria städer), ej på första kammaren.

² Jfr övriga belägg hos REXIUS 311, 318 (Gripenstedt).

skränktes till *dem, som icke uteslutande representera denna majoritets egna intressen*» (kurs. här).³

Vad De Geer och Gripenstedt i reformdebatterna tog avstånd från var endast en tvåkammarkonstruktion som gav *valrätten* (inte valbarheten) till första kammaren uteslutande åt de mera förmögna (eller åt andra privilegierade grupper). Makten sade sig De Geer i stället vilja för båda kamrarna lägga i »medelklassernas händer». Men därmed menade han när det gällde första kammaren, inte makten i kammaren, *endast makten att tillsätta den*. Första kammaren måste ha medelklassernas förtroende. Men dess ledamöter måste medelklasserna välja bland dem som icke uteslutande representerade deras eget intresse.⁴

Gunnar Rexius har själv påpekat att valbarhetsbegränsningar till första kammaren inte kan konstituera »någon ursprungsoolikhet (sic!) eller intressemotsats mellan kamrarna, om blott de valbaras krets är så pass vidsträckt, att valmanskåren alltid kan påräkna att inom den finna organ för sina åskådningar och intressen. Är valbarheten däremot mycket starkt begränsad, kan övre kammaren därigenom tänkas få en karaktär, som närmar systemet till den engelska typen». ⁵ Därmed har Rexius riktat

³ K Prop 1862/63: 61, 43. Om svårigheterna för lantmannapartiet att finna FK-kandidater som representerade partiets intressen se NILSSON 1967, 25 samt Carl Ifvarssons inlägg i AK 1873 III: 142, jfr 147 (C. E. Hjelm).

⁴ [L. DE GEER:] Några ord till försvar . . . , 1865, 58 f. Citatet återges ibland förvanskat så att man låtit De Geer lägga makten i »medelklassens» händer, t.ex. R. KJELLÉN: Rösträttsfrågan 1869–1909, Politiska handböcker, II, 1915, 23 f, S. EKMAN: Slutstriden om representationsreformen, 1966, 75. Skillnaden mellan »medelklassen» och »medelklasserna» är emellertid betydande. Den av De Geer använda pluralformen var möjlig att använda på en reform som lade andrakammarmajoriteten i de besuttna bondeväljarnas händer. De kunde räknas till medelklasserna men inte till medelklassen. Läger man därtill den väsentliga inskränkningen av maktutövningen genom valbarhetsvillkoren till första kammaren, är det omöjligt att med NYMAN hävda att De Geers realpolitiska tanke »var att trygga medelklassens politiska maktställning», StvT 1954, 141.

⁵ REXIUS 30. Jfr även G. ANDRÉN: Tvåkamarsystemets tillkomst och utveckling, Sveriges riksdag, 9, 1937, 135.

en avgörande invändning mot sitt eget sätt att klassificera tvåkammarförslag i två artskilda typer, den amerikanska och den engelska. I själva verket innebär varje stadgande, som begränsar valbarheten till övre kammaren i jämförelse med de villkor som gäller för den nedre, att ett »amerikanskt» tvåkammar-system har närmat sig den »engelska» typen utefter en glidande skala, där den subjektiva uppfattningen blir utslagsgivande vid bedömningen av huruvida kretsen av de valbara är tillräckligt vidsträckt för att förslaget fortfarande ska kunna betecknas som »amerikanskt». Som analysinstrument vid ett studium av representationsfrågan i Sverige under 1800-talet, då valbarhetsvillkoren till övre kammaren var en ständig stridsfråga, är Rexius' modell inte användbar.⁶

2

De invändningar mot Hultqvists hypotes, som kunde göras utifrån antagandet att Louis De Geer hade felbedömt verkningarna av 1863 års representationsförslag, har därmed avisats. Men det återstår att ta ställning till en annan invändning, som utgår från iakttagelsen att regeringen aldrig föranstaltade om några statistiska undersökningar om representationsförslagets verkningar. Därmed låg fältet öppet för de mest skilda bedömningar.¹ Mot den bakgrunden blir det relativt meningslöst att uttala sig om Louis De Geers och regeringens

⁶ REXIUS' terminologi har ifrågasatts även från andra utgångspunkter, N. EDÉN: Det svenska tvåkammar-systemets principer, Forum, 1915, 174, O. NYMAN, StvT 1954, 140.

¹ WALLIN 13, 145 (ett språng ut i det okända), EKMAN 284, ANDRÉN 30 f. Till Wallin anslöt sig G. B. NILSSON: Konservatism i förvandling, HT 1967, 466. WALLIN gissar att tre statistiska utredningar, som av justitiestatsexpeditionen tillställdes 1862/63 års KU, inte har varit särskilt omfattande, 13 not 14. Det var de inte heller, eftersom de utgjordes av preliminära förslag till valkretsindelning av länen, domsagorna och städerna vid valen till första resp. andra kammaren. Valkretsförslagen i slutet av KU:s Handlingar, RB.

avsikter med sitt förslag, eftersom det statistiska underlaget för prognoser saknades.

I själva verket fanns emellertid grundliga statistiska undersökningar att tillgå av direkt relevans för representationsfrågan. Jag syftar på det tabellmaterial som sammanställts dels av 1846 års representationskommitté, dels av regeringen i samband med 1848 års representationsförslag.² Även om dessa undersökningar var föråldrade som underlag för en detaljerad bedömning av verkningarna av 1863 års representationsförslag var de användbara för en prognos i de två frågor, som här tagits upp till behandling: bondeinslaget i andra kammarens väljarkår och första kammarens rekryteringsbas. Detta inte minst därför att 1863 års förslag hade tagit 1848 års proposition i representationsfrågan till utgångspunkt och i väsentliga stycken till förebild.³

I fråga om andra kammaren gjorde 1863 års förslag ett markant avsteg från 1848 års proposition. Kategoriklyvningen av landsbygdens väljarkår hade försvunnit. Georg Andrén har sett denna förändring som ett av beläggen på Louis De Geers strävan efter enkelhet och reda.⁴ I själva verket betydde den ett avgörande politiskt ställningstagande.

² General-Sammandrag af statistiska tabeller... meddelade af kommitén för behandling af frågan om national-representationens ombildning, 1847 (cit *Generalsammandrag*). Tabellariskt Sammandrag af de på Kongl. Maj:ts nådiga befallning infordrade uppgifter rörande antal röstande... som finnas upptagna i Kongl. Maj:ts... förslag till ny riksdags-ordning, 1850 (cit *Tabellariskt sammandrag*). Generalsammandraget har utförligt behandlats av B. BORELL: De svenska liberallerna och representationsfrågan på 1840-talet, 1948, 95 ff. Källmaterialet till Tabellariskt sammandrag redovisas utförligt i bilaga till [W. F. DALMAN:] Det hvilande representationsförslagets bestämmelser och grunder, 1850.

³ Anslutningen till 1848 års förslag är väl känd genom undersökningar främst av G. FLORÉN: Tillkomsten af 1866 års R.O., 1912 och G. ANDRÉN: De ekonomiska valbarhetsvillkoren till Första kammaren i 1866 års RO (GHÅ 1933:2), Tvåkamarsystemets tillkomst och utveckling, 1937. Däremot skjuts beroendet i bakgrunden av L. DE GEER: Minnen, I, 1892, 234 ff, 238.

⁴ ANDRÉN 1937, 48.

Enligt 1848 års förslag skulle andra kammaren bestå av 150 ledamöter, varav landsbygden utsåg 120, en klar majoritet. Av landsbygdsdelen skulle emellertid 50 utses genom omedelbara val, 70 genom medelbara (elektors-) val. Berättigade att rösta i avdelningen för omedelbara val var av jordägare endast de som ägde mer än ett helt hemman (eller egendom med motsvarande taxeringsvärde).⁵

Detta betydde att de mindre jordbrukarna⁶ var berövade all möjlighet att av egen kraft bilda majoritet i andra kammaren. Avdelningen för medelbara val dominerades visserligen helt av denna väljargrupp, men den tillsatte endast 70 av kammarens 150 ledamöter. Situationen var densamma även om man analyserade den i termer av bondeståndsväljare. I avdelningen för omedelbara val, som omfattade endast 6.000 väljare, utgjorde antalet (större) jordbrukare med rösträtt till bondeståndet endast en dryg femtedel.⁷

Möjligheterna till ett »bonderegemente» i andra kammaren hade därmed blivit effektivt förebyggda i 1848 års förslag. Kategoriklyvningen hade också varit ett huvudargument, då förslaget med stor majoritet hade fallit i bondeståndet 1850.⁸ I 1863 års förslag röstade däremot alla landsbygdsväljare gemensamt och med lika rösträtt.

Konsekvenserna av förändringen kunde utläsas ur 1840-talets statistiska undersökningar. 1863 års förslag hade nämligen valt

⁵ K Skr 1847/48: 83, §§ 4, 6, 15.

⁶ Med mindre jordbrukare avses här och i fortsättningen ägare av jordbruksfastighet upp t.o.m. ett hemman eller med ett taxeringsvärde av högst 8.000 rdr rmt (från 1862 års taxering 26.000 rdr).

⁷ BORELL 212. *Tabellariskt sammandrag*. Inte i något län kom bondeståndsväljarna upp till mer än 43 % av den omedelbara väljarkåren. Rösträtten i denna avdelning var lika, medan den i landsbygdens medelbara och städernas avdelningar var graderad.

⁸ G. HECKSCHER: *Svensk konservatism före representationsformen*, II, 1943, 163. Reservationer av de tre bondeståndsledamöterna och professor O. Wingqvist i 1846 års representationskommittés betänkande, 1847, 83 f, 94 f.

en census för fastighetsägares rösträtt, 1.000 rdr, som gjorde det direkt jämförbart med 1848 års förslag, där census för rösträtt på landsbygden var satt till 300 rdr (§ 8). Enligt principerna för 1861 års bevillningsförordning kunde man beräkna att jordbruksfastigheternas taxeringsvärden, som hade stått stilla sedan 1840-talet, år 1862 skulle stiga med i genomsnitt $3 \frac{1}{3}$ (333 %). Censusstrecket 300 rdr (rgs) 1848 motsvarade därför så exakt som möjligt 1.000-rdrstrecket i 1863 års förslag.⁹

Landsbygdens väljarkår skulle enligt 1848 års förslag ha avgivit närmare 210.000 röster, varav minst 187.000 från mindre jordbrukare.¹ Gruppens markanta dominans kunde visserligen beräknas minska något i 1863 års förslag, som till skillnad från 1848 års uteslöt ägare av hemman taxerade till mindre än 1.000 rdr.² Samtidigt måste man emellertid räkna med att bönderna hade ökat sitt jordinnehav under de gångna åren.³ Och

⁹ 1861 års bevillningsreform avsåg inte att öka bevillningen utan att åstadkomma en taxering, vars resultat bättre överensstämde med det »verkliga» värdet. Till den ändan föreslog 1858 års bevillningskommitté att bevillningsprocenten för fastighet skulle nedsättas från (reellt) 1 till 0,4 promille, vilket motsvarade en uppskrivning av fastighetsvärdet med 250 %. Riksdagen 1859/60 införde emellertid under stridigheter en differentiering, som medförde att jordbruksfastigheter betalade 0,3 promille, övriga fastigheter 0,5 promille av taxeringsvärdet, vilket motsvarade en uppskrivning med 333 resp. 200 %. Se 1858 års bevillningskommittés betänkande, 1859, 67 ff och riksdagsförhandlingarna i samband med BevU 20 och 34. – R. KJELLÉN: Historiska randanmärkningar till den svenska rösträttsfrågans lösning, HSHH, 1908, 685, söker förebilder till strecken i tidigare förslag utan att ta hänsyn till taxeringsvärdets förändringar, så även ANDRÉN 1937, 48.

¹ *Tabellariskt sammandrag*. Röstning kunde ske i mer än en avdelning och i mer än en valort, varför antalet röstberättigade personer understeg det här redovisade antalet (en jämförelse mellan tab. 1 och 3 i *Generalsammandrag A* ger vid handen en reduktion av storleksordningen 10 %). Antalet mindre jordbrukare ska emellertid ökas med ett okänt antal jordbrukare ur kol. »Andre Personer».

² Med ledning av *Generalsammandragets* uppgifter i tab. A 3 kunde man uppskatta denna avtappning till maximalt 31.500 personer: den kom i realiteten att ligga vid 20.000 ± 5.000 , WALLIN 23.

³ Vilket framgick av justitiestatsministerns berättelser över lagfarna köp i den officiella statistiken, S. CARLSSON: Ståndssamhälle och ståndspersoner, 1949, 175 ff.

när det gällde övriga röstberättigade på landsbygden medförde 1863 års förslag någon större mildring av rösträttsvillkoren endast när det gällde arrendatorerna.⁴

Inte ens den mest optimistiska uppskattning kunde därför på denna i reformarbetet välkända statistiska grundval komma till något annat resultat än att de mindre jordbrukarna enligt 1863 års förslag skulle komma att disponera över en klar majoritet i landsbygdens väljarkår, även om 1848 års proportion av nära 90 % kunde väntas bli något minskad.⁵ Denna väljarkår tillsatte majoriteten i andra kammaren; drygt två tredjedelar av platserna.

Huruvida de mindre jordbrukarna också skulle komma att utnyttja sin makt över andra kammaren var en annan fråga. Motståndarna till 1863 års förslag framförde ofta farhågor på den punkten. Och regeringen förnekade inte att ett bonderegemente i *andra kammaren* kunde bli en följd av förslaget. Tvärtom utsades klart i förslagets motivering att »om de gamla ståndstraditionerna skulle fortfarande göra sig gällande, ett av de forna riksstånden ägde ett övervägande inflytande på valens utgång» i andra kammaren.⁶

Louis De Geer följde samma linje, när han – en enda gång – i riddarhusdebatten 1863 tog upp frågan. »Att övervikten kommer att tillhöra de jordbrukande beror därpå, att Svenska folkets modernäring är jordbruket. Men förslaget medger rösträtt för stadsfastighet för enahanda värde, som fordras å

⁴ Se därom nedan 233 f.

⁵ Böndernas andel i 1866 års landsbygdsväljarkår kom att uppgå till omkring 85 %, WALLIN 22 f. Wallin räknar med bondemajoritet i samtliga landsbygdsvalkretsar utom en, 140. Hans definition av bonde, 424, överensstämmer nära med den som här givits termen mindre jordbrukare.

⁶ K Prop 1862/63: 61, 41. THERMAENIUS, 36 f. Det bör observeras att uttalandet gällde det fall att också städernas röstberättigade lades till landsbygdens väljarkår.

jordbruksfastighet, och låter halva folkmängden i stad väga minst lika mycket som dubbla folkmängden på landet.»⁷

De Geer slog ihop större och mindre jordbrukare⁸ men förnekade inte möjligheten av ett bondregemente i andra kammaren. Han pekade i stället på den motvikt som fanns i städernas överrepresentation. Också detta drag i 1863 års förslag visar, att regeringen var väl medveten om vem som skulle få makten över landsbygdens andrakammarval. Detta gav i sin tur möjligheter att ge städerna en starkare representation än i något tidigare förslag. I 1848 års proposition utsåg städerna 20 % av andra kammarens ledamöter. 1863 års förslag medförde en kraftig ökning av andelen stadsrepresentanter. I 1867 års riksdag besatte städerna hela 29 %; 55 av de 190 platserna.⁹

Detta resultat överensstämde mycket illa med den huvudprincip för avvägningen mellan stad och landsbygd, som regeringen hade proklamerat i motiveringen till 1863 års förslag. Där hette det att man hade tagit förhållandena i landstingen till rättesnöre, vilket innebar att för samma folkmängdstal städerna fick välja dubbla antalet representanter mot landsbygden; representationstalen skulle vara 1/10.000 resp. 1/20.000.¹

Denna princip genomfördes endast för de sju största städerna, vars folkmängd översteg 10.000 innevånare. Deras faktiska representationstal 1867 låg i genomsnitt på 1/10.929 (folkmäng-

⁷ AB, NDA 19/3 1863, Ad 1862/63 III: 217. De Geers påpekande av det gemensamma taxeringsvärdet för stad och landsbygd är ett intressant belägg för hans fixering vid 1848 års förslag som jämförelseobjekt. Detta krävde 50 % större taxeringsvärde för rösträtt i stad. Som försvar mot farhågor för bondeövervikt var argumentet givetvis undermåligt, eftersom en ökning av antalet röstberättigade i städerna inte medförde någon ökning av antalet riksdagsmän (som bestämdes av folkmängden).

⁸ Här erinras om att proportionen dem emellan enligt *Tabellariskt sammandrag* var 1 : 31.

⁹ Städernas andel av folkmängden ökade mellan 1845 och 1865 endast från 10 till 12 %.

¹ K Prop 1862/63: 61, 41, § 13.

den 31/12 1865). För landsbygdens del hade regeringen där-
emot valt att tillämpa principen på ett sätt, som innebar en
sänkning av representationstalet. I stället för att utse en riks-
dagsman pr 20.000 invånare fick varje landsbygdsvalkrets –
domsagan – nöja sig med att välja en riksdagsman till dess folk-
mängden översteg 40.000 invånare, då domsagan delades i två
valkretsar. Denna konstruktion medförde att det faktiska re-
presentationstalet vid 1866 års val blev 1/27.000 invånare,
en principiell underrepresentation för landsbygden med 46 plat-
ser i mandat räknat.

Samtidigt hade de 79 städer med egen jurisdiktion, som inte
nådde upp till en folkmängd av 10.000 invånare, av regeringen
i 1863 års förslag tillförsäkrats möjligheter till en betydande
överrepresentation. Detta skedde utan någon som helst motive-
ring i ett stadgande, som bestämde att sådana städer skulle in-
delas i valkretsar med minst 6.000 och högst 12.000 invånare.²
Denna bestämmelse gav regeringen, som hade att första gången
fastställa valkretsindelningen, vidsträckt frihet i tillämpningen.
Denna frihet utnyttjades till sin yttersta gräns för att favorisera
småstäderna. I stället för att i enlighet med huvudprincipen
sträva efter ett representationstal för dessa valkretsar som när-
made sig 1/10.000, lyckades regeringen inte utan virtuositet
pressa ned det till 1/7.556 invånare.³ Det betydde att småstä-

² Folkmängdsprincipen som enda grund för representationens storlek beteck-
nade en förändring jämfört med 1848 års förslag. Siffran 6.000 möter dock i
detta som den lägsta folkmängd, för vilken städerna i ett län tillerkändes full
representationsrätt i valnämnderna till första kammaren, K Skr 1847/48: 83 § 47.

³ Städernas överrepresentation ökades successivt i regeringens planering. I det
för övrigt okända valkretsförslag som sommaren 1862 kommenterades av rådmän
A. W. Björck (jfr nedan 223) framgår av hans svar att den största stadsval-
kretsen utsåg 24 elektorer. I det förslag som överlämnades till KU 1863 utsåg den
största valkretsen (Halmstad m.fl.) emellertid bara 23 elektorer. I detta prelimi-
nära förslag hade städerna fått 50 av AKs 181 platser, eller 27,6 %. I den slutliga
valkretsindelningen hade denna andel ökats till 28,9 % (SFS 1866: 31). Den
under mellantiden ökade folkmängden hade givit regeringen ytterligare möjlig-
heter att öka antalet stadsrepresentanter, vilket emellertid förutsatte en ganska

derna faktiska representationstal 1867 kom att förhålla sig till landsbygdens som 3 1/2 : 1 i stället för huvudprincipens 2 : 1.

Den bristande överensstämmelsen mellan valkretsindelningens principiella och praktiska utformning i 1863 års förslag ger underlag för slutsatser rörande regeringens avsikter. Landstingsförordningens prejudikat i fråga om städernas överrepresentation skulle strikt tillämpat ha givit städerna en dryg femtedel av platserna i 1867 års andra kammare. Regeringen var emellertid uppenbart angelägen om att göra denna andel större, vilket också skedde, delvis genom regeringens rätt att första gången fastställa valkretsindelningen.⁴ Av städerna tillerkändes i överensstämmelse med förhållandena under ståndstiden de mindre städerna en kraftigare överrepresentation än de större.⁵ Trots att regeringen inte gjorde någon hemlighet av de prak-

kraftig ommöblering i valkretsarnas sammansättning. Att en sådan företogs dokumenterats ytterligare regeringens avsikt att ge städerna största möjliga överrepresentation inom ramen för grundlagens stadganden. WALLIN anser däremot att regeringens strävan när det gällde storleken av städernas riksdagskontingent var att anknyta till ståndstidens praxis, 57.

⁴ Den här givna analysen överensstämmer väsentligen med THERMAENIUS, 35 ff. WALLIN har däremot i sin undersökning av valkretsfrågan, 54 ff, förbisett den politiska aspekten på bestämmelsernas tillkomst. Han framställer indelningen i 1866 års riksdagsordning som ett försök att utjämna ståndstidens skillnader i representationstal, som 1865 var 4 : 1. 1866 blev den genomsnittligt 3 : 1. Detta skulle alltså beteckna en relativ förstärkning för landsbygden, även om De Geer bara till hälften hade genomfört sina intentioner. Emellertid är en jämförelse med ståndstiden meningslös. Representationstalen i borgar- och bondestånden kunde stå i vilket förhållande som helst till varandra utan att detta rubbade maktbalansen mellan de skilda stånden. 1867 sammanträdde däremot stads- och landsbygdsrepresentanter i en kammare. WALLINS iakttagelse, 65, att De Geer hade öppnat möjligheter till framtida majoritetsförtryck är i och för sig riktigt. I fortsättningen hade andra kammaren själv att vart tionde år reglera valkretsindelningen. Detta skedde 1876 och 1886 mot stadsrepresentanternas protester på ett sätt, som allt mer förverkligade riksdagsordningens principer (61, 64). Men man får inte förbise det grundläggande faktum att det var regeringen, som 1866 utövade ett långt större våld på principerna, och det på ett sätt som ingalunda vittnar om någon tilltro till »intressenas harmoni» (cit. 65).

⁵ WALLIN 55 ff.

tiska konsekvenserna, uteblev emellertid kritiken från det håll, där man främst kunnat vänta sig sådan, nämligen bondeståndet.⁶ Det nöjde sig med majoriteten i andra kammaren.

För valbarhet till första kammaren krävdes enligt 1863 års förslag ett treårigt innehav av fastighet värderad till minst 80.000 rdr eller inkomst av 4.000 rdr. Valbarhetsvillkoren till första kammaren hade därmed i jämförelse med 1848 års förslag blivit ensidigt plutokratiska.⁷ Ett resultat av denna förändring var bl.a. att kåren av tänkbara förstakammarkandidater blev möjlig att ungefärligt överblicka till storlek och social sammansättning. I 1846 års representationskommittés tabeller fanns nämligen statistik över förmögna män, som uppfyllde ålderskravet, 35 år.

Georg Andrén har noterat att 1863 års förslag medförde en höjning av de ekonomiska valbarhetsvillkor, som återfanns i 1848 års förslag. Detta är riktigt ur formell synpunkt. Reellt sett måste höjningen emellertid bedömas som en *sänkning* av 1848 års gränser, eftersom hänsyn även här måste tas till den nya bevillningsförordningen 1861.⁸ Tidigare har nämnts, att höjningen av taxeringsvärdena på landsbygden kunde beräknas till 3 1/3. I städerna var förhållandena likartade. Dels hade taxeringsvärdena i motsats till landsbygden där stigit med drygt det dubbla mellan 1843 och 1861. Dels kunde man med ledning av 1860 års reformbeslut räkna med en fördubbling efter den nya bevillningsförordningen.⁹

⁶ I regeringens motivering utsades att förhållandet stad:landsbygd i andra kammaren beräknades till 50:130, K Prop 1862/63: 61, 41. Prästeståndsledamöterna i KU sökte däremot väcka borgarståndsopposition i denna fråga, se deras reservation till KU 1862/63: 7 och debatterna i anledning av detta memorial.

⁷ Enligt 1848 års förslag räckte valbarhetsvillkoren till andra kammaren för valbarhet till första, om vederbörande tidigare hade bevisat tre riksdagar eller om han valdes med 2/3 majoritet (med viss inskränkning av totalantalet), K Skr 1847/48: 83, § 31.

⁸ Vilket KU 1862/63 gjorde, 7: 11. Jfr ANDRÉN, 1937, 80.

⁹ Generalsammandrag över bevillningen. Bevillningsprocenten nedsattes i 1861 års bevillningsförordning från 1 till 1/2 promille.

Tab. 1. *Antal män över 35 år 1844 med innehav av fastighet taxerad till minst 10.000 rdr bco eller inkomst taxerad till minst 500 rdr bco.*¹

Kategori	Landsbygd		Stad		Summa
	Fastighet	Inkomst	Fastighet	Inkomst	
Adeln	655	93	110	436	1.294
Bondeståndet	292	2	4	6	304
Övriga	614	1.402	1.194	3.630	6.840
<i>Summa</i>	<i>1.561</i>	<i>1.497</i>	<i>1.308</i>	<i>4.072</i>	<i>8.438</i>
Därav i Stockholm	-	-	689	2.017	2.706

För att motsvara 1848 års siffror borde alltså taxeringsvärdet på landsbygden (1848: 32.000 rdr) i 1863 års förslag ha satts till 107.000 rdr och i stad (1848: 48.000 rdr) till 160.000 rdr. Det nya förslaget hade emellertid endast 80.000 rdr för båda kategorierna.

Betydligt svårare är det att beräkna hur mycket inkomststrecket – 4.000 rdr – skulle ha höjts för att motsvara 1848 års förslag, 2.000 rdr. Om man utgår från fastighetsvärdena och räknar med procentuellt oförändrad avkastning, blir emellertid resultatet även här en sänkning av 1848 års streck.

Något försök att beräkna förändringarna sedan 1840-talet i fråga om inkomst av lön, rörelse och kapital skall här inte göras. Förändringarna synes ha varit för mångskiftande för att statistiken från 1844 skulle kunna läggas till grund för en detaljerad prognos över kandidat kåren till 1867 års första kammare. Statistiken var däremot användbar för att uppskatta storleksordningen hos denna kandidatkår. Om man gjorde en optimistisk skattning av den nominella välståndsutvecklingen sedan 1844 och antog att inkomst- och fastighetstaxeringsvärdena drygt 5-dubblats, kunde man ur representationskommitténs Generalsammandrag lätt summera antalet av valbara till första kammaren enligt 1863 års förslag. Resultatet redovisas i tab. 1.

¹ Källa: *Generalsammandrag*, tab. A 6, B 5.

Enligt denna optimistiska uppskattning skulle alltså antalet valbara personer till första kammaren efter 1862 års taxering komma att utgöras av ungefär 8.500 personer. I realiteten blev antalet lägre.² Men även om man accepterar en förhandsprognos av 8.500 personer når antalet ändå inte upp till mer än 3 1/2 % av andra kammarens väljarkår 1866. Det är mot den bakgrunden man ska se orden i 1863 års proposition om att majoriteten av de politiskt röstberättigade vid valet av förstakammarledamöter hade inskränkts till »dem som icke uteslutande representera denna majoritets egna intressen». De få procent, som kunde väljas till första kammaren, kunde inte räknas till majoriteten utan utgjorde ett utpräglat ekonomiskt överskikt av andra kammarens valmanskår. För att fastställa detta i förväg fordrades inga djupgående undersökningar.³

Det har nyligen hävdats, att den nya tvåkammarriksdagen inte utmärktes av »samma grad av extremt bristande representativitet som ståndsrepresentationen, inom vilken adeln och prästerna endast företrädde 0,7 % av folket».⁴ Om man med »företräder» menar monopol på valbarhet är detta påstående helt missvisande. Med siffran 8.500 för de valbara till 1866 års första kammare utgjorde detta antal endast 0,2 % av folket.

I själva verket kunde man förutsäga att första kammaren skulle få en ännu mer exklusiv sammansättning än vad antalet valbara gav vid handen. Framför allt därför att ytterligare ett,

² En inventering av förstakammarkandidater grundad på 1869 års taxeringslängder gav ett antal på ca 6.000 kandidater, Sveriges Landstings Tidskrift, 1871, VI f, Bihang, WALLIN 382. Siffrorna måste dock försees med en tämligen vid osäkerhetsmarginal (för höga: av andra skäl icke valbara kan ha upptagits, dubbelföring förekommer; för låga: på flera kommuner spridd valbarhetskvalifikation kan ha förbisetts, del i samfärdig egendom redovisas inte).

³ Reformmotståndaren R. Klinckowström levererade på grundval av *General-sammandraget* i 1865 års riddarhusdebatt en försiktigare beräkning av antalet valbara till första kammaren, som han uppskattade till 2 056, R 652, RA. Finansminister Gripenstedt, som tog upp Klinckowströms inlägg till utförligt bemötande, vidrörde inte denna fråga.

⁴ NYMAN, 1966, 26.

maskerat, ekonomiskt valbarhetsvillkor fanns stadgat i 1863 års förslag i form av *arvodeslöshet* för första kammarens ledamöter.⁵ Att bedöma de praktiska verkningarna av detta krav siffermässigt är inte möjligt men man kan konstatera att arvodeslösheten efter reformens genomförande bedömdes som mer avgörande för karaktärsskillnaden mellan kamrarna än förmögenhetsvillkoren.⁶ En undersökning av 1867 års förstakammarledamöters taxeringsvärden 1868–69 jävar inte omdömet. Sålunda har inte mindre än 3/4 av ledamöterna taxerats för ett innehav av fastighet eller inkomst som med det dubbla eller mer översteg riksdagsordningens minimivillkor. Inte mindre än hälften av riksdagsmännen skulle ha uppfyllt tredubbla kvalifikationer.⁷

Konsekvenserna av arvodeslösheten kunde liksom förmögenhetsvillkoren bedömas som mest gynnsamma för adeln, för byråkratin och för personer i eller nära riksdagsorten Stockholm (jfr tab. 1). Ridderskapet och adeln var det enda av riksstånden vars ledamöter inte arvoderats; ämbetsmän kunde delta i riksdagsarbetet med litet eller intet löneavdrag; stockholmsborna drabbades minst av arvodeslöshet. Alla dessa tre kategorier fick en stark representation i 1867 års första kammare.⁸

⁵ Dessutom krävdes liksom i 1848 års förslag ett *treårigt* innehav av förmögenhetskvalifikationen. I 1848 års förslag arvoderades däremot även förstakammarledamöter (§ 157).

⁶ 1873 KU 9: 4, AK III: 152 (Ehrenborg). S. WALLENGREN: Förstakammarfrågan inför svenska riksdagen efter 1866, 1916, 47.

⁷ Undersökningen har grundats på sammanställningarna i Sveriges Landstings Tidskrift 1870 och 1871, vilka ger minimivärden. Två av de 125 ledamöterna (S. E. v. Hofsten och C. G. Lagercrantz) hade avlidit och återfinns inte i förteckningen, vilket gäller ytterligare 8 ledamöter (Arrhenius, Bruswitz, G. Ekman, Heijkensköld, Rettig, Selggren, Staël v. Holstein, Thorburn). 93 av återstoden uppfyllde dubbla kvalifikationer, 64 tredubbla (fastighet och inkomst har räknats separat).

⁸ Ämbetsmännens löneavdrag: P. HULTQVIST: Riksdagsopinionen mot ämbetsmannaintressena, 1954, 100 ff. FKs sammansättning: I. N. SANDSTRÖM: Första kammaren 1870–1930, Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning, 1936, 104, L. SKÖLD & A. HALVARSON: Riksdagens sociala sammansättning under hundra år, Samhälle och riksdag, I, 1966, 400 f.

Tidigare forsknings tal om centrala felbedömningar hos De Geer i fråga om representationsreformens verkningar har kunnat avvisas. En analys, som grundar sig på förutsättningen att samtidens politiker var medvetna om de avsedda följderna av en genomgripande taxeringsreform och förtrogna med centrala aktstycken i den föregående reformdiskussionen, har dessutom visat att man lätt kunnat förutse de mindre jordbrukarnas dominans i andra kammarens väljarkår och den socio-ekonomiskt exklusiva sammansättningen av första kammaren. De av regeringen officiellt uttryckta ståndpunkterna har inte stått i strid med denna uppfattning, men är givetvis dåliga förstahandskällor för ett studium av dess avsikter.⁹ Ett bättre material för den fortsatta undersökningen står dock till buds i form av ett relativt rikligt antal bevarade aktstycken, som tillkommit i samband med utarbetandet av 1863 års förslag. Huvuddelen av detta material har tidigare utnyttjats främst och systematiskt av Georg Andrén. Det finns dock anledning att ta upp förarbetena från 1862 till förnyad granskning.

3

Kvarlevorna från förarbetena till 1863 års representationsförslag kan uppdelas i två grupper: lagtextförslag och kommentarer till dessa förslag. Materialet är odaterat, vilket gör det till ett problem att fastställa tidsföljden mellan dessa dokument, som här kortfattat ska presenteras.¹

Lagtextförslag. I ett exemplar av 1848 års reformproposition har Louis De Geer gjort egenhändiga marginalanteckningar

⁹ Mest avvikande när det gäller frågan om första kammarens utseende (som i likhet med vad gällde andra kammaren endast föranledde sparsamma kommentarer från regeringen), är De Geers bedömning av de ekonomiska valbarhetskvalifikationerna som »måttliga», [DE GEER], 59. Yttrandet fälldes i en artikel, där han försvarade regeringsförslaget mot anklagelser för plutokrati.

¹ För det följande jfr ANDRÉN 1933 och 1937.

m.m., som visar, att han tagit propositionen till utgångspunkt för det nya förslaget. Man kan med ledning av anteckningarna se hur han har tänkt sig detta förslag omformat men endast i vissa stycken. Dessutom är det möjligt att anteckningarna har tillkommit vid olika tidpunkter.²

Närmare riktlinjer för reformen, vilka dock inte heller är fullständiga, återfinns i fem bevarade handskrivna »Representations Förslag». I fortsättningen benämns de *Grunder* i enlighet med De Geers terminologi, och differentieras enligt Andréns terminologi med bokstavs-beteckningarna A–D. Grunder A och D är skrivna med expeditionschefens i justitiedepartementet, Arendt Dreijers hand, B och C med De Geers.³ I Grunder B–D har ändringar införts med samma handstil som i urversionen. Som Grunder E benämns här en avskrift av justitierådet Edvard Carleson, som har uppspårats av Stig Ekman.⁴

Konceptet till den slutliga versionen av 1863 års proposition har skrivits av Dreijer (och benämns här Dreijers koncept). Det har framkommit efter talrika ändringar och tillägg till en underliggande äldre version. I vissa delar kan man emellertid fastställa, att denna äldre version inte kan vara den första versionen av Dreijers koncept.⁵

Slutligen är bland lagtextförslagen att nämna tre versioner av ett alternativt förslag till punkten 6 i Grunder, som rör röstberäkningen vid andrakammarval. En av dessa versioner, det

² Exemplet i De Geers samling, dossier 4 (förkortas i fortsättningen DGs saml), RA. Samtryckt med propositionen är *Tabellariskt sammandrag*. Detta uppskurna exemplar har dock inte varit föremål för De Geers uppmärksamhet.

³ Alla i DGs saml, RA. De har där beteckningarna »Litt C» (Grunder A), »Version af litt C» (B), »Litt K» (C), »Representationsförslag troligen hösten 1862» (D). DE GEER, I, 1892, 232, 234 ff, ANDRÉN 1937, 32.

⁴ F 861, UUB, EKMAN 63 not 7.

⁵ DGs saml, RA. Bl.a. kan nämnas att fyra sidor numrerade 2–5 (varav två är omnumrerade) i det bevarade konceptet ligger som nr 3, 5, 6 och 8.

till kungen överlämnade originalet, har inte varit tillgängligt för äldre forskning.⁶

Skriftliga kommentarer har bevarats dels i form av marginalanteckningar till Grunder A av kungen, till Grunder C av Baltzar J. von Platen samt till Grunder E av Carleson.⁷ Fristående aktstycken utgörs av kungens två serier Anmärkningar (I och II) med ett mellanliggande, omfångsrikt Svar av De Geer. Svaret föreligger i två versioner, varav det till kungen överlämnade originalet inte varit tillgängligt för tidigare forskning.⁸ Dessutom har De Geer sparat kommentarer till Grunder i form av promemorior författade av borgarståndspolitikerna A. W. Björck och Richard Carlén samt av adelspolitikern Gösta Posse.⁹

Huvudparten av detta material har tidigare behandlats av Georg Andrén i undersökningar 1933 och 1937, till vilka generellt hänvisas. Två grundläggande skillnader i Andrén's och min lösning av de kronologiska problemen måste emellertid här markeras. För det första ser Andrén i Grunder A–D *fyra* på varandra följande versioner, medan det i själva verket inte går att konstatera mer än *två* versioner, den ena omfattande Grunder A–B, den andra omfattande Grunder C–D samt Grunder E, som inte har varit bekant för Andrén. Denne, som av utrymmesskäl inte har kunnat prestera någon bevisning för sin kronologi, synes i sin datering utgå från Grundernas ver-

⁶ Carl XV:s arkiv, vol 13, BFA, jfr ANDRÉN 1933, 165 not 1. Originalen visar att versionerna i DGs saml, RA, inte är förstudier, vilket De Geer senare har trott, utan tvärtom senare omarbetningar av det till kungen överlämnade förslaget. DE GEER, I, 1892, 235. Jfr nedan 231.

⁷ Att det är v. Platen som vid p 3 frågat om FK-suppleanter skulle undergå nytt val framgår otvetydigt vid en jämförelse med handstilen i B. J. v. Platen t R. F. v. Kraemer 4/5 1852, X 270 aa: 4, UUB.

⁸ Carl XV:s arkiv, vol 13, BFA. Anmärkningar I-II och koncept till Svar i DGs saml, RA. Konceptet och originalet visar många, mestadels stilistiska olikheter, jfr nedan 227, 231.

⁹ DGs saml, RA.

sioner *efter* de införda ändringarna. Detta är inte hållbart bl.a. av det skälet att ändringarna måste ha införts vid en eller flera tidpunkter senare än tillkomsten av urversionen. Om man ser enbart till urversionen försvinner alla väsentliga skillnader inom de två grupperna. De få som återstår är endast stilistiska och förklaras av att versionerna är avskrifter från en gemensam förlaga.

När det däremot gäller kommentarerna till lagtextförslagen har Andrén i efterföljd av De Geers memoarer i regel behandlat dem som samtidiga utan att ta hänsyn till vilken version av lagtexten de utgör kommentar till. Av skäl som kommer att visa sig, är det nödvändigt, och också möjligt att differentiera yttrandena tidsmässigt.

Förarbetenas absoluta kronologi är svårare att fastställa än den relativa. Ett säkert datum kan dock numera ges för Gösta Posse's promemoria, som överlämnades med ett handbrev daterat 17/9 1862.¹ Denna datering bidrar till att säkerställa en ny bild av utvecklingen av förhandlingarna mellan kungen och hans justitiestatsminister. Den Posse tillställda versionen av Grunder måste nämligen ha varit senare än Grunder C–E. Hans yttrande förutsätter som självklart att förslaget upptar strecken 1.000 rdr taxeringsvärde för AK-rösträtt på landsbygden samt 100.000 rdr för FK-valbarhet. Dessa bestämmelser har införts i Grunder C–E, men endast som marginalalternativ. Huvudtextens stadganden berörs emellertid inte av Posse, vars version här benämns Grunder Y.²

Louis De Geer och med honom tidigare forskning har utgått från att kungens Anmärkningar I och De Geers Svar på dessa hänför sig till Grunder A, vilken ju är försedd med kung-

¹ G. Posse t L. De Geer, De Geers saml, Hanaskog. Brevet först uppmärksammat av EKMAN 63 not 7.

² Jfr ANDRÉN 1937, 82.

ens marginalanteckningar.³ Även i detta fall har emellertid de bevarade reformdokumenten varit till men för De Geers minne (jfr ovan sid. 218 not 8). Kungens Anmärkningar och De Geers Svar avser i stället en förlorad version av Grunder som är äldre och troligen kortare än Grunder A eller någon av de övriga bevarade versionerna.⁴

Denna äldre version, här kallad Grunder X, har inte på särskilt många punkter avvikit från Grunder A, vilket framgår av den fylliga framställningen i Anmärkningar och Svar. Men den är intressant, därför att den vittnar om ytterligare en förhandlingsomgång mellan kungen och De Geer. Därmed blir det också omöjligt att upprätthålla De Geers påstående, att Grunder A överlämnades till kungen som ett första utspel i representationsfrågan »hösten 1862», efter det att kungen i ett brev av den 10 aug. hade tillbakavisat De Geers avgångshot.⁵

Kungen vistades nämligen från den 12 juli 1862 på resande fot i Skåne, Danmark och Norge, och återkom inte till huvudstaden förrän den 14 september. Vid det laget har den av Posse lästa, sena versionen av Grunder förelegat. En diskussion med kungen efter den 10 augusti med Grunder X som första utspel följt av Anmärkningar I, Svar, Anmärkningar II, Grunder A–

³ DE GEER, I, 1892, 235, L. KIHLEBERG: Den svenska ministären, 1922, 112 not 3, ANDRÉN 1937, 32.

⁴ Äldre: De Geer utgår (Svar p 5) från en mandattid i FK på 9 år som han vill förlänga till 10. Grunder A har 10 år. – De Geer anger (Svar p 12) att definitionen på frågor som inte kan förfalla är hämtad från 1848 års förslag. Grunder A saknar definition. – De Geer (Svar p 13) alluderar på en tid för statsregleringen längre än ett år. Grunder A saknar stadgande om statsregleringstid (däremot kräver kungen i marginalanm. till Grunder A »Statsreglering för flera år»). – Äldre och kortare: Kungen hävdar i anm t p 16 att riksdag bör kunna prorogeras. Grunder A, p 16, handlar om utskottens val av ordförande och kansli. Anmärkningen hör hemma vid den punkt som i Grunder A bär nr 18. – En mängd skäl, som här inte behöver redovisas, gör det omöjligt att kungens anmärkningar i stället skulle avse en senare version än Grunder A.

⁵ Påståendet i De Geers »Anteckningar om Representationsförändringen, gjorda år 1881», DGs saml, RA. Det är struket i Minnen men dispositionen av stoffet gör intrycket likartat, I, 1892, 227, 234. Denna kronologi hos EKMAN 61.

B, Grunder C–E, samt den Posse tillställda versionen av Grunder (Y) kan helt enkelt inte beredas tidsmässig plats, även om man förutsätter en oavbruten brevväxling mellan kontrahenterna i denna Haupt- und Staatsaktion. Postgången mellan Sverige och Norge tog vid denna tid fyra dagar i anspråk.⁶

Dessutom förelåg som Stig Ekman visat en version av Grunder redan den 11/7 1862, då De Geer tillställde professor F. F. Carlson ett exemplar för yttrande. Det är inte troligt att De Geer har påbörjat konsultationer utanför statsråds-kretsen innan han diskuterat sina Grunder med kungen.⁷

Alla indicier pekar i stället på att de första förhandlingsomgångarna mellan De Geer och kungen har ägt rum redan i april–juni 1862. En tillförlitlig uppgift om att ett De Geerskt förslag existerat eller varit under utarbetande föreligger redan i ett brev från förste statsrådet F. Stang i Kristiania till statsminister G. Sibbern i Stockholm den 7 april 1862. I detta svar på ett förlorat brev från Sibbern skriver Stang: »Deres Excellences Bemærkning om det De Geerske Forslag til Representations-Ordning for Sverrig har jeg gennemlæst med megen Interesse.»⁸ Nästa hållpunkt ger en notis i akademiledamoten B. v. Beskows almanacka. Under den 4 juni återger han ett samtal med kungen, som dels hade förklarat sig positiv till årliga riksdagar, dels sagt att flera av statsråden ville gå för långt i fråga om representationsreformen.⁹ Uttalandena visar att diskussionerna om reformförslaget redan hade inletts och antyder att kungen hade släppt det motstånd mot årliga riksdagar, som han redovisat i Anmärkningar I, men som inte återkommer i Anmärkningar II eller i marginalanteckningarna till Grunder A.¹

⁶ Frederik Stang og Georg Sibbern. Den politiske korrespondanse ... 1862–1871, I, 1956, 10, 20, 22, 31, 33, 35 och flerstädes, sskt 125 (transporttiden nu 3 1/2 i stället för 4 dagar, 24/11).

⁷ Brev i Carlsons saml, RA, EKMAN 61. Jfr nedan 222.

⁸ Den politiske korrespondanse ... I, 78.

⁹ I b 26, KB.

Om innehållet i den version av Grunder, som F. F. Carlson mottog i juli 1862 upplyser ett brev från denne till biskop A. F. Beckman av den 25 juli.² Enligt Carlson hade De Geer tyckts vara villig att ändra i förslaget och införa protestantisk trosbekännelse som valbarhetsvillkor. Detta villkor saknas i alla bevarade versioner av Grunder men återfinns i Dreijers koncept (§ 26). Detta tyder på att Carlson fått sig tillsänd en sen version av Grunder. Att Grunder C–E ska tidfästas så tidigt som till första hälften av juli bestyrks av att en marginalanteckning i Grunder C gjorts av den nyutnämnde sjöförsvarsministern Baltzar J. von Platen.³

Kungens brev till Louis De Geer av den 10/8 1862 måste därför placeras på ett relativt sent stadium *efter* de inledande, kärva förhandlingsomgångarna med De Geer. Brevets optimistiska tongångar ger därmed ny belysning åt kungens politiska sangvinism.⁴

En schematisk översikt av de kända förarbetena till 1863 års förslag ges i figur 1. Medan den relativa kronologin mellan färsorna kan säkert fastställas, gäller att den absoluta kronologin måste betraktas som huvudsakligen hypotetisk.

¹ Man observerar att kungen till v. Beskow använde samma argument för årliga riksdagar som De Geer i sitt Svar.

² Beckmans saml, UUB.

³ B. J. v. Platen togs säkerligen in i konseljen också som en förstärkning i representationsfrågan, där han var specialist och kunde väntas gå på regeringens linje, AB 15/7 1862, jfr ERMAN 67 f. Han erbjöds bli statsråd i början av juni 1862 och utnämndes den 15 juli, L. Manderström t H. Hamilton 29/5, 5–6/6 1862, F 860 i, UUB.

⁴ Brevet från Kristiania i DGs saml, RA: »Jag erhöi ditt brev på Bäckaskog men det satte mig myror i huvudet. Men när jag tänkte närmare på saken så reder sig allt tyckte mig. Jag är vad jag förr sagt dig övertygad om en representations förändrings nödvändighet och denna ej baserad på stånd. Kunna vi alla överenskomma om ett förslag (och varföre icke detta) så bör därmed vara en given sak att det skall framläggas. Jag skall gå i eftergifter så långt jag kan. Men vill även å andra sidan se en sådan. Utan Kungen går ingen. Detta får, detta måste de liberala begripa» osv. Jfr ERMAN 61 f.

Fig. 1. 1862 års förarbeten till 1866 års riksdagsordning.

Parentes utmärker förlorade källor. Sidoordning markerar att inbördes kronologi inte kan säkert fastställas.⁵ Brevmaterial har ej redovisats.

FAS 1 före juli	(Grunder X) Carl XV:s Anmärkningar I De Geers Svar och Alternativförslag, koncept och original Carl XV:s Anmärkningar II			De Geers omarbetade Alternativ	De Geers anteckningar i 1848 års proposition
FAS 2 juli	Grunder A Carl XV:s marginalanm.			Grunder B, urversion (Förslag till valkretsindelning) Ö. P. M. av A. W. Björck Grunder B, slutversion	
FAS 3 juli-sept.	Grunder C, urversion Marginalanm. av B. J. v. Platen Grunder C, slutversion	Grunder D, urversion	Grunder E Marginalanm. av E. Carleson (Grunder Y) Anmärkningar av G. Posse 17/9		Drejers koncept till proposition, urversion (endast delvis bevarad)
FAS 4 okt.-dec.		Grunder D, slutversion Vördsam P. M. av R. Carlén			Drejers koncept, slutversion=K. Prop. 7/1 1863

⁵ Om det förlorade förslaget till valkretsindelning se ovan 210 not 3. Att Björck yttrat sig över Grunder A–B framgår entydigt av innehållet i hans anmärkningar, och av att de flesta ändringarna i urversionen av B realiserar av Björck framförda önskemål, jfr därom nedan 239. Den sena dateringen av Carléns yttrande beläggs bl.a. av att Carlén yttrar sig om den faktiska sammansättningen av »denna riksdags borgarstånd». Möjligheten av att han tillställts en version som överensstämmt med slutversionen av Grunder D har markerats i figuren.

Louis De Geers förhandlingar med Carl XV ska här inte följas i detaljer, trots att de har intresse ur flera synpunkter. Deras politiska betydelse reduceras visserligen av att det var kungen som framförde kritiken, men De Geer hade anledning att misstänka att det var en mera betydelsefull politiker ur den konservativa adelsfraktionen, som talade i kungens anmärkningar.¹

Den motsättning mellan kungen och De Geer, som här ska tas upp till behandling, gällde frågan om utformningen av rösträtten till andra kammaren. I sin julipromemoria 1861 hade De Geer skisserat en andra kammare, där valrätten och röstskalan skulle överensstämma med den skattegraderade som gällde för kommunerna.² Ett år senare hade De Geer frångått detta program. Det hette nu i stället lika rösträtt för ett mindre antal väljare. Valmanskåren skulle bestå av inkomsttagare med minst 800 rdrs årsinkomst, ägare av stadsfastighet värd minst 1.000 rdr samt besuttna ägare av i mantal satta hemman.³ Det måste starkt understrykas, att den föreslagna valmanskåren inte bara var väsentligt mindre än den kommunala.⁴ Även i

¹ Som upphovsman till kungens Anmärkningar II upplyser en blyertsanteckning, att De Geer gissat på den blivande lantmarskalken Gustaf Lagerbielke, jfr Minnen, I, 235. Av felskrivningar i Anmärkningar I-II framgår att de är kungliga avskrifter efter ett koncept. Jfr utvecklingen av den konservativa adelsfraktionens reformprogram, som i mycket överensstämde med den kungliga kritiken, G. B. NILSSON: Konservatism i förvandling, HT 1967. – Prins Oscar avfärdade kungens roll som bromsande faktor vid representationsförslagets tillkomst med kommentaren »Ah! K-!», B. v. Beskows almanacksant, 19/1 1863, I b 26, KB. Förf delar prins Oscars uppfattning av kungens politiska kapacitet.

² DE GEER, Minnen, I, 224. Tankegången är något diffust uttryckt i promemorian. Att diskussionerna med kungen 1862 gällde alternativet kommunal rösträtt och röstskala framgår emellertid klart av Anmärkningar och Svar.

³ Så enligt marginalanteckning i De Geers exemplar av 1848 års proposition, vilken i detta avseende måste anses ligga före Grunder X. Grunder A-B har samma stadgande.

⁴ Även efter den utvidgning som hade skett i det slutliga förslaget utgjorde andra kammarens valmanskår endast ungefär hälften av den kommunala, ANDRÉN, 1937, 203 ff.

bonde- och borgarståndens gamla valmanskårer medförde De Geers nya program en reduktion.

I 1810 års riksdagsordning hade *alla* ägare av i mantal satta hemman (här benämnda hemmansägare) rösträtt till bondeståndet. För valbarhet till bondeståndet fordrades däremot att hemmansägaren var *besutten*.⁵ Skillnaden var i teorien oproblematiske, eftersom det enligt lag inte fick finnas annat än besuttna hemmansägare. I praktiken hade emellertid besuttenhetskravet redan före 1810 inte kunnat upprätthållas vid hemmansklyvning.⁶

Bondeståndet hävdade, att i teori och praxis alla, även obesuttna, hemmansägare hade rösträtt.⁷ Detta synes vara oestridligt om man grundlagsenligt tolkade grundlagen efter ordalydelsen. 1848 års regeringsförslag gjorde denna åsikt till sin.⁸ På denna punkt avvek emellertid De Geer från förebilden genom att föreslå besuttenhet som rösträttsvillkor för hemmansägarna.⁹

Också borgarståndets valmanskår inskränktes genom De Geers nya program. Tidigare (från 1858) hade *alla* husägare och idkare av borgerlig näring (med undantag av vissa specificerade kategorier) varit röstberättigade. Nu ställdes också på

⁵ SFS 1860: 72, § 15. Besutten var enligt 1827 års förordning (som åter trätt i kraft 1858) ägare av hemman som födde tre arbetsföra personer, en häst eller ett par dragoxar, 2–3 kor och 5–6 får eller getter, N. WOHLIN: Den svenska jordstreckningspolitiken, 1912, 822.

⁶ WOHLIN 115 ff, 166 ff, 170 ff, 183 ff, 487.

⁷ BORELL 51, 53.

⁸ K Skr 1847/48: 83, § 8. Också enligt 1862 års kommunalstämmodförordning var *alla* hemmansägare röstberättigade, även om de inte nådde upp till det röstminimum, som gällde för andra kategorier, SFS 1862: 13, §§ 9, 58.

⁹ De Geer fick i misstänkt läglig tid stöd genom ett HD-utslag 16/9 1862, som tolkade den gamla riksdagsordningens besuttenhetskrav också som ett rösträttskrav. Målet var av sådan beskaffenhet att något ställningstagande till problemet inte var påkallat för att avgöra det aktuella ärendet, ett överklagat bondestandsval i Uppland (länsstyrelsens likalydande utslag 2/8 1862), Naumanns tidskrift 1864, 146.

dessa kategorier kravet på innehav av fastighet eller inkomst taxerad till visst värde (1.000 resp. 800 rdr). Eftersom de föreslagna strecken bibehölls i 1866 års riksdagsordning är deras reducerande effekt möjlig att undersöka och precisera. För de tre städerna Umeå, Uppsala och Vadstena har Gunnar Wallin sålunda kunnat fastställa ett bortfall i borgarståndets gamla valmanskår på 18, 19 resp. 44 %.²

I städerna mer än kompensterades detta bortfall genom att nya samhällsgrupper, främst ämbets- och tjänstemän, som uppfyllde de ekonomiska valrättsvillkoren, nu blev röstberättigade.³ Däremot gällde detta på landet endast det relativa fåtal, som uppfyllde inkomstvillkoret.⁴ Det betydde att De Geers nya program för andra kammaren på landsbygden gav en mycket markant övertikt åt de besuttna hemmansägarna.

Förändringen sedan julipromemorians kommunala rösträttsprogram till full jämlikhet i röstvärde hade i De Geers nya program 1862 kopplats med ett stort antidemokratiskt steg i fråga om innehav av rösträtt.⁵ Bondedominansen i andra kammarens landsbygdsdel hade dessutom blivit mera markerad.

¹ SFS 1860: 72, § 14.

² Siffrorna framräknade ur av WALLIN, 19, meddelade procenttal. I 1862 års stadskommunala förordning hade ett fastighetsstreck på 2.000 rdr införts, som tidigare hade saknats, SFS 1857: 61, 1862: 14, § 12. Regeringen hänvisade i reformpropositionen till detta stadgande, K Prop 1862/63: 61, 42. I kommunalförordningen för Stockholm saknades även i fortsättningen fastighetsstreck, SFS 1862: 33, § 12. F. LAGERROTH: Mantal och fyrk, StvT 1928, 21. – I fråga om inkomststrecket hävdade regeringen med hänvisning till de tidigare minimiavgifterna för inkomstbevällningen, att ingen förut röstberättigad borgare skulle uteslutas, K Prop 1862/63: 61, 42. Minimavgifterna hade emellertid avskaffats i 1861 års bevillningsförordning bl.a. med motiveringen att de drabbade fattiga näringsidkare alltför hårt, bevillningskommitténs betänkande, 74, 81.

³ WALLIN 16 ff.

⁴ WALLIN, 22 f, uppskattar deras antal 1866 till drygt 10.000, medan antalet hemmansägare med 1 000 rdrs taxeringsvärde, vilket kan anses motsvara besuttenhetskravet, uppgick till ca 155.000.

⁵ Termen demokratisk används här som beteckning på en åtgärd som ökar antalet röstberättigade eller valbara.

Förändringen i fråga om röstskalan från kommunal till engradig utsattes för kritik av kungen och hans män i den första serien Anmärkningar. De Geers Svar ger en utförlig motive-ring för förändringen på denna punkt.⁶

De Geer vände sig i sitt Svar med teoretiska argument mot den graderade röstskalan. Även om man bara tog hänsyn till beskattningsfrågor kunde rösträttsgraderingens rättvisa anses tvetydig. Vidare hade riksdagen i olikhet med kommunerna lagstiftning som sin förnämsta verksamhet. Slutligen skulle förslaget bli alltför plutokratiskt betonat, eftersom första kam-maren ytterst utsågs med graderad röstskala. »Penningen och rikedomerna göra sig nog gällande, utan att man behöver genom lagstiftningen göra den enväldig.»⁷

De Geer anlade emellertid också en praktiskt politisk syn på frågan. Han kunde hänvisa till hur reformen av borgarståndets valordningar 1858–59 hade försvårat möjligheten att lansera en graderad skala. »Borgar Ståndet har redan väsentligen brutit med skattegrunden, men skulle ha gjort det ännu radikalare, om icke Regeringen 1858 förklarar, att den då icke ville tillåta övergång i ett steg till per capita omröstning.» De Geers fram-ställning var rättvisande.⁸ Han kunde också peka på att 1858 års reform hade medgivit varje stad rätt att själv fastställa röstskala, en rätt som måste bibehållas. Men följderna av detta prejudikat var avskräckande.

»Skulle nu kommunens skattegrund göras jämväl gällande för riksdagsmannavalen, så är det sannolikt, att den allmänna käns-

⁶ Jfr ANDRÉN 1937, 52 ff.

⁷ Svar (p 6), BFA. Den citerade meningen saknas i konceptet, RA. Detsamma gäller De Geers påpekande om att elektorerna vid landstingsval hade lika, inte graderad rösträtt som i bondestandsvalen. (Påpekandet var poänglöst, eftersom kungen i sin anmärkning hade förutsatt lika rösträtt för elektorerna.) I Självstyrelsens problematik, 1967, 38 not 5 har jag felaktigt påstått att ANDRÉN har förbisett detta uttalande, som inte finns i det av honom utnyttjade konceptet.

⁸ Förf avser att i annat sammanhang behandla regeringens politik i striden om städernas valordning 1858/59, jfr EKMAN 33 f.

lan av grundens orimlighet för dessa, skulle spränga denna grund i sin helhet och genomdriva röstning per capita jämväl inom kommunen. För att förekomma detta vore åtminstone nödvändigt medgiva förmögenheten att, om den själv vill, avstå sin övervikt åt personligheten, såsom i nu gällande grundlag för städerna är tillåtet. Såsom förut är anmärkt, har också förmögenheten i dessa begagnat sig därav. I denna riktning skulle snart både stad och land taga steget fullt ut. Men med detsamma stode man ock på en vida mera demokratisk grund, än den i förslaget antagna, vilken från rösträtt vid riksdagsmannaval utesluter en mängd, som äger rösträtt i kommunerna.»

Louis De Geer såg en anknytning till de gällande, fyra år gamla grundlagsstadgandena om borgarståndsväl med olust. Genom att behålla möjlighet för valkretsarna att övergå till lika rösträtt, och starka strävanden till en sådan övergång kunde förutses med ledning av erfarenheterna från 1858–59, utsatte man sig för risken att hamna i ett läge där andra kammarens väljarkår fick en starkt demokratiserad sammansättning och lika rösträtt utan statsmakternas kontroll och vidare medgivande.⁹

De Geers uttalanden om den graderade skalan som plutokratisk har Georg Andrén ställt i kontrast mot det bagatellisierande av röstskalans verkningar (i jämförelse med AK-census), som De Geer i andra sammanhang konsekvent har givit uttryck åt. Det förefaller som om De Geer hade talat med dubbel, taktisk tunga.¹

⁹ Jfr DE GEERS broschyr 1865, 45, där han hänvisar till valordningsstriden och påpekar, att regeringsförslaget lämnar förmögenheten en garanti för att någon ändring till dess nackdel i fråga om röstberäkningen inte kan ske utan dess eget (=första kammarens) medgivande.

¹ ANDRÉN 1933, 175 f. Det andra belägget för ANDRÉNS påstående är ett uttalande av De Geer att man inte kan upphäva skattegrunden för första kammaren utan att i viss mån förrycka principerna för kamrarnas karaktärsskillnad. Detta uttalande förliker sig emellertid mycket väl med påståendet att graderad skala med vidsträckt rösträtt ger ungefär samma resultat som lika rösträtt med census-

I själva verket existerar inte denna motsats. De Geers ovan citerade uttalanden gäller endast *principen* graderad skala. Från principen har han noga skilt de praktiska *verkningarna* av den plutokratiska principen. Det framgår av sista stycket i De Geers svarsmotivering. »Avser man förövrigt resultatet av de båda olika röstgrundernas tillämpning vid riksdagsmannaval, så blir skillnaden sannolikt vida mindre än mången föreställer sig. Eller månne icke de samhällsklasser, vilka äga övervikten i antal, då man från allt deltagande utesluter så många av de lägre beskattade, som i förslaget avses, jämväl äga övervikten i förmögenhet, helst om den högre förmögenheten motväges av så många av de lägre beskattade, som dem åt vilka kommunalförfattningarna medgiva rösträtt? Varföre då utan praktisk vinst i den nya författningen inlägga ett element, som från början gör den till föremål för allmän stormlöpning?»

De Geers tankegång är därmed fullt klar. Röstning efter graderad skala uppfattas teoretiskt med rätta som felaktig och möts med en ovilja, som riskerar resultera i en okontrollerbar demokratisering av riksdagen. Att fasthålla vid den graderade skalan är därför olämpligt, desto mer som den graderade skalan i *praktiken* inte kommer att ge en mer plutokratisk-konserverande effekt än lika rösträtt ovanför en jämfört med kommunalförordningarna hög census.

Trots det kraftiga försvaret för sitt nya AK-program gjorde emellertid De Geer upp ett alternativt förslag, som han lämnade in till kungen samtidigt med sitt Svar. Det upptog kommunala rösträttsvillkor till andra kammaren enligt kungens önskan. Genom beslut av *alla* valkretsens kommuner skulle dock övergång kunna ske till lika rösträtt. Men med detta al-

streck. De Geers uttalanden om den graderade skalan gäller nämligen inte denna som sådan utan i *jämförelse* med rösträttsvillkoren till andra kammaren. (Om hur den graderade skalan effektivt utestängde folkets mindre bemedlade majoritet från representation i landstingen se NILSSON 1964, 106, 130.)

ternativ hade De Geer sammankopplat en viktig förändring av de ekonomiska valbarhetsvillkoren till första kammaren; kraven på 80.000 rdrs fastighet eller 4.000 rdrs inkomst skulle bortfalla.²

Detta De Geers alternativ har med rätta ägnats stor uppmärksamhet av Georg Andrén, eftersom det visar att De Geer betraktat kamrarna inte som fristående helheter utan som delar i helheten riksdagen. Dess framläggande visar också otvivelaktigt att De Geer inte varit någon orubblig anhängare av den s.k. amerikanska principen. Däremot är det inte möjligt att hålla med Andrén, när han därutöver drar slutsatsen att huvudsaken för De Geer var att garantera skilda samhällselement behörigt inflytande i riksdagen. En sådan slutsats kan möjligen försvaras om man med Andrén ser förändringen i valbarhetsvillkoren till första kammaren som ett *faktiskt* quid pro quo: i och med att det konservativa elementet förstärks i andra kammaren måste det försvagas i första kammaren.³

Men utifrån den förut gjorda analysen såg De Geer införandet av graderad röstskala vid andrakammarval inte som en *faktisk* utan som en *politiskt sett* plutokratiskt-konserverande åtgärd. Den politiska eftergiften åt den konservativa sidan i andrakammarfrågan har han ansett sig böra kompensera med en motsvarande eftergift i fråga om första kammaren. Borttagandet av de ekonomiska valbarhetsvillkoren skulle däremot

² ANDRÉN 1933, 16, antar att De Geer med förmögenhetskvalifikationens bortfall endast har avsett fastighetsstrecket. Denna tolkning leder till den orimliga konsekvensen att godsägare skulle utestängas från första kammaren. Tolkningen vederläggs av De Geers egen definition av »förmögenhetskvalifikation» i Svar p 10, jfr K Prop 1862/63: 61, 44. Också ANDRÉN 1937, 136 f, synes anta att De Geer avsåg såväl fastighets- som inkomststrecket.

³ ANDRÉN 1933, 167, 169; 1937, 136 ff. Även från Andréns utgångspunkt blir emellertid slutsatsen dubiös, eftersom det ju inte bara gällde att se till att skilda element representerades utan framför allt *hur* stora möjligheter de skulle få att göra sig gällande, vilket för samma antal representanter kunde variera högst betydligt beroende på fördelningen mellan de båda likaberättigade kamrarna.

enligt De Geers resonemang dessutom innebära en *faktisk* försvagning av de konservativa garantierna.⁴

Trots detta har han varit villig att framställa ett alternativförslag. Slutsatsen blir att De Geers ledstjärna i första hand har varit att åstadkomma ett förslag, som var *genomförbart i praktisk politik*.

Man kan visserligen framställa De Geers alternativ som en eftergift för kungen eller den mäktigare konservativa adelsoppositionen bakom honom. Däremot finns det inga som helst belägg för att alternativet skulle vara ett skenförslag tillkommet endast för att behaga kungen.⁵ Dels kan man numera fastställa, att De Geer har arbetat vidare på alternativet, även efter det att han överlämnat förslaget till kungen. I de senare versionerna har han underlättat övergången från graderad till lika rösträtt genom att ge den enskilda kommunen rätt att för sin del besluta i frågan.⁶ Dels uppger Henning Hamilton, som sammanträffat med De Geer vid månadsskiftet juni-juli att justitiestatsministern då fortfarande vägde mellan två förslag, vilket inte kan syfta på något annat än de här återgivna.⁷

Inte långt efter denna tidpunkt har emellertid det slutliga avgörandet skett till förmån för De Geers först utformade förslag. I sin andra serie anmärkningar vidhöll kungen inte längre

⁴ Detta framgår av hans Svar p 10, där han i konceptet anser det äventyrligt att ersätta förmögenhetskvalifikationen med arvodeslöshet, förrän man fått visshet om att »de rika eftersträva dem». I originalet har de citerade orden utbyts mot »oaktat en stor penningupppoffring bliva eftersträvade». Däremot förklarade De Geer i en officiell artikel (Wäktaren 10/3 1864) att huvudsaken för första kammarrens välgörande inflytande var dess lika berättigande med den andra. Uppfylldes detta villkor kunde FK t.o.m. vara en fördubbling av AK, [DE GEER] 1865, 10.

⁵ Så ANDRÉN 1937, 35.

⁶ »Koncept till bil. E 5» och »Litt. E 5» i DGs saml, RA jämförda med originalet i BFA. Jfr ovan 218 not 6.

⁷ H. Hamilton t N. Tersmeden 5/7 1862, E 5207, RA. Hamilton uppgav att »man» hade varit fullt uppriktig. Om De Geers planer att träffa Hamilton se L. Manderström t H. Hamilton 23/5 1862, F 860 i, UUB.

sitt förslag om kommunal röstskala till andra kammaren. Alternativförslaget avvisade han med samma argument som De Geer. Gav man valkretsarna rätt att övergå till lika rösträtt, öppnade man lätt dörren för »intriguer och demagogische Umtrieben». Sådana hade uppstått vid reformen av borgarståndets valordningar 1858–59 och dess obehagligheter var i friskt minne.

Därmed är det sista av nedslagen av debatt kring den graderade röstskalan i det bevarade materialet redovisat.⁸ I fortsättningen stod programmet lika rösträtt med census fast. Andrén saknar därför stöd för sin tes att frågan om graderad röstskala gav upphov till de allvarligaste dissonanserna med kungen.⁹

5

Rösträttsvillkoren till andra kammaren och valbarhetsvillkoren till första kammaren skulle emellertid undergå ytterligare förändringar. De Geers nya program, sådant det redovisades i Grunder A–B mötte kritik i det äldsta av de bevarade yttrandena från politiker nedom tronen, den liberale borgarståndsledaren A. W. Björck. Han vände sig mot besuttenhetsstrecket, både därför att det inte skulle kunna tillämpas i praktiken och därför att han önskade att alla hemmansägare skulle få rösträtt. Dessutom föreslog han att även andra fastighetsägare på landsbygden skulle ges rösträtt, även om denna kunde kombineras med en relativt hög census. Björck framställde det senare

⁸ I kungens marginalanmärkingar till Grunder A (som ska hänföras till en senare tidpunkt) förekommer ingenting som kan åsyfta detta problem.

⁹ ANDRÉN 1937, 52, 55. Stöd för denna åsikt skulle kunna hämtas från Andréns undersökning 1933, där han hävdar att den graderade skalan dyker upp på nytt i Dreijers koncept, 167 f. Påståendet är emellertid ohållbart och har återtagits 1937, 54 f, där Andrén ger hypotesen ett visserligen alltför hedersamt respass. Den konservativa oppositionen vid 1865/66 års riksdag höll däremot fast vid det kommunala rösträttsprogrammet till AK, NILSSON, HT 1967.

draget som fördelaktigt för lägenhetsägare, dvs. bönder som innehade jord, avsöndrad från mantalssatta hemman.

Björck accepterade utformningen av rösträttsvillkoren för städerna. I fråga om landsbygden innebar däremot hans förslag krav på en kraftig demokratisering av väljarkåren.¹ På denna punkt som så många andra tog De Geer Björcks förslag ad notam. I nästa version av Grunder (C–E) fick alla fastighetsägare på landsbygden med 1.000 rdrs taxeringsvärde rösträtt. Frågan om de obesuttna hemmansägarna hölls däremot öppen. I huvudtexten hade De Geer accepterat Björcks förslag och gjort *alla* hemmansägare röstberättigade. Men i ett marginalalternativ ställdes även på hemmansägare kravet om 1.000 rdrs taxeringsvärde.

I Grunder Y (senast 16/9) hade avgörandet fallit till marginalalternativets förmån. Det innebar att landsbygdens valmanskår (1866) *reducerades* med omkring 20.000 hemmansägare, som inte uppfyllde kravet på 1.000 rdrs taxeringsvärde.²

Senare under året vidtogs ytterligare en intressant förändring. Rösträtt gavs även åt arrendatorer, som brukade jordbruksfastighet av minst 6.000 rdrs taxeringsvärde på minst femårigt eller livstidskontrakt. Arrendatorer hade fått rösträtt också i 1848 års förslag, men villkoren för valrätt hade där ställts betydligt högre än i 1863 års förslag.³

¹ Uppskattar man besuttenhetsstreckets effekt lika med fastighetsstrecket på 1.000 rdr kan man med ledning av WALLINS approximativa uppgifter, 22 f, taxera landsbygdens valmanskår 1866 enligt De Geers första förslag 1862 till 165.000 personer, varav 10.000 inkomsttagare. Enligt Björcks förslag tillkom ytterligare 55.000 fastighetsägare, varav 15.000 icke jordbrukande.

² Antalet enligt WALLIN 22. ANDRÉN 1937, 51 f, har inte uppmärksammat denna antidemokratiska förändring.

³ K Skr 1847/48: 83, § 8 (8.000 om kronoarrendator, 16.000 om enskild, dessutom minst 10-årigt eller livstidskontrakt). Däremot korresponderade den valda siffran 6.000 (som ursprungligen i Grunder C varit 8.000) med förhållandet mellan rösträttens *storlek* för arrendatorer och självägande bönder i 1848 års förslag (§ 18, medelvärde). Antalet arrendatorer som uppfyllde 1848 års krav kunde

Regeringens åtgärd att medge arrendatorer rösträtt har av Andrén framställts uteslutande som ett demokratiskt steg. Han har med rätta sammankopplat förändringen med Gösta Posse yttrande över Grunder Y, i vilket Posse talade för åtgärden under hänvisning till förhållandena i Edåsa. »Hur skall det gå när såsom fallet är med mig, en person rår om hela socknen?»⁴ Men den av Andrén icke citerade fortsättningen på yttrandet visar att Posse tänkte sig arrendatorernas rösträtt som ett vapen mot bonderegementet: »Mig synes som om denna omständighet borde noga betänkas, ty den kan verkligen komma att göra de självägande bönderna alldeles enrådiga.» Rösträtt åt arrendatorerna skulle alltså möjliggöra ett röststöd för t.ex. godsägaren Posse, som annars löpte risk att bli ensam röst mot hemmansägarna inte i socknen men i *valkretsen*.

Denna demokratisering ska därför ses som ytterligare en åtgärd för att minska de mindre jordbrukarnas dominans i landsbygdens AK-väljarkår. Den föranledde kritik i den fortsatta debatten av riksarkivarien J. J. Nordström i en broschyr mot 1863 års förslag. Han påpekade hur arrendatorernas valrätt vid den engelska reformen 1832 hade öppnat stort rum för jordaristokratins inverkan på valen. Reformen hade där vidtagits genom »ett i sista stunden till reformakten fogat tillägg». Den sakligt obehövligen anspelningen på reformens tillkomstsätt, som överensstämde med den svenska motsvarigheten, belägger De Geers påstående i Minnen att Nordström hört till dem som på förhand tagit del av grunderna till 1863 års förslag, och det i en version där arrendatorer hade saknat rösträtt.⁵

enligt *Generalsammandrag*, tab. A 2, A 3, beräknas till högst 1.500. Antalet röstberättigade arrendatorer 1866 uppskattas däremot av WALLIN, 23, till ca 10.000.

⁴ Posse's Anmärkningar, DG's saml, RA. ANDRÉN 1937, 51.

⁵ [J. J. NORDSTRÖM:] Bref om det från år 1863 hvilande förslag . . . af Thomas Frisk, 1865, 48. Man observere också Nordströms kritik av att inte alla hemmansägare fått behålla rösträtt, 77. DE GEER, Minnen, I, 236.

Även valbarhetsvillkoren till första kammaren förändrades i förarbetenas slutskede i samhällsbevarande riktning. Redan i Grunder C–E hade fastighetsstrecket alternativt höjts från 80.000 till 100.000 rdr, en siffra som bättre motsvarade de höga kraven i 1848 års förslag.⁶ Alternativen kvarstod i Dreijers koncept till RO. Här hade emellertid de ekonomiska valbarhetsvillkoren som sådana reducerats till marginalalternativ. Huvudtexten upptog i stället arvodeslöshet för första kammarens ledamöter.⁷

Mellan tillkomsten av Dreijers koncept och den slutliga propositionen vidtogs emellertid en genomgripande förändring, vars betydelse har understrukits av Andrén. Det antingen-eller, som tidigare varit aktuellt i första kammarens valbarhetsfråga, förvandlades till ett både-och. Arvodeslösheten *kombinerades* med höga ekonomiska valbarhetsvillkor. Därmed hade de faktiska ekonomiska valbarhetsvillkoren undergått en avsevärd skärpning.⁸

Utvecklingen av De Geers program sedan Björck hade gjort sina synpunkter gällande, gick alltså i de två berörda frågorna i klart politiskt konservativ riktning. Bondedominansen i andra kammarens landsbygdsdel hade inte försvunnit men reducerats. I första kammaren förstärktes de samhällsbevarande garantierna genom en plutokrativering av valbarhetsvillkoren. Det återstår att söka klarlägga orsakerna till dessa förändringar.

⁶ Dessutom frångick De Geer 1848 års förslag och stadgade att ledamotskapet i kammaren skulle frånträdas, om vederbörande inte längre uppfyllde förmögenhetskvalifikationerna, jfr K Skr 1847/48: 83, § 33. Jfr ovan 213.

⁷ Samtidigt kriminaliserades mottagande av arvode från kommun, Dreijers koncept § 12 (II), DGs saml, RA.

⁸ ANDRÉN 1933, 22. Skärpningen mildrades något genom att man bestämde sig för det lägre alternativet för fastighetsstreck, 80.000 rdr. Även kriminaliseringen av kommunalt penningunderstöd försvann.

6

Vid studiet av tillkomsten av 1866 års riksdagsordning har man i allmänhet koncentrerat uppmärksamheten på utformningen av rösträtts- och valbarhetsvillkoren till de båda kamrarna. Utvecklingen av dessa frågor för de skilda kamrarna har med viss rätt satts i samband med varann.¹ Det är emellertid nödvändigt att vidga perspektivet och se dessa frågor i relation till andra väsentliga problem som maktförhållandet mellan de båda kamrarna och riksdagens maktmöjligheter över huvud taget. I själva verket upptar dessa senare frågor en central plats i borgerståndsledaren A. W. Björcks yttrande över De Geers Grunder A–B.²

En kärnpunkt i De Geers förslag var från början hävdandet av kammarpariteten, av kamrarnas lika behörighet och kompetens. Detta gav första kammaren, den samhällsbevarande garantin, ett veto gentemot andra kammaren. Likställigheten säkrades på olika sätt, bl.a. genom att De Geer frångick 1848 års förslag och bibehöll den samtida föredragningen i kamrarna.³

Ett oinskränkt kammarveto medförde emellertid risken att hela riksdagsmaskineriet gick i stå. En sådan risk fanns givetvis redan i fyrståndetsriksdagen. 1810 års riksdagsordning hade förebyggt den genom de gemensamma utskottens sammanjämningsplikt och i en rad frågor, som ansågs inte kunna förfalla, genom institutet votering i förstärkt utskott. Där avgjorde ett

¹ ANDRÉN 1933, 16 f, NYMAN 1954, 141.

² ANDRÉN 1937, 38, förbigår detta avsnitt med motivering att det utgör »en utförlig, men icke fullt klar kritik av De Geers förslag rörande den gemensamma voteringen». Detta leder till en allmän nedvärdering av Björcks yttrande, 39 ff.

³ K Skr 1847/48: 83, § 113. Att denna förändring stred mot politiskt liberala önskemål framgår av den senare utvecklingen, se P. O. GRÄNSTRÖM: Om plenum plenorum, 1916, 124 (kritik i AB 1863) och KU:s utlåtande 1869: 10 med anledning av en motion av L. J. Hierta (föredragning i AK först strider mot kamrarnas likställighet, en av RO:s viktigaste grundsatser). – Den samtida behandlingen i Grunder X framgår av De Geers Svar p 15.

lika antal ledamöter från varje stånd frågorna med riksdagens rätt i gemensam votering per capita.⁴

I överensstämmelse med 1848 års förslag ersatte De Geer omröstningen i förstärkt utskott med kamrarnas gemensamma votering. Men 1848 års förslag hade låtit båda kamrarna delta i denna votering med hela antalet ledamöter, vilket gav andra kammaren en numerisk övervikt (150 mot 120). De Geer föreslog i stället i Grunder X och Grunder A–B, att de olikstora kamrarna skulle ställa upp i gemensam votering med *lika antal ledamöter*. För att åvägabringa detta skulle den för tillfället talrikare kammaren – i praktiken den andra – reduceras med ett lämpligt antal av de yngsta ledamöterna.⁵

Detta var teoretiskt sett en konsekvent tillämpning av kammarparitetens princip. I praktiken skulle den enligt De Geers bedömning ge första kammaren de bättre chanserna. Rådman A. W. Björck, som delade denna bedömning, gjorde i sin för övrigt milt formulerade kritik här en bestämd gensaga. Enda sättet att låta kamrarna delta med lika ledamotantal såg han i införandet av en vald, gemensam nämnd.⁶

Björck vände sig emellertid också mot denna lösning. Den gav nämligen för stort inflytande åt första kammaren. Han hävdade i stället »att den verkliga likställigheten i makt icke äventyras, om skiljaktiga beslut, som icke innefatta avslag eller angå beloppet av beviljade medel avgöres genom omröstning, sedan bägge kamrarna sammanträtt utan inskränkning i antalet av någondera». Andra kammarens större ledamotantal skulle neutraliseras av första kammarens större sammanhållning.

Men Björck ville också dels inskränka, dels utvidga områ-

⁴ Dessa frågor behandlas mer utförligt i exkursen nedan 258 ff.

⁵ K Skr 1847/48: 83, §§ 4, 125, 126. Att förslaget fanns redan i Grunder X visas av kungens Anmärkningar I, p 12.

⁶ De Geers Svar p 12, koncept och original. Majoriteten i den mindre och för längre tid valda kammaren kunde erfarenhetsmässigt väntas bli mera kompakt. Björcks U.P.M. i DGs saml, RA har samma motivering.

det för den gemensamma omröstningen i förhållande till stånds- tidens praxis. Sålunda borde inte omröstning komma i fråga, då det gällde frågor om anslags beviljande. Riksdagsbeslutet skulle i stället bestämmas av den kammare som beviljat det lägsta beloppet.

Däremot önskade Björck att gemensam omröstning skulle komma till stånd också i lagstiftningsfrågor, där kamrarna stannat i positiva, men skiljaktiga beslut. Om sådana frågor skulle förfalla ginge annars värdefullt arbete förlorat, »och huru oriktigt är det icke, att en lagstiftning, vars nödvändighet allmänt inses, utebliver till följd av en olika mening rörande måhända underordnade omständigheter».

Om det därutöver fanns frågor, i vilka regeringen krävde positivt besked av riksdagen utan att få något, borde regeringen göra bruk av sin upplösningrätt, som borde vara oinskränkt.

A. W. Björck hade gjort invändningar mot kamrarnas samsamsättning i De Geers förslag. Tidigare har nämnts hur han förordat en demokratisering av landsbygdsdelen av andra kammarens väljarkår, och det finns anledning att återkomma till hans förslag att sammanföra mindre städer och landsbygd till gemensamma valkretsar.⁷ Den verkligt vittgående kritiken satte han emellertid in i fråga om maktförhållandet mellan kamrarna och riksdagens möjligheter att göra sig gällande.

Även om Björck hävdade att hans önskemål om deltagandet i den gemensamma voteringen inte rubbade den faktiska maktbalansen mellan kamrarna, var det tydligt att detta i förhållande till De Geers förslag betydde en förskjutning till andra kammarens förmån. Men andra kammaren skulle få sin maktställning förstärkt inte bara genom att delta i gemensam votering med fullt ledamotantal. Den skulle också i praktiken få ett avgörande inflytande på besluten om statsutgifterna, där andra kammaren i likhet med de båda lägre stånden kunde förväntas

⁷ Ovan 232 f, nedan 244 f.

bli den mest sparsamma delen av riksdagen.⁸ Andra kammarens förrangsställning i statsregleringsfrågor önskade Björck till yttermera visso få markerad genom att dessa ärenden skulle föredras först i andra kammaren (jfr ovan 236 not 3). Gemensam omröstning i lagstiftningsfrågor skulle rimligen bidra till att öka riksdagens och särskilt andra kammarens maktställning. Ett flitigt bruk av regeringens upplösningsrätt kunde väntas medföra konsekvenser i riktning mot parlamentarism.

Kungens reaktion på De Geers förslag till Grunder hade visat starka negativa drag, som De Geer kunde attribuera till den politiskt konservativa sidan. När justitiestatsministern lämnade nästa, likartade version till A. W. Björck, mötte denna en i väsentliga punkter negativ kritik från en inflytelserik liberal politiker. Reformarbetet i representationsfrågan hade återigen visat sig som en seglats mellan Schylla och Charybdis.

Louis De Geer följde Björcks råd när det gällde andra kammarens rösträttsvillkor för landsbygden och i en rad här ej behandlade detaljspörsmål.⁹ Men Björcks program för en uppjukning av kammarpariteten var han i stort sett inte villig att realisera. Statsutgifter lades under gemensam votering men inte lagstiftningsfrågor, den samtidiga föredragningen i kamrarna bibehölls.¹

⁸ Så blev också nästan undantagslöst fallet under de närmaste decennierna efter representationsreformen, E. J:SON THULIN, Sammanjämkning och gemensam votering, Sveriges riksdag 10, 1935, 305. Om Björcks sparsamhetsprincip som StU-ledamot, se t.ex. AB 3/10 1863 (Borgareståndets koryféer).

⁹ Detta ses i flera ändringar i Grunder B, vilka sedan överfördes till huvudtexten i Grunder C-E. Detaljspörsmålen: FKs mandattid 9 år, upplösningssval för FK gäller för 9 år, valkretsindelning i stad fakultativ ej obligatorisk, motionstiden 14 dagar med rätt för remissyttranden i kammaren att medfölja till utskottet. Jfr ANDRÉN 1937, 39, 104.

¹ Om den gemensamma voteringens område se exkurs nedan 262–66. En marginalanteckning i Grunder C, p 12, med hänvisning till §§ 125 och 126 i 1848 års förslag ger vid handen att De Geer övervägt gemensam votering också i lagstiftningsfrågor, (vilket § 125 gav möjlighet till vid den tredje riksdag då en kammare hade fattat positivt beslut).

På en viktig punkt gick dock De Geer Björck till mötes. I den gemensamma voteringen skulle båda kamrarna rösta med *hela* sitt ledamotantal. Medgivandets räckvidd inskränktes emellertid genom en samtidigt vidtagen ändring i fråga om första kammarens storlek. I Grunder A–B hade stadgats ett representationstal för länen och de landstingsfria städerna av 1/40.000 invånare. Detta höjdes nu till 1/30.000. Därigenom ökades antalet mandat i första kammaren från i dåläget 96 till 119 och kammarens andel i gemensam omröstning från ca 1/3 till 2/5.²

Genom De Geers medgivande till Björck hade första kammaren i statsfinansiella frågor reducerats från 50 till 40 % av riksdagen. Denna försvagning av överhusets styrka ger en nyckel till förståelse av den fortsatta utvecklingen i rösträtts- och valbarhetsfrågorna. Inte minst för medlemmar av regeringen kunde det anses angeläget att söka motverka den konsekvens som hette ökade svårigheter att utverka anslag.

Försvagningen av första kammarens position kunde kompenseras genom ändringar i bestämmelserna rörande kamrarnas sammansättning. I fråga om andra kammarens väljarkår skedde sådana ändringar, som dels uteslöt de minsta hemmansägarna, dels inkorporerade arrendatorer, vare sig storarrendatorer eller ställda i beroende av godsägaren. Båda åtgärderna kunde anses befrämja anslagsvilligheten i andra kammaren, men bondedominansen kvarstod dock klart, även om den något reducerats. Större effekt kunde uppnås genom att första kammarens sammansättning gjordes mera exklusiv. Den reella skärpning av de ekonomiska valbarhetsvillkoren som i förarbetenas slutskede vidtogs genom kombinationen av förmögenhetskvalifikation och arvodeslöshet ökade utsikterna att första kammaren skulle kom-

² ANDRÉN 1937, 105 f, behandlar FKs storlek som en fristående detaljfråga. Att ändringen rörande gemensam votering hade påverkats av Björck har undgått honom, 141. Antalet platser i riksdagen enligt det till KU 1863 överlämnade valkretsindelingsförslaget, RB.

ma att uppvisa en majoritet, tillräckligt kompakt för att uppväga medkammarens större antal ledamöter, vilket också skedde.³

De Geers regeringskolleger har här förts fram som tänkbara pådrivare i en förhandlingssituation för vilka berättande källor saknas. Statsrådets roll för tillkomsten av 1863 års förslag kommer att diskuteras närmare i det följande. Men det finns anledning att i detta sammanhang peka på ytterligare en tänkbar, verksam politisk faktor.⁴

De lägre ståndens ja till förslaget synes ha varit en grundtanke i De Geers förberedelsearbete till reformförslaget. Bondeståndets anslutning kunde anses garanterad genom det generösa budet i andra kammaren.⁵ Borgarståndets ledamoten A. W. Björck var, såvitt nu kan fastställas, den förste riksdagspolitiker som konsulterades om det tilltänkta förslaget. De Geer gjorde honom inte särskilt stora medgivanden, men de förefaller ha varit tillräckliga för att Björck skulle ställa i utsikt sitt och därmed borgarståndets stöd för förslaget.⁶

Två stånds stöd räckte för att ett kungligt grundlagsförslag skulle kunna förklaras vilande. Men alla ståndens samtycke fordrades för att vid nästa riksdag får det upphöjt till riksdagsbeslut. Och ville man undvika ett konkurrerande förslag till regeringens eller ändringar i detta var det önskvärt att för-

³ Statistik över utfallet av gemensamma voteringar 1867–1933 i THULIN 300 ff.

⁴ Förändringarna i valbarhetsvillkoren till FK har tidigare forskning sett endast som en eftergift för kungen, NYMAN 1954, 131, möjligen också för regeringskolleger, ANDRÉN 1937, 85.

⁵ Manderströms strävan att få bondeståndet med på ett representationsförslag framgår av brev t H. Hamilton 13/11 1862, F 860 i, UUB.

⁶ Man kan nämligen inte tyda kungens ord i det tidigare anförda brevet till De Geer 10/8 1862: »och Borgare ståndets vänster må visa sig in facto på vår sida för(rän) jag skall riskera adels opposition» på annat sätt än att De Geer i sitt inledande, förkomna brev rapporterat om att stöd från Björck kunde påräknas. Om borgarståndets politiska position se nedan 247 f.

säkra sig om en majoritet redan i konstitutionsutskottet vid 1862/63 års riksdag.⁷

Av de fyra stånden var det prästeståndet som lämnades helt utan garantier för politisk återkomst i den nya riksdagen. Hopp om dess stöd kunde hysas bara om dess liberala fraktion visade sig vara i majoritet. De Geers konsultation av F. F. Carlson i juli 1862 bestyrker att regeringen inte lämnade denna möjlighet ur räkningen. När riksdagen sammanträdde i oktober 1862 visade det sig emellertid att den konservativa fraktionen hade överhand. I valen till konstitutionsutskottet i slutet av månaden insatte prästeståndet endast pålitligt konservativa politiker. Att regeringen inte längre räknade med deras medverkan framgår av att De Geer inte tillställde ärkebiskop Reuter-dahl delar av det kommande förslaget förrän så sent, att svaret inte kom till handa, förrän propositionen hunnit föredragas i konseljen den 5 januari 1863.⁸

Regeringen hade efter valet av konstitutionsutskottet blivit beroende av adelns stöd. Utsikter till ett sådant stöd öppnades genom bänkmans- och elektorsvalen på riddarhuset, där den konservativa fraktionen för första gången sedan 1840/41 led nederlag mot »fusionen» av liberaler och fronderande konservativa under ledning av W. F. Tersmeden och bröderna af Ugglas.⁹

⁷ RF § 81. En grundlagsproposition blev vilande om konstitutionsutskottet tillstyrkte den, varför ståndens ställningstagande i detta fall saknade all betydelse.

⁸ Reuterdahls m.fl. Observanda är daterade 7/1 1863, DGs saml, RA. Jfr »Anteckningar om Representationsförändringen» sammastädes och Minnen, I: 236 f.

⁹ AB och NDA 20-31/10 1862, Riksdags-Revy 15 november 1862, 1862, 14 f, N. Tersmeden t N. F. Palmstierna 12/11 1862, E 5208, RA, A. W. Stiernstedt t L. F. Rääf 25/11 1862, Rääf 15, UUB, L. Manderström t H. Hamilton 28/10 1862, F 860 i, UUB. Den konservativa partitoppen var allvarligt försvagad genom C. O. Palmstiernas, G. Lagerbielkes och Henning Hamiltons inaktivitet. I de två sistnämnda fallen kunde regeringen tillskriva sig förtjänsten: Lagerbielke utnämndes till lantmarskalk och Hamilton avrättades från deltagande, se dessas brevväxling med N. Tersmeden 1862, E 5207, RA.

Adelsdelen av KU var efter utskottsvalen i en position att ställa villkor för sin anslutning till ett kungligt representationsförslag. Av dess sex ledamöter är det känt att De Geer har konsulterat två, Hans Wachtmeister och P. J. v. Ehrenheim.¹ Den senare uppger i sina minnen att han förordat arvodeslöshet (i kombination med ekonomiska valbarhetsvillkor), och att han var väl bekant med förslaget innan det förelades utskottet.² Att kombinationen av förmögenhetskvalifikation och arvodeslöshet hade en adelsvänlig tendens har tidigare påpekats.³ Det finns därför skäl att se regeringens ändring på denna punkt som en invinkning åt adelsståndet vid riksdagen.

Men med denna gir från Schylla uppstod risken att de båda lägre stånden skulle undandraga förslaget sitt stöd. På annat sätt låter sig inte tolka De Geers åtgärd att efter denna sena tidpunkt, då arvodeslösheten och förmögenhetskvalifikationerna hade kombinerats som valbarhetsvillkor till första kammaren, lämna en nu förkommen version av förslaget för yttrande till häradshövding Richard T. Carlén. Carlén var nybliven men uppmärksamman riksdagsman i borgarståndet, politiskt ansluten till den segerrika Björckska falangen och invald som ordinarie ledamot i det avgörande konstitutionsutskottet. Hans bevarade svarspromemoria är av största intresse.⁴

¹ EKMAN 63 not 7. H. Wachtmeisters minnesanteckningar, Johannishus. De övriga var T. Munck af Rosenschöld, W. F. Tersmeden, C. G. Uggla och C. G. Leijonhufvud. Ingen av dem var känd som någon mera radikal politiker. Jfr den politiskt konservativa N. Tersmeden t N. F. Palmstierna 12/11 1862, E 5208, RA: »Mången ansåg [W. F.] Tersmeden och Ehrenheim, även Uggla, så konservativa, oaktat deras kända antecedentia, och så kloka, att de aldrig skulle i Utskottet gilla ett demokratiskt representations förslag, och gävo dem därför sina röster.» Broschyren Riksdags-Revy 15 november 1862 bedömde KUs adelsrepresentanter som »män, som i allmänhet anses benägna för ett säkert, men ej brådstörtat framåtskridande», 15.

² P. EHRENHAIM: Några minnen, 1916, 76 f.

³ Ovan 215. Utrikesstatsminister Manderström förutspådde redan i januari 1863, att halva FK skulle fyllas med adelsmän, EKMAN 75.

⁴ DGs saml, RA. AB 25/10 1862 (anslutning till Björck). ANDRÉN 1937, 39 f, sätter inte in Carléns kritik i dess sammanhang.

7

I sitt tidigare nämnda brev till De Geer av den 10 aug. 1862 satte kungen vissa villkor för framläggandet av ett reformförslag. Han hävdade bl.a. att »Borgarståndets vänster må visa sig in facto på vår sida för(rän) jag skall riskera adelns opposition».¹ Detta var också vad som skedde. Enligt Aftonbladets utförliga redogörelse organiserade A. W. Björck och A. O. Wallenberg vid riksdagens början majoriteten i borgarståndet på ett program. Dess huvudpunkt var, att under förutsättning att regeringen »komme att tillmötesgå landets önskan om framläggande av ett antagligt representationsförslag, skulle de, som biträdde detta program, i allmänhet icke göra regeringen några svårigheter i anslagsväg». Emellertid borde statsutskottet ges en sådan sammansättning, att »ståndet skulle kunna för sin del göra gällande den motvikt, som representationen ägde uti folkets skattebevillningsrätt», om regeringen »icke uppfyllde vad nationen av henne väntar i avseende på reformen». Aftonbladets redovisning bestyrks helt av den, som Björck själv gav i riksdagen sedan hans fraktion vunnit en knapp seger vid utskottsvalen. Borgarståndsmajoriteten hade därmed släppt den traditionella sparsamhetsoppositionen men satt ett representationsförslag, ett antagligt förslag, som villkor.²

Frågan var om borgarståndet ansåg det ändrade förslaget antagligt. Huruvida Carlén i denna sak talade för sig själv eller för en större krets borgarståndspolitikere kan inte avgöras. Mot det nya förslaget riktade denne KU-ledamot emellertid en allvarlig kritik, som förtjänar att utförligt återges.

Liksom tidigare Björck hävdade Carlén i sin promemoria,

¹ Jfr ovan 222, 241.

² AB 25/10, Bg 1862/63 I: 33 f. EKMAN, 65, anser däremot, att Björck genom sin deklaration i ståndet offentligen band sig vid De Geers reformförslag. – Den besegrade Murénska fraktionen ansåg NDA 27/10 1862 omfatta samma program, medan AB 28/10 ansåg den för ministeriell quand même. Jfr artiklar i NDA 6, 18, 20 och 25/11, AB 18, 19/11 1862.

att de mindre städerna i andrakammarvalen borde bilda gemensamma valkretsar med omgivande landsbygd, eftersom den vidgade handels- och näringsfriheten hade gjort intressena gemensamma. Om regeringen inte ville gå in på detta förslag, vore det särdeles önskvärt, att landsbygden åtminstone fick rätt att välja representanter från städer (t.ex. lantdomare och innehavare av regala pastorat). Till skillnad från Björck framhöll Carlén de politiska konsekvenserna av dessa önskemål.

»Sker sådant, så blir efter all anledning den nedre kammaren en förbättrad upplaga av denna riksdags borgarstånd. Kvarstår åter skiljemuren, så kommer den – åtminstone i början och kanske länge nog – att visa samma fysionomi, som borgar- och bondestånden, förenade till ett stånd.

Och utan överdriven farhåga för ett 'bond-regemente', torde dock med fog kunna ifrågasättas, huruvida ej bondelementets kvantitativa överlägsenhet i ett sådant stånd kan komma att verka menlig, då man besinnar huru mycket villigare bonden låter leda sig av den halvbildade frondören och därjämte tar i betraktande, å ena sidan hans naturliga obenägenhet för även de nödigaste förändringar samt, å den andra, hans traditionella benägenhet för opposition quand même.»

Carlén gick därefter över att behandla första kammaren. Också dess konstruktion utsattes för kritik. »Om den nedre kammaren kan antagas bli en tämligen trogen kopia av borgare- (eller borgare och bonde-)ståndet, synes den övre, därest alla föreslagna restriktioner bibehållas, bli ett lika så troget avtryck av nuvarande riddarhuset, ehuru i dess bästa uppenbarelse.

Då likväl det förmedlande element, som nu förefinnes i de adliga, men till medelklassen hörande, mindre högt uppsatta ämbetsmännens och små-possessionaternas deltagande i lagstiftningen, skulle försvinna; är fara värt, att den övre kammaren blir väl mycket magnat-artad, för att kunna tillvinna sig folkets sympati . . .

Om redan nu spänningen emellan det folkliga elementet i representationen (borgare- och bonde-stånden) och det magnatartade (Adel och präster) är olidlig för det senare, huru mycket mera ohållbar måste ej magnaternas position bli, då de gå miste om den ostridiga överlägsenhet i intelligens och vana vid allmänna affärer, som nu stå till de bägge första ståndens disposition?

Vilka som kommer att segra i den strid, som otvivelaktigt genast från början uppblussar mellan de bägge kamrarna, är vid sådant förhållande icke svårt att säga . . .

Enda medlet att göra övre kammarens moraliska makt jämn-god med dess juridiska, synes vara att bygga så många bryggor som möjligt över det svalg, som söndrar den övre från den nedra kammaren. Och den första, alldeles outhärliga bryggan är: arvode även åt överhusets ledamöter. Den andra är det stadgande, att en ledamot av andra kammaren, som bevisat något visst antal riksdagar, må kunna väljas till den övre, antingen han är rik eller fattig.»³

Carléns ändringsförslag synes förutsätta att han haft kännedom om den tidigare utveckling under förarbetena, om Björcks önskemål om gemensamma valkretsar för stad och landsbygd och om arvodeslösheten som ett nytt inslag i regeringsprogrammet. Hans kritik var klar och klarsynt. Regeringsförslaget medförde risker för bondedominans i andra kammaren. Första kammaren, från vilken medelklassen var utestängd, skulle där- emot få ett starkt adelsinslag och bli ett forum för rika magnater.

Carléns yttrande rimmar illa med den vedertagna uppfattningen att borgarståndet misstog sig på verkningarna av 1866 års representationsreform. Man skulle ha förbisett att borgarståndet skulle förvandlas från ett ledande stånd i riksdagen till en relativt maktlös minoritet.

³ Också det sistnämnda förslaget anknöt till valbarhetsvilkoren i 1848 års förslag, ovan 212 not 7.

Detta var inte förhållandet med de ledande politikerna Björck och Carlén. De begärde större möjligheter till inflytande för städerna i andra kammaren genom att stadsbor skulle kunna utses av landsbygdsväljare.⁴ Carlén opponerade mot de starkt och ensidigt plutokratiskt betonade valbarhetsvillkoren till första kammaren. I detta avseende hade Björck inte haft anledning att framföra invändningar.⁵ Men han hade i stället förespråkat en reduktion av första kammarens makt till förmån för andra kammaren.

Regeringen tog emellertid ingen som helst hänsyn till den av Carlén framförda kritiken. Det är möjligen i detta sammanhang man ska se den dunkla regeringskrisen i mitten av november 1862, då planer sades vara förhanden att störta ministären De Geer till förmån för en koalition mellan konservativa adelspolitiker och liberala borgarståndspolitiker: Erik Sparre och A. W. Björck skulle vara de ledande namnen i denna kombination.⁶

Mot bakgrund av ställningen i representationsfrågan förefaller dessa planer sakligt sett inte fantastiska. Björck hade anledning att se sig om efter ett bättre representationsförslag än vad regeringen De Geer erbjöd.

Om några förhandlingar mellan Björck och Sparre verkligen har förekommit kan inte fastställas. Däremot är det klart att Björck sedan krisen dragit över förnekat allt samröre och alla möjligheter till samröre riktat mot regeringen.⁷ Och därmed hade borgarståndsliberalerna inget alternativ att satsa på annat än en opposition mot förslaget, som var meningslös, eftersom det inte fanns utsikt att få något bättre.

⁴ Detta överensstämmelse med bedömningen hos KU 1840/41, jfr däremot ANDRÉNS egen bedömning, 1937, 101 f.

⁵ Eftersom den version av Grunder han fick till påseende (A-B) bl.a. stadgade arvode för båda kamrarnas ledamöter. Jfr ANDRÉN 1937, 81 f.

⁶ EKMAN 64 ff.

⁷ EKMAN 65, jfr egna och andras kommentarer i AB 19, 21, 27/11 1862.

I det sammanhanget bör framhållas, att borgarståndsliberalerna opinionsmässigt sett hade ett dåligt utgångsläge. I den illa förberedda reformagitation som startade med bonde- och borgareståndets adresser till regeringen i oktober 1860 hade man reducerat kraven på ett reformförslag till ståndsprincipens avskaffande till förmån för samfällda val.⁸ Och i det avseendet hade regeringen gått önskemålen till mötes fullständigt, vilket framgår tydligt av en jämförelse med 1848 års förslag.⁹

Men därmed saknades plattformen för en opposition mot regeringsförslaget baserad på reformagitationen. P. O. Gränström har med rätta påpekat hur liberalerna hade givit regeringen »nära nog fullmakt in blanco; kravet i representationsfrågan på denna sida var nedpressat till ståndsindelningens slopande och samfällda val – däröver kunde all möjlig hänsyn tas till bestående ordning och konservativa ultimata».¹

Borgarståndspolitikerna tog sitt parti och valde i stället taktiken enig uppslutning kring 1863 års förslag, som inte på någon punkt fick ändras.² Ett särskilt intresse knyter sig i detta sammanhang till Björcks och Carléns försvar för regeringsförslaget i marsdebatten 1863 om konstitutionsutskottets tillstyrkande memorial. Björcks yttrande, som saknas i protokollen, kan i huvudsak rekonstrueras med hjälp av oberoende tidningsreferat i Aftonbladet (4/4) och Nya Dagligt Allehanda (A,

⁸ EKMAN 15 ff, G. B. NILSSON: Förberedelse för representationsreform, HT 1969, 318 ff, 328 ff, 331 f.

⁹ K Skr 1847/48: 83. Jfr stadgandena om rösträtts- och valbarhetsvillkor! ANDRÉN 1937, 93.

¹ GRÄNSTRÖM 124.

² Det absoluta motståndet mot ändringar från de båda lägre ståndens representanter i KU skildras drastiskt i C. H. Rundgrens Hågkomster, 5, 779 f, T 1 de, UUB. Medan Aftonbladet förklarade, att förslaget inte kunde falla, ställde emellertid De Geer förslagets slutliga öde i beroende av utfallet av de kommande landstingsvalen, NILSSON, 1967, 35. De Geers uttalande uppmärksammades av N. Tersmeden som »högst eget och lättsinnigt», N. Tersmeden t N. F. Palmstierna 4/4 1863, E 5208, RA.

13/4). Han kom bl.a. in på frågan om städernas representationsrätt, där han försvarade regeringsförslaget om skilda valkretsar för städer och landsbygd: han ansåg nu sitt eget tidigare förslag om gemensamma val för stad och landsbygd innebära en fara för att antingen landsbygdens eller städernas intresse skulle undertryckas (NDA). För övrigt vore det tydligt för envar »att ingen förändring kan ske utan eftergift å städernas sida, och det är viktigt att borgareståndet framhåller, att förslaget i detta hänseende för ingen del är behäftat med så stora brister, som reservanterna påstått» (AB).³

Richard Carlén förklarade sig ha instämt i utskottets tillstyrkande »av innersta övertygelse». Visserligen hade förslaget brister, men han instämde i yttrandet att dessa ej närmare preciserade brister ur reformvänlig synpunkt var lika många förtjänster, »ty endast därför att dessa brister finnas, är det en möjlighet att få förslaget slutligen antaget».⁴

Carlén hade avstått från att kräva ett förslag som var antagbart för borgarståndet och nöjde sig med ett, som var antagbart av regering och riksdag. Ingen kritik, endast lovord var därför i fortsättningen att vänta. Denna reformvännernas taktik prononcerades ytterligare av den taktik, som den konservativa oppositionen valde, och som noterades av Björck: »Märkvärdigt är att anmärkningarna gäller just sådana saker, som tillkommit för att vinna de båda första stånden.» (NDA). Bådadera producerade ett källmaterial ägnat att bedraga eftervärlden om hur samtida politiker i realiteten kunde bedöma representationsförslagets verkningar.⁵

³ Jfr ovan 212 not 6. Björcks inlägg saknas i R 1695, 1696, RA.

⁴ Bg 1862/63 III: 166.

⁵ Jfr däremot P. EHRENHEIM, 76, »Det märkvärdigaste i tidsriktningen på den liberala sidan var, att man på förhand beslutat sig att vara nöjd.» Om den konservativa oppositionens allt närmare anslutning till regeringsförslagets linjer under hösten 1865 se NILSSON HT 1967, sskt 466 ff.

Stig Ekman har visat, att Louis De Geers konsultationer i representationsfrågan veterligen har omfattat inte mindre än tio riksdagspolitiker.¹ Synpunkter och resultat från dessa förhandlingar är endast kända för en mindre del och detta ofullständigt. Den mest kända luckan i källmaterialet gäller dock de interna förhandlingarna inom regeringen. Att dessa har haft särskild vikt är uppenbart: i representationsfrågan »*fick ingen meningsskiljaktighet äga rum; man måste vara med eller . . . gå bort*».² Ansvar för representationsförslagets innehåll vilade därför inte på De Geer utan på hela regeringskollektivet.

Kravet på fullständig solidaritet i denna fråga förde, som Ekman har framhållit, med sig ett tvång på De Geers statsrådskolleger. Men det måste också poängteras, att detta krav å andra sidan har givit de enskilda statsråden påtryckningsmöjligheter, när det gällde förslagets utformning. Ett kompromissförslag blev resultatet, en naturlig följd av regeringens politiskt heterogena sammansättning.³ Att det inte framkom utan slitningar i statsrådet är troligt. Redan i februari 1862 fruktade Ludvig Manderström, att meningsskiljaktigheterna vid den nödvändiga reformpropositionens utarbetande skulle kunna leda till en sprängning av statsrådet. Ännu i slutet av oktober 1862 kunde den regeringen politiskt närstående tidningen Nya Dagligt Allehanda tänka sig möjligheten av att viktigare detaljbestämmelser i förslaget skulle förorsaka en sådan sprängning.⁴

Att närmare fastställa de enskilda statsrådets ståndpunkter är emellertid inte möjligt. Till en viss del kan man dock specificera programmet hos ett par ledamöter av regeringens höger-

¹ EKMAN 62 f.

² C. J. Malmsten t H. Hamilton 5/1 1863, Ur Henning Hamiltons brevsamling, II, 1914, 83, EKMAN 66, ANDRÉN 1937, 43.

³ EKMAN 66 ff.

⁴ L. Manderström t Oscar (II) 9/2 1862, BFA, NDA 27/10 1862.

flygel, Ludvig Manderström och C. J. Malmsten. I sitt ovan citerade februaribrev till prins Oscar anslöt sig utrikesstatsminister Manderström till De Geers allmänna riktlinjer för reformen: varje klass- och ståndsskillnad måste nödvändigt överges. Däremot ansåg han att ett regeringsförslag skulle »för den övre kammaren bibehålla nödvändiga konservativa elementer, och framför allt icke bortgiva ett jota av vad konungamakten genom nu gällande grundlagar har sig tillförsäkrat, och detta senare är, i min övertygelse, huvudsaken».⁵

C. J. Malmsten försvarade sig efter förslagets framläggande i ett brev till sin vän, reformförslagets fiende Henning Hamilton med att detta förslag dock var bättre än alla sina föregångare i ett avseende; »nämligen däruti, att man sökt koncentrera hela det konservativa elementet på *en* punkt».⁶

Malmsten måste syfta på första kammaren, dit även Manderström ville förlägga de konservativa garantierna. Även om man tar hänsyn till den möjliga tendensen i breven kan man ta för givet att förslaget om höga ekonomiska valbarhetsvillkor kopplade med arvodeslöshet hade försvarare i Manderström och Malmsten. Mot bakgrund av Manderströms uttalande om vikten av att bevara kungamakts prerogativ ska man också se de förändringar i denna riktning, som har vidtagits i Dreijers koncept; också de från det sena stadium, där regeringens detaljgranskning måste placeras.⁷ Sålunda bibehölls K. M:ts rätt att utse riksdagens talmän, en befogenhet, som De Geer föreslagit överförd till kamrarna. Tidigare hade De Geers förslag innehållit en bestämmelse som ställde riksdagsmän, som utnämndes till förtroendeämbetsmän, under omval. Också detta stadgande

⁵ L. Manderström t Oscar (II) 9/2 1862, BFA.

⁶ C. J. Malmsten t H. Hamilton 5/1 1863, Ur Henning Hamiltons brevsamling, II, 84, ANDRÉN 1937, 134.

⁷ L. Manderström omtalar »flitigt och allvarsamt» regeringsarbete på det tilltänkta representationsförslaget i brev t H. Hamilton 27/11 1862, F 860 i, UUB.

som kunde försvaga regeringens stöd i riksdagen hade strukits i propositionen.⁸

Reformer i liberal anda kan endast under en konservativ styrelse genomföras med hopp om framgång och bibehållande av inre lugn, hade Manderström skrivit till prins Oscar.⁹ Jag har i annat sammanhang och i anslutning till Gunnar Heckscher påpekat hur det rådde en påtaglig värdegemenskap mellan regeringen och den politiskt konservativa oppositionen i representationsfrågan. Kungamaktens ställning skulle inte försvagas och tvåkammersystemet hade givits en dualistisk utformning. Och även om riksdagens väljarbas breddades var det inte fråga om att genomföra någon demokratisering i den meningen att man beredde plats för »några lägre kategorier».¹

Men likheterna förtjänar att understrykas ytterligare. I själva verket kunde regeringsförslagets lösning av problemet riksdagens sammansättning ges en (konservativ) tolkning i intressetermer, även om dessa inte alltid överensstämde med de traditionella klassvalsstrecken. Ett konsekvent genomförande av (den liberala) personlighetsprincipen hade krävt allmänna val

⁸ Bestämmelsen om förtroendeämbetsmännen har troligen saknats i Grunder X och införts först i Grunder A–B (under det höga punktnr 19). Kungens negativa reaktion markeras av ett »nej →» i marginalen på Grunder A. – I detta sammanhang bör omnämnas en reform, som smugglades in i propositionen. Den medförde att *hela* den forna statsregleringen, nu alltså även den extraordinarie, skulle fortsätta att gälla, om riksdagen inte hade avslutat statsregleringen före sammanträdestidens slut. Att RF § 109 fick denna nya lydelse, ansåg Manderström inte vara utan vikt, L. Manderström t H. Hamilton 21/1 1863, F 860 i, UUB, men förändringen omnämndes inte med ett ord i motiveringen till propositionen. Om Carl XIV:s vilja att få igen den makt kungamakten förlorat genom uppdelandet av statsregleringen i extraordinarie och ordinarie vid 1828–30 års riksdag se EKMAN 35 (19/1 1861) och B. v. Beskows almanacksant 4/6 1862, I b 26, KB. Jfr N. HERLITZ: Riksdagens finansmakt, Sveriges riksdag 12, 1934, 280 f, 330 f.

⁹ L. Manderström t Oscar (II) 20/10 1861, BFA.

¹ NILSSON, HT 1967, 466 f. Citatet ur De Geers anförande på riddarhuset 4/12 1865.

till en kammare med hela riket som valkrets.² Även om man undantar t.ex. åldersstrecken och de av De Geer själv markerade avstegen från principen i form av kvinnors och tjänstehjorns uteslutning från rösträtt, kan man konstatera, att detta krav var långt ifrån genomfört i regeringsförslaget.³

Som utslag av en klassvalstanke kan man främst beteckna riksdagens uppdelning i två i princip likaberättigade kamrar med skilda valbarhetsvillkor. I andra kammaren betecknade uppdelningen på stads- och landsbygdsvalkretsar ett klassvalsstreck.⁴ Karaktären av klassval markerades där ytterligare av att man hade låtit städernas folkmängd väga betydligt tyngre än landsbygdens, de mindre städernas tyngre än de störres. Rösträttsstreckets i andra kammaren kunde också anses ge en effekt liknande klassvalens genom att det utestängde dem »som vanligen anses för de farliga; i främsta rummet arbetaren». Valbarhetsvillkoren till första kammaren gjorde denna till en intresserepresentation för en ny klass, »de rika».⁵

1866 års riksdagsordning kunde således ideologiskt sett tolkas som ett moderatliberalt (personlighetsprincipen försedd med inskränkningar) *eller* ett konservativt (intresse- och klassvalsprincipen) förslag. Regeringen valde den förra linjen men måste ha varit väl medveten om det senare förhållandet. Rege-

² Sådana krav framförde J. S. MILL: Om det representativa styrelsesättet, 1862, kap 7-8, sskt 145 ff.

³ Jfr De Geers inlägg i riddarhusdebatten enligt AB, NDA 5/12 1865.

⁴ Representation efter folkmängd kunde ses som ett utslag av avvägning mellan de lokala intressena, och så framställde De Geer själv saken i en artikel i PT 23/9 1865, [DE GEER] 1865, 61 »Genom kommunerna representeras bäst de skilda lokala intressena, och av alla stridiga intressen torde inga vara mera berättigade att bliva samtliga hörda.» Om denna tankes anklag i politiskt konservativa läger under 1850-talet se NILSSON, 1967, 6.

⁵ Det bör observeras att De Geer har strukit klasstermerna i de citerade koncepten och ersatt »arbetaren» med »den som icke har något annat kapital än sin fysiska arbetskraft» och »de rika» med »oaktat en stor penninguppföring». D 1104, KB (De Geers tal på Börsen 27/11 1865), Svar p 10, DGs saml RA, Carl XV:s saml, BFA.

ringens liberalism var därför inte så optimistisk, som man har varit benägen att anta.⁶ För den händelse att den förutspådda intresseharmonin skulle låta bli att infinna sig, var regeringsförslaget försett med starka garantier för de samhällsbevarande intressena.

Undersökningen har därmed bl.a. lett till en bekräftelse av Per Hultqvists hypotes. Louis De Geer kan otvivelaktigt sägas ha tagit med den handen vad han gav med den andra. Men detta gäller inte bara De Geer utan hela regeringen. Hultqvist har liksom tidigare forskning i allmänhet varit benägen att ensidigt framhäva De Geer som representationsreformens upphovsman.

Otvivelaktigt har De Geer varit den tekniske ledaren för det krävande arbetet på det nya riksdagsskicket. Men när det gäller reformens innehåll har han visat en mycket flexibel hållning. Huvudproblemet för honom har varit att åstadkomma ett förslag, som kunde ena regeringen och bli förverkligat av riksdagen. För detta ändamål har han bedrivit en vidsträckt konsultationsverksamhet och varit beredd till eftergifter åt olika håll.⁷ De Geer visade sig i denna som i andra frågor vid samma tid (ståthållarstriden, förhållandet till Danmark) mera som situationens tjänare än som dess herre.

I och för sig är detta inte ägnat att förvåna. Stig Ekman har nyligen utrett, hur Louis De Geers tidigare aktivitet i representationsfrågan hade präglats av färglöshet och i varje fall inte av någon politisk liberalism.⁸ Eftervärlden har emellertid

⁶ ANDRÉN 1937, 72 f, WALLIN 65.

⁷ Jfr ANDRÉNS påpekande 1933, 165 not 2, av hur De Geer till kungen överlämnade ett alternativförslag, vars principer han samtidigt rätt kraftigt kritiserade. De Geers uppgift att Alternativförslag och Svar avlämnades samtidigt bestyrks dock av att kungen tar upp båda i Anmärkningar II samt av att båda är skrivna med samma handstil och bläck på samma slags papper, BFA.

⁸ EKMAN 28 ff. Det förtjänar omnämnas, att det förslag till adelsval, som Carleson och De Geer utarbetade till 1856/58 års riksdag möttes av politiskt liberalt motstånd på riddarhuset och av fördömande i AB 12/10 1857 (en av den moderna aristokratiens, det uppåtsträvande junkerdömet älsklingsidéer), jfr ANDRÉN 1937, 20 f, EKMAN 34.

länge närt en annan bild av De Geer. »En typisk företrädare för den borgerligt frisinnade epokens tänkesätt av moderatliberalt kynne var De Geer orubbligt övertygad om nödvändigheten av en representationsförändring. Redan i juli 1861 förelade han konungen en promemoria i saken.»⁹ Erik Fahlbecks bild av De Geer som den djärvt initiativtagande reformatorn har skapats av De Geer själv. Hans Minnen är ett klassiskt memoarverk, men lika tendentiöst som suggestivt. Den föregående undersökningen har dessutom visat, att De Geers minnen inte alltid blivit tillförlitligare genom det samtida materialets stöd.¹

Stig Ekman har hävdats, att det var mellan augusti 1860 och nyåret 1861, som Louis De Geer radikalt förändrade sin hållning i representationsfrågan från den konservativa, partiella reformpolitiken till det politiskt liberala kravet på en total reform.² I själva verket kan denna förändring inte beläggas förrän i julipromemorian 1861. I det av Ekman citerade nyårsbrevet till Henning Hamilton omtalar De Geer endast sin farhåga att stupa på representationsfrågan utan att specificera något program. Detta uttalande behöver emellertid endast tolkas som en rimlig förmodan i ett läge, där de båda lägre stånden hade krävt ett regeringsinitiativ till nästa riksdag och en petitionsrörelse hade igångsatts. Att regeringen i en eller annan form måste ta ställning till frågan – med åtföljande politiskt risktagande – hade därmed (i oktober 1860) blivit en självklar följd.

Sitt första kända positiva program framlade inte De Geer förrän i juli 1861. Anledningen till att det skedde vid denna tid-

⁹ E. FAHLBECK: Ständsriksdagens sista skede, Sveriges riksdag 8, 1934, 420.

¹ E. THERMAENIUS: Källorna till Louis De Geers Minnen, Festskrift till Axel Brusewitz, 1941, ger memoarerna ett högt källvärde, 77. Det bör emellertid observeras att omdömet gäller endast tiden från hösten 1871, då De Geers brev till Sibbern bildar grundstommen i framställningen. Jfr L. A. NORBORG: Källorna till Sveriges historia, 1968, 224.

² EKMAN 35.

punkt är obekant. Men det är en händelse, som kanske inte bara ser ut som en tanke, att De Geer månaden förut hade återkommit från ett besök i Norge, företaget för att sondera möjligheterna att lösa den andra av de för honom aktuella centrala frågorna, unionsfrågan. I Norge fick han emellertid ett synnerligen kyligt mottagande.³

Den norska frågan hade direkt anknytning till representationsfrågan. Nationalismen i den svenska riksdagen hade under ståthållarstriden 1859/60 svallat högt i de båda högre stånden. De norska statsråden var och förblev anhängare av en svensk representationsreform. Ludvig Manderström poängterade sambandet inför prins Oscar senare under året: »Att utan en annan representation vi *aldrig* kunna närma oss till Norge synes mig påtagligt.»⁴

Om Louis De Geer var ett relativt oskrivet blad i representationsfrågan så var finansminister J. A. Gripenstedt regeringens tvivelsutan mest skrivna. Mot bakgrund av hans avgörande insatser vid förslagets genomdrivande på 1865/66 års riksdag finns det anledning att ställa frågan om hur stort inflytande han har haft på förslagets utformning.⁵ I litteraturen har med rätta påpekats förslagets anknytning till Gripenstedt genom anknytningen till 1848 års förslag, vid vars tillkomst han var en av de drivande krafterna.⁶

Material att besvara denna fråga saknas. Däremot kan man konstatera att Gripenstedt själv inte har varit angelägen att ta på sig äran av representationsförslagets tillkomst. Det framgår

³ DE GEER: *Minnen*, I, 217 ff. EKMAN 40 ff. Unionsfrågan tarvade en lösning (begärd av riksdagen), oavsett om De Geer kunde påräkna kungens stöd eller ej.

⁴ L. Manderström t Oscar (II) 30/12 1861, BFA. Den norska inställningen i representationsfrågan: EKMAN 35 f och flerstädes, Ståthållarstriden: Å. HOLMBERG: *Skandinavismen i Sverige* vid 1800-talets mitt, 1946, 328 ff, O. GASSLANDER: J. A. Gripenstedt, 1949, 265 f.

⁵ Jfr G. B. NILSSON: *Fyra dagars pinbänk*, StvT 1969, 98 ff, sskt not 66.

⁶ ANDRÉN 1933, 175 ff; 1937, 31, 122, 142, jfr BORELL 248 ff.

av en uppteckning som Gripenstedt har gjort i en annotationsbok i samband med sin »avgång utan reträtt» 1866. Där upptas under rubriken »Angående JAG oanmärkte förhållanden» en rad frågor, där Gripenstedt ansåg sig ha gjort insatser, som inte kommit att uppmärksammas efter förtjänst.

Som första punkt i denna förteckning har Gripenstedt noterat den norska frågan, som andra »Ettårig statsreglering». Olle Gasslander och efter honom Stig Ekman har hänfört denna punkt till den ettåriga *extra* statsreglering, som regeringen under vissa konservativa protester förelade 1865/66 års riksdag.⁷

Denna attribuering synes inte vara korrekt. Regeringens proposition 1865 rörde ett detaljspörsmål, vars betydelse låg i att den tidigt visade, att regeringen tänkte engagera sig på allvar för det vilande representationsförslaget. Gripenstedts roll i detta sammanhang kan för övrigt inte ha blivit förbisedd, eftersom han stod som kontrasignant för propositionen.

Ordalagen i Gripenstedts notis pekar i stället på den ettåriga statsreglering, som i 1866 års riksdagsordning ersatte den tidigare treåriga. Reformen var inte en självklar följd av de årliga riksdagarna. Flerårig statsreglering var ett önskemål som kungen hade framställt under förhandlingarna med De Geer 1862, sedan De Geer hade släppt sin ursprungliga anslutning till denna tanke i Svar. De följande versionerna av Grunder tog inte ställning i frågan.⁸

Argumentationslinjerna i denna fråga kan följas endast i debatterna om införande av ettårig statsreglering vid 1859/60 och 1862/63 års riksdagar. Här ska endast framhållas, att den årliga statsregleringen inte självklart ansågs medföra en förstärkt maktställning för riksdagen. Eftersom riksdagstiden samtidigt

⁷ GASSLANDER 349 f, jfr 341, EKMAN 291.

⁸ Svar p 13, marginalanteckning till Grunder A. Ännu när Henning Hamilton avgav sitt sista reformbud i riddarhusets decemberdebatt 1865 krävde han att budgeten skulle fastställas för flera år, NILSSON, HT 1967, 460 f, 467.

förkortades kunde man i stället framföra farhågor för att statsutskottet skulle få mindre tid över till den detaljgranskning, som enligt rådman L. W. Henschen innebar »en garanti, som för folkfriheten är lika viktig, som t.ex. ämbetsmännens oavsättlighet». Han bemöttes i ett intressant inlägg av A. W. Björck, som ansåg, att detaljgranskningen borde skötas av regeringen i stället för av riksdagen. Denna åsikt framfördes i december 1862. Tidigare under året hade däremot Björck i sin promemoria i Henschens anda begärt att statsutskottets avdelningar skulle få gå in med utlåtande direkt till kamrarna. Regeringen tog ingen hänsyn till detta önskemål.⁹

J. A. Gripenstedt har inte gjort anspråk på upphovsmannarätten till representationsreformen mer än i ett visserligen viktigt detaljspörsmål. Att finansministern i denna fråga kunnat utöva inflytande gentemot kungen och den odeciderade De Geer är ett rimligt antagande.

Exkurs

De tekniska möjligheterna att eliminera kammarmotsättningar före 1866 och efter

De önskemål, som rådman Björck framförde i samband med den gemensamma voteringen, ger anledning att diskutera frågan om 1866 års riksdagsordning kom att medföra en ökning av riksdagens effektivitet. Att så skedde tycks vara ett allmänt accepterat faktum. Leif Kihlberg anser sig sålunda kunna konstatera att sammandragningen av »den på fyra kamrar splittrade, heterogena ständsriksdagen till tvåkammerssystem utgjorde en avsevärd kraftkoncentration. Den åt-

⁹ Bg 1862/63 I: 753, jfr 750 (Henschen), 439 ff (Björck). Om regeringen skulle missbruka denna nya makt, hade riksdagen möjlighet att mota den, främst genom den extra statsregleringen, hävdade Björck (441). Björck anslöt sig till den tankegång som De Geer framförde i Svar p 1, där han klagade över att ständsrepresentationen band regeringens händer »i fråga om snart sagt varje tolvskilling».

följande försiktiga men icke oväsentliga moderniseringen av de gamla otympliga byråkratiska arbetsformerna understödde densamma».¹

Det förefaller också vara klart, att riksdagsarbetet efter 1866 effektiviserades i den meningen, att det kunde bedrivas i snabbare takt än tidigare. Men en politiskt mer relevant definition av effektivitetsbegreppet måste främst ta sikte på om den nya riksdagsordningen gjorde det lättare att åstadkomma *positiva* riksdagsbeslut än förut. Endast om så var fallet kan man tala om en riksdagens kraftkoncentration.²

Det är emellertid ett känt förhållande, att ständsriksdagens sista skede uppvisar ett livligt reformarbete, som påtagligt mattades under tvåkammarriksdagen. Orsakerna till detta måste naturligtvis sökas på skilda områden. Men med ett antagande om att motsättningarna mellan de båda högre och de båda lägre stånden är jämförbara med motsättningarna mellan första och andra kammaren är det befogat att i detta sammanhang undersöka också den riksdagstekniska aspekten på frågan om 1866 års riksdagsordnings betydelse för denna förändring.

En systematisk undersökning av detta slag har tidigare inte företagits. Kännedomen om praxis för överbryggande av ståndsmotsättningar i ständsriksdagen vilar på äldre specialstudier med magert innehåll. För tvåkammarriksdagen är läget avsevärt bättre, men jämförelserna med ständsriksdagen har i dessa statsvetenskapliga verk varit av underordnat intresse. Den följande framställningen avser inte att fylla denna lucka men att visa, att den är vetenskapligt beaktansvärd.

De institutionella formerna för att eliminera kammarmotsättningar var principiellt likartade i 1810 och 1866 års riksdagsordningar. Om utskottens sammanjämkande arbete misslyckades, återstod en möjlighet att åstadkomma ett positivt riksdagsbeslut genom votering i förstärkt utskott resp. gemensam votering.

Vid sidan av grundlagen hade emellertid i ständsriksdagen från 1810-talet utbildat sig en praxis som innebar, att också stånden tog på sig en sammanjämkande uppgift.³ Detta skedde genom *ståndsin-*

¹ KIHLEBERG 106.

² Att så var fallet hävdar N. HERLITZ: Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag (1), 1926, 138.

³ FAHLBECK 298.

bjudningar. I en sådan inbjöds ett eller flera medstånd att instämma i det inbjudande ståndets beslut. Dessa ståndsinsbjudningar försvann 1866; vare sig den nya riksdagsordningen eller praxis kände i fortsättningen till inbjudningar mellan kamrarna.

Ståndsinsbjudningarna har blivit mycket styvmoderligt behandlade i den statsvetenskapliga litteraturen.⁴ Några exempel bör visa, att de är förtjänta av en ingående undersökning. I viktiga frågor har de möjliggjort ett positivt riksdagsbeslut, som annars inte kunnat komma till stånd.⁵

För vissa typer av frågor förhindrades i ståndsriksdagen positiva beslut om minst två stånd beslöt avslag; frågan hade därmed förfallit. Om så skedde kunde utskottet i princip endast konstatera faktum och meddela det till stånden för konfirmation. Ståndsinsbjudningarna öppnade emellertid en möjlighet att i dessa fall åstadkomma ett positivt riksdagsbeslut, nämligen om man hann före utskottet, och om inbjudan ledde till ett upprivande av det gamla beslutet.

Ett exempel på förfaringssättet ger landstingsfrågans behandling 1854, då borgarståndet inbjöd medstånden att instämma i sitt positiva beslut om en skrivelse till K. M:t i frågan. Innan denna inbjudan hann föredras i de tre övriga stånden hade emellertid dessa hunnit bifalla ekonomiutskottets avslagsyrkande. Frågan skulle därmed grundlagsenligt anses avgjord genom tre stånds beslut. Men detta hindrade inte bondeståndet från att hela två veckor senare ta upp inbjudningen till behandling. Medan ståndet förut hade antagit utskottsutlåtandet utan votering, föll nu borgarståndets inbjudan med endast en rösts övervikt. Ingen av motståndarna ifrågasatte det grundlagsenliga i att ta upp frågan till förnyad handläggning, trots att de två högre stånden under mellantiden hade hunnit avslå också inbjudningen.⁶

⁴ Utförligaste redogörelsen i P. O. GRÄNSTRÖM: Om formerna för behandling av skiljaktiga beslut, I, 1910, 49 ff. FAHLBECK, 332 (sista omnämmandet), ger ett intryck av att ståndsinsbjudningarna försvann genom ett förbud i grundlagen, som gjordes vilande vid 1834/35 års riksdag. Förslaget föll emellertid på 1840/41 års riksdag, GRÄNSTRÖM 1910, 52.

⁵ För att ge en föreställning om storleksordningen av antalet ståndsinsbjudningar anföres här antalet inbjudningar registrerade i borgarståndet 1862/63: Från Ad 26, Pr 10, Bd 17, summa 53 inbjudningar, Bg Register, 116 ff.

⁶ G. B. NILSSON: Demokratins pris, StvT 1967, 17 f. Bd 1853/54 VI: 334 ff. På riddarhuset uppstod däremot debatt huruvida inbjudan skulle bordläggas i avvakten på bondeståndets beslut, Ad IX: 445 f, 464 ff. Pr VI: 386 f.

Ståndsinbjudningen fick i detta fall ingen betydelse för riksdagsbeslutet. Annorlunda var förhållandet vid landstingsfrågans behandling 1860. Både adels- och borgarstånden avlog ekonomiutskottets förslag till landstingsförordning. Hela frågan skulle därmed ha förfallit. Men prästeståndet inbjöd medstånden att biträda sina beslut i landstingsfrågan. Både adels- och borgarstånden rev upp sina tidigare beslut och tog upp landstingsfrågan till förnyad handläggning. Resultatet blev 1862 års landstingsförordning.⁷

Givetvis var ståndsinbjudningarna ägnade att framkalla betänkligheter från den gamla majoritetens män i ett inbjudet stånd, om de kunde frukta ett upprivande av det ursprungliga beslutet. Långvariga och hetsiga strider utspelade sig i prästeståndet vid 1862/63 års riksdag. Frågan gällde om de nyinrättade landstingen skulle från städerna överta inkomsten av en femtedel av brännvinsförsäljningsavgifterna i länet. Detta blev som bekant fallet.⁸ Ursprungligen hade prästeståndet liksom borgarståndet avslagit förslaget, som därmed borde förfalla. Men prästeståndet ändrade beslutet efter en inbjudan av bondeståndet, trots att man genom protokollsutdrag hade kännedom om alla fyra ståndens beslut. Talmannen, ärkebiskop Reuterdahl ansåg sig dock – trots att han var motståndare till förändringen – inte kunna vägra proposition på inbjudan i avsaknad av grundlagsparagraf att återropa. Prästeståndets omsvängning ledde till bittra kommentarer och resultatlösa motaktioner från stadsrepresentanter i präste- och borgarestånden.⁹

De ständiga utskotten hade enligt 1810 års riksdagsordning *sammajämkningsplikt*. Det ålåg dem att »meningarna, så nära möjligt är,

⁷ NILSSON, HT 1969. Det bör påpekas att de inbjudna stånden inte kände sig bundna att anta prästeståndets beslut ograverat, utan de ändrade fritt i detta. Reformmotståndaren G. F. Ekholm hävdade, Bg VI: 736, att prästeståndets beslut måste antas i klump eller förkastas, men utan framgång.

⁸ Brännvinsmedlen kom att utgöra ryggraden i landstingens ekonomi ända fram till sekelskiftet.

⁹ Se förhandlingarna i Pr 18/7, 29/8 och 14/10 1863, Bg 1/9, 14/10, 21 och 26/11 1863. Reuterdahls ställningstagande i Pr V: 395. I prästeståndet diskuterades också praxis och en tidigare omsvängning i anledning av en inbjudan från adeln angående bankovinsten, se sskt Pr V: 394, 395, 396, 398, VI: 10, 18. Borgarståndet gick slutligen in med en enskild skrivelse till K. M:t, där man bl.a. framhöll att frågan egentligen hade förfallit, Bg VI: 1045 f. K. M:t tog dock ingen hänsyn till ståndets protest, civildepartementets statsrådsprotokoll 18/12 1863, RA.

sammanjämka» (§ 73). Denna plikt försvann i 1866 års riksdagsordning: vid meningsskiljaktigheter skulle utskottet »söka att de olika meningarna, så vida möjligt är, sammanjämka». De Geer framhöll denna förändring som försvar för en utebliven sammanjämkning i försvarsutskottet 1871.¹ Huruvida stadgandet i övrigt medförde någon reell förändring i de ständiga utskottens sammanjämningspraxis kan inte avgöras, eftersom systematiska undersökningar företagits endast för tiden efter 1866.²

När alla försök till sammanjämkning misslyckats återstod före 1866 utvägen *omröstning i förstärkt utskott*. Detta »grundvillkor för vår närvarande författnings fortsatta verksamhet» (E. G. Geijer) ersattes i 1866 års RO med den *gemensamma* voteringen för båda kamrarna.³ Området för den gemensamma voteringen blev emellertid, som tidigare framgått, mindre än området för votering i förstärkt utskott och omfattade efter 1866 endast frågor »om statsutgifter och bevillning, eller angående riksbankens eller riksgäldskontorets styrelse och förvaltning, inkomster och utgifter» (RO 65).

Detta område föreföll kongruent med området för votering i förstärkt stats- och bevillningsutskott före 1866, i synnerhet som ingen förändring företogs i regeringsformens § 69, vilken stadgade gemensam votering i statsregleringsfrågor. I själva verket hade regeringen emellertid med formuleringen i den nya riksdagsordningen avgjort en gammal tvistefråga om tolkningen av denna paragraf och banat väg för en ny, ur effektivitetssynpunkt kärvare praxis.

Stridsfrågan hade varit och blev på nytt central: den gällde om ändring i grunderna för statens ordinarie inkomster skulle kunna underkastas votering i förstärkt utskott resp. gemensam votering. Sådan votering företogs i praxis fram till 1840-talet, då under skarpa strider en motsatt uppfattning gjorde sig gällande, trots att talesmännen för gemensam omröstning inte bara återfanns inom den politiskt

¹ FK 1871 III: 280.

² THULIN 263 ff. Ett brott mot ståndstidens praxis konstaterar Thulin i fråga om inbjudningar från utskott till en kammare att frånträda sitt beslut och biträda medkammarens. Sådana inbjudningar väckte motstånd i 1867 års första kammare och användes under ett par årtionden framåt i relativt liten omfattning, 347.

³ Geijercitatet efter G. GUNNARSSON, Förstärkta utskott inom svenska riksdagen under tiden 1809–66, 1900, 116.

liberala oppositionen. På 1850-talet återgick man utan meningsskiljaktigheter till den tidigare praxis. En votering i förstärkt statsutskott rörande minskning eller upphävande av ordinarie statsinkomster företogs senast vid 1859/60 års riksdag i den inte oväsentliga frågan om kvarn- och sågräntans försvinnande.⁴

Efter 1866 fick detta problem central betydelse i och med att grundskattefrågan aktualiserades. Kunde frågan om grundskatternas avskaffande avgöras i gemensam votering öppnades stora möjligheter för lantmannapartiet att förverkliga denna del av sitt program. Majoriteten i första kammaren låg lantmannapartiet fjärran; majoriteten i de gemensamma omröstningarna var däremot ett mål som uppnåddes vid mitten av 1870-talet.⁵

1866 års riksdagsordning lade emellertid hinder i vägen för gemensam omröstning om grunderna för de ordinarie inkomsterna. Konsekvenserna av de nya bestämmelserna blev inte uppenbara förrän vid 1872 års riksdag, då kamrarna råkade i strid om huruvida gemensam votering skulle företas, när det gällde att avskaffa mantalspengarna, en ordinarie inkomsttitel. De lantmannapartistiska anhängarna av gemensam votering kunde peka på regeringsformens stadgande om sådan votering i statsregleringsfrågor. Mot dem uppträdde framför allt Louis De Geer med en auktoritativ lagtolkning. Riksdagsordningen kände ingen gemensam votering i fråga om grunden för ordinarie statsinkomster. 1866 års RO hade därmed förtydligt det oklara uttrycket statsreglering och måste ges vitsord, såsom senare tillkom-

⁴ Den tidigare uppfattningen, att den kärva praxis från 1840-talet fortlevde under ståndsriksdagens sista skede går tillbaka på GUNNARSSONS undersökning, 70 ff, som emellertid på denna punkt är otillförlitlig och troligen tendentiös. Några belägg på att 1840-talets praxis gjorde sig gällande även i fortsättningen ges inte, däremot tre belägg på motsatsen, 84. Dessa tre voteringspropositioner godkändes utan debatt i de båda högre stånden, 1850/51 Ad VIII: 598, Pr IX: 372, 1853/54 Ad XI: 148 (bifall yrkades av den forne motståndaren A. v. Hartmansdorff), Pr VII: 358, 1859/60 Ad X: 213 f, Pr VIII: 242 (voteringen gällde en inkomst om ca 150.000 rdr, Ad IX: 134 f). Förändringen tillbaka till den tidigare praxis under 1850-talet är förstäelig mot bakgrund av att den ivrigaste förkämpen för gemensam omröstning vid 1847/48 års riksdag var Gustaf Lagerbjelke, blivande konservativ ledare på riddarhuset, Ad IX: 375 ff, 404 ff, 416 ff, 422 ff.

⁵ THULIN 304. Lantmannapartiets första seger i gemensam votering noteras i GP 4/3 1875 (Riksdagskaleidoskop XII). Jfr NILSSON 1967, 41.

men än regeringsformen. De Geers argumentation blev stilbildande för det segerrika motståndet mot gemensam votering.⁶

Det är troligt, att riksdagsordningens formulering har varit medveten. Farhågorna för utvecklingen i grundskattefrågan var ett aktuellt argument från oppositionen mot representationsförslaget och föranledde De Geer att redan i marsdebatten 1863 förklara, att i dessa frågor röstades inte gemensamt.⁷

Visserligen gav den gemensamma voteringen i anslagsfrågor möjligheter till utvidgande av området genom att man kombinerade anslagen med villkor av olika slag eller genom att man sammanband dem med begäran om utredningskommitté i lagstiftningsfrågor. Men det bör observeras att varje kammare hade absolut veto i gemensamvoteringsfrågor, nämligen i frågan om en votering skulle komma till stånd; kammaren hade rätt att avslå utskottets förslag till voteringsproposition. En utvidgning av fältet för gemensamma voteringar kunde alltså inte komma till stånd om inte båda kamrarna var ense i frågan. Första kammarens veto kunde också här utgöra en konservativ garanti, vilket blev en obehaglig överraskning för lantmannapartisterna i 1872 års debatt.⁸

Kammarvetot var emellertid ett tveeggat vapen. I vissa situationer kunde det ligga i första kammarens intresse att få till stånd gemensam votering.⁹ I själva verket, menar Einar J:son Thulin, som undersökt praxis efter 1866, blev det mycket sällsynt att en fråga förföll: antingen sammanjämkades det eller också röstades gemensamt. De Geer hade gjort en felbedömning, när han förmodade att gemensam votering skulle bli ett undantagsfall.¹

Otvivelaktigt innebar den kungliga reformpropositionens ord om att endast få frågor inte skulle kunna förfalla en överdrift, men också Thulins påstående är överdrivet.² Han har visserligen själv inled-

⁶ THULIN 418 ff (med anslutning till GUNNARSSON, 423, 267 ff). Talmännen i båda kamrarna vägrade proposition på gemensam votering.

⁷ Ad 1862/63 III: 217.

⁸ AK 1872 IV: 96 (A. W. Dufwa), 100 (E. Key), jfr THULIN 410 f. 1876 och 1877 väcktes resultatlösa motioner om att KU skulle bli skiljedomare vid motsättningar mellan kamrarna om huruvida gemensam votering skulle företas, WALLENGREN 55, jfr om »tacking» 57 f, THULIN 459 ff.

⁹ THULIN redogör för den växlande inställningen hos kamrarna 415 ff.

¹ THULIN 294.

² I detta sammanhang kan nämnas, att reformpropositionens ord om gemensam votering som ett undantag från regeln ofta kom till användning som argu-

ningsvis varit medveten om svagheterna i sin statistiska undersökning, som omfattar endast de fall av skiljaktiga kammarbeslut, som *redovisats i utskottsmemorial*. Sista ledet i definitionen faller emellertid bort i den fortsatta framställningen.³ En springande punkt blir därför frågan om hur ofta kammarmotsättningar har förekommit, som inte har redovisats av utskotten.

En ingående undersökning av denna fråga ska här inte företas. En sådan undersökning måste också kompletteras med en värdering av motsättningarnas kvalitativa vikt. Emellertid låter sig Thulins siffror summariskt kollationeras mot uppgifterna i riksdagsregistret (Norskogsregistren). Också de redovisar antalet förfallna frågor. För år 1867 uppger Thulin att 2 frågor har förfallit, riksdagsregistret däremot 20. Därtill ska emellertid läggas ärenden, som handlagts av tillfälliga utskott, vilka inte redovisas i Thulins undersökning. Antalet förfallna frågor ökar då till 28, en fjortondubbling av Thulins siffra.⁴

En klar och otvetydig inskränkning av de frågor, som kunde avgöras genom gemensam omröstning, gjorde 1866 års riksdagsordning i alla *lag- och petitionsfrågor*, som tidigare kunnat avgöras genom omröstning i förstärkt utskott. I sådana lagfrågor, där riksdagen hade del i den lagstiftande makten (RF § 87), kunde i fortsättningen kammarmotsättningar elimineras endast genom utskottens sammanjämningsarbete. När det gällde petitionsfrågor (RF § 89, huvudsakligen ekonomiska lagstiftningsärenden) återstod inte ens denna möjlighet.

Denna förändring synes i fråga om stiftande av *grundlag* ha varit av mindre betydelse.⁵ När det gällde stiftande av allmän civil- och

ment mot gemensam votering i oklara fall, THULIN 279. Jfr De Geer i FK 1867 III: 230 »det ligger synnerlig vikt uppå, att icke fler frågor hänskjutas under den gemensamma voteringen, än som nödvändigt måste ske».

³ THULIN 287, 289, men 294.

⁴ THULIN, tab. I, 290, jfr 294. Antalet gemensamma omröstningar samma år var 41. De här noterade 28 frågorna hade handlagts i: LU 10, TU 8, StU 6, KU 3, BevU 1.

⁵ Voteringar i förstärkt konstitutionsutskott om ett grundlagsändringsförslag skulle förklaras vilande hade tidigare varit vanliga, GUNNARSSON, tab. vid 116. Men för att det skulle upphöjas till riksdagsbeslut fordrades tidigare fyra stånd, efter 1866 två kamrars, sammanstående beslut. I fråga om grundlagsstiftning genomfördes en rad andra förändringar, där förarbetena ger vid handen att debatt

kriminal- samt kyrkolag (RF § 87) uppgav Björck, att föreskrifterna i 1810 års riksdagsordning om votering i förstärkt utskott när minst tre stånd hade stannat i positiva, men skiljaktiga beslut, i det närmaste hade blivit en död bokstav. Den tillgängliga statistiken över voteringar i förstärkt lagutskott visar dock att sådana hade förekommit sporadiskt och vid 1862/63 års riksdag ökade kraftigt till inte mindre än 17 stycken. Att regeringen inte tog hänsyn till Björcks förslag om gemensam votering innebar alltså även jämfört med praxis ett försvärande av riksdagsbeslut i dessa lagstiftningsfrågor.⁶

Också i *petitionsärenden* var voteringar i förstärkt ekonomiutskott före 1866 tämligen sällsynta men hade dock vid 1840/41 års riksdag förekommit i så centrala frågor som nya förordningar om sockenstämma, fattigvård, folkskola och hemmansklyvning. Vid de två sista ståndsriksdagarna kom institutet på nytt till användning.⁷

Gemensamma voteringar i lagstiftningsfrågor förekom alltså före 1866 men kunde inte förekomma efter 1866. Ett avslag på en sammanjämkning i endera kammaren betydde ett nej från riksdagen.⁸

När det gäller petitionsärenden tillkom en annan beaktansvärd, men tidigare föga beaktad omständighet. Före 1866 hade dessa frågor

har förekommit. De betydde bl.a. minskat inflytande för KU och ett försvärande av regeringens möjligheter att få grundlagsförslag förklarade vilande, jfr Gripenstedts försvar i Ad 1865/66 I: 269.

⁶ Till dessa frågor hörde också petitionsfrågor enligt § 89, i vilka K. M:t delegerat beslutanderätt till riksdagen. 1810 års riksdagsordning § 73, jfr diskussionen om denna i THULIN 253 ff med litteraturhänvisningar. Statistik i GUNNARSSON, tab. vid 116 (närmare hälften av voteringarna rörde frågor i samband med 1864 års strafflagsreform).

⁷ GUNNARSSON tab. vid 116 med där givna hänvisningar. Det bör dessutom observeras att betydelsen av votering i förstärkt utskott inte kan mätas enbart genom antalet genomförda voteringar, eftersom blotta hotet om en sådan votering kunde föranleda ett stånd att i stället anta utskottets inbjudan. Ett exempel på denna argumentation i borgarståndets landstingsdebatt 1860, då votering i förstärkt ekonomiutskott var ifrågasatt, Bg VI: 1045 (G. Widell). Om sakläget se NILSSON, HT 1969, 328.

⁸ Att detta i fortsättningen uppfattades som en samhällsbevarande garanti framgår av konstitutionsutskottets utlåtande 1877:5. Utskottet avstyrkte en reform i fråga om den gemensamma voteringen, eftersom det befarade »den samfällda omröstningens utvidgning på lagstiftningens, förvaltningens och andra områden, varav följden ... skulle bli undergrävd av den grundval varpå vår representation är byggd, eller tvåkammerssystemet», cit efter WALLENGREN 55.

handlagts i ett ständigt, för stånden gemensamt utskott, allmänna besvärs och ekonomiutskottet (ekonomiutskottet). Detta ständiga utskott togs bort i 1886 års RO. Regeringens kortfattade motivering var att utskottet hade haft att handlägga så disparata frågor, att det borde ersättas av flera mindre, s.k. tillfälliga utskott. Dessa kunde alltså utses med större beaktande av expertsynpunkter.⁹

Tillfälligt utskott tillsattes endast av den kammare, där motionen hade väckts. Ärendets vidare handläggning framgick av RO § 63. »Om frågan varit av tillfälligt utskott handlagd och den kammare, som utskottet tillsatt, icke avslår den i frågan väckta motion,¹ skall beslutet genom utdrag av protokollet delgivas medkammaren, som därpå om frågan beslutar antingen genast eller efter dess hänvisning till ett för frågans vidare utredning inom kammaren tillsatt utskott. Därest kammaren då icke antager det av den kammare, som saken först handlagt, fattade beslut, varder det avslaget eller med ändring återlämnat till sistnämnda kammare, vilken i senare fallet har att målet till ny överläggning företaga samt äger att, om medkammarens beslut icke oförändrat antages, ärendet dit överlämna till förnyad omprövning. – Vad kamrarna sammanstående besluta, det vare riksdagens beslut. Bliva kamrarna ej, efter den behandling här ovan är nämnd, om ett beslut ense, skall frågan... anses hava för den riksdagen förfallit.»

Redan av denna redogörelse framgår att det komplicerade systemet för handläggning av petitionsärenden var fyllt av omgångar och taktiska möjligheter, som bidrog att göra de tillfälliga utskotten ineffektiva. Som svagheter i jämförelse med de ständiga utskotten framstår bristen på gemensamt förberedelse- och sammanjämningsarbete samt långsamheten i handläggningen. De tillfälliga utskotten ådrog sig också mycket snart öknamnet »slopningsmaskiner».² Kon-

⁹ K Prop 1862/63: 61, 45, jfr DE GEER: *Minnen*, II, 43 f. De tillfälliga utskotten har tilldragit sig relativt stor uppmärksamhet i den vetenskapliga litteraturen, se H. TINGSTEN: *Utskottsväsendet*, Sveriges riksdag 11, 1934, med där givna litteraturhänvisningar.

¹ Som en nyhet i 1866 års RO infördes rätt för kamrarna att i petitionsfrågor avslå motioner utan remiss till utskott. Å andra sidan utsträcktes motionstiden för denna typ av frågor till hela riksdagssessionen, RO § 55, 56. Rätten att avslå motioner kom att utnyttjas endast under de första riksdagarna efter representationsreformen, TINGSTEN 20.

² C. Hasselrot i FK 1869 IV: 256.

trasten mot ekonomiutskottets verksamhet under ståndsriksdagarna är uppenbar, om också på denna punkt närmare undersökningar fordras för en nyanserad uppfattning.

Borttagandet av ekonomiutskottet ska ses mot bakgrund av en passus (p 3) i De Geers Svar till kungen, där han frågade: »Kan det då, efter mänskliga beräkningsgrunder, vara vådligt att giva Sverige en konstitution, som i avseende på representationens sammansättning innehåller vida större konservativa garantier än nyssnämnda länders [=Norge, Danmark, Belgien, Portugal, Italien], på samma gång som den lämnar representationen ojämförligt mindre makt, enär hela den *ekonomiska* och hela *krigslagstifningen* fortfarande bliva förbehållna Konungen ensam?»

Ekonomiska och krigslagstiftningsfrågor hörde båda till gruppen petitionsärenden. Införandet av tillfälliga utskott innebar att önskemål i dessa frågor fick svårare än förut att nå fram till ens ett riksdagsbeslut.

Förändringen fick betydelse, men De Geer hade tillämnat den större betydelse än vad tvåkammarriksdagen visade sig villig att medgiva.³ I sitt Svar på Carl XV:s anmärkningar (p 13) hävdade sålunda De Geer att lagutskottet *inte* skulle få överta de betydelsefulla frågor av blandad lag- och ekonomisk natur, som tidigare hade handlagts av sammansatt lag- och ekonomiutskott. Påståendet måste tolkas så, att dessa frågor i fortsättningen skulle hänvisas till tillfälliga utskott. En konflikt i saken uppstod genast vid 1867 års riksdag, då lagutskottets majoritet med liberala reservationer återlämnade en rad motioner av blandad civil och ekonomisk lagstiftningskaraktär. Talmanskonferensen och kamrarnas majoriteter gick dock mot lagutskottet, som fick återta de flesta av motionerna. De Geer (och regeringen) hade nu ändrat ståndpunkt och uttalade sig i debatten för remiss till lagutskottet!⁴

Också på en annan viktig punkt gav De Geer 1867 efter för talmanskonferensen och riksdagen, då han (också på regeringens vägnar) gick med på att låta motioner i kommunallagstiftningsfrågor remitteras till lagutskottet. Rätteligen ansåg han att de hörde hemma i

³ »Generellt kan det alltså sägas, att praxis i vissa avseenden utvecklats i strid med såväl grundlagens klara lydelse som grundlagsstiftarens uttalade mening», TINGSTEN 21, jfr R. MALMGREN: Om särskilda utskott, 1908, 61 f.

⁴ TINGSTEN 202 f, FK I: 238 (De Geer), AK I: 276 f (P. v. Ehrenheim).

tillfälliga utskott, bl.a. därför att högsta domstolen inte borde blandas in i de politiska striderna.⁵

Ersättandet av ekonomiutskottet med tillfälliga utskott kom att uppmärksammas föga i reformdiskussionerna 1863–1865.⁶ För den konservativa oppositionen var det självfallet föga opportunt att angripa ett stadgande som försvagade riksdagens ställning gentemot första statsmakten. En föga opportun oppositionsman var emellertid J. J. Nordström, som i sin broschyrkritik talade för ekonomiutskottets bibehållande under klart framhållande av den politiska innebörden i detta krav. »Det är i petitionerna, som den 'allmänna meningen' eller 'den rådande opinionen' äger ett av de bästa tillfällen så väl att uttala sina åsikter över inverkningarna och följderna av redan utfärdade ekonomiska förordningar och andra regeringshandlingar av olika slag, som att frambära sina önskingar i bestämt formulerade ordalag, om vad eljest vore för framtiden nyttigt vore vidtaga uti ärenden och angelägenheter, dem Regeringen enligt grundlagen *allena* äger att ordna. Luttrade i den skärseld, de vid riksdagen genom debatterna undergå, erhålla de än mera vikt, om riksdagen finner skäligt att framlägga dem; och i betraktande av allt detta hade det så mycket mera varit behöfligt att det s.k. Allmänna Besvärs och Ekonomiutskottet bibehålles, som erfarenheten är ganska stadgad därom, att dithörande frågor hittills utgjort den betydligare delen av riksdagsärenden, och ingen anledning förekommer att antaga, att de uti det fria samhället för framtiden skulle upphöra.»⁷ Nordströms analys var träffande men ensamstående i reformdebatten.

Den riksdagstekniska reform som har betytt mest för riksdagens ökade effektivitet efter 1866 har allmänt ansetts vara införandet av

⁵ FK I: 245 ff (De Geer), AK I: 286 (Ehrenheim). De Geer uttalade vid detta tillfälle sin tro på de tillfälliga utskottens företräde framför de ständiga, bl.a. eftersom den successiva föredragningen gav en god garanti mot förhastade beslut, jfr TINGSTEN 42. I andra kammaren uttalade sig sedermera civilministern Axel Bergström mot remiss till lagutskottet, eftersom en sådan skulle dra in utskottet i de politiska striderna, I: 285. TINGSTEN 203 f.

⁶ Kritiken i detta hänseende undersöks av B. STEDT-ERICSSON i en exkurs till en stencilerad lic-uppsats, Debatten kring folkskoleinspektionen 1859–1867, Uppsala 1968, som också tar upp här framförda synpunkter på reformen.

⁷ [NORDSTRÖM] 80 f. För striden om makten över den ekonomiska lagstiftningen under 1800-talet, se G. THULIN: Om konungens ekonomiska lagstiftning, 1890.

årliga riksdagar i stället för den tidigare treåriga riksdagsperiodiciteten. Därmed tredubblades schematiskt sett riksdagens möjligheter att komma till positivt resultat i en fråga.⁸ Det var en reform, som mötte politiskt konservativt motstånd, trots att regeringen bokstaveligt talat hade övertagit den från ståndsriksdagen.⁹ Men den föregående undersökningen har visat, att vinsten för riksdagen av denna reform måste balanseras mot följderna av en rad andra förändringar. Kamrarnas sammanjämkande initiativ försvann, den gemensamma omröstningens område inskränktes på väsentliga punkter och riksdagens möjligheter att åstadkomma positiva beslut i petitionsfrågor försämrades genom införandet av de tillfälliga utskotten. Dessa förändringar var alla ägnade och avsedda att försvåra de tekniska möjligheterna att åstadkomma positiva riksdagsbeslut.

Preservative Representation Reform

There have been assertions that Louis De Geer made two mistakes in his assessment of the effects of the 1866 representation reform: the second chamber came under the control of the farmers while the composition of the first chamber was very exclusive. If we examine the arguments for this view we see that it is untenable. On the contrary the results of the reform were easy to foresee and were intended by the government.

De Geer's original reform programme underwent changes during the preliminary work in 1862: these changes are subjected to renewed analysis. This shows *inter alia* that the sharpening of the prosperity condition for entry to the first chamber is to be seen against the background of the contemporary changes in the interrelationship of the two chambers. Although the demands from leading liberals in the merchants' estate were only partly satisfied, the politi-

⁸ Det bör dock observeras att riksdagens sammanträdestid, som tidigare i praktiken hade varit omkring ett år, undergick motsvarande förkortning till fyra månader. Om de tänkbara negativa följderna av denna förkortning ur effektivitetssynpunkt jfr ovan 257 f.

⁹ Hänvisningar i Dreijers koncept liksom den slutliga lagtexten visar, att regeringsförslaget, när det gällde årliga riksdagar och följdändringar i samband med denna reform, har stått i nära beroende av de grundlagsändringsförslag, som förklarades vilande vid 1859/60 års riksdag, jfr FLOREN, flerstädes.

cal situation compelled them to accept the government offer. They chose to form a compact block round the government proposal, a strategy which posterity took for short-sighted enthusiasm.

The representation reform was one-sidedly attributed to a single man, Louis De Geer. This may be due to the brilliance of De Geer's own memoirs. The contemporary source material however gives another picture. De Geer's prime goal seems to have been to put forward a realistic proposal. As regards the content of the reform this strategy left plenty of scope for influence both from leading politicians whom De Geer consulted and, even more, from his own colleagues in the government.

The result was a very broadly based compromise. The government chose to defend it in ideologically liberal terms but the proposal could also have been given a conservative motivation. The government must have been aware of this and of the strong guarantees of social stability which were incorporated in the constitution of 1866. These came into effect when conflicts of interest in the *riksdag* of the 1870's increased instead of diminishing (cf. P. Hultqvist, Scandia 1959). The assumption that the government was impelled by blue-eyed social optimism is hardly justified.

An excursus shows how the government's endeavour to introduce conservative guarantees into the representation bill also covered the working methods of the *riksdag*. The new order of procedure for the *riksdag* made it more difficult to obtain positive decisions in conflicts between the two chambers. The previous theory that the representation reform resulted in a more efficient *riksdag* must therefore be modified.