

## Landstingens »trälmärke»

### Kungl. Maj:ts rätt att utnämna landstingsordförande\*

Mellan åren 1839 och 1919 var frågan om hur ordföranden i länets representativa organ skulle utses ett ofta återkommande politiskt tvisteämne. Det förhållandet att en till synes så oväsentlig fråga kunde leda till långvariga strider, som inte upphörde förrän med det slutliga demokratiska genombrottet, lockar till en närmare undersökning. En sådan har här genomförts efter två linjer. Den ena avser debatten i riksdagen och pressen.<sup>1</sup> Den andra gäller regeringarnas utnämningsspolitik i landstingen och baseras på statistiskt material och brevmaterial. Slutligen har såväl debatt som utnämningsspolitik satts mot bakgrunden av en svårutförbar värdering av landstingsordförandens möjligheter att påverka landstingets verksamhet och förstakammarval.

Landstingens ordförandefråga har inte bara förvaltningshistoriskt intresse. En närmare analys visar sig också kunna ge perspektiv på den allmänpolitiska, sociala och ideologiska utvecklingen i samhället. Det bör dock påpekas, att frågan om hur landstingets ordförande skulle tillsättas, inte var någon enastående brännpunkt, när det gällde motsättningar mellan statskontroll och självstyrelse, byråkrater och kommunalmän, herrar

---

\* *Uppsatsen har utarbetats inom ramen för projektet Ideologi och socialpolitik, Historiska institutionen, Uppsala*

<sup>1</sup> Pressdebatten har för åren 1850–1870 kunnat följas kontinuerligt genom den tidningsexcerpering som bedrivits vid forskningsavdelningen Ideologi och socialpolitik. För tiden efter 1870 har endast stickprov tagits.

och bönder. Kungl. Maj:ts utnämningssrätt och självskrivet ordförandeskap för statliga ämbetsmän förekom i många andra samhällets representativa organ och har överallt väckt till liv politiska strider av likartad karaktär.<sup>2</sup> Dessa strider har redan av utrymmesskäl inte kunnat tagas upp till utförlig behandling nedan, men vid några tillfällen har det varit nödvändigt att dra in dem i bilden. Särskilt när det gällde frågorna om överståthållarens självskrivna ordförandeskap i Stockholms stadsfullmäktige (upphävt 1904) och regeringens rätt att utse riksdagens talmän (upphävd 1920/21), har de existerande förhållandena fått utgöra argument för ställningstagandet i landstingets ordförande fråga och omvänt.

## I

Centrala stridsfrågor, som fördröjde tillkomsten av den moderna landstingsinstitutionen, gällde det blivande landstingets förhållande till statsmakterna i allmänhet och till länsstyrelsen i synnerhet. Problemet var i hur stor utsträckning den kommunala självstyrelsen genom landstingen skulle tillåtas inkräkta på statens och länsbyråkratins maktställning.<sup>1</sup>

Meningarna bröt sig skarpt i denna fråga. Politiker med en

<sup>2</sup> Frågorna om kyrkoherdarnas självskrivna ordförandeskap i skolråden, regeringens rätt att utnämna landstingsordförande samt dess rätt att utnämna talmän har för tiden 1867–1880 behandlats av P. HULTQVIST: Riksdagsopinionen mot ämbetsmannaintressena från representationsreformen till 1880-talets början, GHÅ 1954: 5, 18 ff., 115 ff. Jfr även L. TEBORG: Frågan om införande av skollfullmäktige 1895–1897, lic.-avh., Teol. inst., Uppsala. En refererande skildring av landstingens ordförande fråga återfinnes i Sveriges landstings tidskrift 1916: 34–45.

<sup>1</sup> Se senast om debatt och ideologi i kommunalfrågorna före 1862 F. KANISER: 1862 års kommunalförordningar, Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962, 1962, 11 ff., sskt. 62 ff. och dens.: Återblick på utvecklingen av förhållandet mellan stat och kommun, SOU 1965: 54, 195 ff. Om frågan länsstyrelse/landsting se G. B. NILSSON: 100 års landstingspolitik, II, 1966. Ett utförligt referat av diskussionerna före 1862 års landstingsförordning ger E. BROMS: Studier rörande det svenska landstinget, 1930, 18–87. Om länsstyrelsens ställning vid denna tid se vidare O. SÖRNDAL: Den svenska länsstyrelsen, 1937, flerstädes.

radikalt liberal uppfattning önskade ge landstingen en vidsträckt självstyrelse med minsta möjliga inblandning från statens sida. I landstingen såg de kanske främst ett medel att bryta länsbyråkratins stora och fördärvliga inflytande. Konservativa politiker talade däremot i allmänhet för en effektiv statlig kontroll över landstingets åtgärder. De ville inte vara med om att ge landstinget inflytande på länsstyrelsens och landshövdingens bekostnad. De ställde sig därför antingen helt avvisande till den föreslagna nya institutionen eller fordrade garantier för att landstinget inte skulle bli annat och mer än ett välbehövligt stöd för landshövdingens verksamhet i rent ekonomiska länsangelägenheter.<sup>2</sup>

I detta problemkomplex ingick också frågan om hur landstingets ordförande skulle utses. Även här bröt sig åsikterna mot varann ända från 1839, då landstingsfrågan på allvar aktualiserades genom 1837 års fattigvårdskommittés förslag om införande av länsnämnder.<sup>3</sup> En ingående redogörelse för de följande årens diskussioner skulle här fordra för stort utrymme, eftersom politikernas ståndpunktstagande i viss utsträckning var beroende av hur stora befogenheter de olika förslagsställarna ville lämna landstinget och dess ordförande.<sup>4</sup> Huvudlinjerna i debatten är dock fullt klara. De, som argumenterade utifrån den liberala självstyrelseideologin krävde att landstinget självt skulle utse sin ordförande. Konservativa politiker förordade i stället som garanti för statens enhet och länsstyrelsens

---

<sup>2</sup> Det fanns också en liberal misstro mot landstingen, hos dem nämligen, som fruktade att landstinget skulle kränka den enskildes rätt, se därom exempelvis KALLSER 1962, 45, BROMS 1930, 65 och G. B. NILSSON: Landstingsfrågor i riksdagen, Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962, 1962, 162.

<sup>3</sup> Jfr dock redan den liberala, antibyråkratiska kritiken mot konstitutionsutskottets förslag 1834/35 om införande av lantdagor, KU 36, Ad XV: 42 (W. F. Dalman), Bd VI: 340 (Anders Danielsson).

<sup>4</sup> Se t.ex. A. von Hartmansdorff i Ad 1840/41 XXI: 345 (ordförandefrågan likgiltig i ett förslag som garanterar att landstinget inte träder länsstyrelsen för nära).

inflytande, att K.M:t skulle utnämna ordförande eller oftare, att landshövdingen skulle bli självskriven ordförande i landstinget.<sup>5</sup>

De konservativa politikerna motiverade sällan sin uppfattning utförligt i debatten. De kunde dock ha åberopat ett stöd i de existerande samhällsförhållandena. Redan före landstingets tillkomst 1862 fanns skilda offentliga organ för länets förvaltning, i vilka ledamöterna utsågs genom länsbefolkningens val: prövningskommittéer, kurhusdeputerade och markegångsdeputerade. En liknande ställning intog lasarettsdirektionerna, vars sex lekmanaledamöter dock tillsattes av regeringen på länsstyrelsens förslag, samt hushållningssällskapen, vilkas ledamöter utsågs genom självkomplettering.

I samtliga dessa länsorgan hade landshövdingen länge ett självskrivet ordförandeskap. Detta förenades med rösträtt i kurhusdeputationen och lasarettsdirektionerna, till att börja med också i hushållningssällskapet och i prövningskommittén.<sup>6</sup>

I hushållningssällskapet var landshövdingen enligt 1813 års grundstadgar inte bara självskriven ordförande med rösträtt i förvaltningsutskottet. Han skulle också på sällskapets förslag välja vice ordförande och utsåg själv halva antalet ledamöter i förvaltningsutskottet. Under 1840-talet började emellertid

<sup>5</sup> *Liberala* argument och förslag: KU 1840/41: 38, bil. s. 23 (res. av G. H. Spens), Bg 1840/41 VI: 380 ff. (Halling, Jacobi, Waern, Westlinger, Geijer, Ekholm, Petersson, Petre), 1850/51 II: 617 (Gustafsson), Ad 1840/41 III: 376 (A. J. F. v. Moltzer), 1850/51 II: 107 (A. C. Raab), Bg 1853/54 IV: 831 (A. W. Björck), Bd VI: 340 (P. Jönsson!).

*Konservativa* inlägg: KU 1834/35: 36, L&AB&EU 1840/41: 30 och 74, Ad XXI: 346 (M. S. v. Hohenhausen), Ad 1850/51 I: 172 ff. (L. af Ugglas), AB&EU 1853/54: 110 (res. av A. P. Tranéus), MBg 224 (C. J. Stolpe), Ad II: 70 f. (L. af Ugglas), 90 (H. B. A. Hamilton). Ytterligare belägg nedan s. 318 not 1 och 322 not 3.

<sup>6</sup> SFS 1858: 47 § 110 (prövningskommittén), 1860: 11, p. 3 (kurhusdeputerade), 1855: 34 § 1 mom. 3 (markegångsdeputerade). Kungl. instruktion för lasarettsdirektionerna 17/12 1817, § 1, E. KEMPE: Studier angående de svenska hushållningssällskapen, 1923, 16 (1813 års grundstadgar), jfr 19 f.

K.M:t godkänna framställningar från enskilda hushållningssällskap om ändringar i deras reglementen, vilka medförde fritt val för sällskapen.<sup>7</sup> I 1848 års nya grundstadgar tog regeringen slutgiltigt ställning mot det självskrivna ordförandeskapet för landshövdingen. Hushållningssällskapens fria val av ordförande medförde emellertid endast i ett fåtal fall någon reell förändring; landshövdingen förblev sällskapets ordförande i de flesta län.<sup>8</sup>

Ytterligare en försvagning av landshövdingens lagstadgade inflytande i de representativa länsorganen genomfördes av 1859/60 års riksdag, som på förslag av en utredningskommitté avskaffade landshövdingens rösträtt – men inte ordförandeskap – i länets prövningskommitté.<sup>9</sup> Då hade emellertid frågan om landshövdingens ordförandeskap i landstinget redan hunnit gå in i ett avgörande skede.

Också i de blivande landstingens ordförandefråga fann sig den konservativa uppfattningen på reträtt, såtillvida som landshövdingens självskrivna *ledamotskap* redan i början av 1850-talet försvann ur bilden. Ett kombinerat ordförande- och ledamotskap hade föreslagits av en stor majoritet i 1837 års fattigvårdskommitté och sedermera i en utskottsreservation vid 1850/51 års riksdag av landshövding G. F. Liljencrantz (med instämmande av tre prästeståndsledamöter).<sup>1</sup> Men vid 1853/54

<sup>7</sup> KEMPE 43. Med hänvisning till detta förhållande avslogs vid 1847/48 års riksdag utan debatt en motion av den radikale N. R. Munck af Rosenschöld om att landshövdingens självskrivna ordförandeskap i hushållningssällskapet skulle upphöra, Ad I: 441, AB&EU 54, Ad III: 405, Pr III: 493, Bg II: 331, Bd IV: 82.

<sup>8</sup> KEMPE 40 ff., 46 f. Jfr kritik av detta förhållande i AB 22/5 1858 (ins.).

<sup>9</sup> Komiténs för upprättande af förslag till ny författning angående utgörande af allmän beivling ... betänkande m.m., 1859, 92 (§ 69), BevU 1859/60: 20 (§ 65), med reservation av komminister J. W. Bredman, 55, SFS 1861: 34.

<sup>1</sup> Underdånigt betänkande ... angående fattigvården i riket ... 1839, 30 f., 92 ff. (även landssekreteraren föreslogs bli självskrivnen ledamot). Jfr reservationer av den liberale bondeståndsledamoten Hans Jansson 104, och landssekreteraren G. P. Möller 106, däremot ordförande Leijonhufvuds reservation 227 f. AB&EU 1850/51: 72, 17 ff.

års riksdag framfördes tanken på landshövdingens rösträtt endast av en talare i adelsståndet, kanslisten Johan Flach.<sup>2</sup>

De konservativa politiker, som förordade en landstingsreform förblev emellertid ståndaktiga i sitt krav på att landshövdingen skulle vara självskriven ordförande i det nya organet.<sup>3</sup> Ännu vid 1856/58 års riksdag kvarstod motsättningarna i frågan oförändrade. Både bondeståndsledaren Matts Pehrsson (Stockholms län) och den liberale adelspolitikern P. R. Tersmeden föreslog, att landstinget självt skulle välja ordförande inom kretsen av landstingsmän, medan tre andra riddarhusmotionärer, L. af Ugglas, C. A. Raab och C. M. Björnstjerna, förutsatte, att landshövdingen skulle vara tingets självskrivne ordförande.<sup>4</sup>

Ekonomiutskottet, som föreslog en skrivelse till K.M:t med begäran om utredning och lagstiftning i landstingsfrågan, löste problemet genom att inte ta upp det till behandling. Utskottet nöjde sig med att uttala, att vissa ämbets- och tjänstemän borde få rätt att närvara och yttra sig vid tingets förhandlingar.<sup>5</sup>

Aftonbladet prisade den »yttersta varsamhet», varmed utskottet hade behandlat den ömtåliga ordförandefrågan. Tidningen själv förordade inte oväntat landstingsvalda ordförande, »då föreningen i samma person av ordförandeskapet i en lagstiftande församling och ett förvaltande ämbete synes oss högst olämplig och lätt kunna föranleda kollisioner, och då landshövdingarnas maktfullkomlighet för övrigt under närvarande förhållanden icke tyckes vara i något synnerligt behov av ytterligare tillökning». Men trots denna sin uppfattning ansåg Aftonbladet, att utskottet handlat taktiskt riktigt genom att lämna frågan öppen och därmed underlätta möjligheterna till ett posi-

<sup>2</sup> Ad 1853/54 IX: 382.

<sup>3</sup> Justitieborgmästare C. J. Stolpe nöjde sig dock i sin motion 1853/54, MBg 224, med att föreslå rätt för landshövdingen att tillsätta ordförande i landstinget.

<sup>4</sup> Bd 1856/58 III: 95, Ad I: 43, 153, 166, 339.

<sup>5</sup> AB&EU 1856/58: 127, 51.

tivt riksdagsbeslut. Riksdagen godkände också utskottets förslag utan debatter i denna fråga.<sup>6</sup>

Med anledning av riksdagens skrivelse tillsatte civilminister L. T. Almqvist den 19 juni 1858 en kommunallagstiftningskommitté om sex ledamöter utan att tillfoga några direktiv utöver riksdagens.<sup>7</sup> Genom kommitténs sammansättning gavs de konservativa och byråkratiska synpunkterna på landstingsfrågan tillfälle att göra sig gällande, vilket väckte Aftonbladets missnöje. »Att sätta en landshövding (S. G. v. Troil) i spetsen för en kommitté, som har i uppdrag att organisera institutioner, vilka hota att, om ej för ögonblicket, åtminstone i en framtid förminska länsstyrelsernas allmakt, förefaller till en början något besynnerligt.» Även riksarkivarie J. J. Nordströms och justitieborgmästare C. J. Stolpes ledamotskap kritiserades. »Deras blotta namn torde för övrigt utgöra en borgen för att ingenting för den guvernementala riktningen störande av dem inom kommittén skulle lämnas oanmärkt och obekämpat.»<sup>8</sup>

Aftonbladets farhågor besannades till stor del. I det betänkande, som avgavs 1859, hade kommittén givit länsstyrelsen och regeringen stora möjligheter till inflytande över landstinget, medan man sökt förhindra alla försök till intrång på statsmakternas och länsstyrelsens verksamhet från landstingets sida. Garantier mot detta senare hade man skapat dels i bestämningen av landstingets verksamhetsområde, som inte fick omfatta angelägenheter som »enligt gällande författningar tillhöra offentlig myndighets ämbetsåtgärd» (FLt 1862 § 2), dels hade man före-

<sup>6</sup> AB 14/1 1858, Ad 1856/58 XI: 78 ff., Pr VIII: 464, Bg VII: 74, Bd IX: 44 ff.

<sup>7</sup> Statsrådsprotokoll i civilärenden 19/6 1858, p. 10.

<sup>8</sup> AB 13/7 1858 (ledare). Övriga ledamöter var kontraktsprosten G. W. Gumaelius, bruksägare C. H. Ekstrand och hemmansägaren, sed. talmannen i bondeståndet Nils Larson i Tullus. För ledamöternas antecedentia i landstingsfrågan se Ad 1850/51 II: 99 ff., 1853/54 IX: 382 ff., 1856/58 I: 384 ff., 389 (v. Troil), Pr 1850/51 V: 248 f. (Gumaelius), MBg 1853/54: 224 (C. J. Stolpe) samt Bd 1856/58 IX: 48 f. (N. Larson). De fyra ledamöter som deltagit i riksdagens behandling av frågan hade alla ställt sig positiva till något slag av landstingsreform.

slagit en omfattande underställningsplikt för landstinget. I alla viktiga frågor skulle landstingets beslut vinna laga kraft först sedan de prövats och godkänts av länsstyrelsen eller i betydelsefullare fall K.M:t (FLt §§ 58-60).<sup>9</sup>

Genom dessa starka konservativa garantier ansåg sig kommittén i ordförandefrågan delvis kunna gå de liberala önskemålen till mötes. Landshövdingen – genom sin tjänsteställning utestängd från valbarhet till landstinget – utestängdes också från möjligheten att bekläda ordförandeskapet, som endast skulle kunna innehas av landstingsmän. Men landstingsvalda ordförande ville kommittén inte gå med på utan lade utnämningssrätten i K.M:ts händer. Motiveringen för kommitténs förslag kom att spela en viktig roll i de följande trettiofem årens debatter.

Av tre skäl avvisade kommittén tanken på landshövdingens ordförandeskap i landstinget. Ett sådant hade varit motiverat, om landstinget endast skulle ha blivit en med landshövdingen rådslående korporation, men riksdagen och kommittén hade i stället avsett att skapa »en inom lagliga gränser beslutande församling» och dess beslut »skola dock uttrycka landstingets självständiga mening».

Ett annat skäl mot landshövdingens ordförandeskap gav länsstyrelsens vidsträckta rätt till prövning av landstingets beslut. Genom denna skulle landshövdingen som ordförande komma att försättas »i en falsk ställning, om han, efter att i sin egenskap av landstingets ordförande hava funnit sina där försvarade meningar och förslag rörande länets angelägenheter underkända av Tingets pluralitet, skulle i sin egenskap av landshövding, vidhållande samma sina åsikter, anse sig föranlåten att vägra fastställelse på pluralitetens beslut, även om goda skäl för en sådan vägran kunde anföras. Missförstånd och misstyddningar kunde

---

<sup>9</sup> Underdåniga betänkan den och förslag . . . afgifna af den dertill i nåder förordnade komité, 1859, LVI (cit. Kommittébetänkandet 1859).



så lätt därigenom framkallas och måhända leda till en splittring». <sup>1</sup> Därtill kom att det stred mot andan i den svenska lagstiftningen att låta samma ärende i två instanser handläggas och prövas av samma person. Därför nöjde sig kommittén med att ge landshövdingen närvaro- och yttranderätt i landstinget.

Men landstinget borde enligt kommittén *inte* få rätt att själv välja ordförande. Därtill stod landstingets verksamhet i allt för nära samband med statsförvaltningens. Dessutom skulle landstingets ordförande komma att få det viktiga ansvaret att avgöra, »huruvida ett ärende må kunna anses ligga inom Tingets befogenhet ur annan synpunkt än allenast såsom föremål för petition». Slutligen borde inte landstingets korta årliga sammanträde (högst sex dagar) belastas med meningsstrider om ordförandevalet, vilket kunde leda till splittring »till skada för huvudfrågornas lugna behandling». Kommitténs slutsats blev, att landstingets ordförande skulle utses av Kungl. Maj:t, men att ordföranden måste tagas bland tingets ledamöter. <sup>2</sup>

Kommitténs kompromisslösning i ordförandefrågan hade en omisskännligt konservativ prägel. Liberalerna i riksdagen hade motsatt sig landshövdingens ordförandeskap huvudsakligen därför att detta stred mot självstyrelsens princip, och därför att det skulle komma att leda till minskat kommunalt nit och försämrade resultat av landstingets arbete. <sup>3</sup> Kommittén anslöt sig

<sup>1</sup> Sammastådes LVIII. Denna uppfattning, som ansåg välförhållandet mellan landshövding och länsbefolkning vara viktigare än landshövdingens plikter som regeringens öga och hand i landsorten hade framkommit i S. G. v. Troils opposition mot ordförandens stora befogenheter i L. af Ugglas' förslag till landstingsförordning 1850/51, Ad II: 100. Greve af Ugglas tog hänsyn till v. Troils invändningar mot landshövdingens befogenhet att upplösa landstingssammanträdet och strök denna i sin motion till 1853/54 års riksdag, men den återkom i hans förnyade motion 1856/58. Förändringen i synen på landshövdingens ställning till länsbefolkningen tidfästas av SÖRNDAL: Den svenska länsstyrelsen, ungefärligt till mitten av 1800-talet, 203 f.

<sup>2</sup> Kommittébetänkandet 1859, LVIII f.

<sup>3</sup> L&AB&EU 1840/41 30: 35 (res. av C. H. Montgomery), Ad XXI: 348 f. (A. Ribbing), Bg VI: 381 (H. F. Christiernson).

endast indirekt till denna tankegång genom att framhäva att landstingets beslut skulle uttrycka dess »självständiga mening». Men i stället hade man gett landshövdingen och regeringen vidsträckta möjligheter att inlägga sitt veto mot landstingets beslut, vilket satte landshövdingen i »en högre ställning» än vad blotta ordförandeskapet kunde ge honom.<sup>4</sup> Ordförandeskapet avvisades huvudsakligen utifrån den gängse konstitutionalistiska maktodelningsläran. Dessutom vände sig kommittén mot en landstingets valrätt med huvudsakligen konservativa argument: man förespråkade ett kommunalt samband, ville ha en stark statlig kontroll över innehållet i landstingens självstyrelse och såg den partilösa landstingsverksamheten – »huvudfrågornas lugna behandling» – som ett ideal. Genom K.M:ts utnämningrätt bevarades dessutom landshövdingens inflytande på ordförandevalen genom hans möjligheter att avge förord till regeringen.

Trots detta reserverade sig borgmästare C. J. Stolpe mot kommittémajoritetens förslag. Utan att bemöta kommitténs konstitutionalistiska betänkligheter ville han med en idékonservativ motivering ge regeringen rätt att utnämna också landshövdingen till landstingets ordförande. »Man må huru ivrigt som helst arbeta på att tillintetgöra den sociala kraft, som jag vill benämna *auktoritet*; den skall i alla tider och allestädes giva sig luft i en form eller i en annan. Landstingets ledamöter skola i främsta rummet helst önska att se Landshövdingen i spetsen för ärendena, emedan de veta, att han i följd av sitt ämbetes auktoritet förmår bättre än någon annan förena krafterna och rikta dem mot det åsyftade målet.» Varken landshövdingen eller den enskilde medborgaren hade väl »något annat hjälpmedel att tillita för åstadkommande av företag, vilka fordra en allmän samverkan, än den *fria* associationen, men den stora åtskillnaden emellan bägge ligger däri, att ämbetet innefattar för

---

<sup>4</sup> Kommittébetänkandet 1859, LVIII.

Landshövdingen ett moraliskt tvång att tänka och handla, och att ämbetets *auktoritet*, som upp bäres av den allmänna föreställningen och avlägsnar de små avundsjukornas paralyserande inverkan, förlänar honom en styrka som den enskilde saknar. Landstinget, vilket icke är annat än den *tvungna* associationens bolagsstämma, bliver således ett plus i den fördelaktigare ställning framför den enskilde, som Landshövdingen redan nu har och som han alltid skall behålla, så vida den ej genom institutionerna undergräves». <sup>5</sup>

Inte heller alla liberaler var förklarligt nog nöjda med kommittéförslaget. Den avdelning, som vid 1859/60 års riksdag förberedde ekonomiutskottets utlåtande över kommittébetänkandet, föreslog, att landstinget självt skulle få utse sin ordförande. Avdelningens förslag avvisades dock i utskottets plenum, enligt utskottsledamoten L. J. Lovén, därför att en ordförande behövde utses redan före landstingets sammanträde för att hinna sätta sig in i förekommande frågor och vidta preliminära åtgärder. <sup>6</sup> Trots detta vidhöll rådman A. L. Holmqvist och härads-hövding P. Staaff landstingets valrätt i borgarståndets diskussioner; en sådan skulle enligt den senare ge större garanti för att sakkunskapen premierades och dessutom ge mer liv åt institutionen. <sup>7</sup>

Samtidigt lanserade chefredaktören C. F. Ridderstad en moderat reformvänlig lösning på ordförandeproblemet. Ridderstad såg landshövdingen mer som en representant för länsbefolkningen än för regeringen och ville därför att han skulle kunna utses till ordförande, men av landstinget, inte av regeringen. <sup>8</sup> Borgarståndet godkände emellertid utskottets förslag,

---

<sup>5</sup> Sammastädes 158 f. Om Stolpes hävdande av ståndstanken i borgarståndets representationsfråga 1856 jfr S. CARLSSON: Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700–1865, 1949, 313.

<sup>6</sup> AB&EU:s protokoll 14/8 1860, Riksdagens arkiv, RA, Bg 1859/60 VI: 768.

<sup>7</sup> Bg 1859/60 VI: 767 f.

<sup>8</sup> Sammastädes 763 f., 765, 766 f.

dvs. kommittéförslaget, sedan den liberale ledaren, rådman A. W. Björck påpekat, att det var olämpligt att landshövdingen, som inte var valbar till landstingsman, skulle kunna utses till tingets ordförande.<sup>9</sup>

Också prästeståndet och bondeståndet godtog – utan debatt – kommittémajoritetens ursprungliga förslag, som därmed också blev riksdagens beslut.<sup>1</sup> Först därefter kom frågan upp till behandling på riddarhuset, varvid adeln gick på Stolpes konservativa linje och ville ge regeringen obegränsad utnämningssrätt. Detta skedde kännetecknande nog på förslag av två landshövdingar, de ledande konservativa politikerna C. G. Mörner och Gustaf Lagerbjelke. Lagerbjelke talade dock inte för att landshövdingarna borde utses. Regeringen borde i stället få en möjlighet att utse den »lämpligaste» ordförandekandidaten, även om denne hade blivit utslagen i landstingsvalen. Utskottets förslag försvarades förgäves av kapten Harald Hjärne och redaktör W. F. Dalman. Den senare förordade rentav landstingsvalda ordförande. Adeln antog dock Mörners förslag utan votering.<sup>2</sup>

Aftonbladet (där W. F. Dalman vid denna tid var medredaktör) reagerade starkt mot riddarhusets hållning i landstingets ordförandefråga, även om tidningen inte trodde att regeringen skulle våga trotsa riksdagens beslut. Aftonbladet framhöll, att redan förslaget om regeringens till landstingsmän begränsade utnämningssrätt innebar »ett så väsentligt avsteg från självstyrelseprincipen, att den kunnat från den frisinnade sidan accepteras endast till följd av den övertygelse, som gjort sig gällande, att man borde gå så långt som möjligt i moderation och eftergifter för att möjligtvis erhålla något, och icke äventyra omintetgörandet av hela reformen och de frön till framåtskridande, som den kan innebära». Tidningen ansåg därför, att landshövdingarna borde ha nöjt sig med den i och för sig föga önskvärda möjlig-

<sup>9</sup> Sammastädes 764 (Björck), 768 (beslut).

<sup>1</sup> Pr VIII: 397, Bd VIII: 251.

<sup>2</sup> Ad XI: 177–179.

heten att lämna sitt förord till K.M:t före regeringens val av landstingsordförande.

»Under sådana omständigheter förefaller det något väl starkt – för att nyttja ett mycket lindrigt uttryck – att se den av några landshövdingar ledda riddarhusmajoriteten vilja utsträcka konungens valfrihet därhän, att i de flesta fall landshövdingen själv skulle komma att fungera såsom tingets ordförande . . . Att detta fasthellre skulle leda till satrapvälde än till kommunalfrihet, förefaller oss vara så klart, att det knappast behöver någon bevisning.»<sup>3</sup>

I den efterföljande remissbehandlingen fick Stolpe och riddarhusmajoriteten stöd endast från fyra av de tjugofyra länsstyrelserna i landet. För K.M:ts obegränsade utnämningsrätt uttalade sig sålunda blott de konservativa politikerna och landshövdingarna G. Lagerbjelke, G. af Ugglas, G. Bildt och C. Åkerhielm.<sup>4</sup> Trots detta valde regeringen De Geer vid utfärdandet av landstingsförordningen den 21 mars 1862 den konservativa linjen: K.M:t gav sig full frihet vid valet av landstingsordförande.<sup>5</sup>

Civilminister Gerhard Lagerstråle motiverade avvikelserna från kommittéförslaget och riksdagsbeslutet med två argument, som tidigare framförts i debatten av Lagerbjelke och Ridderstad. Dels fanns det ingen säkerhet för att den lämpligaste ordföranden blev vald till landstingsman, dels kunde det också inträffa, att landstingsmajoriteten helst skulle vilja ha landshövdingen i länet till ordförande. Dessa premisser kunde lika gärna ha lett till Ridderstads slutsats: att ge landstinget rätt att välja ord-

---

<sup>3</sup> AB 11/10 1860. Tidningen jämförde med grundlagens förbud för riksdagen att besluta i den sanktionerade monarkens närvaro.

<sup>4</sup> Remissyttranden i civildepartementets konseljhandlingar 21/3 1862 nr 22–23, RA. Lagerbjelke, som i riksdagen hade bagatelliserat frågan, tillmätte den i sitt utlåtande »synnerlig vikt», jfr Ad 1859/60 XI: 178. I städernas yttranden berördes frågan blott av Norrköpings magistrat = C. J. Stolpe, 156 f. Stolpe hävdade sin gamla mening och dessutom bl.a. att kommitténs motivering snarare talade mot landshövdingens yttranderätt än hans ordförandeskap.

<sup>5</sup> SFS 1862: 16 § 25, jfr ändringen i § 36.

förande även utanför dess egen krets. Ett tredje argument måste därför betecknas som det enda relevanta för regeringens ställningstagande. Enligt Lagerstråle kunde nämligen »omständigheterna» gör det önskligt också för regeringen att landshövdingen valdes till ordförande i landstinget.<sup>6</sup>

Statsrådsprotokollet upplyser betecknande nog inte om vilka dessa »omständigheter» kunde vara. Man får nöja sig med att konstatera, att regeringen De Geer genom ändringen i riksdagsförslaget tog ett steg i konservativ riktning genom att öka K.M:ts maktbefogenheter visavi landstingen. Regeringen hade fått möjligheter att tillsätta en ordförande i landstinget som var dess förtroendeämbetsman i stället för en länsbefolkningens valde representant.<sup>7</sup>

Regeringens ändring av ordförandeparagrafen väckte inga större missljud i den kör av tillfredsställelse över de nya kommunalförordningarna, som främst liberala tidningar stämde upp.<sup>8</sup> Aftonbladet kritiserade nu det konservativa avsteget tämligen milt: avvikelserna från ständernas efter mogen prövning fattade beslut syntes lika onödiga som den stod i strid med »andan och syftet med kommunalförfattningarna i sin helhet samt med principen av verklig kommunalfrihet».<sup>9</sup>

Vilka befogenheter tillerkände då 1862 års landstingsförordning ordföranden utöver den att leda tingets förhandlingar? Den viktigaste rörde makten över landstingets ekonomiska till-

<sup>6</sup> Statsrådsprotokoll i civilärenden 21/3 1862, p. 23, RA.

<sup>7</sup> En liknande förändring företog regeringen i förordningen om kommunalstyrelse i Stockholms stad av den 23/5 1862. I strid mot remissinstanserna, där ibland överståthållarämbetet, gjordes däri överståthållaren till självskriven ordförande för Stockholms stadsfullmäktige, SFS 1862: 33, § 15, för motiveringen se statsrådsprotokoll i civilärenden 23/5 1862 (bl.a. med hänvisning till landstingsförordningen), RA.

<sup>8</sup> B. M. JOHANSSON: Reaktionen i pressen efter landstingsförordningens utfärdande den 21 mars 1862, 2-bet.- uppsats 14/10 1964, Hist. inst., Uppsala.

<sup>9</sup> AB 5/5 1862 (ledare). Även Nya Dagligt Allehanda ansåg ändringen mindre välbetänkt, 22/5 1862.

gångar. Länsstyrelsens redovisning av uppbörderna skulle insändas till ordföranden (§ 50), och landstingsmedlen utanordnades av ordföranden med landstingssekreterarens kontrasignation (§ 54). Ordföranden var förman för landstingets tjänstemän och han hade makt att interimistiskt besätta tjänsterna som sekreterare och kamrerare mellan landstingets möten (§§ 28, 45, 48, 51).<sup>1</sup> Landstingets ordförande kom genom sin i lagen föreskrivna befattning med landstingsmedlen att nästan automatiskt få en central ställning i de centrala finansförvaltande organ (från 1913 under namn av förvaltningsutskott), som landstingen på troligen de flesta håll inrättade redan under 1860-talet.

Den befogenhet, som till att börja med utgjorde landstingsordförandens viktigaste men också mest omstridda, vars hans möjligheter att vägra proposition på sådana förslag, som han ansåg falla utanför landstingets kompetensområde. En uttrycklig rätt för ordföranden att vägra proposition hade förutsatts av 1858 års kommunallagstiftningskommitté och hade för den utgjort ett av skälen till att lägga utnämningrätten i regeringens hand. I själva lagtexten hade emellertid någon sådan rätt inte stadgats vare sig i kommitténs förslag eller i den slutligen utfärdade förordningen.

Ordförandens möjligheter till propositionsvägran blev ett vapen mot de radikala försöken att rikspolitiserade landstingens verksamhet.<sup>2</sup> Dock inte ett tillräckligt. Ett regeringsingripande blev nödvändigt före 1864 års landsting. Flera av de första landstingsmötena år 1863 hade nämligen trots landshövdingar-

---

<sup>1</sup> Ordföranden hade vidare att för tinget låta framlägga kamrerarens beräkning av det kommande årets utgifter och inkomster (§ 45), sammandrag över uppgifter om beviljningssumman i länet (§ 48) och sammandrag över redovisningen av uppbörderna (§ 51).

<sup>2</sup> Jfr nedan s. 330 ff. och Tidskrift för Sveriges landsting 1869: 16 (ordf. i Kalmar läns landsting vägrar 1863 proposition på opinionsyttring till förmån för representationsförslaget).

nas ordförandeskap givit sig in på rikspolitisk mark. Man hade begärt ändrad lagstiftning i brännbara frågor som väg- och skjutshållningens avlyftande från jorden.<sup>3</sup> Värmlands läns landsting hade avsänt en tacksamhetsadress till regeringen för dess representationsförslag.<sup>4</sup> Så hade även Kopparbergs läns landsting gjort och vad mera var inbjudit övriga landsting att år 1864 instämna i denna adress.<sup>5</sup>

Förslaget från Falun kom olägligt för en regering, som inte bara ville hålla landstingen inom sina kommunala gränser utan också undanröja den konservativa misstron mot landstingen som lämpliga valkorporationer för den blivande första kammaren.<sup>6</sup> Utsikterna var emellertid stora, att landstingen, som överlag dominerades av orepresenterade ståndspersoner samt borgare och bönder, år 1864 skulle komma att instämna i Kopparbergs läns landstings opinionsyttring.

Ett ytterligare skäl för regeringen till ett ingripande utgjorde en i juli 1864 i Nya Dagligt Allehanda publicerad uppmaning till de instundande landstingen att hos regeringen begära förslag om en ny protektionistisk tulltaxa och en kommitté för åstadkommande av en ny bank- och kreditlagstiftning med särskild hänsyn tagen till jordbrukets behov.<sup>7</sup> Insändaren väckte omedel-

<sup>3</sup> Se Tidskrift för Sveriges landsting 1869: 49 (Göteborgs och Bohus läns landsting begär bl.a. väghållningsskyldighetens skiljande från jordbruket), 117 (Västerbottens läns landsting begär proposition om skjutsningsbesvärets skiljande från jordbruket).

<sup>4</sup> Sammastädes 110.

<sup>5</sup> Sammastädes 73. G. WILLNER: Diskussionen kring Kopparbergs läns landstings petition till riksdagen(!) 1863, 2-bet.-uppsats 30/11 1965, Hist. inst., Uppsala.

<sup>6</sup> Rådman L. W. Henschen, motståndare till representationsreformen, ansåg att Kopparbergs läns landstings petition kunde ge en föreställning om att landstingen inte var sammansatta av de avsedda konservativa elementerna. [J. C. HELLBERG:] Ur minnet och dagboken om mina samtida . . . XI, 1874, 21. Jfr nedan s. 347 f.

<sup>7</sup> NDA 22/7 1864 (»Något för våra landstingsmän att tänka på»). Artikelns innehåll och den följande utvecklingen ger skäl för en förmodan, att Emil Key författat insändaren.



bart stark kritik hos en medarbetare i det officiösa organet Post och Inrikes Tidningar, som stämplade alla försök i denna riktning »såsom en uppenbar olaglighet, vilken intet landstings ordförande kan pliktenligt tillåta».<sup>8</sup> För finansminister Gripenstedt skulle en landstingsopinion för tullar ha kommit ytterst olägligt i en situation, där förhandlingarna om den franska handelstraktaten hade gått in i ett avgörande skede, och där regeringen avsåg att på egen hand genomföra en reform i frihandelsvänlig riktning.<sup>9</sup> Den 30 augusti 1864 utfärdade civilminister Gerhard Lagerstråle det bekanta cirkulär, vari han fäste landstingsordförandenas uppmärksamhet på att landstingen ägde behandla endast angelägenheter som angick *länet*, samt att inga andra än länsstyrelse och landstingsmän hade rättighet att väcka förslag i landstinget.<sup>1</sup>

Lagerstråles cirkulär ledde till stark kritik i flera liberala tidningar men till önskat resultat.<sup>2</sup> Inget landsting tog upp skrivelserna från Kopparbergs läns landsting till behandling, och även tullfrågan avvisades utom i Kalmar läns landsting.<sup>3</sup> Men där gjorde landstingsordföranden ett betydelsefullt tillägg till Emil

<sup>8</sup> PoIT 23/7 1864 (»Förslag att göra landstingen till organer för protektionismen»). Signaturen B-n=J.N. Bruhn enligt B. LUNDSTEDT: Sveriges periodiska litteratur, II, 1896, 74. För den fortsatta polemiken se NDA 27/7 samt PoIT 28/7 och 30/7 1864.

<sup>9</sup> O. GASSLANDER: J. A. Gripenstedt, 1949, ssk. 336. Brev från J. A. Gripenstedt t. S. A. Hedlund 27/7 1863, 21/3 och 1/4 1864, GUB.

<sup>1</sup> Cirkuläret även tryckt i Tidskrift för Sveriges landsting 1870: 69. Den senare passusen avser uppenbarligen förslaget från Kopparbergs läns landsting.

<sup>2</sup> K. HANSSON: Reaktionen mot civilministerns cirkulär den 30 augusti 1864, 2-bet.-uppsats 20/10 1964, Hist. inst., Uppsala. Skarp kritik riktades mot regeringen av Fäderneslandet och Vestmanlands läns tidning, i viss mån även av Aftonbladet. Regeringens talan fördes av Post och Inrikes Tidningar och Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning (som framhävde tullfrågan), men dess åtgärd försvarades även av den konservativa Väktaren. För Vestmanlands läns tidning se NILSSON: 100 års landstingspolitik, 1966.

<sup>3</sup> Se Tidskrift för Sveriges landsting 1869 med hänvisningar i sakregister under rubrikerna Landstingets befogenhet och Propositionsvägran (tullmotioner avslogs i Södermanlands och Blekinge läns landsting). Jfr AB 7/10 1864.

Keys motion i ärendet: den av landstinget tillsatta kommittén skulle endast få framlägga förslag som föll inom landstingets befogenhet. Därmed hade landshövding Sköldebrand brutit den politiska udden av åtgärden och kommitténs arbete resulterade inte heller i några konkreta förslag.<sup>4</sup>

Regeringens ingripande 1864 gjorde frågan om ordförandens rätt att vägra proposition något mindre viktig. Men den väckte dock debatt under hela 1860-talet. Vid 1865/66 års riksdag uttalade sig ekonomiutskottet med anledning av en motion från den radikale bondeståndsledamoten C. J. Svensén för den tolkningen av förordningen, att en ordförande *icke* ägde rätt att besluta om propositionsvägran. Det stod landstinget fritt att avgöra om proposition skulle framställas eller ej.<sup>5</sup> Utskottets tolkning bestreds på riddarhuset av landssekreteraren Curry Trefenberg med en konservativ motivering: han fann det orimligt att ett landsting med dess »växlande majoriteter» skulle kunna tvinga en ordförande att ställa proposition. Han hade onekligen ett gott stöd för sin åsikt i kommunallagstiftningskommitténs betänkande. Men de regeringen närstående politikerna P. v. Ehrenheim och Oscar Alströmer bestred med framgång Treffenbergs mening under hänvisning till lagtexten och till den garanti för beslutens laglighet, som låg i att landstingets beslut i alla betydelsefulla frågor måste fastställas av länsstyrelsen eller av regeringen.<sup>6</sup> Riksdagen godkände utskottets lagtolkning.<sup>7</sup>

Samtidigt och utskottet ovetande hade regeringen kommit till en liknande slutsats. Frågan hade nämligen också besvärsvägen

---

<sup>4</sup> Kalmar läns landstings protokoll 1864: 22, jfr Kalmar läns norra landstings protokoll 1866: 30, södra 22. M. HOFREN: Kalmartinget, 1963, 56 ff. och E. KEY: Minnen av och om Emil Key, II: 1, 1916, 171, ger en helt avpolitiserad framställning av motionens tillkomst och resultat.

<sup>5</sup> Bd 1865/66 I: 93 f. (med flera instämmanden), AB&EU 80.

<sup>6</sup> Ad 1865/66 V: 34 f.

<sup>7</sup> Bondeståndet återremitterade förgäves på Svenséns yrkande med anledning av den nedan nämnda kungl. resolutionen, eftersom man ville ha ett uttryckligt stadgande om landstingets rätt att besluta, Bd IV: 413 ff.

aktualiserats av Svensén av samma anledning som motiverat hans framstöt i riksdagen – en framgångsrik propositionsvägran av ordföranden i Kalmar läns norra landsting. Regeringen ansåg sig dock förhindrad att förstärka landstinget att ta upp de berörda frågorna till förnyad behandling, eftersom det nu var omöjligt att inhämta landstingets åsikt om ordförandens propositionsvägran. Det ansågs tydligen ankomma på landstinget att vid sittande ting ta ställning till ordförandens mening.<sup>8</sup>

Trots riksdagens och regeringens ställningstagande år 1866 uppfattades rättsläget som oklart, och ordförandens möjligheter till propositionsvägran kunde ännu vid 1869 och 1870 års riksdagar av nyliberalen Ola Jönsson i Kungshult framställas som ett huvudskäl till avskaffande av regeringens utnämningssätt.<sup>9</sup> Ett nytt utslag av regeringen i ett besvärsmål år 1871 gjorde dock fullt klart, att landstinget hade rätt att besluta över ordförandens propositionsvägran, men att denna stod fast, såvida ingen begärde omröstning därom.<sup>1</sup>

Ordföranden hade en central ställning i landstingets ekonomiska förvaltning och goda möjligheter att genom propositionsvägran hålla landstingets verksamhet inom snäva gränser. Regeringens ordförandeval blev därför en fråga av vikt under 1860-talet, då uppfattningarna om landstingets kompetens ännu var mycket delade. Dessutom var saken en utpräglad prestigefråga

---

<sup>8</sup> [W. WALLDÉN:] Samling af Kongl. bref och resolutioner rörande tillämpningen av kommunal-förordningarne, 2, 1869, nr 88. H. BLOMBERG: Studier öfver det nuvarande svenska landstinget, 1875, 54, tolkar det något dunkla utslaget felaktigt som ett stadfästade av ordförandens rätt att vägra proposition. BLOMBERG har inte observerat K. M:ts klara ställningstagande år 1871.

<sup>9</sup> AK 1869 III: 37, 43 (ordföranden kan eventuellt vägra proposition på omröstning om propositionsvägran), 1870 III: 96. Jfr däremot det bestående försvarare S. Ribbing, som hävdade landstingets rätt att besluta över propositionsvägran, AK 1869 III: 39. Jfr BLOMBERGS åsikter 1875, anf. i föreg. not.

<sup>1</sup> [J. A. WENNERBERG:] Samling af Kongl. bref ... angående tillämpningen af kommunal-förordningarne, 3, 1872, nr 284. En förlaga till regeringens beslut i E 3179, (civilminister) A. Bergströms papper, RA.

för självstyrelsevännerna. Genom regeringens utnämningspolitik fick deras opposition en starkt antibyråkratisk prägel.

K.M:t visade till att börja med stor försiktighet, när det gällde att utnyttja sin självtagna rätt att utnämna landstingsordförande inom eller utom tinget. Inför 1863 års landstingsmöten gav den visserligen samtliga landshövdingar ett generellt förordnande som ordförande i landstingen – endast i Kopparbergs län ersattes den sjuke landshövdingen av en landstingsman, överstelöjtnant W. Nisser. Men civilminister Gerhard Lagerstråle var påtagligt angelägen om att motivera regeringens åtgärd så, att den inte skulle uppfattas som införande av en praxis. Enligt civildepartementets cirkulär i ärendet utnämndes landshövdingarna med avseende på »de vid första ordnandet av denna institutions verksamhet förekommande särskilda förhållanden, ävensom å vikten däray, att de nya förslag . . . må bliva lätt tillgängliga för dem, som före Landstingets början av förslagen vilja taga del».<sup>2</sup>

Regeringen hade därmed lyckats undanröja liberal kritik men inte fullständigt. Den radikala Nerikes Allehanda vände sig mot de »särdeles olyckliga» utnämningarna och upprepade kommunallagstiftningskommitténs och rådman Björcks argument mot landshövdingarna på ordförandeposten. Även denna tidning lät sig dock nöja med regeringens förklaring och drog därav slutsatsen, att åtgärden inte skulle komma att upprepas, »och det är då väl. Det skulle eljest taga sig illa ut om länets 'självstyrelse' och framtida val till en första kammare skulle så där direkt tummas av Konungens Befallningshavnde.»<sup>3</sup> Tidningen framförde

---

<sup>2</sup> K. Cirk 21/8 1863.

<sup>3</sup> NA 22/8 1863 cit. i Frihetsvännen 28/8 1863. Frihetsvännen instämde i kravet på att landshövdingar på ordförandeposterna i fortsättningen inte fick bli allmän regel. Jfr också AB 21/9 1863 och B. ROSENQVIST: Reaktionen i pressen efter de första landstingens sammanträde den 21 september 1863, 2-bet.-uppsats 15/12 1964, Hist. inst., Uppsala, 1 ff.

här ett nytt, politiskt argument mot landshövdingarnas inflytande i landstingen. Utvecklingen skulle visa, att det inte var ogrundat.

*Efter* de första landstingsmötena återkom omedelbart den liberala kritiken. Aftonbladet såg i landshövdingarnas ordförandeskap en av orsakerna till att alltför många frågor hade avslagits av landstingen såsom liggande utanför deras befogenhet. Särskilt missnöjd var tidningen över att flera landshövdingar hade undertryckt förslag om opinionsyttringar till förmån för det vilande representationsförslaget – deras förfaringsätt hade inte bara varit besynnerligt utan rentav otillständigt. Landstingen borde i fortsättningen få ordförande inom landstingsmännens krets; kompetenta kandidater hade funnits redan i vart och ett av 1863 års landsting.<sup>4</sup>

Kritik mot landshövdingarnas sätt att leda förhandlingarna hördes 1863 av på flera håll.<sup>5</sup> Särskild uppmärksamhet och allmän liberal fördömelse väckte landshövding G. F. Liljencrantz' sätt att sköta ordförandeskapet i Stockholms läns landsting. »Man borde icke säga», skrev Östgöta Correspondentens korrespondent från Stockholm, »att, liksom svenska folkets historia är dess konungars, landstingets historia är dess ordförandes, men i Stockholm var detta händelsen. Greve Liljencrantz, uppsträckt i Landshövdingeuniform med sina ordnar, mustascher och glasögon, var imposant att skåda, men han nöjde sig icke med skenet, utan förklarade i allmänhet, när han talade, och han talade i alla frågor, att det vore bäst att låta Konungens befallningshavande sköta om den eller den saken. Med uppställningen av propositionerna föll det sig icke så noga. När man uttalat sig för sparkassors bildande, som skulle insända medlen

---

<sup>4</sup> AB 6/10 1863. Se även NA 22/10.

<sup>5</sup> Se Skånska Postens kritik av landshövding Axel Rappe, cit. i H. CARLSSON: Kristianstads läns landsting 1862–1962, 1962, 176, jfr däremot Kristianstadsbladets positiva kommentar, 38. Klagomål framfördes också över landshövding Carl Åkerhielm som ordförande i Örebro läns landsting enligt Frihetsvännen 23/10 1863 och ROSENQVIST, 14.

till sparbanken, framställde ordföranden proposition på att insända medlen till Ränte och Kapitalförsäkringsanstalten i Stockholm; när man skulle votera om en motion, att sjukvården inom länet borde utvidgas, uppställdes voteringspropositionen på följande egendomliga sätt: den som vill att åtgärder vidtagas röstar nej, den det ej vill röstar ja, vinner ja har motionen förkastats. Ehuru nu flertalet var emot motionen, ordföranden inbegripen, bifölls densamma, emedan bönderna i synnerhet miss-togo sig på voteringen och röstade nej» osv.<sup>6</sup>

Det liberala Jönköpingsbladet, som företrädde en moderatere ståndpunkt, såtillvida som den ansåg landshövdingarna i allmänhet som *personer* lämpliga att bestrida landstingets ordförandeskap, prisade för självstyrelseprincipens skull landshövding Liljencrantz' uppträdande. »Hade icke detta undantag så slående visat till vilka befägenheter ett dylikt självskrivet ordförandeskap *kan* leda, så skulle man kanske lättare försonat sig med dess principvidrighet, och slutet blivit, att landshövdingarna en gång för alla kommit att fästas vid ordförandeposten, varigenom under andra politiska förhållanden hela landstingsinstitutionen lätt kunde bli mer till skada än till gagn för den kommunala självstyrelsens sak. Detta har som vi hoppas, nu blivit omöjligt, och därför har man till stor del att tacka Greve Liljencrantz.»<sup>7</sup>

Tidningens förhoppning slog fel. Till ordförande i 1864 års landsting utsåg K.M:t inte mindre än fjorton landshövdingar, däribland åter landshövding G. F. Liljencrantz. Dessutom fick ordföranden i Kopparbergs läns landsting, överstelöjtnant W. Nisser, inte förnyat förtroende utan ersattes med den nyutnämnde landshövding S. de Maré. Genom sitt aktiva uppträdande för landstingets tacksamhetsadress året förut ansågs Nisser enligt tingets vice ordförande, bruksägare Carl von

<sup>6</sup> ÖC 30/9 1863. Jfr också Frihetsvännen 22/9, 25/9 1863. För Aftonbladets, Nya Dagligt Allehandas och Göteborgs Handels- och Sjöfartstidnings kritik av Liljencrantz och Stockholms Dagblads och Wäktarens tystnad se ROSENQVIST, 9 ff.

<sup>7</sup> Jönköpingsbladet 13/10 1863 (även cit. i Frihetsvännen 23/10 1863).

Stockenström, »hava ådagalagt alltför liten takt, gjorde sig omöjlig att vidare utnämnas till ordförande; man påstod till och med att han förverkat en honom tillämnad Wasakraschan».<sup>8</sup>

I de återstående tio länen tog regeringen däremot all möjlig hänsyn till landstingens önskemål. I de åtta, där föregående års av landstinget valde vice ordförande kvarstod, befordrades denne till ordförande. I de två återstående länen utsågs en landstingsman, som i det ena dessutom var en bonde, f.d. talmannen Nils Pehrsson (Kronobergs län).<sup>9</sup>

Regeringens ordförandeval år 1864 väckte i samband med civilministerns samtidigt utfärdade varningssignaler till landstingsordförandena en opinionsstorm i stora delar av den liberala pressen.<sup>1</sup> Till och med Östgöta Correspondenten, som i enlighet med sin chefredaktör G. F. Ridderstads åsikter principiellt inte hade några invändningar att rikta mot landshövdingarnas ordförandeskap i landstingen, kritiserade ur personsynpunkt regeringens ordförandeval. Några av de utnämnda landshövdingarna, G. F. Liljencrantz, F. J. Cronstedt och K. Sköldebrand ansågs nämligen på olika sätt ha ådagalagt sin olämplighet som ordförande i offentliga församlingar.<sup>2</sup>

Aftonbladets reaktion var betydligt skarpare, även om tidningen inte var förvånad över denna yttring »av de föga frisin-

<sup>8</sup> C. R. P. v. STOCKENSTRÖM: »Dagbok», II, 440, advokat C. Hedenstierna, Djursholm.

<sup>9</sup> Landstingsordförandevalen har här och i fortsättningen reagerats ur tillgänglig landstingshistorisk litteratur, Tidskrift för Sveriges landsting och civildepartementets föredragningslistor, avskrifter, RA.

<sup>1</sup> K. HANSSON: Reaktionen mot civilministerns cirkulär den 30 augusti 1864 och S. WALLGREN: Reaktionen i pressen efter landshövdingarnas utnämnannde till ordförande vid 1864 års landsting, 2-bet.-uppsatser 20/10 1964 och 6/4 1965, Hist. inst., Uppsala.

<sup>2</sup> ÖC 27/8 1864. På en liknande linje gick tidningen Kalmar, som vände sig mot utnämnannden av landshövdingarna G. Lagerbjelke och Carl Akerhielm, cit. i ÖC 14/9 1864. De närmast konservativa tidningarna Stockholms Dagblad och Wäktaren noterade de många landshövdingarna på ordförandeposterna med en viss förvåning, WALLGREN 6, jfr 10.

nade tendenserna hos den nuvarande styrelsen». »De grundsatser, som synas vara ledande vid tillsättningen av ordförandeplatserna i landstingen, äro endast en fortsättning av de strävanden, som uppenbarat sig vad huvudstaden vidkommer, att nämligen hålla kommunalförvaltningen och kommunalrepresentationerna under ett slags polisuppsikt från den administrativa maktens sida.» Landstingen hade ofta att handlägga framställningar från länsstyrelserna. Om dess chefer landshövdingarna »skola leda deras förhandlingar inser man lätt vilket betydande moraliskt band, som genom denna anordning lägges på yttrandefriheten, då det rörer sådana framställningar. Får dessutom, till följd av valsättet, i själva församlingarna det byråkratiska elementet en avgjord övervikt . . . så inses lätt, att det skall bliva mycket sällsynt att finna kommunalrepresentationerna förmå göra gällande en åsikt i strid mot den, som hyllas av den mentor de fått i sin ordförande. Samma regering, som utfärdat den nya kommunallagen har alltså funnit utväg att högst betydligt inskränka, genom en liten omgång, den rätt till kommunal självstyrelse, som man trodde att svenska folket genom de nya kommunallagarna ernått.»<sup>3</sup>

Regeringen såg sig föranlåten att gå i svaromål mot den antibyråkratiska kritiken. Det skedde i en artikel i den officiösa Post och Inrikes Tidningar, som försvarade regeringens politik att »varsamt experimentera med ordförandetillsättningen».<sup>4</sup> Den anonyme artikelförfattaren ansåg att ordföranden enligt landstingsförordningen skulle vara en regeringens »kontrollant och ett samband med tinget». I Norge och Danmark var amtmannen självskriven ordförande i länsrepresentationen.

<sup>3</sup> AB 22/8 1864, jfr nya kommentarer 13/9 och 4/10 1864. Liknande tankegångar framfördes av den radikala Vestmanlands läns tidning, se därom NILSSON: 100 års landstingspolitik, 1966. Det radikala Fäderneslandet ansåg att regeringen genom landshövdingarna - »regeringsmaktens servila verktyg» - avsåg att lägga band på kommunalandans fria utveckling, 24/8 1864. Jfr även kritik i NDA 14/9, Öresunds-Posten 1/10 1864.

<sup>4</sup> PoIT 12/9 1864.



Även om landshövdingens rätt att pröva landstingets beslut kunde anses rimma illa med hans ställning som ordförande (1858 års kommitté) förde en sådan ställning andra fördelar med sig. Landshövdingen hade nämligen vana vid offentliga förhandlingar och omfattande kännedom om länets förhållanden, en kännedom, som ytterligare förmerades genom hans ordförandeskap. Landstingsmännen hade vidare varit nästan enhälligt belåtna med landshövdingarnas ordförandeskap 1863. Dessutom hade i åtskilliga landsting partier uppstått. Om ordföranden där skulle tagas ur landstinget blev det ena eller andra partiet missnöjt, men av landshövdingens utnämmande kunde ingen finna sig sårad. För övrigt hade K.M:t i åtta län tagit stor hänsyn till landstingets önskemål genom att befordra fjolårets vice ordförande.

De liberala kritikerna av regeringen nöjde sig inte med detta försvar. De bestred det på nästan samtliga punkter och hade lätt att visa, att *alla* landshövdingar inte a priori var lämpliga förhandlingsledare (Liljencrantz) eller experter på länets förhållanden (den nyutnämnde de Maré), samt att länsstyrelsens samarbete med och kontroll av landstinget lika bra säkrades genom landshövdingens närvaro- och yttranderätt samt länsstyrelsens prövningsrätt.<sup>5</sup>

Det var onekligen svårt att uppdaga någon konsekvens i regeringens ordförandeval år 1864.<sup>6</sup> I åtminstone ett par fall – landshövdingarna de Maré och Liljencrantz – måste detta anses ha sin orsak i att politiska bevekelsegrunder spelat in: regeringen demonstrerade fasthet mot allför liberala krav. I övrigt kan regeringens inkonsekvenser lättast förklaras med att den

---

<sup>5</sup> AB 13/9 1864. WALLGREN 8 ff. För VLTs del jfr också NILSSON, 1966. Det kan dessutom tilläggas, att regeringen inte alltid ställt sig utanför partiväsendet i sitt ordförandeval. Den nyutnämnde ordföranden i Östergötlands läns landsting, F. A. Funck, hade året förut valts till vice ordförande med den knappa majoriteten av 21 röster mot 20, ÖC 26/9 1863.

<sup>6</sup> Tidningen Kalmar cit. i ÖC 14/9 1864.

låtit landshövdingarna själva bestämma frågan om sitt eventuella ordförandeskap i landstinget.<sup>7</sup> Därvid tycks vederbörande landshövdingens politiska åsikter ha spelat en roll för hans ställningstagande. Bland de utnämnda landshövdingarna befann sig nämligen konservativa politiker som G. F. Liljencrantz, G. Lagerbjelke, K. Sköldebrand, H. Gyllenram, E. J. Sparre, C. Åkerhielm och F. J. Cronstedt. Bland de landshövdingar som avstod från ordförandeskapet märks omvänt liberala politiker som E. Nordenfelt, O. Alströmer, J. Waern och G. F. Asker.<sup>8</sup> Att regeringen sedan 1863 närmat sig den konservativa linjen i sin utnämningsspolitik är uppenbart.

Louis De Geers regering tog ingen hänsyn till den skarpa kritiken utan fortsatte sin delade utnämningsspolitik 1860-talet ut. I fyra län övergick den dock till att taga ordföranden inom landstinget. Att ordföranden i 1858 års kommitté, landshövding S. G. v. Troil, avsåde sig fortsatt förordnande redan år 1865 är inte förvånande.<sup>9</sup> Samma år delades Kalmar läns landsting i två, och det blev därmed omöjligt för den maktmedvetne landshövding Sköldebrand att behålla sitt ordförandeskap, bl.a. därför att han tydligen inte gärna avstod från möjligheten att välja vilket av de två samtidigt sammanträdande landstingen han skulle bevista.<sup>1</sup> I Örebro och Västmanlands läns landsting upp-

<sup>7</sup> För antagandet att landshövdingarna generellt erbjudits ordförandeskap talar landshövding C. R. Ekströms insändare i Vårt Land 7/3 1894 (f.d. Landshövding: erbjöds såsom nyutnämnd landshövding 1864 ordförandeposten men avböjde) och S. G. v. Troils uppgifter om ordförandeskiftet i Malmöhus läns landsting 1865 i Minnen från en sjuttioårig lefnad, 1877, 212 (Troil avsäger sig till förmån för A. Posse).

<sup>8</sup> Undantag från denna regel utgör liberalerna S. G. v. Troil, A. Ehrensvärd och N. A. G:son Bennich, som alla utnämndes till ordförande 1864. S. G. v. Troil avsåde sig dock av principiella skäl redan året därpå, v. Troil 211 f., och i Jämtlands län (Bennich) var landshövdingen av ålder ordförande i den där redan tidigare existerande landstingsinstitutionen.

<sup>9</sup> Se föregående not.

<sup>1</sup> Normalt deltog han i det södra landstingets förhandlingar i residenstaden. För hans besök i Västervik 1866 se Kalmar läns norra landstings protokoll 27/9 1866, § 36.

hörde landshövdingarnas ordförandeskap, som det skulle visa sig för all framtid, med år 1869.

I flera andra fall tvekade emellertid inte regeringen att upprätthålla den byråkratiska principen vid sina ordförandeval. I Jämtlands läns landsting fick visserligen f.d. talmannen i bondeståndet Nils Larson i Tullus åren 1866–1867 förtroendet att vara ordförande, men ordförandeskapet återgick sedan till den nye landshövdingen. Också i Kronobergs läns landsting tog det »varsamma experimenterandet» med en bonde som landstingsordförande ett snabbt slut, och Nils Pehrsson degraderades 1866 till förmån för landshövding G. L. Munthe.<sup>2</sup>

Inte heller fråntogs de f.d. landstingsmännen Axel och Hans Wachtmeister sina ordförandeposter sedan de 1866 och 1867 befordrats till landshövdingar i Kristianstads och Blekinge län. Det sistnämnda året skedde ett landshövdingeskifte också i Stockholms län, där den nye landshövdingen Wilhelm Stråle övertog sin företrädare G. F. Liljencrantz' ordförandeskap i landstinget.

Ännu år 1869 fungerade således landshövdingar som ordförande i inte mindre än 13 av de 25 landstingen. Regeringen De Geer visade emellertid i sina ordförandeval illiberala tendenser inte bara i sitt hänsynstagande till länsbyråkratin utan också i ett fall genom bristande respekt för landstingsvalens utfall. Trots att den i representationsfrågan konservative general C. H. Leuhusen år 1867 avsattes som landstingsman av valmännen i Hasslerörs tingslag, gav honom regeringen förnyat förordnande som ordförande i Skaraborgs läns landsting.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Landstinget reagerade här som i senare liknande fall med att välja sin avsatte ordförande till vice ordförande.

<sup>3</sup> Skaraborgs läns landstings protokoll 1867. År 1868 återinvaldes Leuhusen i landstinget för att 1870 ånyo falla igenom. Jfr därom nedan s. 351 f. (landshövding Malmsten uppgav då felaktigt, att Leuhusen slogs ut ur landstinget redan 1866). Det har inte ansetts löna mödan att undersöka samtliga landstings protokoll för att utröna om fallet Leuhusen var enastående. Lagutskottet kände år 1884 inte till att något dylikt fall överhuvud hade inträffat, LU 1884: 17. Inte

Liberalerna hade skäl att fortsätta sin kritik mot regeringens ordförandepolitik även efter 1864, men därav avhördes till att börja med föga. När frågan aktualiserades vid 1865/66 års riksdag var det på initiativ av den snarast konservative redaktören J. O. Sundvallson i Uppsala. Hans kritik av regeringens utnämningssrätt ingick som ett led i hans opposition mot den föreslagna representationsreformen.<sup>4</sup> Ett avgörande argument för Sundvallsons krav på landstingsvalda ordförande var hans fruktan för att regeringen annars skulle få möjligheter att inverka på landstingens förstakammarval, ett argument som märkligt nog aldrig senare framfördes i riksdagsdebatterna. Motionen togs emellertid inte upp till realbehandling av ekonomiutskottet. Kommunallagstiftningen hade just blivit en grundval för den nyss beslutade representationsreformen och borde därför inte innan denna hunnit träda i kraft underkastas några omfattande förändringar, hävdade utskottet. Ett annat skäl för uppskov utgjorde kommunallagstiftningens överförande från Konungens till gemensam lagstiftning. Frågan väckte ingen debatt i stånden, och motionen avslogs.<sup>5</sup>

Också på riddarhuset kunde K.M:ts »obehöriga eller formvidriga» utnämningssrätt kritiseras och anföras som ett skäl till förkastande av regeringens representationsförslag. Liksom hos Sundvallson var kritiken även hos protokollsekreterare J. Flach troligen taktiskt betingad. I varje fall hade Flach drygt elva år tidigare förespråkats självskrivet ordförandeskap och rösträtt för landshövdingen i landstinget.<sup>6</sup>

Representationsfrågan tycks i sitt avgörande skede ha suddat ut de ideologiska linjerna i ordförandedebatten. Den liberala

---

heller BLOMBERG: Studier öfver . . . landstinget, 1875, 53, känner till att någon icke-landstingsman, som inte var landshövding, någonsin har utnämnts.

<sup>4</sup> Se därom Bg I: 138 ff., jfr III: 340 (Beronius).

<sup>5</sup> MBg 1865/66: 151, AB&EU 80, Ad V: 34 ff., Pr IV: 30 ff., Bg III: 330 ff., Bd IV: 412 ff.

<sup>6</sup> Ovan s. 318 f och Ad 1865/66 I: 276.

kritiken mildrades åren närmast efter 1864.<sup>7</sup> I stället övertogs kritikerrollen temporärt av konservativa politiker, som i K.M:ts utnämningssrätt fick ett argument till nöds i den allt överskuggande frågan om representationsreform.

Efter 1866 återgick debatten om landstingens ordförandefråga snart i de gamla spåren. Landstingsinstitutionen hade mötts av stora radikala förhoppningar om en fri och expansiv självstyrelse, förhoppningar som slog fel. Civilministerns cirkulär år 1864 tycks effektivt ha bidragit till att stäcka möjligheterna till en politisering av landstingens verksamhet. Även ekonomiskt höll sig landstingen under 1860-talet inom mycket snäva gränser.<sup>8</sup> Dessutom fortfor regeringens halvt byråkratiska utnämningsspolitik.

År 1868 utkristalliserades det radikala missnöjet i det nybildade nyliberala partiets program. Enligt detta borde landstingen utvecklas till verkliga länsparlament. Nyliberalerna krävde ökade befogenheter för landstinget inom den administrativa lagstiftningen, landstingets medinflytande på länsstyrelsens verksamhet och upphävande av länsstyrelsens vetorätt gentemot landstingsbeslut. En konsekvens av denna syn på landstingets uppgifter var att tingen självt skulle få utse sin ordförande.<sup>9</sup>

Kravet på landstingsvalda ordförande visade sig emellertid ha starkare stöd i riksdagen än det lilla nyliberala partiets. År

<sup>7</sup> Omdömet bygger på en genomgång av följande tidningar för åren 1865–1867: Aftonbladet, Fäderneslandet, Vestmanlands läns tidning och Östgöta Correspondenten. AB framförde hovsam kritik 1/9 1865 och 1/9 1866. Från kritik framförde DN 2/9 1865 och Fäderneslandet 9/9 1865, 29/8 1866, 31/8, 21/9 1867.

<sup>8</sup> För resultatlösa framstötter i riksdagen i syfte att vidga landstingens verksamhet och befogenheter se G. B. NILSSON: Landstingsfrågor i riksdagen, Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962, 1962, 162 f. Om landstingens ekonomi se Tidskrift för Sveriges Landsting 1869.

<sup>9</sup> Nyliberala partiprogrammet, tryckt i Fäderneslandet 1/2 1868, III b, V h, i, m. För nyliberal presskritik i ordförandefrågan se Fäderneslandet 29/8 1868 och VLT 6/10, 13/10 1868. Ordförandefrågan i det nyliberala partiprogrammet och i riksdagsdebatterna 1869 och 1870 har behandlats av P. HULTQVIST i Riksdagsopinionen mot ämbetsmannaintressena, GHÅ 1954: 5, 9, 115 f.

1868 framställdes det i en motion av f. bondeståndsledamoten, värmlänningen Anders Jonsson. Hans förslag dikterades av besvikelsen över egna och andras föregående resultatlösa ansträngningar att med riksdagens hjälp vidga landstingens kompetensområde. Regering och riksdag hade vägrat att tillerkänna landstingen all lagstiftningsrätt. Då borde statsmakterna i stället kunna ge dessa ofarliga organ rätten att själv utse ordförande. Det statliga kontrollbehovet fylldes ändå tillräckligt av länsstyrelsens och regeringens rätt att underkänna landstingsbeslut.<sup>1</sup>

Men lagutskottet ville inte vara med om att ta bort »denna inskränkning i svenska folkets beprisade frihet» (Jonsson) utan avstyrkte motionen med 12 röster mot 3 och endast en andrakammarreservant.<sup>2</sup> Trots detta avslog andra kammaren med den stora majoriteten av 115 röster mot 26 lagutskottets förslag och antog reservanten borgmästare M. Ahlgrens förslag om en skrivelse till regeringen med hemställan om en reformproposition. Lars Johan Hierta avslutade debatten med att vädja till första kammaren att visa sina valkorporationer det begärda förtroendet.<sup>3</sup>

Hiertas vädjan förklingade ohörd. Endast lantmannapartisten och bruksägaren G. de Maré försvarade motionen i första kammarens korta debatt. Kammaren godkände lagutskottets avstyrkande utlåtande utan votering.<sup>4</sup>

Den skarpa motsättningen mellan första och andra kammaren hade inte förändrats året därpå, då den radikale lantmannapartisten Per Engman (Västernorrlands län) återkom med en motion i frågan. Det hjälpte inte, att motionären hade gått reformmotståndarna till mötes genom att vilja ge landstinget rätt att välja ordförande även utanför landstingsmännens krets.

<sup>1</sup> MAK 1869: 106. För Jonssons tidigare, resultatlösa framstötter i stängselförordningsfrågan se bl.a. MBd 1862/63: 202 och MAK 1868: 151.

<sup>2</sup> LU:s protokoll 16/3 1869, Riksdagens arkiv, RA. LU 1869: 16.

<sup>3</sup> AK 1869 III: 32-45.

<sup>4</sup> FK 1869 II: 372-374.

Lagutskottets majoritet avstyrkte ånyo. De fem andrakammarreservanterna förordade landstingsvalda ordförande och segrade i sin kammare utan votering. Men första kammaren biföll lagutskottets förslag utan vare sig debatt eller votering.<sup>5</sup> Frågan hade därmed åter fallit och skulle inte komma igen förrän fjorton år senare.

Framstötarna i ordförandefrågan 1869 och 1870 tvingade reformmotståndarna inte bara att votera utan också att argumentera. Huvudlinjen i försvaret för det bestående systemet var att några olägenheter med detta inte hade gjort sig märkbara.<sup>6</sup> Positiva argument för regeringens utnämningssrätt förekom emellertid också. Liksom 1858 års kommitté pekade lagutskottets majoritet på det nära sambandet mellan statsförvaltningen och landstingen, men den ville nu inte gå så långt som att hävda, att landstingets åtgärder behövde kontrolleras av regeringen också genom landstingsordförandena.<sup>7</sup> Däremot tvekade inte utskottets försvarare, landshövding Erik J. Sparre och professor Sigurd Ribbing, att i debatterna framhäva värdet av landshövdingens – den sakkunniges ledarskap i landstinget.<sup>8</sup> Tilltron till byråkratin gick naturligtvis väl ihop med en hög uppskattning av kungamakten. Erik Sparre anförde som ett huvudargument mot reform att en sådan skulle inskränka kungamaktsens redan förut nog små maktbefogenheter.<sup>9</sup>

Ett annat framträdande drag i den konservativa argumenteringen var misstron till det parlamentariska systemet och partiväsendet – i detta fall på länsplanet. Lagutskottet ansåg att

<sup>5</sup> MAK 1870: 226, LU 21, FK II: 406, AK III: 92–108. Omröstningen i lagutskottet slutade 10–5, protokoll 15/2 1870, § 3, Riksdagens arkiv, RA. Mot reform röstade samtliga förstkammarledamöter jämte de konservativa politikerna E. J. Sparre, S. Ribbing och A. Bergström. – Här kan nämnas, att frågan diskuterades på flera folkmöten detta och följande år.

<sup>6</sup> LU 1869: 16, 1870: 21, AK 1869 III: 38 (Ribbing).

<sup>7</sup> LU 1869: 16, 1870: 21, AK 1870 III: 100 (E. J. Sparre).

<sup>8</sup> AK 1870 III: 95 (Ribbing), 100 f. (Sparre).

<sup>9</sup> FK 1869 II: 373, AK 1870 III: 99, 101. Sparre påpekade också att regeringens rätt att utse talmännen i kamrarna inte ansågs nedsätta riksdagens värdighet.

landstingsvalen hade ådagalagt, att den större förmågan och medborgerliga förtjänsten mången gång fått vika för medelmåttan. Och om landstinget fick rätt att självt välja ordförande skulle det inte bara kunna leda till svårigheter att hitta en lämplig ordförande, det skulle också kunna medföra partistrider, i vilka majoriteten förtryckte minoriteten.<sup>1</sup>

De konservativa politikerna värderade statsintresset mer än kommunens, kungamakt och byråkrati i regering och länsstyrelse mer än länets politiskt valda representanter. Reformvännerna visade punkt för punkt prov på en motsatt uppfattning.<sup>2</sup> Också under de följande femtio årens debatter skulle de ovan anförda argumenten och värderingarna tillsammans med deras motbilder bli ständigt återkommande temata.

I två avseenden skilde sig dock riksdagsdiskussionerna 1869 och 1870 från de följande. Även senare visade reformvännerna en hög uppskattning av den kommunala självstyrelsens princip. Men det skulle i fortsättningen bli sällsynt, att man värderade den så högt, att man ansåg regeringens utnämningsrätt vara »en verklig förolämpning» mot landstingen, eller att den försette dem i ett »slags omyndighetstillstånd».<sup>3</sup>

Inte heller skulle debatten i fortsättningen få en lika stark prägel av motsättningen demokrati-byråkrati (rojalism). De konservativas antidemokratiska kritik av landstingsvalens medelmåttiga resultat har redan nämnts. Den andra sidan dokumenterade rikligt, att kravet på landstingsvalda ordförande inte bara var ett liberalt-självstyrelsevänligt utan också ett demokratiskt. Den kommunala självstyrelsen var till för att utbilda »folket» till frihet, ansåg radikalen C. J. Svensén.<sup>4</sup> Och även godsägaren

---

<sup>1</sup> LU 1869: 16, 1870: 21, FK 1869 II: 373, AK 1870 III: 100 f. (E. J. Sparre), AK 1869 III: 40 (Ribbing).

<sup>2</sup> Se ovan anförda kammardebatter och reservationerna till LU 1870: 21.

<sup>3</sup> AK 1869 III: 36 (P. Siljeström) och Per Engman i reservation till LU 1870: 21.

<sup>4</sup> AK 1869 III: 36.



och lantmannapartisten O. G. Hedengren, som inte ansåg valsystemet särskilt demokratiskt, talade varmt för »folkets rätt till självstyrelse». Den representativa principen skattades så högt, att man inte tvekade att lägga ett gott ord för medelmåttan: det var »folket» som hade valt honom.<sup>5</sup> Komminister A. Törnfeldt gick rentav så långt att han ansåg det vara en fördel för landstingen att få rätt att tillsätta orutinerade ordförande: landstingen borde vara politiska uppfostringsanstalter för att skola allmogen till politiker.<sup>6</sup>

Det demokratiska inslaget i reformvännernas argumentation var starkt men inte bara utslag av en radikal fraseologi. Landstingsvalen hade vid denna tid en i stort sett lika litet demokratisk struktur som valen till andra kammaren. Hemmansägarna förfogade över majoriteten i flera landsting och lantmännen var på frammarsch i landstingsvalen.<sup>7</sup>

Frågan om landstingens ordförandeval hade därför också en partipolitisk bakgrund. Lagutskottet avsåg med sitt tal om medelmåttor utan tvivel de lantmän, som slog ut herremännen med den större förmågan. Motsättningen herremän-lantmän var mest märkbar vid 1869 års riksdag. År 1870 stöddes reformkravet i andra kammaren av flera herremän, som inte kunde räknas som lantmannapartister eller nyliberaler.<sup>8</sup> Deras anslutning till reformkravet kan ses som ett uttryck för den växande oppositionen mot regeringen Louis De Geer.<sup>9</sup> Men i själva

<sup>5</sup> AK 1869 III: 43 (A. W. Uhr), jfr även 37 (Ola Jönsson i Kungshult). Båda talarna tillhörde det nyliberala partiet.

<sup>6</sup> AK 1870 III: 107 f.

<sup>7</sup> G. B. NILSSON: Folkval och fyrkval 1863–1909, Scandia 1964.

<sup>8</sup> AK 1870 III: 103 ff. (Leijer, Åkerhielm, Granlund, Asker, Sjöberg).

<sup>9</sup> Om denna opposition se L. KIHILBERG: Den svenska ministären under ständsriksdag och tvåkammersystem, 1922, 127 ff. Den radikale greven J. Liljencrantz uppmanade år 1868 lantmannapartisten, kapten, sed. landshövding John Ericson att väcka bl.a. en motion om landstingens rätt att välja ordförande. Ericson såg Liljencrantz' uppmaning som ett led i dennes strävan att komma åt regeringen och särskilt att förgöra justitiestatsminister De Geer. J. Liljencrantz t. J. Ericson 8/12, 20/12 1868, F 905 a, UUB.

verket hade knappast de herremän, som inte var byråkrater, stor anledning att frukta för konsekvenserna av en ordförande-reform. Dessa borde kunna utläsas ur vice ordförandevalen, som ju förrättades av landstingen. Bland 1870 års 25 vice ordförande i landstingen fanns ingen mindre lantbrukare; alla tillhörde kategorierna adelsmän (godsägare, militärer), högre ämbetsmän eller större företagare.<sup>1</sup>

Det konservativa motståndet var 1869–1870 inte helt omedgörligt. Man motsatte sig inte en reform i framtiden då landstingsinstitutionen och folket mognat. Och Sigurd Ribbing framförde dessutom en annan möjlighet till frågans lösning: i stället för att ändra lagen kunde man tänka sig att lagtillämpningen ändrades.<sup>2</sup> Det var förmodligen också främst genom den nya regeringen Adlercreutz' förändrade utnämningspolitik, som frågan för en tid avfördes ur den politiska debatten.

Regeringens utnämningspolitik under 1860-talet var visserligen inkonsekvent men enhetlig, trots att den fördes av två civilministrar, G. Lagerstråle (1863–1867) och A. Adlercreutz (1868–1869). Också detta är ett tecken på att regeringens ledare, Louis De Geer, har deltagit aktivt i utformningen av den förda politiken.<sup>3</sup> Orsaken därtill är uppenbar: landstingen var redan vid sin tillkomst avsedda att bli valkorporationer för den nya första kammaren.

En huvudpunkt i kritiken mot De Geers representationsförslag riktade sig redan från början mot regeringens avsikt att bygga den ena, återhållande halvan av den nya riksdagen på

---

<sup>1</sup> Tidskrift för Sveriges landsting 1871. Tidigare årgångar ger ej upplysningar om vilka som fungerat som vice ordförande, ej heller alltid de tryckta protokollen och protokollsammandragen.

<sup>2</sup> LU 1869: 16, AK 1869 III: 38, jfr 40 (Ribbing).

<sup>3</sup> För ytterligare belägg för De Geers ledande roll i utnämningpolitiken se J. Ericsons kommentar ovan s. 346 not 9.

de oprövade landstingen.<sup>4</sup> För De Geer själv blev det därför nödvändigt att söka undanröja de konservativa farhågorna för en politisering av landstingens verksamhet, i synnerhet som han i motiveringen för sitt förslag hade framhållit, att landstingsvalen skulle komma att bestämmas huvudsakligen av vederbörandes egenskaper som kommunalman.<sup>5</sup>

De taktiska skäl, som sålunda talade för en restriktiv landstingspolitik, framfördes av den skribent, som 1864 uppträdde till regeringens försvar i Post och Inrikes Tidningar. Civilministerns cirkulär var enligt honom ingalunda förestavat av någon obenägenhet mot regeringens eget representationsförslag. Misstankar om detta borde minst av allt ha framställts av vänner till detta förslag, »för vars framtid det företrädesvis är viktigt, att landstingen bliva vad de äro ämnade till, och icke något annat».<sup>6</sup>

Även de närmaste åren efter representationsreformen bör det ha legat nära till hands för regeringen De Geer att behålla ett starkt grepp över de nyinrättade landstingen i syfte att förhindra en icke önskvärd politisering av verksamheten, kanske också för att behålla möjligheter till inflytande på tingens förstkammarval. Regeringen kunde desto mer väntas handla så, som dess sammansättning var övervägande byråkratisk. Friare händer för landstingen kunde ju möjligen väntas medföra avbräck i regeringens och länsbyråkratins maktställning. I hur stor utsträckning regeringens ställningstaganden har varit taktiskt betingade eller sanna uttryck för dess politiska och ideologiska grundsyn, låter sig inte avgöra i kännbar avsaknad av privat material, som kunnat belysa frågan. Resultatet blev i vilket fall som helst en nära anslutning till handlingslinjer, som företrätts av konservativa politiker.

---

<sup>4</sup> G. ANDRÉN: Tvåkamarsystemets uppkomst och utveckling, Sveriges Riksdag 2: 9, 1937, 181 f.

<sup>5</sup> K. Prop 1862/63: 61, 43.

<sup>6</sup> PoIT 12/9 1864 (man observerar att argumentet sparats till sist).

## 2

En sammanställning av regeringen De Geers utnämningar 1864–1869 visar, att regeringen vid 30 ordförandeskiften i 22 fall befordrade den förutvarande vice ordföranden, eller en landstingsman, där vice ordföranden ej längre stått till förfogande (3 fall).<sup>1</sup> Under regeringen Adlercreutz och Axel Bergströms tid som civilminister inträffade 12 ordförandeskiften. I inte mindre än 11 av dessa utsåg regeringen den förutvarande vice ordföranden och endast i ett fall landshövdingen till ny ordförande.<sup>2</sup>

Regeringen Adlercreutz har ansetts som mer byråkratisk och konservativ än sin föregångare.<sup>3</sup> I fråga om landstingens ordförandeval slog den emellertid in på en liberalare linje. Detta är i och för sig inte alldeles överraskande. Civilminister Bergström hade visserligen i 1869 och 1870 års lagutskott försvarat regeringens utnämningsrätt. Men i en annan riksdagsdebatt 1869 hade han i den likartade frågan om överståthållarens självskrivna ordförandeskap i Stockholms stadsfullmäktige presterat ett energiskt försvar för lagutskottets förslag att ge stadsfullmäktige rätt att själv utse sin ordförande.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> De få fall där en förutvarande ordförande återinträtt i landstinget och därmed också i regel återtagit ordförandebefattningen har inte medräknats här och i fortsättningen. Det har heller inte visat sig möjligt att kunna upptäcka alla de fall där den tidigare ordföranden avsatts av regeringen. 1871 års ordförandeval har helt lämnats utanför undersökningen. En urtima riksdag sammanträdde då samtidigt som landstingen, vilket tvingade regeringen till extremt många temporära nyutnämningar. Detta medförde dock inte ett ökat antal landshövdingar på ordförandeposterna tvärtom vad den dåvarande civilministern A. Bergström senare uppgav i sin argumentation mot borttagandet av regeringens rätt att utnämna landshövdingar, FK 1892 14: 8. Tvärtom fungerade endast tre landshövdingar som ordförande, Tidskrift för Sveriges landsting 1872, flerstädes.

<sup>2</sup> Landshövding C. Treffenberg var 1874–1875 ordförande för Västernorrlands läns landsting.

<sup>3</sup> C. HALLENDORFF i Sveriges historia till våra dagar, 12, 1923, 415; KIHLEBERG: Den svenska ministären, 172.

<sup>4</sup> AK 1869 III: 98 (J. Liljencreutz hade väckt motion i frågan). Bergström prisades i brev från landshövding Axel K. Wachtmeister 1/10 1870, G 21 aa 7, UUB, för sin »kärlek till landstingsinstitutionen». Om regeringens klart själv-

Visserligen inträffade relativt få ordförandeskiften under Bergströms ämbetsperiod, men den klara tendensen i statistiken kan bestyrkas med hjälp av bevarat brevmaterial, som ger upplysningar också om den partipolitiska bakgrunden till striden om landstingens ordförandeval.<sup>5</sup>

Landshövding E. A. Weidenhjelm hade 1870 problem med ordförandetillsättningen i Västernorrlands läns landsting. Två synnerligen viktiga frågor skulle handläggas på höstens landstingsmöte, ordnandet av länets sjukvård och en eventuell delning av landstingsområdet. Detta skulle komma att ställa höga krav på ordförandens skicklighet. 1869 års ordförande, kontraktsprosten P. M. Klockhoff, hade emellertid enligt Weidenhjelm utsetts endast därför att han hade varit vice ordförande i nästföregående års landsting. Klockhoff hade redan 1869 ådagalagt, att han inte var lämplig att »leda förhandlingarna vid det förestående, huvudsakligen av allmoge sammansatta landstinget». Även det faktum att Klockhoff bodde femton mil från residensstaden hade vållat olägenheter. Weidenhjelm förordade därför sig själv till ordförande och i andra hand ordföranden i Härnösands stadsfullmäktige, teol. dr J. Widén, »vilken jag i sådan händelse såsom den minst oskicklige och möjligen mest nitiske vågar föreslå».<sup>6</sup>

Regeringen följde landshövdingens mening, såtillvida som den avsatte Klockhoff från hans ordförandepost, men den tog större hänsyn till landstinget än vad Weidenhjelm hade förordat, och utnämnde 1869 års vice ordförande, borgmästare C. A. Fröberg.

Även i Skaraborgs län beredde lantmännens frammarsch i

---

styrelsevänliga ställningstagande år 1872 i fråga om ändring av 1864 års lasarettsinstruktioner se Nilsson: 100 års landstingspolitik, II, 1966. Jfr också ecklesiastikminister Wennerbergs landstingspositiva hållning i fråga om folkskoleinspektionens organisation, AK 1872 II: 318 ff.

<sup>5</sup> För utarbetandet av denna uppsats har efterlämnade dagböcker och brevsamlingar från stats- och civilministrarna efterforsats och genomgåts.

<sup>6</sup> E. A. Weidenhjelm t. A. Bergström 25/7 1870, G 21 aa 7, UUB.

landstingen under slutet av 1860-talet landshövdingen bekymmer. Såväl ordföranden som vice ordföranden i 1869 års landsting, general C. H. Leuhausen och överstelöjtnant C. J. Kuylenstjerna, hade i 1870 års landstingsval slagits ut och ersatts med bönder. Landshövdingen, f. statsrådet C. J. Malmsten förordade i ett brev till civilminister Bergström inför landstingsmötet, att Leuhausen trots detta skulle få förnyat förordnande som landstingsordförande. Ett precedensfall fanns från 1867, då samme Leuhausen hade fungerat som ordförande, trots att han även då hade fallit igenom i landstingsvalet. »Då funnos emellertid flera personer inom Landstinget, som kanske kunde anses vara vuxna detta icke alldeles så lätta uppdrag –, men *nu* är förhållandet ett helt annat. Åtminstone har jag, vid listans genomgående, icke funnit *någon enda*, som jag anser mig kunna förorda. Överstelöjtnant Kuylenstjerna, som var v. Ordf. förra året, har icke heller blivit återvald; Överste Westfeldt, Gr Hugo Hamilton, Storckenfeldt m.fl. hava *alla* blivit undanpetade för att lämna plats åt bönderna.

Det är min fulla övertygelse, att åtminstone inom vissa län förhållandena redan gestaltat sig så, att regeringen *måste* göra sitt val mellan tvenne alternativ: *antingen* låta Landstinget självt utse sin Ordförande, vilket jag för min del icke tror att det skulle vara så särdeles farligt: *eller* ock att icke, av vissa principiella skäl, lämna obegagnad rättigheten att till Ordförande utse någon *utom* Landstinget.

I förra fallet vore visserligen illa, om Ordföranden bleve oduglig; men åtminstone hade regeringen då icke skammen därav, utan fick *den*, som kokat soppan, också själv förtära densamma. Däremot, om regeringen utser Ordförande, så påtager hon sig också *ansvaret* för att han skall vara vuxen sin plats. Men *hur* skall hon kunna bära detta ansvar, om valet *skall* ske inom landstinget, och det inträffar, såsom nu här är fallet, att bland Landstingsmännen icke funnes *någon*, som är lämplig. Man kan visserligen trösta sig med att sådant rår ju icke rege-

ringen för. Mycket sant! men något . . . oskuldsfullt! Tror man väl, att det icke skall komma att heta: 'regeringens val var i högsta grad besynnerligt'. 'Han hade ju så *många andra*, att välja på'.»<sup>7</sup>

Malmsten menade, att Leuhusen inte var mindre kompetent än de landshövdingar, som fungerade som ordförande utan att ens vara valbara till landstingsmän. Men Malmstens enträgna begäran korsades av ett telegram från Bergström, där denne krävde förslag på ordförande utsedd *inom* landstinget. Malmsten gick än en gång igenom listan över landstingsmän och förordade med tvekan friherre J. Ph. Hierta på Främmostad, chefredaktör för den konservativa Stockholmstidningen Vaktaren.<sup>8</sup> Hierta utnämndes också av regeringen.

Även i grannlänet var kandidatnöden svår. Inte heller här kunde landshövdingen Erik Sparre tänka sig att en ordförande skulle utses bland bönderna, som »välja mest på sig själva eller sina gelikar». Han förordade därför, att han själv skulle utses till ordförande vid 1871 års landsting, vars mötestid kolliderade med den samtidigt sammanträdande urtima riksdagen. Sparre, som varit ordförande från början i Älvsborgs läns landsting, fick också behålla sitt förordnande och for hem från riksdagen för att få landstinget att »gå ihop».<sup>9</sup>

Ministärskiftet 1875, då Louis De Geer åter trädde till som justitiestatsminister med C. J. Thyselius som civilminister, medförde till att börja med inga förändringar i regeringens utnäm-

<sup>7</sup> C. J. Malmsten t. A. Bergström 16/8 1870, G 21 aa 5, UUB.

<sup>8</sup> Dens. t. dens. 17/8 1870. Malmsten vågade inte föreslå någon av de fyra grevarna i landstinget (varibland den blivande statsutskottsordföranden Gustaf Sparre), inte ens Gösta Posse »ehuru jag väl vet att den sistnämnde river håren av mig för denna brist på erkännande av hans förtjänster».

<sup>9</sup> E. J. Sparre t. A. Bergström 4/9 1871, G 21 aa 6, UUB. Sparres förordnande utfärdades först den 18/9 1871. Innan detta nådde landstinget, hade tinget hunnit vidta den unika åtgärden att utse Sparre till vice ordförande, Älvsborgs läns landstings protokoll 18/9 1871, §§ 2, 27. Jfr den missvisande framställningen av förloppet i C. MANNERFELT: Älvsborgs läns landsting 1863-1913, I, 1913, 30 och H. JOHANSSON: Älvsborgs läns landsting 1863-1962, 1963, 50.

ningspolitik. Man fortsatte den nya vägen att ta stor hänsyn till landstingets önskemål och vid ordförandeskifte utse den förutvarande vice ordföranden; en indirekt kommunal självstyrelse tycktes på denna punkt ha etablerats. Av de åtta landstingsordförande som nytillsattes under åren 1875–76 hade sju varit vice ordförande i föregående års landsting, i det återstående fallet hade vice ordföranden lämnat landstinget.<sup>1</sup> Men under de följande tre åren började regeringen återigen utnämna landshövdingar till ordförande i landstingen. Att så skedde i Norrbottens läns landsting år 1877 och i Gävleborgs läns landsting 1879 kunde motiveras med att föregående års vice ordförandeval hade visat en stark splittring.<sup>2</sup> Detta omöjliggjorde den normala praxis, om regeringen vidhöll 1864 års föresats att i sitt val ställa sig ovanför eller utanför partistriderna i landstingen.

Men för de övriga fyra tillfällen då landshövdingar åren 1878–79 utsågs till landstingsordförande kunde inga sådana skäl förebäras. I två av fallen kvarstod den gamle ordföranden som landstingsman och utsågs av landstinget till vice ordförande.<sup>3</sup> Ett skäl för regeringen att ta ett steg tillbaka kan möjligen ha tillkommit i 1878 års skjutsfärdsförordning. Denna hade mött starkt motstånd av konservativa herremän i första kammaren och av länsstyrelser, som fruktat att de bondedominerade landstingen av klassegoistiska skäl skulle driva upp landstingets entreprenadbidrag oskäligt högt.<sup>4</sup> En landshövding

<sup>1</sup> Att regeringen fortfarande fäste stor vikt vid ordförandevalen visas av ett brev från L. De Geer t. G. Sibbern 17/8 1875, Ur Louis De Geers brevsamling, 1929, 127. Den där omnämnda vidlyftiga korrespondensen har ej lämnat några kvarlevor i L. De Geers samling, RA.

<sup>2</sup> Norrbottens läns landstings protokoll 1876, § 3 (vice ordföranden Grape vald med 8 röster av 22), Gävleborgs läns landstings protokoll 1879, § 3 (J. W. Petré vald med 22 röster mot 21).

<sup>3</sup> C. A. Mannerskantz i Kalmar läns södra landsting, Carl Ekman i Östergötlands läns landsting.

<sup>4</sup> Se den konservativa huvudtalaren P. v. Ehrenheim i FK 1878 26:4, och länsstyrelsens i Östergötland farhågor i samma riktning, återgivna i Underdånigt betänkande och förslag angående skjutsväsendets ordnande, 1877, 18.



skulle verksammare kunna motarbeta sådana försök på ordförandeposten än som närvarande expert med yttranderätt. Farhågorna visade sig emellertid ogrundade. Det tycks snarare ha blivit så, att landstingen prutade allt för mycket på de begärda entreprenadbidragen och därmed bidrog till att i viss mån behålla skjutsningstungan som ett på jorden vilande onus.<sup>5</sup>

Men det fanns också ett politiskt skäl till att antalet landshövdingar på ordförandeposterna ökade från 7 år 1876 till 13 år 1879. Lantmannapartiet hade 1875 på allvar satt igång sina attacker mot herreväldet i första kammaren. I Kronobergs läns landsting resulterade detta år 1877 i att civilminister C. J. Thyselius slogs ut av den bekante och radikale andrakammarledamoten Jöns Pehrsson i Svaneryd. Valutgången uppfattades som en skandal och som en olycka för vårt »arma fädernesland» av herremännen i Kronobergs län.<sup>6</sup> Den överskyldes dock något av att Thyselius nästa dag enhälligt omvaldes av landstinget, sedan greven och godsägaren Knut Posse ställt sitt förstakammarmandat till förfogande.

Den överraskande enhälligheten i det senare valet och Posses avsägelse var inte minst landshövding Gunnar Wennerbergs verk. Wennerberg var emellertid inte nöjd. Hans möjligheter att utöva påtryckningar på det bondedominerade landstinget hade varit allt för små: han hade vid det första valet lyckats omvända endast de bönder som enskilt uppsökte honom. Längre hade han inte ansett sig kunna driva saken i den ställning han stod till landstinget. »Skandalen har skett; men utan överord vågar jag påstå, att den *icke* hade skett, om landshövdingen varit i

---

<sup>5</sup> Så också i Kalmar län enligt G. J. Edelstam, landshövding och 1879 nyutnämnd ordförande i länets södra landsting, i brev t. expeditionschefen, sed. civilminister E. v. Krusenstjerna 12/12 1881, hos överstelöjtnant L. von Krusenstjerna, Stockholm (förkortas i fortsättningen E. v. K:s saml. priv.).

<sup>6</sup> Citatet ur telegram från häradshövding C. Hasselrot t. C. J. Thyselius 18/9 1877, jfr också brev från landssekreterare C. A. Holmberg t. C. J. Thyselius 23/10 1877, F 861 p, UUB.

tillfälle att såsom Ordförande för landstinget tala till alla, i stället för ett fåtal», meddelade han civilminister Thyselius, en gång själv landshövding i länet.<sup>7</sup>

Vid nästa ordförandeskifte i Kronobergs läns landsting år 1879 utnämndes på civilminister Thyselius' föredragning landshövding Gunnar Wennerberg.

Den rikspolitiska striden mellan lantmän och herremän ger en ny bakgrund till regeringens ordförandeval. Landshövdingarna, regeringens representanter, drog sig inte för att påverka landstingets förstakammarval. En ställning som landstingsordförande ökade deras möjligheter att göra det genom större möjligheter till personlig kontakt med landstingsmännen. Men ordförandeskapet gav landshövdingarna också andra maktmöjligheter. Landshövdingen i Kristianstad, Axel K. Wachtmeister, kunde sålunda hösten 1870 rapportera till civilminister Axel Bergström om ett framgångsrikt förstakammarval i länet. Landstingsmän hade bett Wachtmeister, som var landstingsordförande, att »uppskjuta valet till längre fram under Tinget så tillfälle bleve att tänka sig om». Wachtmeister efterkom inte denna begäran. Han arbetade för valet av häradshövding J. F. von Sydow. »Som Herr Statsrådet sett, blev Sydow även vald, men därtill tror jag betydligt bidrog min middag och att valet blev genast på eftermiddagen därefter, ty här voro starka intriger (!), och en person, som hade reda på ställningen, sade mig, att om jag dröjt en dag, så hade det ej gått.»<sup>8</sup>

Att fastställa vilken betydelse landshövdingens insatser har haft för landstingens val av ledamöter i första kammaren låter

---

<sup>7</sup> G. Wennerberg t. C. J. Thyselius 20/9 1877, F 861 p, UUB. Wennerberg hade fått Posses avsägelse att begagna efter gottfinnande. Av de enligt Wennerberg ångerköpta bönderna hade han fordrat ett enhälligt återval av Thyselius för att göra bruk av Posses avsägelse.

<sup>8</sup> A. K. Wachmeister t. A. Bergström 1/10 1870, G 21 aa 7, UUB. Landshövdingens och landstingets middagar för varandra tycks ha varit gängse i de flesta landsting. Ordförandens makt att bestämma över föredragningslistan bestämdes i det enskilda landstingets arbetsordning.

sig naturligtvis inte avgöra på grundval av ovan anført källmaterial. Vad som är viktigt att fastställa är däremot *att* påtryckningar från landshövdingar i samband med förstakammarval har förekommit och *att* landshövdingen därvid bland annat i ordförandeskapet för landstinget har sett en viktig hjälp.

Lantmannapartiet hade både ur allmänt ideologisk och partipolitisk synpunkt all anledning att vara missnöjt med den De Geerska regeringens ordförandeval i slutet av 1870-talet, även om detta missnöje sedan 1870 inte hade tagit sig uttryck i riksdagen. Det måste därför betecknas som en parlamentarisk åtgärd av den 1880 tillträdande regeringen Posse att bryta med den föregående praxis i frågan.

Civilminister Fredrik Hederstierna, en liberal politiker som näst Posse kan anses ha stått lantmannapartiet närmast i den nya regeringen, utfärdade på sommaren 1880 ett cirkulär till samtliga landshövdingar med uppmaning till dem att föreslå lämpliga ordförande i instundande lagtima landsting.<sup>9</sup> Åtgärden uppfattades med rätta som en uppmaning till landshövdingarna att själva avstå från ordförandeskapen i landstingen. Om reaktionen på civilministerns ämbetsskrivelse vittnar dåvarande expeditionschefen i civildepartementet, Edvard von Krusenstjerna:

»Under de senare åren hade alltmera allmänt landshövdingarna förordnats till ordförande i landstingen. Statsrådet H. beslöt att bryta mot detta, vadan i juni 80 ett handbrev till samtliga landshövdingar med begäran att de måtte föreslå lämpliga ordförande. Deras svar har jag med H:s tillåtelse bevarat. Några äro märkliga nog, särskilt Erik Sparres. Flera landshövdingar blevo förargade och ansåg åtgärden vara personligen riktad mot dem, vilket den ingalunda var. Endast i 5 län behöllos landshövdingarna som ordförande. I Stockholms, Stråle, därför att på vilken av de båda kandidaterna valet skulle

<sup>9</sup> Hedersternas ämbetsskrivelse 8/7 1880 är bevarad i A. Bergströms samling, G 21 aa 4, UUB.

stanna, Gustaf Boström eller friherre Jochum Beck-Friis, man därmed komme att stöta den andre och hans parti. I Kronobergs, Wennerberg, ty ingen lämplig fanns inom landstinget. I Göteborgs, Ehrensvärd, och Älvsborgs, Sparre, ty de ansågos bäst kunna sköta tinget. I Södermanlands, Lagerbjelke.»<sup>1</sup>

Regeringen Posse gick år 1880 självstyrelsevännerna och sina politiska meningsfränder till mötes genom att avsätta landshövdingarna från ordförandeposten i landstingen i inte mindre än nio län.<sup>2</sup> Skiftet i regeringens politik betydde emellertid inte ett fullständigt genombrott för den indirekta självstyrelsen: i fyra av de nio fallen förbigick regeringen föregående års landstings uttalade vilja och tillsatte en annan ordförande än den tidigare vice ordföranden.<sup>3</sup>

Den nya utnämningsspolitiken blev i fortsättningen normgivande också för C. J. Thyselius' och Robert Themptanders ministärer. Fram till och med år 1886 utnämndes inga nya landshövdingar till ordförande i landstingen. I stället tillsattes 1886 landstingsmän i två av de fem län, där landshövdingen tidigare hade varit ordförande; vid detta års lagtima landsting fungerade landshövdingar som ordförande endast i tre av de tjugofem landstingen.

I stor utsträckning bevarad brevväxling mellan landshövdingar och civilministern i Thyselius' och Themptanders ministärer, Edvard von Krusenstjerna, tillåter en ovanligt ingående inblick i regeringens utnämningsspolitik. Landshövdingarna hade naturligtvis blivit medvetna om att deras utnämmande till ordförande inte gärna längre kunde komma i fråga, och att rege-

<sup>1</sup> E. v. Krusenstjernas dagboksanteckningar under »april 1880», under tryckning, original i E. v. K:s saml. priv.

<sup>2</sup> Atgärden tycks inte ha väckt någon större uppmärksamhet, lämnades okommenterad av Aftonbladet och Nya Dagligt Allehanda. Det regeringsvänliga organet Dagens Nyheter ansåg Hederstiernas mening vara att landshövdingarna till slut helt skulle upphöra att bekläda ordförandeposten i landstinget, DN 11/8 1880.

<sup>3</sup> Så i Uppsala, Kalmar läns södra, Värmlands och Norrbottens läns landsting.

ringen normalt föredrog att befordra den förutvarande vice ordföranden i landstinget. Detta hindrade dock inte vissa landshövdingar från att fortfarande förespråka en större handlingsfrihet för regeringen vid dess ordförandeval. År 1884 föreslog sålunda landshövding H. A. Widmark i Luleå rektor P. Björnlund som ny ordförande i Norrbottens läns landsting. I ett senare brev ändrade Widmark sitt förord. Han hade av en framstående landstingsman fått höra att tinget inte skulle uppta den nyvalde landstingsmannen, »nybörjaren» Björnlunds ordförandeskap väl. I stället var stämningen i tinget för att Widmark själv skulle utses till ordförande! Regeringen tog emellertid inte hänsyn till Widmarks önskemål utan utnämnde landstingets vice ordförande, överstelöjtnant C. O. Bergman, till ny ordförande.<sup>4</sup>

Ett bättre stöd tycktes landshövding Gustaf Ryding i Härnösand få för sina önskemål samma år, 1884. Han ville avsätta borgmästaren C. A. Fröberg från ordförandeposten i Väster-norrlands läns landsting, sedan denne året förut gjort sig skyldig till »ett högst ogrannlaga beteende». Landshövdingen föreslog grosshandlaren M. Arhusiander till ersättare, eftersom denne »nästan enhälligt under de senaste landstingen blivit vald till vice ordförande och sålunda visat sig äga landstingets förtroende». Emellertid tycks civilministern ha svarat, att hänsynstagande till landstingets vilja inte var ett avgörande skäl för regeringen, och Ryding återkom därför med en ny kandidat, ordföranden i Härnösands stadsfullmäktige, lektor C. J. Blomberg.<sup>5</sup>

Edvard von Krusenstjerna förefaller likväl ha misstagit sig på sina regeringskollegers hållning. Till ordförande i Väster-norrlands läns landsting utnämndes år 1884 den förutvarande vice

<sup>4</sup> H. A. Widmark t. E. v. Krusenstjerna 11/7, 20/7, 6/8 1884, E. v. K:s saml. priv. Först i det sistnämnda brevet uttalade sig Widmark om Bergmans ordförandeskap: det hade emot sig Bergmans mindre nogräknade virkesaffärer.

<sup>5</sup> G. Ryding t. E. v. Krusenstjerna 11/6, 5/7 1884, E. v. K:s saml. priv.

ordföranden M. Arhusiander. Även de följande åren skulle visa att Krusenstjerna i ordförandefrågan stod längre till höger än majoriteten i regeringen Themptander. Så 1886, då civilministern i ett telegram till den semestrande statsministern ifrågasatte fortsatt förordnande för den kände herremannen och tullvännen kapten C. E. Casparsson som ordförande i Uppsala läns landsting, trots att denne hade fallit igenom i landstingsvalen.<sup>6</sup>

Robert Themptander reagerade snabbt och negativt. Han höll på den gamla praxis. »Som Du vet, hyser jag i allmänhet den åsikten att landstingsordförande bör tagas *inom* landstinget», skrev Themptander som kommentar till sitt icke bevarade svars-telegram.<sup>7</sup> »Kan man ej därinom finna en lämplig sådan, må man se sig om på annat håll. Att emellertid i sådant fall förordna annan än landshövdingen synes mig vara en så exceptionell åtgärd, att man frågar sig varföre den skulle ske.» Därmed skulle regeringen ge landstinget ett fattigdomsbevis och demonstera mot de (frihandelsvänliga) valmän som uteslutit Casparsson ur landstinget. En god ordförande fanns dessutom i den förutvarande vice ordföranden, (frihandlaren) professor H. L. Rydin.

»Så länge man kan hålla på praxis att taga ordf. inom landstinget eller undantagsvis, då förhållandena ej lämpligen medgiva detta, därtill utse landshövdingen, är det i min tanke en fördel, ty eljest kommer det att just bland f.d. landstingsmän, som spelat en större roll inom länet, men fallit igenom vid ett nytt val, bliva en stark åtrå att soulageras med det Kongl. uppdraget, och det synes mig varken för Konungen eller civilministern vara önskvärt.»

Regeringens fulla handlingsfrihet vid ordförandetillsättningen var enligt Themptanders syn för regeringen ett tveeggat svärd,

<sup>6</sup> O. R. Themptanders dagbok 13/7 1886, F 941 b: 9, UUB.

<sup>7</sup> O. R. Themptander t. E. v. Krusenstjerna 13/7 1886, E. v. K:s saml. priv.

ägnat att framkalla svårigheter och missnöje. Men Themptander hade också ett viktigt politiskt skäl för sin restriktiva hållning, även om han i sitt brev till von Krusenstjerna bara ville ge det en underordnad roll. Han var »naturligtvis rädd för allt som kan få utseendet av undfallenhet för proktektionisterna, och så kunde man tolka den *exceptionella* åtgärden på vissa håll».

Regeringen följde statsministern och tillsatte H. L. Rydin som ny ordförande i Uppsala läns landsting 1886. Detta och Themptanders brev ger belysning åt frågan om regeringens hållning i den aktuella politiska tullstriden. Det bestyrker också Torsten Petrés iakttagelse att Robert Themptander i denna som i andra frågor i allmänhet gav prov på en liberal inställning men visar därutöver att den i detta fall inte delades av civilminister Edvard von Krusenstjerna.<sup>8</sup>

Regeringen fortsatte under den intensifierade tullstriden att utnyttja sin makt över ordförandetillsättningarna i frihandelsvänligt syfte. År 1887 frångick den således för första gången principen att undvika landshövdingar som ordförande i landstingen. I Östergötlands läns landsting hade år 1887 den ledande förstakammarpolitikern och frihandlaren, bruksägaren Carl Ekman, fallit igenom i landstingsvalen. Tingets med stor majoritet valde vice ordförande, bruksägaren John Öhrvall, var däremot tullvän. Regeringen Themptander förbigick honom till förmån för landshövdingen, frihandlaren Robert De la Gardie, en åtgärd som naturligtvis väckte kritik men inte bara i den protektionistiska pressen. Öhrvall hade blivit ett alltför surt äpple att bita i för regeringen, konstaterade den konservativa Östgöta Correspondenten.<sup>9</sup>

Samma år undertecknade en stor majoritet av Värmlands läns

---

<sup>8</sup> T. PETRÉ: Ministären Themptander, 1945, 277 f. (frågan om huruvida övriga statsrådskolleger delade Themptanders demokratiskt liberala åsikter måste lämnas obesvarad, Themptander antagligen mest avancerad).

<sup>9</sup> ÖC 13/8 1887. Jfr H. SCHÖTT: Östergötlands läns landsting 1863–1912, 1921, 37 (även den radikala tidningen Östgöten kritisk).

landstingsmän en mycket tullvänlig deklaration. Trots att detta skedde vid sidan av det officiella landstingsmötet avsände civilminister von Krusenstjerna omedelbart en skarp skrivelse till landstingsordföranden, vice häradshövdingen F. F. Maechel. Enligt telegrammen i Stockholmspressen skulle nämligen landstingsmännens opinionsyttring ha innehållit en protest mot de samma år hållna andrakammarvalen i länet, vilka hade utfallit i frihandelsvänlig riktning.<sup>1</sup> Det var denna protest som väckte von Krusenstjernas negativa reaktion: »att ett läns förtroendemän, dess valmän till ena kammaren tillåta sig att offentligt protestera mot i *behörig ordning* förrättade val till den andra kammaren; detta är, synes det mig, en åtgärd av ganska betänklig art.

Då naturligtvis detta förklarande från landstingsmännen väl ej kunnat hopskrivas utan att du fått höra talas därom, och då du naturligtvis, såsom den av Regeringen förordnade Ordföranden i tinget, sökt avstyra förklarandet, *för så vitt det innefattade protest mot valen till medkammaren* (förklarandet i övrigt är ju ej något otillbörligt), vore jag tacksam om du med omgående ville meddela mig dina åtgärder i saken.»<sup>2</sup>

Maechel erkände sig ha varit en av förklaringsens undertecknare, men kunde visa upp att denna inte innefattat någon protest mot andrakammarvalen, endast ett påpekande av att frihandelsåsikterna inte var allmänt rådande inom länet.<sup>3</sup> Därmed förföll civilministerns kritik mot landstingsordförandens underlåtenhet att bevaka regeringens intresse. Men Edvard von Krusenstjernas ingripande visar vilka stora krav regeringen ansåg sig kunna ställa på en landstingsordförande i kraft av sin utnämningssrätt: ordföranden var regeringens representant och kontrollant, inte landstingets förtroendeman.

<sup>1</sup> NDA 24/9 1887.

<sup>2</sup> E. v. Krusenstjerna t. F. F. Maechel 25/9 1887 (konc.), E. v. K:s saml. priv.

<sup>3</sup> F. F. Maechel t. E. v. Krusenstjerna 26/9 1887, E v. K:s saml. priv. Jfr förklaringen, tryckt i Nya Wermlands Tidningen 24/9 1887.



Regeringens utnämningssrätt bibehöll också under Themptanders ministär den politiska vikt den kunde ha som ett medel att påverka förstakammarvalen i länen. När landshövding Erik J. Sparre år 1884 formligen bönföll civilministern om att få behålla ordförandeskapet för Älvsborgs läns landsting, var det instundande förstakammarvalet hans främsta argument. »Kan det under nuvarande förhållanden, då Bönderna, enligt vad redan sports, komma att, efter Norges föredöme, tränga in på Regeringen, och i detta ändamål bereda Landstingens val till 1<sup>a</sup> Kammaren, vara skäl för Regeringen att beröva sig själv den inverkan på dessa val, som den *möjligen kan* utöva genom en landshövding?» frågade Sparre. »Jag börjar med detta skäl, därför att H.E. Statsministern, vid min avresa från Stockholm, jämte det han meddelade mig Regeringens avsikt med avseende å de stora frågorna vid nästa Riksdag, anmodade mig verka för återval av Greve Lagerberg, som nu avgår, och som han ansåg sig behöva. Såsom Ordförande torde jag möjligen kunna det. Ty en Ordförande, såsom berättigad att deltaga i alla göromål, kan mycket uträtta. Men utan detta *ingenting*.»<sup>1</sup>

Sparres argumentation var densamma som Gunnar Wennerbergs sju år tidigare. Erik Sparre fick också behålla ordförandeplassen, dock utan att detta kunde hjälpa Lagerberg till ett förnyat förstakammarmandat.

Det var inte bara landshövdingar som kunde anses ha nytta av ett ordförandemandat, ett prov på regeringens förtroende. Samma år, 1884, förklarade landshövding Gotthard Wachtmeister i Malmö, att friherre Corfitz Beck-Friis (vars omval redan som landstingsman var ovisst), säkrare skulle kunna bli återvald som förstakammarledamot »om han ånyo förordnats till landstingets ordförande». Beck-Friis avsåg sig emellertid

---

<sup>1</sup> E. J. Sparre t. E. v. Krusenstjerna 19/7 (1884), E. v. K:s saml. priv.

senare kandidaturen till omval och blev ej heller ordförande.<sup>2</sup>

I detta sammanhang skall tas upp också några andra första-kammarvalfrågor som inte har direkt samband med ordförande-tillsättningen i landstingen. De visar emellertid hur landshövdingarna, som hade självskriven närvarorätt vid landstingsmötena, vid denna tid kunde arbeta för att inverka på landstingens riksdagsval och därvid sökte anlita regeringens aktiva stöd.

Det är känt att landshövdingar och andra förtroendeämbetsmän sedan gammalt sågs med välbehag som riksdagsmän av regeringen. Ännu i början av 1888 konstaterade Oscar II i sina memoarer att »konungen ofta har fördel av att de (högre ämbetsmännen) äro tillstädes och kunna göra sig hörda vid riksdagarna. Det enda rätta är att med lugn och allvar erinra dem om deras ställnings krav och ömtåliga beskaffenhet samt deras plikter mot regenten, vilka ej böra tillåta dem göra häftig eller systematisk opposition.»<sup>3</sup>

Att förtroendeämbetsmännen i riksdagen kände sig i viss mån stå under regeringens förmanskap framgår också av brev i här genomgången källmaterial. Sålunda ville landshövding C. J. Malmsten avgå ur riksdagen 1870 och bad civilminister Bergström »så innerligt därom – låt mig slippa resa härifrån till riksdagen». »Skulle likväl från min Högtärade Broder komma till mig en *uttrycklig* tillsägelse att så ej får ske, så måste jag naturligtvis stoppa papperet tillbaka i min ficka.»<sup>4</sup> Och när landshövding John Ericson år 1886 ämnade lämna första kammaren inhämtade han först kung Oscars mening och vilja. Oscar

<sup>2</sup> G. Wachtmeister t. E. v. Krusenstjerna 28/4, 27/6 (cit.) och 4/8 1884, E. v. K:s saml. priv.

<sup>3</sup> OSCAR II: Mina memoarer, I, 1960, 134. Jfr regeringens och Oscar II:s skarpa reaktion mot alltför uttalad opposition av landshövdingarna Adlercreutz och Asplund år 1878 och Curry Treffenberg 1885 sammastädes 59, 165 ff., och Ur Louis De Geers brevsamling, 180 (om 1878 års händelser). För tiden 1867–1880 ger HULTQVIST: Riksdagsopinionen mot ämbetsmannaintressena, 1954, 105 ff., en rikthaltig exempelsamling.

<sup>4</sup> C. J. Malmsten t. A. Bergström 12/9 1870, G 21 aa 5, UUB.

II uppmanade honom att om möjligt kvarstå, eftersom frihandlaren Ericson skulle komma att ersättas av en tullvän, vilket vore illa eftersom en skarp tullstrid förestod.<sup>5</sup>

Landshövdingarna kunde som ovan visats göra nytta också vid landstingens förstakammarval. Inte bara genom att fungera som landstingsordförande. I samband med det tidigare nämnda valet i Älvsborgs läns landsting 1884 gjorde landshövding Erik J. Sparre en framstöt också till statsminister Themptander. För att säkra Lagerbergs återval var det enligt Sparre nödvändigt att oskadliggöra den farligaste motkandidaten, borgmästare V. N. Ekenman. Ekenmans politiska mål ansåg Sparre vara att få en domsaga, och genom att kunna lova honom en sådan skulle Sparre kunna förmå Ekenman att avstå från kandidaturen.<sup>6</sup> Vad Themptander svarade på Sparres i största hemlighet – sub rosa silentii – framställda begäran är inte känt, och att förläna en domsaga till Ekenman blev inte aktuellt: han valdes till ny riksdagsman efter Sven Lagerberg, som endast erhöll 5 av de 64 avgivna rösterna.<sup>7</sup>

Samma år begärde även landshövdingen Carl Nordenfalk civilministerns bistånd för att vinna det instundande förstakammarvalet i Hallands läns landsting och besegra den lantmannapartistiske kandidaten, »den röde Holm», gästgivaren A. R. Holm. Medlet därtill hette mandatet som Kronans ombud i Mellersta Hallands järnvägsdirektion, en syssla till vilken landshövdingen annars hade tänkt föreslå godsägaren J. M. Brummer.<sup>8</sup> Det är även här okänt vad Edvard von Krusenstjerna svarade på landshövdingens begäran, och återigen blev det

<sup>5</sup> J. Ericson t. Oscar II 4/8 1886, BFA, Oscar II t. J. Ericson 11/8 1886, F 905 a, UUB. Såväl Malmsten som Ericson avgick enligt sina ursprungliga planer. Jfr om Oscar II:s försök att ingripa i ett riksdagsmannaval 1878 HULTQVIST 1954, 109 not 3.

<sup>6</sup> E. J. Sparre t. O. R. Themptander 6/9 (1884), F 941 a: 4, UUB.

<sup>7</sup> Älvsborgs läns landstings protokoll 16/9 1884, § 2. Jfr PETRÉ, 259 not 8.

<sup>8</sup> C. Nordenfalk t. E. v. Krusenstjerna 15/7 1884 (med citat), E. v. K:s saml. priv.

inaktuellt att utnyttja regeringens maktmöjligheter. I valet segrade nämligen Holm över häradshövding L. W. S. Lothigijs med 26 röster mot 10.<sup>9</sup> När Kronans ombud i järnvägsdirektionen tillsattes i januari 1885 följde regeringen länsstyrelsens förord och utnämnde – godsägaren J. M. Brummer.<sup>1</sup>

I ett fall kan man dock med säkerhet konstatera, att regeringen med landshövdingens hjälp aktivt verkat vid ett förstakammarval. Men försöket år 1887 att få Västernorrlands läns landsting att invälja justitieminister Nils Vult von Steyern i första kammaren misslyckades, trots landshövding Gustav Rydings enligt egen utsago energiska försök.<sup>2</sup>

Det visar sig alltså att regeringen Themptander inte så helt ställde sig utanför möjligheterna att bedriva utomparlamentarisk verksamhet, som Torsten Petré har förmodat.<sup>3</sup> I varje fall har regeringens förtroendemän i landsorten inte tvekat att med alla medel söka påverka landstingens förstakammarval i önskad riktning. I samtliga kända fall har dock påtryckningsmedlen visat sig vara otillräckliga.

Även ett politiskt-socialt moment började under 1880-talet spela en större roll för regeringens utnämningspolitik än tidigare. Det gällde frågan om bönder och ledande lantmannapartistiska politiker skulle upphöjas till ordförande i landstingen. Under 1860-talets »varsamma experimenterande» av regeringen De Geer hade, som tidigare nämnts, två bönder med talmansmeriter vid ett par landsting vardera fungerat som ordförande. Men båda hade avsatts från eller av sagt sig sin befattning. Experimentet

<sup>9</sup> Hallands-Posten 17/9 1884. Jfr om Holm S. CARLSSON: Hallänningar i Sveriges riksdag, Hallands historia, II, 1959, 794.

<sup>1</sup> Statsrådsprotokoll i civilärenden 23/1 1885, p. 58, RA.

<sup>2</sup> G. Ryding t. E. v. Krusenstjerna 20/9, 22/9 1884 (Steyern hade segrat med glans om inte P. O. Hörnfeldt och S. Axell hade svikit fanan), E. v. K:s saml. priv.

<sup>3</sup> PETRÉ: Ministären Themptander, 258 f. Petré anger Sparres framstöt 1884 som ett undantagsfall, men har inte haft tillgång till här utnyttjat källmaterial.

hade misslyckats. Frågan saknade därefter aktualitet, så länge landstingen fortsatte att välja sina vice ordförande bland adelsmän, högre ämbetsmän och företagare. Från mitten av 1870-talet började emellertid lantmannapartister rycka upp som vice ordförande i 3–4 landsting. De socialt välställda befordrades av regeringarna. År 1875 blev förstakammarledaren Gösta Posse ordförande i Skaraborgs läns landsting (regeringen De Geer II) och 1882 befordrades Emil Key av regeringen Posse till ordförande i Kalmar läns norra landsting.<sup>4</sup>

Regeringen Themptander visade föga mer än en taktiskt betingad välvilja mot lantmannapartisterna i landstingen. 1884 befordrades den första bonden sedan 1867 till en ordförandepost, riksdagsmannen Sven Nilsson i Everöd. Om denna utnämning är endast känt, att landshövdingen i Kristianstads län, Magnus Gabriel De la Gardie, hade undanbett sig att komma i åtanke: han ansåg det inte behagligt att sitta ordförande för en församling, till vilken landshövdingen genom sin tjänsteställning inte var valbar. Något egentligt förord för Nilsson avgav han emellertid inte. Han konstaterade i sitt förslagsbrev till civilministern, att landsbygdsrepresentanterna helst skulle se den förutvarande vice ordföranden Nilsson som ordförande, men gav även förslag på tre lämpliga stadsrepresentanter.<sup>5</sup> Regeringens utnämning av Sven Nilsson ska kanske ses som ett regeringens försök att påverka den ledande lantmannapartisten Nilssons hållning till det kommande förslaget rörande lösning av grundskatte- och försvarsfrågorna.

I flera andra sammanhang vägrade emellertid regeringen Themptander senare att utnämna lantmannapartistiska lands-

---

<sup>4</sup> Man jämföre L. De Geer t. G. Sibbern 17/8 1875 (De Geer har måst föra en vidlyftig korrespondens om ordförande i landstingen), Ur Louis De Geers brevsamling, 1929, 127. Korrespondensen är ej bevarad i Louis De Geers samling, RA. Båda regeringarna hade vid dessa tillfällen anledning att stå väl anskrivna hos lantmannapartiet.

<sup>5</sup> M. G. De la Gardie t. E. v. Krusenstjerna 16/7 1884, E. v. K:s saml. priv.

tingsordförande. År 1885 förbigicks sålunda sågverksägaren G. Haeggström såsom förutvarande vice ordförande i Västerbottens läns landsting.<sup>6</sup> Samma år var Gösta Posse av sjukdom förhindrad att uppehålla sitt ordförandeskap. Det var han inte året därpå, men regeringen bröt mot praxis att låta en tillfälligt frånvarande ordförande återinträda i ämbetet och utnämnde även i fortsättningen godsägaren och friherren Fredrik von Essen. Greve Posse demonstrerade genom att utebliva från landstingsmötet såväl 1886 som 1887.<sup>7</sup>

År 1886 blev ordförandefrågan brännande i Kalmar läns södra landsting. Den förutvarande ordföranden, konsul C. Hasselqvist, hade varit ledamot i styrelsen för en bank, där oegentligheter hade begåtts. Detta var nog för att regeringen skulle ifrågasätta Hasselqvists avgång från ordförandeposten. Landshövding G. J. Edelstam fann detta vara en alltför kraftigt tilltagen åtgärd och hade för övrigt inga andra lämpliga kandidater att föreslå. Vice ordförande var den ledande lantmannapolitikern A. P. Danielson, men Edelstam ville inte förorda hans utnämning. »Danielson har redan mer än tillräckligt övermod, och jag fruktar storligen, att han ej såsom ordförande skulle handla opartiskt.» Inte heller häradshövding C. B. Hasselrot fann nåd för landshövding Edelstam, som emellertid efter några dagar kunde rapportera, att han lyckats övertala godsägaren Chr. Rappe att ställa upp som kandidat »för att mota Danielson och Hasselrot».<sup>8</sup> Regeringen lät emellertid på Edelstams förslag Hasselqvist behålla sin ordförandepost.

Inte heller i Malmöhus län var lantmannapolitikerna välsedda

<sup>6</sup> Detta skedde på förslag av landshövding Axel Wästfelt, som fann det angeläget att få en ordförande som stod fri mot det i landstinget alltför rikligt företrädade sågverksintresset, A. Wästfelt t. E. v. Krusenstjerna 17/7 1885 (jfr 28/9 1884), E. v. K:s saml. priv.

<sup>7</sup> Skaraborgs läns landstings protokoll 1886, 1887. Praxis belyses av brev från A. Wästfelt t. E. v. Krusenstjerna 6/9 1889, E. v. K:s saml. priv.

<sup>8</sup> G. J. Edelstam t. E. v. Krusenstjerna 29/6, 10/7 (cit.) och 14/7 (cit.) 1886, E. v. K:s saml. priv.

av landshövdingen. Gotthard Wachtmeister lade sålunda 1887 ned mycken tankemöda på att förhindra, att lantmannapartisterna Anders Persson i Mörap och konsul Peter Olsson i Hälsingborg skulle kunna avancera vidare till ordförandeposten, vilket vore »minst sagt mycket ledsamt». En av dem kunde nämligen förväntas bli utsedd till vice ordförande av landstinget detta år. Det gällde därför, menade Wachtmeister, att regeringen tillsatte en ordförande, som inte avgick alltför snart. Av den anledningen kunde Wachtmeister inte föreslå de annars i första hand givna kandidaterna, ryttmästare E. von Seth eller general G. Peyron. Båda dessa ämnade nämligen avflytta från länet redan nästa år. Därvid riskerade man att enligt normal praxis få 1887 års vice ordförande till ordförande år 1888. Och vare sig denne hette Persson eller Olsson vore det »ganska bedrövligt och skulle väcka stor förstämning inom länet». Därför lancerade Wachtmeister i stället professor Gustaf Ljunggren i Lund som ordförandekandidat: hans återval som landstingsman var nämligen ganska säkert.<sup>9</sup> Regeringen följde Wachtmeister och utnämnde Ljunggren till landstingsordförande.

Ett större motstånd mot landstingsordförande ur de politiska lantmännens led än regeringen Themptander tycks emellertid kungen själv ha erbjudit. Så enligt statsminister Themptander, då han i sin dagbok behandlar frågan om partiledaren Carl Ifvarssons befordran från vice ordförande till ordförande i Hallands läns landsting år 1887. »Att förbigå C. Ifvarsson hade varit en stor politisk faute. Kungen insåg det slutligen . . .»<sup>1</sup> Themptanders påstående, att det ej hade varit »så lätt att förmå kungen att ingå på saken», får ett stöd av det faktum, att utnämningen av landstingsordförande har satts upp som en punkt på civildepartementets föredragningslista den 13/7 1887, men att denna punkt sedan har utgått.<sup>2</sup> Themptanders brev till Ifvarsson

<sup>9</sup> G. Wachtmeister t. E. v. Krusenstjerna 13/7 1887, E. v. K:s saml. priv.

<sup>1</sup> O. R. Themptanders dagbok 26/7 1887, F 941 b: 11, UUB.

<sup>2</sup> Civildepartementets föredragningslistor 1887, avskrift, RA.

med förfrågan om han accepterade ordförandeskapet är daterat tre dagar senare. Sådana förhandsförfrågningar tycks annars inte ha varit praxis och bör också därför ses som ett kungens villkor för utnämningen.<sup>3</sup>

Carl Ifvarssons utnämning sågs med skepsis av Oscar II men med rent missnöje av landshövdingen i länet, frihandlaren Carl Nordenfalk.<sup>4</sup> I ett brev till civilminister Edvard von Krusenstjerna efter 1887 års landstingsmöte klagade Nordenfalk över landstingets förtretligheter mot länsstyrelsen, vilka tillkommit på ordföranden Ifvarssons bedrivande, och vilka bl.a. hade berett landshövdingen huvudbry när han skulle fastställa landstingsbesluten.

»Jag kan ej undgå att så här, då jag kan uttala mig fritt, uttrycka såsom min mening, att det både för Kronans värdighets skull och för undvikande av annars säkert uppstående trassel, är av vikt att experimentet med C.I. såsom ordförande må vara avslutat med denna gång. Tänk Dig själv en samling, däri Gyllensköld, Lyttkens, Bexell och Zachrisson äro ledande andar; att för dessa formlösa själar sätta såsom ordförande en bonde, vilken även hans partivänner icke lära kunna giva lovord för annat än den fyndighet, varmed han motiverar sitt avslag på allt vad som proponeras, är ett försök, som kan göras en gång, men som, upprepat, nödvändigtvis skall demoralisera landstinget därhän, att ingen sedan på långa tider kan taga reda på det.»<sup>5</sup>

<sup>3</sup> O. R. Themptander t. C. Ifvarsson 16/7 1887 (konc.), bilaga till svarsbrev från C. Ifvarsson t. O. R. Themptander 20/7 1887, F 941 a: 3, UUB.

<sup>4</sup> Redan 1885 hade Nordenfalk uttryckt sina bekymmer för att den dåvarande ordföranden skulle tvingas lämna återbud, och att regeringen då enligt »förekomna prejudikater» skulle utnämna Ifvarsson, »ehuru han verkligen ej kan sköta platsen något så när ens». C. Nordenfalk t. E. v. Krusenstjerna 26/8 jfr 5/7 och 8/9 1885, E. v. K:s saml. priv.

<sup>5</sup> C. Nordenfalk t. E. v. Krusenstjerna 12/10 1887, E. v. K:s saml. priv. Nordenfalk gav samtidigt regeringen en pik för att den i Östergötlands län hade frångått praxis att befordra vice ordföranden och i stället utnämnt landshövdingen till ordförande, jfr ovan s. 360.



Regeringen förändrades år 1888 i tullvänlig riktning. Det betydde som nedan ska visas ett steg åt höger när det gällde regeringens utnämningsspolitik. Men Carl Ifvarssons ordförandeskap vågade ministären Bildt inte rubba. Landshövding Nordenfalk förnyade i ett brev till den kvarstående civilministern von Krusenstjerna sin kritik över den förnyade utnämningen. »Landstinget hankade sig fram tant bien que mal. *C. Ifson* sade åt en person, att om han hade tillfrågats om ordförandeskapet, hade han sagt nej, men 'som de' nu va'' hade han ej annat att göra än att sitta där. Detta kan ju kommas ihåg till nästa gång.»<sup>6</sup>

Carl Nordenfalks bekymmer löstes först vid 1890 års landsting, då Carl Ifvarsson hade lämnat landstinget och det jordiska. I tur att befordras stod vice ordföranden, godsägaren Ivar Lyttkens, ledande radikal och frihandelsvänlig lantmannapartist i riksdagen. Men inte heller Lyttkens hade landshövding Nordenfalks förtroende.<sup>7</sup> Och nu företog ministären Åkerhielm (civilminister Lennart Groll) den uppseendeväckande åtgärden att förbigå Lyttkens och till ordförande i Hallands läns landsting utse – landshövding Carl Nordenfalk.<sup>8</sup>

I själva verket innebar Nordenfalks utnämning endast ett fullföljande av de nya linjer i utnämningsspolitiken, som hade dragits upp redan två år tidigare. 1888 hade sålunda de vice ordförandena och ledande riksdagspolitikerna, bröderna Abraham och Jöns Rundbäck samt William Farup, i sina landsting fått stå tillbaka för G. Spens, G. F. Snoilsky och John Ericson. Samtliga dessa tre var landshövdingar. Regeringen Bildt hade

<sup>6</sup> Dens. t. dens. 29/9 1888, E. v. K:s saml. priv.

<sup>7</sup> I ett brev till Oscar II 20/12 1889, BFA, hoppades Nordenfalk att Lyttkens snart skulle följa Carl Ifvarsson ur det politiska livet.

<sup>8</sup> O. BJURLING: Hallands läns landsting 1863–1937, 1937, 99 f. (åtgärden sågs som ett utslag av politisk förföljelse mot Lyttkens av den protektionistiska regeringen. Åtgärden medförde dock icke någon förstärkning av länsstyrelsens ställning i landstinget).

brutit med ministären Posses nya praxis och den indirekta självstyrelsens princip.

Landshövdingen i Jämtlands län John Ericson hade redan år 1884, men då förgäves, bett civilministern i regeringen Thempander att bli utnämnd till ordförande i landstinget. År 1888 föreslog han däremot häradshövding Sten Geete till den ledigblivna befattningen, eftersom han förutsatte att K.M:t inte längre ville sätta landshövdingarna på ordförandeplatsen.<sup>9</sup> Men regeringen hade nu ändrat politik och utnämnde Ericson. I ett öppenlystigt brev till samme civilminister Edvard von Krusenstjerna tackade den f.d. lantmannapartisten John Ericson på egna och länets vägnar för det oväntade förtroendet, och lade fram sin syn på den politiserade principfrågan:

»Det är naturligt, att då jag är i teten för dem (länets befolkning) i allting, vad som här skall utträttas, då de hava förtroende till mig och se att jag ständigt är vaken för deras bästa, så skola både de och jag finna det underligt att jag skall sitta som femte hjulet under vagnen vid länets representation. – Vi hava här i länet haft landsting i som jag tror över 100 år med en av länet uppgjord och av K.M. godkänd arbetsordning, och, när bönderna fingo bestämma själva, så var landshövdingen ordförande, men när Konungen skulle sätta ordförande, så blevo landshövdingarna uteslutna både här och i övriga delar av riket. (Du rår icke för det utan det är Posse som börjat med detta och jag vet nog att det skulle vara olägligt att annat än småningom återfå saken i rätt hjulspår.) Således, erkänt att man icke bör ett tu tre bryta med Posses tillställning, så är jag viss om att det är till det allmännas båtnad att Landshövdingen får den plats inför Länets representation, som honom tillhör, och jag är lika viss om att den bondkurtis, som på det andra sättet kan prakti-

<sup>9</sup> J. Ericson t. E. v. Krusenstjerna 28/5 1884, 11/7 (2 st) 1888, E. v. K:s saml. priv. Man jämföre Ericsons negativa inställning till landshövdingarnas självskrivna ordförandeskap för markegångsdeputerade under hans tid som riksdagsman, AK 1868 I: 336.

seras, är varken Regeringen till gagn eller våra sociala förhållanden till båtnad. Bönderna äro réalister, de vilja ha makten, men bry sig icke om emblemen, äro tvärtom personligen rädda för dylika utmärkelser, som skadar och misstänkliggör dem hos kamraterna . . . Tack emellertid för att jag fick min rätta plats, som mitt beskedliga nöt till företrädare (= G. Asplund) hellre lämnat till länsnotarien.»<sup>1</sup>

I regeringen Themptander hade Edvard von Krusenstjerna stått till höger om majoriteten när det gällde landstingsordförandevalen. Nu kunde han på ett helt annat sätt göra sina åsikter gällande. Det är inte överraskande, att han tackade John Ericson »särskilt för vad du i ditt sista (brev) yttrar om ordförandeskapet i landstinget».<sup>2</sup>

De konservativa regeringarna efter 1888 (Bildt, Åkerhielm och Boström) tvekade inte att åter utnämna landshövdingar till landstingsordförande. Men även när K.M:t höll sig inom landstinget vid sitt val, skedde en återgång till större handlingsfrihet för regeringen. Vid de ordförandeskiften som inträffade under åren 1888–1894, där den förutvarande vice ordföranden fanns att tillgå, förbigick regeringen denne i inte mindre än sjutton av tjugonio fall. Motsvarande siffror för tiden 1881–1887 var tre av arton.

Med denna nya gamla politik löste sig bl.a. lätt det problem, som vållat landshövding Gotthard Wachtmeister i Malmö så mycket bekymmer år 1887. Ty när professor Ljunggren mot Wachtmeisters förhoppning försvann ur landstinget redan 1889 fick vice ordföranden, gamla-lantmannapartisten Anders Persson i Mörarp, stanna på sin post. Förbigåendet av Persson kunde väl motiveras med att den nye ordföranden, ryttmästare M. Haltenborg, tidigare hade varit ordförande i landstinget (senast år

<sup>1</sup> J. Ericson t. E. v. Krusenstjerna 10/10 1888, E. v. K:s saml. priv.

<sup>2</sup> E. v. Krusenstjerna t. J. Ericson 14/10 1888, F 905 a, UUB.

1886), men detta skäl gällde inte 1894, då Persson fick stå tillbaka för tullvännen, överhovstallmästaren Alfred Piper.

Hänsyn till vederbörandes åsikter i tullfrågan tycks dock inte ha spelat samma roll för regeringen efter 1888, som de hade gjort för ministären Themptander. Bland de förbigångna vice ordförandena befann sig protektionister som bröderna Rundbäck, bland de utnämnda ordförandena frihandlare som landshövdingarna Nordenfalk, Snoilsky och Ericson samt ryttmästare Hallenborg.

Regeringen föredrog sina egna förtroendemän i provinsen framför mer eller mindre regeringsvänliga partipolitiker. Framför allt tycks det ha varit sociala skäl, som förmådde de konservativa regeringarna att rata vice ordförande under perioden 1888–1894. I samtliga ovan nämnda fall hade ordföranden en högre samhällsställning än den förbigångne vice ordföranden – landstingets kandidat. Det finns ytterligare exempel på detta förhållande, fall där den vice ordföranden inte har varit någon ledande lantmannapolitiker. Inte bara högerbönderna P. Larsson i Lillfole (Gotland) och Sven Andreasson (Älvsborgs län), utan också handlanden G. Ekdahl (Stockholms län) och bruksägare G. Indebetou (Södermanland) fick sålunda stå tillbaka för socialt sett mer välställda ordförandekandidater.

Också andra skäl kan givetvis ha spelat in för regeringen – det är ont om närmare upplysningar om omständigheterna kring dessa ordförandeskiften. När landshövding Otto Printzsköld år 1889 påpekade, att Govert Indebetou knappast kunde »anses hava den ställning, som bör intagas av ordföranden i Södermanlands läns landsting», kan han ha avsett detta landstings egenskap av något som liknade ett riddarhus men också Indebetous av landshövdingen nämnda ekonomiska intressen i provinsens bank- och järnvägsfrågor.<sup>3</sup> Även förhållanden, som rubbat det

<sup>3</sup> O. Printzsköld t. E. v. Krusenstjerna 22/7 1889, E. v. K:s saml. priv. Bakom Printzskölds framställning låg en framstöt hos landshövdingen av »två framstående personer inom länet». Regeringen följde inte Printzskölds förslag att utse

medborgerliga förtroendet för en ordförandekandidat, inverkade på regeringens val. Att kraven på ordförandens personliga vandel ställdes mycket höga har redan visats i samband med regeringens tvekan om konsul Hasselqvists fortsatta förordnande som ordförande 1886. Tio år senare lade sig landshövding E. Poignant i Visby ut hos kung Oscar för att överste O. Carlstedt skulle få kvarstanna som landstingsordförande, trots att han i ett bagatellmål (enligt landshövdingen) av krigshovrätten dömts till femton dagars arrest. Men regeringen Boström och Oscar II avsatte översten och utnämnde nu vice ordföranden, den konservative riksdagsmannen och lantbrukaren Per Larsson.<sup>4</sup>

Ytterligare två bönder befordrades av regeringen Boström till ordförandeposten i sina landsting under perioden fram till sekelskiftet, de kända politikerna Liss Olof Larsson och A. P. Danielson, liksom Per Larsson regeringsvänliga riksdagsmän. A. P. Danielson uppfattade sin upphøjelse år 1892 som en regeringsbelöning. I det kända brev till statsministern, där han tillstyrkte inkallande av en urtima riksdag 1892, tackade han E. G. Boström »för den anpart jag antager Excellensen har däri, att jag erhållit förtroendet att vara Ordförande i Kalmar läns södra landsting».<sup>5</sup>

---

godsägaren Filip Boström utan valde greve A. E. Mörner. Ett liknande fall från Skaraborgs län 1870 kan noteras. Landshövdingen C. J. Malmsten ansåg sig inte kunna förordna borgmästare C. Wennérus' ordförandeskap, eftersom denne som sekreterare i hushållningssällskapet intog en alltför beroende ställning, C. J. Malmsten t. A. Bergström 17/8 1870, G 21 aa 5, UUB. Om Jöns Rundbäcks personliga brännvinsintresse se AK 1888 IV: 46, 21 ff.

<sup>4</sup> E. Poignant t. Oscar II 3/8 1896, BFA. Landshövdingen hade enligt egen uppgift gjort en framställning i saken också till civildepartementet.

<sup>5</sup> A. P. Danielson t. E. G. Boström 14/9 1892, E. G. Boströms samling, RA. Jfr S. CARLSSON: Lantmannapolitiken och industrialismen, 1953, 100 (detta arbete har använts för partibestämningar vid denna tid). Liss Olof Larssons utnämning var uppseendeväckande såtillvida som han föredrogs framför den vice ordföranden, borgmästaren E. M. Sundell, som dock ratats som ordförande redan 1880.

## 4

Förändringen i regeringarnas utnämningsspolitik från 1888 framkallade nya strider i riksdagen mellan de båda kamrarna. Detta trots att frågan nu begränsades till att gälla rätten för K.M:t att utnämna andra än landstingsmän, i praktiken landshövdingarna i länen.

Redan år 1884 hade lantmannapartisten, fil. dr A. V. Ljungman i en andrakammarmotion föreslagit att landshövdingarna skulle försvinna från ordförandeposten i landstingen.<sup>1</sup> Bakgrunden till denna aktion synes ha varit en strid i Göteborgs och Bohus läns landsting, där ordföranden, landshövding Albert Ehrensvärd, enligt Ljungman hade drivit igenom en felaktig tolkning av landstingsförordningen vid fjolårets sammanträde.<sup>2</sup>

Kamrarna stannade också 1884 i olika beslut. Lagutskottet hade ställt sig välvilligt till motionens syfte men avstyrkte reform, eftersom K.M:t under de senaste åren endast hade utnämnt ett fåtal landshövdingar till ordförande. Tre lantmannapartister från andra kammaren reserverade sig för reform. Första kammaren godkände betänkandet, medan andra kammaren utan votering beslöt återremiss. Frågan hade åter fallit på första kammarens motstånd.<sup>3</sup>

Göteborgs och Bohus läns landsting var ett av de landsting, som år 1888 åter begåvats med en landshövding till ordförande. Bohusläningen Ljungman återkom vid riksdagarna 1891–1894 med kravet på att regeringens utnämningssrätt skulle inskränkas. Endast landstingsmän skulle kunna bli ordförande. Motiveringen

<sup>1</sup> MAK 1884: 21.

<sup>2</sup> MAK 1884: 93, AK 9: 7. Liknande kritik redan i AB 15/7 1874.

<sup>3</sup> LU 1884: 17, FK 7: 23, AK 9: 10, LU 23. Ljungman hade föreslagit att regeringens valrätt skulle inskränkas till personer valbara till landstingsmän. Hans krav skärptes i utskottet av hemmansägaren J. Smedberg till att gälla endast landstingsmän. Smedbergs yrkande föll i utskottet med 12 röster mot 3. De andrakammarledamöter som inte reserverade sig var M. Jonsson, F. J. E. Berglöf, V. N. Ekenman och F. Andersson i Helgesta. LU:s protokoll 9/2 1884, § 3, Riksdagens arkiv, RA.

var densamma som 1884, den som först hade framförts av 1858 års kommunallagskommitté: landshövdingen skulle genom sin dubbelställning som ordförande och som chef för länsstyrelsen lätt kunna komma i en skev ställning till landstinget. Dessutom framhöll Ljungman, att landshövdingen mera aktivt skulle kunna verka för länsstyrelsens förslag genom ökade möjligheter att göra bruk av sin yttranderätt än den som ansågs passa för en ordförande. Vid 1892 och 1893 års riksdagar behandlades frågan inte bara av lagutskottet utan också av konstitutionsutskottet, sedan Ljungman även väckt motion om förbud i grundlagen för landshövdingar att bekläda ordförandeskap i bl.a. landstinget.<sup>4</sup>

Fortfarande stannade emellertid kamrarna upprepade gånger i olika beslut: andra kammaren uttalade sig för reform, första kammaren mot. Först 1894 löstes frågan i enlighet med Ljungmans önskemål, då första kammaren antog förslaget med 73 röster mot 44.

Debatten i riksdagen hade naturligt nog en annan karaktär än vid ordförandefrågans behandling 1869–1870. Det demokratiska inslaget i reformvännernas argumentering hade nu helt försvunnit. I stället för folket talade man om länets befolkning.<sup>5</sup> Så hade också landstingen börjat bli ett förmögenhetens och konservatismens bålverk. Medan andra kammaren genom välståndsutvecklingen och det ökade politiska intresset från ungefär mitten av 1880-talet hade börjat demokratiseras, påverkades landstingsvalen inte av denna utveckling. Landstingen, som förblev dominerade av medelklass och överklass i stad och på landsbygd, hade därmed i högre grad än tidigare blivit ett stöd för de konservativa grupperna i samhället.<sup>6</sup> Den öppna kritiken

<sup>4</sup> MAK 1891: 158, 1892: 3, 4, 1893: 7, 8, 1894: 5. Från 1893 påpekade Ljungman att regeringen när det gällde talmansutnämningarna i sitt val var begränsad till riksdagsmän.

<sup>5</sup> FK 1894 10: 48 (Barnekow), jfr också 49 (Säve), 51 (v. Stapelmohr).

<sup>6</sup> För denna utveckling se G. B. NILSSON: Folkval och fyrkval 1863–1909, Scandia 1964.

av medelmåttornas inval i landstingen var därför nästan helt borta i riksdagsdebatterna 1891–1894. När häradshövding O. Hj. L. Claëson år 1892 motsatte sig reformen, var det i stället mest därför att valutfallet i landsting *i en framtid* kunde tänkas bli mer demokratiskt än vad som då var fallet.<sup>7</sup> Och när den konservativa förstakammarledamoten landshövding C. A. Sjöcrona förespråkade ett bevarande av regeringens utnämningrätt i dess fulla utsträckning, var det därför att den lämpligaste ordförandekandidaten kunde bli utslagen inte av en medelmåtta men av en ärelysten person.<sup>8</sup> Borta var naturligtvis också farhågorna från 1869–70 för att landstingen skulle vilja överskrida sina befogenheter.<sup>9</sup>

Genom förändringarna i landstingens sammansättning och verksamhet kunde Ljungmans reformförslag lättare vinna stöd också av konservativa politiker. Ytterligare ett konservativt skäl till att uppge motståndet mot en reform hade tillkommit efter 1870. I 1892 års förstakammardebatt framhöll sålunda majoritetspartisten, häradshövding C. B. Hasselrot, att reformen skulle bidra att öka snarare än minska landshövdingens inflytande i landstinget. Genom att inte vara ordförande kunde han delta flitigare i debatterna och därmed lättare säkra framgången för länsstyrelsens förslag, vilka utgjorde majoriteten av de ärenden, som landstinget hade att handlägga.<sup>1</sup>

Hasselrots motivering för reform hade inte framförts under riksdagsdebatterna på 1860-talet.<sup>2</sup> Då hade troligen heller inte länsstyrelsens framställningar spelat samma roll för landstingens

<sup>7</sup> FK 1892 14: 7.

<sup>8</sup> FK 1891 10: 45 ff., 1892 14: 5 ff.

<sup>9</sup> Landstingsverksamhetens stabilisering blev i stället ett argument för reformvännerna i första kammaren, se FK 1892 14: 5 (Hasselrot), 1894 10: 49 (Säve), 51 (v. Stapelmohr), 52 (Helander), 54 (M. Unger).

<sup>1</sup> FK 1892 14: 4, så också majoritetspartisten professor H. Blomberg i FK 1894 10: 55 f., och f. landshövding C. R. Ekström i insändare i Vårt Land 7/3 1894 (den anonyme författaren avslöjas lätt av innehållet).

<sup>2</sup> Jfr dock AB:s kommentarer 1864 ovan s. 337.



arbete i förhållande till de enskilda motionerna, som de senare automatiskt kom att göra, när landstingsverksamheten hade stadgat sig till sitt omfång och i allt högre grad hade institutionaliserats. Detta antagande grundar sig dock endast på erfarenheter från Västmanlands län. Dessa bestyrker Hasselrots påstående att länsstyrelsens framställningar i början av 1890-talet dominerade landstingets arbete. Det var den grund, på vilken länsstyrelsen vid denna tid kunde bygga upp en mycket stark ställning i Västmanlands läns landsting – utan hjälp av landshövdingens ordförandeskap.<sup>3</sup>

Andra kammarens majoritet för reform var 1891–1894 tämligen kompakt. Ett fåtal opponenter ur Nya lantmannapartiet och det s.k. Borgmästarpartiet uppträdde till det beståendes för svar men brydde sig aldrig om att begära votering. Deras partikamrater i lagutskottet stödde Ljungmans reformförslag. Man kan anta, att nya-lantmannapartisterna i denna fråga röstade mer som bönder och antibyråkrater än som renlärt konservativa politiker.<sup>4</sup>

De konservativa reformmotståndarna gick på samma huvudlinje som tidigare med det klassiska men ogenomskinliga argumentet att något behov av förändring och några olägenheter med det bestående systemet inte hade gjort sig märkbara.<sup>5</sup> Endast f. landshövding Curry Treffenberg framförde Erik J.

<sup>3</sup> NILSSON: 100 års landstingspolitik, II, 1966.

<sup>4</sup> I lagutskottet stöddes reformförslaget av nya-lantmannapartisterna J. Anderson i Tenhult, O. Erickson i Bjärsby och de konservativa stadsrepresentanterna W. R. Wester och N. P. B. Lindgren, LU:s protokoll 6/2 1891, 8/2 1892, 28/3 1893, 13/2 1894, Riksdagens arkiv, RA. Mot reform uttalade sig nya-lantmannapartisterna D. G. Restadius och Petersson i Boestad, AK 1893 39: 51 f. samt f. civilminister E. v. Krusenstjerna, res. till LU 1894: 12. I den samtidigt aktuella frågan om kamrarnas rätt att själva utse talmän gjorde dessa grupper aktivare och mer framgångsrik opposition mot de liberala förslagen i andra kammaren, AK 1891 22: 33 ff., 1893 23: 1 ff. och 1895 19: 34 ff.

<sup>5</sup> FK 1891 10: 46 (Sjöcrona), 1892 14: 6 ff. (Sjöcrona, Claëson), LU 1893: 53, FK 1894 10: 48 (L. Annerstedt), 53 (P. Reuterswärd), FK 1892 15: 3 f. (G. Berg), 1893 10: 44 (Bergius), AK 1893 39: 52 (Restadius).

Sparres rojalistiska huvudargument från 1869–1870: han ville inte vara med om ett förslag som minskade kungamakts prerogativer. Han framhöll också regeringen såsom höjd över i detta fall de geografiska partiintressena och därmed lämpligare att utse ordförande än landstinget självt.<sup>6</sup>

Försvaret för landshövdingarna som ordförande fick helt naturligt en byråkratvänlig anstrykning. Protektionistledaren i första kammaren Patric Reuterswärd ville inte vara med om att förklara landshövdingarna olämpliga som ordförande.<sup>7</sup> Härads­hövding Gustaf Berg såg Ljungmans förslag som ett led i en plan att så småningom fråntaga landshövdingarna allt inflytande, göra dem till papperslandshövdingar och till sist ersätta dem med demokratiskt valda förtroendemän.<sup>8</sup>

Patric Reuterswärd fruktade också andra konsekvenser av reformen. Nästa steg skulle bli borttagandet av överståthållarens självskrivna ordförandeskap i Stockholms stadsfullmäktige och därefter ett totalt upphävande av regeringens rätt att utnämna ordförande i landstingen.<sup>9</sup>

Reuterswärd, ledaren för första kammarens majoritet, talade flitigt men förgäves år 1894. Första kammarens majoritet gick honom emot. Så skedde, inte därför att kammaren ändrat sammansättning, utan därför att full kris rådde inom majoritetspartiets led. Opposition hade uppstått mot Reuterswärds hårda nejsägarlinje och i en rad frågor gick första kammaren 1894 medkammaren till mötes.<sup>1</sup> Så även när det gällde att utestänga landshövdingarna från ordförandeposten i landstingen. Motståndet mot Reuterswärd leddes också i denna fråga av friherre

<sup>6</sup> FK 1894 13: 1 ff. Jfr dock rektor T. Säves invändning på förhand i debatten FK 1894 10: 49 (reformen innebar endast en mycket liten maktinskränkning för K. M:t), och presidenten L. Annerstedt 48 (K. M:t är mindre nyckfull i sitt val än landstinget).

<sup>7</sup> FK 1894 10: 53, jfr 1893 10: 44 (O. Bergius).

<sup>8</sup> FK 1892 15: 4.

<sup>9</sup> FK 1894 10: 54.

<sup>1</sup> S. HADENIUS: Fosterländsk unionspolitik, 1964, 160 ff.

F. Barnekow, som växlade skarpa hugg med Reuterswärd i debatten.<sup>2</sup> Nederlaget för Reuterswärd blev desto större, som kammaren vid fem tillfällen under de föregående tre åren hade avslagit motionerna utan votering eller med stor majoritet.

Samtidigt mötte Ljungmans reformförslag oväntat motstånd i andra kammaren. Den radikale advokaten John Olsson ansåg nämligen, att den föreslagna reformen var en otillräcklig halvmesyr. Andra kammaren borde i stället uttala sig för ett upphävande av regeringens utnämningsrätt, vilken Olsson betecknade som »ett trälmärke för dessa korporationer». Andra kammaren biföll emellertid utan votering Ljungmans och lagutskottets förslag.<sup>3</sup> Riksdagsbeslutet sanktionerades sedan av K.M:t, trots att Curry Treffenberg hade varnat regeringen för att råda till en sådan åtgärd.<sup>4</sup>

1894 års landstingsreform fick ytligt sett ganska liten betydelse. Dess omedelbara resultat blev endast att fem landshövdingar vid 1894 års lagtima landsting fick lämna sina ordförandeposter. Men därutöver fick reformen snart andra konsekvenser. Tidigare hade regeringen i de fall, där den inte velat utnämna den föregående vice ordföranden i landstinget, stundom valt att utse landshövdingen, därför att ingen därvid kunde anse sig förbigången.<sup>5</sup> Nu hade regeringen blivit berövad denna möjlighet att med mindre uppseende förbigå den kandidat, som landstinget självt helst ville se på ordförandeposten.<sup>6</sup>

Denna konsekvens av 1894 års reform gav snabbt utslag i

<sup>2</sup> FK 1894 10: 47 ff.

<sup>3</sup> AK 1894 13: 30 ff. (cit. 31).

<sup>4</sup> FK 1894 13: 1 f. (beslutet hade fattats på felaktiga premisser). SFS 1894: 54 (9 aug.).

<sup>5</sup> Så enligt de förut citerade uttalandena i artikeln i PoIT 12/9 1864, och R. Themptanders brev t. E. v. Krusenstjerna 13/7 1886.

<sup>6</sup> Denna konsekvens av reformen berördes aldrig under de föregående riksdagsdebatterna, som i övrigt gav flera prov på bristande saklig information hos de deltagande riksdagsmännen,

regeringens utnämningsspolitik. Under den följande tiden från 1895 fram till 1905 förekom 25 ordförandeskiften, där den föregående vice ordföranden satt kvar i landstinget. Vid hela 16 av dessa tillfällen promoverades därvid den gamle vice ordföranden till ordförande, således två tredjedelar av fallen mot drygt en tredjedel under perioden 1888–1894. Den indirekta självstyrelsens princip vid regeringens ordförandeval var på väg att återinföras, och det skedde utan tvivel till stor del som en följd av 1894 års reform.

I de fall där regeringen begagnade sig av sin numera något begränsade utnämningssrätt kan man konstatera, att sociala skäl tycks ha spelat huvudrollen. I sex av de nio ovannämnda fallen förbigicks vice ordföranden till förmån för en kandidat i högre samhällsställning.<sup>7</sup>

Däremot hade regeringen slutat att ta partihänsyn vid sina ordförandeval. De ratade vice ordförandena var alla högermän. Omvänt befordrades liberalerna, godsägaren Carl Carlsson Bonde och häradshövding Th. af Callerholm, av regeringen Boström (II) år 1904 resp. 1905 från sina vice ordförandeposter. I det förra fallet är landshövding Filip Boströms förslagsbrev till civilminister Hjalmar Westring bevarat; däri uppehöll sig Boström endast vid Bondes »stora förmåga att leda offentliga förhandlingar».<sup>8</sup>

Högerregeringen Arvid Lindman etablerade ytterligare den indirekta självstyrelsens princip. Vid 17 ordförandeskiften under åren 1906–1911 upphöjdes vice ordföranden i inte mindre än 14 fall till ordförande i landstinget. I de tre återstående fallen

---

<sup>7</sup> Västmanlands län 1897: biskop i stället för lektor, Älvsborgs län 1899: godsägare i stället för köpman, Stockholms län 1900 och 1904: godsägare resp. bruksdisponent i stället för handlande, Västerbottens län 1901 och 1905: kontraktsprostar i stället för lantbrukare-riksdagsman, Malmöhus län 1902: biskop i stället för lantbrukare-riksdagsman.

<sup>8</sup> F. Boström t. Hj. Westring 8/7 1904, Westrings saml., RA.

synes åter sociala skäl ha varit avgörande för att regeringen begagnade sin formella handlingsfrihet.<sup>9</sup>

Regeringen Lindman tycks inte alltid ha promoverat landstingens vice ordförande med någon större entusiasm. Att motsättningen herrar-bönder ännu var levande antyds av förra civilminister Hugo Hamiltons reflexioner som landshövding i Gävleborgs län vid landstingsmötet hösten 1912. »Det är märkligt, hur fullkomligt oduglig som ordförande Olof Jonsson i Hof är. Han väcker rent av löje, vilket också rikligen består honom av alla partier. Delvis hänger detta ihop med att han börjar bli gammal, men knappast kan det tillfullo förklaras härigenom hos en av naturen så högt begåvad och i allmänna värv så länge tränad man. Snarare beror det väl ytterst därpå, att en svensk bonde, hur märkligt tränad han kan bli 'in politicis', likväl saknar den formella bildning, som erfordras för ett ordförandeskap. Det lär ju vara på samma sätt med Daniel Persson i Tällberg.»<sup>1</sup>

Regeringen kunde ännu i slutet av 00-talet lägga större vikt vid den »formella bildningen» vid ordförandevalen än landstingen gjorde i sina val av vice ordförande. Av allt att döma var det detta förhållande som gjorde, att två högerbönder från Jönköpings län vid 1906 års riksdag motionerade om rätt för landstingen att själva utse sin ordförande.

Bakgrunden till motionen var denna. Vid det tillfälliga ordförandeskiftet i Jönköpings läns landsting år 1905 utsåg regeringen fjolårets vice ordförande, en häradshövding, som emeller-

<sup>9</sup> Jönköpings län 1908: hovrättsråd i stället för lantbrukare-riksdagsman, Västerbottens län 1909: häradshövding i stället för lantbrukare-riksdagsman, Älvsborgs län 1910: rektor i stället för handlande.

<sup>1</sup> H. HAMILTON: Dagböcker 1911-1916, 1955, 90 f. (11/9 1912). Olof Jonsson hade tillfälligt förordnats av regeringen Lindman år 1908 och sedan åter 1910 och 1911. Olof Jonsson var partikamrat med Hamilton. Hamilton kan naturligtvis – liksom vid andra tillfällen regeringen – ha haft sakliga skäl för sin bedömning. Det relevanta i detta sammanhang är emellertid, att bedömningen inte har delats av landstinget.

tid av sjukdom måste avsäga sig förtroendet. Regeringen tvingades i hast förordna en ny ordförande och dess val föll på borgmästare W. Palmgren.<sup>2</sup> Detta val väckte tydligen missnöje bland landstingets landsbygdsrepresentanter. Det kom till uttryck vid nästa landstingsmöte 1906, då 1904 års ordförande, häradshövding G. Berg, inte längre var förhindrad av sitt statsrådsämbete att uppehålla ordförandeskapet. Till vice ordförande valdes nämligen inte den förutvarande ordföranden Palmgren. Med 29 röster mot 18 slogs han ut av föregående års vice ordförande, f. högerriksdagsmannen, lantbrukaren och domänintendenten Oskar Erickson i Bjärsby.<sup>3</sup>

Regeringen hade med sin utnämning 1905 retat lantbrukarna och högermännen C. G. Johansson i Avlösa och J. W. Bengtsson i Häradsköp till radikalism. Sitt reformförslag vid 1906 års riksdag motiverade de med att folkundervisningen under generationer hade spritt upplysning och kunskap bland samhällets bredare lager, vilket medfört en samhällsutveckling i demokratisk riktning. »Den folkliga självstyrelsens princip har vunnit allt fastare mark i det allmänna medvetandet. Man vill vara sig själv nog, när detta utan fara för statens väl kan ske.» Ett ytterligare skäl till reform var att överståthållarens självskrivenerhet som ordförande för Stockholms stadsfullmäktige på förslag av regeringen hade upphävts efter beslut av 1904 års riksdag.<sup>4</sup> Patric Reuterswårds farhågor hade besannats.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Civildepartementets föredragningslistor 11/8, 13/9 1905, avskrift, RA. Jönköpings läns landstings protokoll 18/9 1905, § 1.

<sup>3</sup> Jönköpings läns landstings protokoll 17/9 1906, § 2. Vid ordförandeskiftet 1908 förbigicks Erickson än en gång, till förmån för ett hovrättsråd.

<sup>4</sup> MAK 1906: 79. Stockholms stadsfullmäktiges ordförandefråga hade väckt skarpa strider i stadsfullmäktige och i riksdagen, där frågan behandlades åren 1869, 1886, 1898 och 1900-1904. Först vid den sistnämnda riksdagen bröts första kammarens motstånd mot en reform, som gav stadsfullmäktige rätt att själva välja ordförande.

<sup>5</sup> De hade upprepats av bruksägaren C. P. af Burén i förstakammardebatten om Stockholms stadsfullmäktiges ordförande 1903, FK 9: 19.

Johanssons och Bengtssons förslag väckte dock ingen som helst entusiasm bland deras politiska meningsfränder i riksdagen. Lagutskottets majoritet avstyrkte motionen. Fem av dess *liberaler* reserverade sig emellertid till förmån för den. Båda kamrarna avslag motionen.

Redan vid ordförandefrågans behandling i riksdagen 1891–1894 hade reformmotståndarna haft vissa svårigheter att finna argument andra än att något behov av reform inte hade gjort sig gällande. Detta skäl för avslag återkom också i 1906 års debatter.<sup>6</sup> Men landstingsverksamhetens kraftiga expansion sedan 1890-talet hade nu gett reformmotståndarna ett nytt huvudargument: trots att lagutskottet nu anslöt sig till självstyrelseprincipen, fann det att *praktiska* skäl talade för, att ordföranden skulle utses av K.M:t. Det var nämligen av vikt, att ordföranden utnämndes före landstingsmötet, för att han skulle kunna hinna sätta sig in i de många ärenden som skulle föredras på det mycket korta (högst sex dagar) årliga landstingsmötet. Han hade dessutom makten över landstingsmedlen och fungerade därför också som ordförande i landstingets förvaltningsutskott. Om K.M:t berövades sin utnämningssrätt, skulle därför en ordförandes avgång mellan landstingssammanträdena påkalla en kostsam och onödig urtima session. Det var ju inte säkert, att en vice ordförande fanns att tillgå vid förfall.<sup>7</sup>

Huvudreservanten borgmästare C. A. Lindhagen påpekade inte utan rätt, att de konservativa i sitt letande efter argument hade måst uppge det ena skälet efter det andra för att sedan söka hitta på nya. Fortfarande framförde dock konservativa politiker i debatten sin tro, att K.M:t bättre kunde finna en ordförande, som var ägnad att leda också landstingets ekono-

---

<sup>6</sup> AK 1906 37: 62 (E. Hedenstierna), 87 (A. Petersson i Påboda), 73 (P. Zimdahl).

<sup>7</sup> LU 1906: 32. Praktiska skäl hade inte avhörts sedan 1860, jfr ovan s. 324.

miska förvaltning, än landstingen själva, som söndrades av lokala, personliga eller andra intressen.<sup>8</sup>

För de liberala reformvännerna 1906 var den kommunala självstyrelseprincipens fullständiga genomförande fortfarande huvudargumentet.<sup>9</sup> Deras krav hade fortfarande en byråkratisk udd: även om landshövdingen sedan 1894 var utestängd från ordförandeposten, var det likväl på hans förslag som K.M:t utnämnde ordföranden, vilket ansågs olämpligt.<sup>1</sup> Landstinget, inte regeringen, hade den större personkännedom som gjorde det lämpligt att utse dess ordförande.<sup>2</sup>

De liberala reformvännerna avvisade de praktiska invändningarna som betydelösa.<sup>3</sup> Det hindrade inte att en liberal politiker som rådman Th. Zetterstrand motsatte sig en reform av just detta skäl. Och moderatliberalen landshövding Johan Widén ansåg, att man inte skulle besvara regeringen med en skrivelse i denna lilla »etikettfråga». Andra kammaren antog trots sin vänstermajoritet lagutskottets avstyrkande förslag med 106 röster mot 75.<sup>4</sup> Första kammaren gjorde likaså utan debatt och votering.<sup>5</sup>

Vänsterpartierna hade vid denna tid endast principiell anledning att engagera sig för en ordförandereform, då deras inflytande i landstingen under fyrkskalans tid var obetydligt. Men redan i samband med den av regeringen Lindman år 1907 fram-

<sup>8</sup> Borgmästare E. Hedenstierna, AK 1906 37:63. Även organisten P. Zimdahl uttryckte sin motvilja mot partistrider i landstingen, 37:73.

<sup>9</sup> C. A. Lindhagen i res. till LU 32 och inlägg i AK 37:66, 67, 74. Jfr AK 37:63 (Neiglick), 65 (Zetterstrand), 71 (Jacob Larsson).

<sup>1</sup> AK 1906 37:66 (Lindhagen).

<sup>2</sup> Sammastädes 64 (Neiglick).

<sup>3</sup> Sammastädes 61 ff. och res. till LU 32. Både reformmotståndare och reformvänner kunde i denna fråga föra en landstingssekreterare i elden, borgmästare E. Hedenstierna i Skaraborgs läns landsting och häradshövding Jacob Larsson i Malmöhus läns landsting.

<sup>4</sup> AK 1906 37:61 ff. (Zetterstrand 65 f., Widén 71 ff., 75 f.), jfr Zetterstrands res. till LU 32.

<sup>5</sup> FK 1906 33:4.



lagda rösträttspropositionen föreslog socialdemokraterna i en partimotion bl.a. att landstingen skulle få rätt att själv välja ordförande. Förslaget drunknade i den stora reformfrågan, avstyrktes enhälligt av det särskilda utskottet och avslogs av båda kamrarna.<sup>6</sup> Det har emellertid sitt intresse som ett förebud till den kommande vänsteraktiviteten i frågan, då den efter 1909 hade fått ett reellt politiskt innehåll för liberaler och socialdemokrater.

## 5

Demokratiseringen av den kommunala rösträtten 1907/1909 och det därefter följande demokratiska genombrottet i landstingsvalen 1910 gav anledning till ny vänsteraktivitet i ordförandefrågan men också till hårdnat konservativt motstånd. Vägen till landstingen hade åter öppnats för »medelmåttorna» = partimännen.<sup>1</sup> Det hade ånyo blivit aktuellt att se till att landstingen inte i reformiver överskred sin kompetens.<sup>2</sup> Ordförandens tolkning av landstingsförordningen hade därigenom fått ökad saklig betydelse och fick detta också genom att statsmakterna i samband med 1907/09 års reform som en konservativ garanti införde ett nytt stadgande om att beslut rörande utgifter till »nya ändamål och behov» i fortsättningen skulle kräva dubbel majoritet för ett positivt beslut.

Ordförandens tolkning av landstingsförordningen vägde fortfarande tungt. En undersökning av förhållandena i Västmanlands läns landsting under 1910-talet visar, att ordföranden sär-

<sup>6</sup> MAK 1907: 207, SälU 4, 247, 336.

<sup>1</sup> Socialdemokraten, adjunkt O. Olsson satte likhetstecknet i FK 1916 32:3.

<sup>2</sup> En strid i denna fråga mellan å ena sidan höger och moderatliberala, å andra sidan socialdemokrater och radikalt liberala utbröt på hösten 1915 i anledning av att statsminister Hammarskjöld vägrat att ta befattning med ett telegram från Norrbottens läns landsting med begäran om införande av tillfälligt totalt rusdrycksförbud. Se därom M. FORSBERG: Norrbottens läns landsting och Hjalmar Hammarskjöld 1915, 1965 och S. SMEDH: Pressdebatten efter Hammarskjöldtelegrammet 1915, 1965, 2-bet.-uppsatser, Hist. inst., Uppsala samt NILSSON, I, 1966.

skilt i periodens början hade stora möjligheter att genomdriva en politisk tolkning och därmed rida spärr mot reformvänliga men orutinerade vänstermän.<sup>3</sup>

I detta läge blev regeringens gamla praxis att låta en landstingsordförande, som en gång utnämnts, sitta kvar i tinget oavsett partiförändringar, en tillgång för högern och en garanti för att partiet skulle få behålla sin överrepresentation på ordförandeposterna.<sup>4</sup> För vänstermännen gällde motsatsen, och det kunde för dem dessutom synas oklart, om regeringen skulle fortsätta att promovera vice ordförande även sedan dessa i flera landsting hade blivit liberaler. De sex nyutnämningar som förekom åren 1910–1911 gav ingen ledning i detta fall.<sup>5</sup>

Det var därför inte oväntat att riksdagshögerns motstånd mot landstingsvalda ordförande kvarstod, när liberalen J. A. Säfstrand år 1912 motionerade om en skrivelse till regeringen med begäran om ett reformförslag.<sup>6</sup> Mera värt att notera är att de konservativa trots de nya förhållandena i landstingen ideologiskt sett inte hade skärpt sin argumentering. Genom att gå på samma linje som 1906 års lagutskott och främst framhäva de praktiska betänkligheterna mot en förändring lyckades de konservativa grupperna emellertid även denna gång få några liberaler med sig på sitt avslagsyrkande. Dock inte tillräckligt många för att hindra andra kammaren att med 115 röster mot 79 anta de liberala och socialdemokratiska utskottsreservanter-

<sup>3</sup> NILSSON 1966. Att förhållandena i andra landsting har varit likartade bestryks av A. RESMAN: Kravet på kvalificerad majoritet som politiskt instrument under landstingsförhandlingar i Malmöhus, Västermanlands och Västernorrlands läns landsting 1910–1913, 23/3 1965, 2-bet.-uppsats, Hist. inst. Uppsala.

<sup>4</sup> Högern behöll 1910 majoriteten i 15 landsting av 25, var det största i 18 men fick 22 landstingsordförande.

<sup>5</sup> Liberaler hade 1910 valts som vice ordförande i Värmlands, Örebro, Kopparbergs, Västernorrlands och Jämtlands läns landsting. Regeringen promoverade 1910–11 tre vice ordförande; när denne förbigicks var såväl den valde som förbigångne högerman.

<sup>6</sup> MAK 1912: 180.

nas förslag om bifall till motionen.<sup>7</sup> Den fortfarande högerdominerade första kammaren avsåg som vanligt utan votering.<sup>8</sup>

Högermännen redovisade vid 1912 års riksdag nästan enbart praktiska skäl för sitt avslagsyrkande. Endast lektor J. F. Nyström tog upp det gamla argumentet att det måste finnas ett nära samband mellan landsting och statsmyndigheter. Huvudskälet för honom utgjorde ordförandens egenskap av ordförande i landstingens förvaltningsutskott. Denne representerade där K.M:t och hade också där att kontrollera, att landstinget inte inkräktade på K.M:ts myndighet. Men Nyström vände sig också mot att partitillhörigheten skulle bli avgörande för ordförandevallet. Majoritetschefen var inte alltid den lämpligaste ordföranden.<sup>9</sup> Det demokratiska genombrottet hade gett den gamla konservativa motviljan mot partiväsande ny aktualitet.

Flera liberala politiker hade 1906 och 1912 av enbart praktiska skäl ställt sig tveksamma till en reform i frågan. Den nytillträdde liberala regeringen Staaff tog detta ad notam. Trots att 1912 års riksdag hade avslagit en begäran om det, framlade civilminister Axel Schotte år 1913 en proposition om att landstingen skulle få rätt att själva utse sina ordförande.<sup>1</sup> Regeringen ansåg att K.M:ts utnämningssätt borde upphöra som en obehaglig avvikelse från den kommunala självstyrelsens princip. För att undanröja de fruktade praktiska olägenheterna med en reform gjorde regeringen nu en aktion genom att föreslå vissa tillägg i landstingsförordningen. Sålunda skulle motioner inlämnas senast tjugo dagar mot tidigare fjorton dagar före sammanträdet. Vidare skulle landstingets handlingar omedelbart

<sup>7</sup> KU 1912: 25 (också liberalerna C. Carlsson Bonde, A. J. Hagström och Th. Mannheimer på avslagslinjen, för den sistnämnde se även FK 36: 47). Om de liberala avfallen i denna fråga se också N. EDÉN: »Minnen», 300, F 956 b: 1, UUB. Debatten i AK 47: 48 ff. (beslut 55).

<sup>8</sup> FK 1912 36: 47.

<sup>9</sup> AK 1912 47: 52 ff.

<sup>1</sup> K. Prop. 1913: 185. Vid förfall för ordförande och vice ordförande skulle landstingets ålderspresident rycka in.

tryckas och »såvitt ske kan» tillhandahållas landstingsmännen senast åtta dagar före mötet. Därmed ansåg regeringen även en landstingsvald ordförande få tillräckligt med tid att sätta sig in i de ärenden, som han skulle komma att få föredraga.

Riksdagen antog de sistnämnda förslagen, men förslaget om landstingsvalda ordförande föll än en gång på första kammarens motstånd. Det visade sig att det endast var de förut tveksamma liberalerna, som hade övertygats om att några praktiska olägenheter med en reform nu inte längre skulle bli följden. I fortsättningen hade alltså ordförandefrågan i riksdagsdebatten förvandlats till en renodlad partifråga med liberaler och socialister å ena sidan och högermän å den andra.<sup>2</sup>

Högermännen i riksdagen stod 1913 fast i sitt motstånd, trots att regeringen Staaff inte bara hade försökt undanröja deras praktiska betänkligheter utan också 1912 åter i viss utsträckning börjat politisera K.M:ts ordförandeval. Vid ett tillfälle frångick man därvid praxis att låta landstingens vice-ordförande bli utslagsgivande. I Örebro läns landsting hade man avsatt den gamle högerordföranden E. H. Behm, trots att högerpartiet i länet vid 1912 års val hade ryckt fram som landstingets största parti.<sup>3</sup> I hans ställe utsåg K.M:t liberalen E. A. Nilson. Landstinget valde Behm till vice ordförande. I Västmanlands läns landsting återfick inte högermannen O. V. Lundberg det förtroende, som han 1911 av sjukdom tillfälligt nödgats avsäga sig. K.M:t utsåg 1912 mot praxis ånyo 1911 års ordförande, den mer moderate högermannen John Karlsson, varpå Lundberg omedelbart avsåg sitt landstingsmandat, vänstern i

<sup>2</sup> Varav följer att A. Henriksons och V. Larssons uppgifter om motsatsen 1920 inte är korrekta, AK 1920 27: 61 f. Reformmotståndarna framhöll, att liberalerna Petersson i Påboda, Widén, Bonde och Mannheimer tidigare hade yttrat sig mot reform, FK 1916 32: 6 f. (K. J. Ekman), 11 (J. v. Bahr). Ingen av dessa liberaler motsatte sig dock kravet efter 1912 och Påboda och Mannheimer anslöt sig öppet till det. MAK 1914 B: 64, KU 16, res. till p. 8:o.

<sup>3</sup> Röstsiffror vid landstingsvalen här och i det följande ur Sveriges officiella statistik, Allmänna val, Kommunala valen.

Västmanlands län till fromma.<sup>4</sup> I Västernorrlands län slutligen förbigick K.M:t 1912 föregående års vice ordförande, högermannen T. Engströmer, trots att högern fortfarande hade en knapp majoritet i landstinget. Till ordförande upphöjdes i stället den liberala riksdagsmannen S. H. Kvarnzelius, som Engströmer hade slagit vid 1911 års vice-ordförandeval.<sup>5</sup>

Regeringen Staaffs utnämningpolitik borde ha kunnat göra intryck på högermän. K.M:ts utnämningrätt behövde inte längre vara en borgen för opartiskhet och/eller för att högermän blev utsedda till landstingsordförande. Fallet var likartat i fråga om K.M:ts talmansval, där den liberala regeringen vid 1912 och 1913 års riksdagar hade utökat partiets representation bland de fyra talmännen från en till tre.

Frågan om K.M:ts rätt att utse talmännen var lika gammal och motsättningarna liknande dem, som rått i fråga om landstingens ordförandeval. Två av konstitutionsutskottets högermän, professor R. Kjellén och kronofogden C. H. v. Mentzer, drog konsekvenserna av det inträffade och var 1913 med om att tillstyrka en motion om införande av kammarvalda talmän.<sup>6</sup> I debatten framhöll Kjellén, att kungamakten hade förvandlats sedan 1906. Den hade blivit detsamma som den för tillfället härskande partiledningen, och därmed hade den principiella motsättningen mellan kungavalda och riksdagsvalda talmän försvunnit.<sup>7</sup> Men majoriteten av högermän var trots allt ännu inte beredda att följa Kjellén. Professorn och förstakammarledamoten Sam Clason framhärddade i att i K.M:ts utnämningrätt fortfarande se en garanti för oväld och objektivitet.<sup>8</sup> Hans parti-

<sup>4</sup> NILSSON: 100 års landstingspolitik, I, 1966.

<sup>5</sup> Västernorrlands läns landstings protokoll 11/9 1911 (31 röster mot 30).

<sup>6</sup> KU 1913: 27.

<sup>7</sup> FK 1913 38: 19 ff. Kjelléns ställningstagande kan ses som en återklang av hans s.k. demokratiska period, som just gått till ända, jfr N. ELVANDER: Harald Hjärne och konservatismen, 1961, 281 ff., 289 f.

<sup>8</sup> FK 1913 38: 15 ff.

kamrat, landshövding Hugo Hamilton gjorde detsamma med en något mer realistisk syn på problemet. Han tyckte det var »ömkligt, att högern genast skall vara beredd att lämna sin gamla ståndpunkt och vilja förena sig med sossarnas yrkande på talmännens utseende genom val blott därför att detta under nuvarande konjunkturen kan vara fördelaktigt för högern».<sup>9</sup>

I frågan om landstingens ordförandeval visade emellertid högerfronten år 1913 inga som helst tecken till uppmjukning. Också i fortsättningen förblev den intakt. Efter borggårdskrisen och regeringsskiftet 1914 fick högern ännu mindre anledning än tidigare att ge vika: parlamentarismens princip hade tillbakavisats, och dogmen om regeringsmaktens över partierna höjda ställning kunde åter med full kraft göra sig gällande.<sup>1</sup>

En liten framgång nådde likväl reformvännerna vid den sammanjämkning, som, enligt den liberale utskottsledamoten Nils Edéns uppgift på andrakammarhögerens bedrivande, kom till stånd i kommunalfrågorna vid 1913 års riksdag.<sup>2</sup> I landstingens förvaltningsutskott, vars tillvaro nu för första gången accepterades av lagstiftningen, ville högern självfallet göra den kungavalde landstingsordföranden till självskrivna ledamot. Liberalen Adam Hult tänkte inte lika högt om detta kommunala samband: »det enda rätta och riktiga är, att landstinget självt får utse den person, som i främsta rummet skall handhava landstingskassan».<sup>3</sup> Kamrarna stannade i olika beslut, men på konstitutions-

<sup>9</sup> HAMILTON: Dagböcker, 104 f. (reflexion i dagboken efter ett partimöte i frågan 1/4 1913, där Kjellén haft framgång). Högerens splittring blev tydlig i partiledaren E. Tryggers inlägg i debatten, där han motsatte sig talmansreform men endast därför att riksdagen hade haft för litet tid på sig att begrunda den, FK 1913 38: 22 f., jfr N. EDÉN: »Minnen», 348. Den socialdemokratiska partimotionen MAK 273 väcktes i anledning av en liberal motion som föreslog fördubbling av antalet vice talmän, men att också de nya skulle utses av regeringen!, MAK 2 (J. Byström).

<sup>1</sup> Jfr ELVANDER: Harald Hjärne och konservatismen, 290 och C. F. v. Mentzer i FK 1916 32: 10.

<sup>2</sup> EDÉN: »Minnen», 346.

<sup>3</sup> FK 1913 31: 40, jfr MFK 160.

utskottets sammanjämningsförslag frånträdde första kammaren sitt beslut och accepterade Hults linje.<sup>4</sup> Därmed hade Nyströms huvudargument från 1912 för bibehållande av regeringens utnämningsrätt fallit till marken – det var inte längre givet att landstingsordföranden hade något inflytande på landstingets ekonomiska förvaltning.<sup>5</sup>

Ordförandeskapet i landstingets förvaltningsutskott låg alltså efter 1913 helt i landstingets händer, och den explosionsartade utvecklingen av landstingsverksamheten under 1910-talet tenderade att göra denna post viktigare än ordförandeskapet vid det korta årliga landstingsmötet. Också av en annan orsak reducerades ordförandefrågan i betydelse. Regeringarna återgick nämligen efter 1912 helhjärtat till den indirekta självstyrelsens princip och befordrade under perioden den vice ordföranden i nio av tio ordförandeskiften.<sup>6</sup>

Vänster och höger kunde alltså enas på en punkt: frågan hade reducerats till mycket små proportioner. Men när det gällde att dra slutsatsen av regeringens landstingsvänliga utnämningspolitik skilde sig resultatet. Högermännen menade att en reform därmed hade blivit helt obehövlig, medan vänstermännen ansåg att reformen därigenom desto lättare kunde genomföras.<sup>7</sup>

Vänstern utgick i sin bedömning från den kommunala självstyrelsens princip, högern från den sedan länge med framgång bestående ordningen.<sup>8</sup> När ordförandefrågan ånyo kom upp till

<sup>4</sup> KU 1913: 26 (med högerreservationer s. 166), 33, 35, FK 40: 31 f.

<sup>5</sup> Enligt uppgifter i Sveriges landstings tidskrift 1918 hade 6 av de 25 landstingen vid denna tidpunkt delat ordförandeskapen i landsting och förvaltningsutskott, SLT 1918: 120 ff. Jfr dock FK 1920 23: 7 (Ljunggren).

<sup>6</sup> I det tionde förbigicks liberalen A. Mattsson år 1916 till förmån för en högerman i Jämtlands läns landsting, där vänstern hade majoritet, men där högern och liberalerna var likstora partier. Mattsson innehade dock det viktigare ordförandeskapet i förvaltningsutskottet.

<sup>7</sup> Högern: AK 1912 47: 51 (Lundell), 54 (J. F. Nyström), 1920 23: 9 (E. v. Hofsten), jfr däremot 5 (v. Geijer). Vänstern: FK 1913 37: 39 (Hellberg).

<sup>8</sup> Så klarast i debatten i AK 1916 34: 3 f. (Edén contra Hallendorff).

behandling i riksdagen genom liberala motioner år 1914 och 1916, gällde dock striden fortfarande huvudsakligen de eventuella praktiska nackdelarna med en reform. »Men det är det underliga med dessa praktiska skäl, att deras övertygelseförmåga går precis längs efter partilinjerna: på högersidan verkar de nästan som en uppenbarelse, och på vänstersidan verkar de inte alls», sammanfattade socialdemokraten Olof Olsson med rätta i förstakammardebatten år 1916. Han menade att det var fruktan för socialdemokrater i ordförandestolarna, som fick högerskon att klämma.<sup>9</sup>

Men högermotståndet fortsatte även sedan socialdemokrater hade börjat avancera till landstingsordförande. Detta inträffade redan 1917 under den moderata ministären Carl Swartz (Örebro läns landsting), och den därpå följande liberal-socialistiska regeringen gjorde naturligtvis inget för att avbryta denna utveckling. Man kan dock konstatera, att regeringen Edén inte fullt utnyttjade de möjligheter, som vänsterframmarschen i landstingen efter det andra demokratiska genombrottet och landstingsvalen 1919 gav till en ommöblering på presidieposterna. Högern behöll fortfarande en överrepresentation genom att 1919 få 14 landstingsordförande, medan det var det största partiet endast i 8 landsting. Även liberalerna var något överrepresenterade med sina 7 landstingsordförande.

Vänsterregeringens utnämningsspolitik 1919 var dock inte helt angenäm för högern. I tre landsting tog regeringen hänsyn till partiomkastningarna och utnämnde i Stockholms, Värmlands och Gävleborgs län en vänsterman i stället för den förutvarande vice ordföranden och högermannen. Och i Kalmar läns norra landsting utsåg regeringen liberalen, borgmästare A. Rune, trots att högern där fortfarande var det största partiet.<sup>1</sup>

<sup>9</sup> FK 1916 32: 2 ff. (cit. 2).

<sup>1</sup> I Östergötlands läns landsting blev liberalen, f. statsrådet Th. Adelsvärd ordförande, trots att socialdemokraterna blivit det största partiet.



Ett parti, som hade anledning att vara missnöjt med K.M:ts utnämningssätt var det vänstersocialistiska, vilket vid 1919 års val hade ryckt fram som det största partiet i Norrbottens läns landsting. Trots detta utnämnde regeringen vid ordförandeskiftet samma år landstingets förutvarande vice ordförande, liberalen P. Hellström. Den nye vice ordföranden, vänstersocialisten Ernst Hage, framförde året därpå i en andrakammar-motion kravet på landstingsvalda ordförande.<sup>2</sup>

Än en gång mötte reformförslaget motstånd. Högern hade fortfarande vissa realpolitiska skäl att göra sådant, men dess tilltro till regeringsmaktens opartiskhet hade nu börjat rubbas efter parlamentarismens seger. Landstingsförbundets blivande ordförande Erland von Hofsten ansåg dock att en regeringsvald ordförande fortfarande stod »något ovan» partierna.<sup>3</sup> För övrigt fruktade man att partistriderna i ordförandefrågan också skulle försena landstingsarbetet; förhandsöverenskommelser mellan partigruppernas delegater trodde v. Hofsten inte starka nog att binda landstingsmännen! Lantbrukaren J. B. Johansson i Fredrikslund, blivande ledamot och vice ordförande i landstingsförbundet, lade dessutom ännu ett gott ord för samarbetet mellan länsstyrelse och landsting, vilket garanterades bl.a. av att landshövdingen föreslog landstingsordförande.<sup>4</sup> Vänstermännen visade nu som förut en starkare tilltro till partiväsendet och dess möjligheter – vice-ordförandevalen hade i regel förlöpt lugnt även efter 1910. De kunde nu också peka på att förvaltningsutskottets allt starkare inflytande och beredningsverksamhet var en tillräcklig garanti mot de praktiska farhågor, som högermän-

---

<sup>2</sup> MAK 1920: 9. Ett nytt skäl för Hage var regeringens förslag om införande av kammarvalda talmän.

<sup>3</sup> FK 1920 23: 9. Så också högermannen J. B. Johansson i Fredrikslund: regeringens rätt gav en bättre garanti för goda val, om den fortfor att utöva den som dittills hade varit fallet, 15. Jfr CARLSSON: Hallänningar i Sveriges riksdag, 826.

<sup>4</sup> FK 1920 23: 10, 14 f.

nen fortfarande framförde som en huvudinvändning mot reform.<sup>5</sup>

Högerns motstånd mot landstingsvalda ordförande hade mist sin skärpa. De praktiska betänkligheterna spelade denna gång huvudrollen ännu mer än tidigare.<sup>6</sup> Två av konstitutionsutskottets högermän underlät denna gång att reservera sig mot majoritetens förslag. En av dem var hovrättsrådet K. J. Ekman, vilken så sent som 1916 hade uppträtt som huvudtalare mot reform i första kammarens debatt.<sup>7</sup> Framför allt saknade högern denna gång makt att sätta bakom orden, sedan partiet efter det nya demokratiska genombrottet hade förlorat sin majoritet i första kammaren.

Trots detta samlade de fyra högerreservanterna en överraskande stor minoritet mot reform i första kammarens votering. Även representanter för andra partier måste därför ha röstat för den gamla ordningen, trots att de inte redovisade sin avvikelse från partiståndpunkten i debatten.<sup>8</sup>

1920 års riksdagsbeslut sanktionerades givetvis av den nya socialdemokratiska regeringen Branting.<sup>9</sup> Därmed hade landstingens ordförandefråga efter mycket lång tid lösts på det sätt som de liberala självstyrelsevännerna hade krävt redan före landstingens tillkomst. När reformen slutligen genomfördes, hade den emellertid förlorat nästan allt av sitt reella innehåll. Ett sista bevis på detta gav ordförandevalen vid 1920 års landsting. Den gamle kungavalde ordföranden omvaldes i samtliga landsting utom i Västerbotten, där den liberala majoriteten

<sup>5</sup> FK 23: 11 f. (Thulin), 14 (Strömberg), 15 (Ljunggren).

<sup>6</sup> Dessa var de enda skäl mot reform som framfördes av högermotståndarna i andra kammaren, AK 21: 61 f. (Henrikson).

<sup>7</sup> FK 1916 32: 4 ff., 13. Den andre högermannen var hemmansägaren K. R. Kahlström, KU 1920: 4.

<sup>8</sup> FK 1920 23: 17 (64 röster mot 45). Högern förfogade över 36 röster i kammaren. Bondeförbundets partiledare J. Johansson i Kälkebo hade i utskottet tillstyrkt reformen, KU 4.

<sup>9</sup> SFS 1920: 138.

degraderade högermannen H. Rogberg till förmån för den frisinnade politikern Gustav Rosén.<sup>1</sup>

Högerpolitikernas farhågor för praktiska olägenheter orsakade bl.a. av bristande kontinuitet i ordförandevalen hade därmed kommit på skam. Farhågorna hade i varje fall efter 1913 varit uppenbart överdrivna och miste med 1924 års landstingslag helt sin aktualitet. Då inrättades obligatoriskt i *varje* landsting ett starkt förvaltningsutskott, och därmed hade en varaktig garanti skapats för att ärendena alltid skulle komma väl förberedda till det korta landstingsmötets behandling.<sup>2</sup> Samtidigt reducerades kraftigt landstingsmötets betydelse. Ordförandeskapet i landstinget hade nära nog förvandlats till en representativ post, en tom dekoration.<sup>3</sup>

Göran B. Nilsson

#### SUMMARY

This paper discusses the question of the choice of chairmen in the Swedish provincial councils which were set up in 1862. These functioned as the representatives of local government in the province so that the responsibility for public medical care soon constituted a major part of their work. In 1866 they were also given the important political task of electing the members of the new upper house of the *riksdag*.

---

<sup>1</sup> Jfr kommentar i DN 14/9 1920: ingen revolution följden. Jfr också brev från A. Rune t. N. Edén 16/9 1920, F 956 a:2, UUB. Rune omvaldes med acklamation och satte detta i samband med att högermännen hade börjat blekna och inse att en liberal regering var den bästa för landet.

<sup>2</sup> SFS 1924: 349, § 39. En utveckling i denna riktning hade på enskilda landstings initiativ igångsatts redan 1918, se därom NILSSON: 100 års landstingspolitik, II, 1966.

<sup>3</sup> Jfr liberalen M. Hellbergs förhoppning i brev t. N. Edén 18/7 1924 att bli omvald i första kammaren 1925 med hjälp av sitt mångåriga ordförandeskap, vilket skulle utgöra en påtryckning på högern. Hellberg blev inte omvald.

Even in the discussions which preceded the rise of the provincial council conservative and liberal trends were clearly delineated in the problem of the election of the chairman. The conservatives maintained that the government's representative in the province, the head of the provincial administration, i.e. the governor, should lead the new organ, while the liberals wished to grant to the provincial council the right to freely appoint their own chairman. The struggle over the chairman question was rooted in different conceptions of the future tasks of the council. The conservatives feared that the provincial council would encroach upon the power of the central authorities and the provincial bureaucracy, which indeed was one of the desires of the advanced liberals.

The question of the chairman was solved by compromise at the *riksdag* of 1859/1860. By setting the provincial council under the strict control of the government and the provincial administration, the conservative politicians could agree to exclude the governor from the chairmanship. The right of appointment however was placed in the hands of the government. Only the bureaucratic nobility was in opposition and wished to confer the right to appoint a chairman from outside the circle of the council, i.e. the governor.

The De Geer government, however, which had the casting vote on this problem took the unusual step of opposing the decision of the *riksdag* and accepting the view of the nobility. The government used its self-assigned freedom of action throughout the 1860's by appointing the provincial governor as chairman of more than half the provincial councils. I would relate this and other measures on the part of the government to retain a strong central control over the provincial councils and to exclude their activities from questions of national policy, to the execution of the representational reform of 1866. De Geer justified this reform by saying that the work of the provincial council should be of non-political and purely domestic fiscal nature, a point on which his conservative opponents expressed deep hesitation and misgivings. The government thus for tactical reasons had to follow a non-liberal policy in regard to the provincial councils during the 1860's. Nevertheless it may have been seriously intended: the government had at that time strong elements of bureaucracy within its ranks.

At first the government's appointment policy aroused deep antipathy in the Liberal camp. At the final debates on the problem of representation conservative temporarily replaced the liberal criti-

cism, but after 1867 the liberal demand for a chairman chosen by the council returned with renewed force. When the problem was discussed at the *riksdag* of 1869 and 1870 the lower house approved this item with a strong majority but the proposal was rejected by the united opposition of the far more conservative upper house. The new main line in Swedish politics, the opposition between *herremän* ("the gentry") and the farmers (the Countrymen's party) was reflected in the *riksdag* debates. The demand for popular self government was put forward by the farmers while the *herremän* maintained that the outstanding citizens—the *herremän* must be guaranteed influence in the provincial council by the government's right of appointment.

During the 1870's the question vanished from *riksdag* debates. I would relate this change to the change of government in 1870 and the more liberal appointment policy of the new Minister of the Interior, Axel Bergström. He established—sometimes in the teeth of the desires of the provincial governors—almost complete indirect self-determination for the provincial councils, by appointing the vice-chairman previously elected by the council to each vacancy. This was a possibility which the De Geer government had used, but to a lesser extent than their successors, who have otherwise been regarded as following a more conservative policy.

Louis De Geer's second government, which took office in 1875, at first continued the new policy, but between 1876 and 1879 the number of governors among the chairmen of the provincial councils was again doubled. I regard this not least as a government counter-attack against the reinforced attempts of the farmers' party after 1875 to radicalise the provincial councils' election of the upper house. Extant correspondence shows that there were governors who saw in the chairmanship for their provincial councils an important means of guiding elections to the upper house.

In 1880 the previous leader of the farmers' party, Count Arvid Posse, was appointed prime minister. In that same year the number of governors among the chairmen of the provincial councils was reduced from 13 to 5. Posse's policy of encouraging self determination was continued by the following governments, those of Thyselius and Themptander. Yet this did not prevent certain governors, with some support from the government, from continuing to oppose the farmers in the provincial councils' election to the upper house. There were also still governors who propagated a policy of appointment, who

paid less attention to the desires of the provincial council than that paid by the government.

In 1888 the government hardened its policy on tariffs after the bitter customs struggles in progress since the middle of the 1880's, struggles which also left their traces in the appointment policy of Themptander's free trade government. The victory of protectionism in 1888 meant a step to the right in the question of the new governments' choice of council chairman too. Several governors were appointed chairmen between 1888 and 1890 and the government also began to abandon the policy of indirect self-determination. Political considerations seem to have played a smaller part than the antipathy noted earlier in the 1880's toward pronounced party men and socially less acceptable candidates to chairmanship. King Oscar II also seems to have shared this antipathy.

The new policy of appointment caused fresh struggles between the houses of the *riksdag* of 1891 to 1894 although the problem was now limited to whether the governors were to be appointed to the chairmanship. The lower house consistently opposed this. But not until 1894 did the upper house accede to the opinion of the lower house under pressure of a general reaction against the excessively conservative leadership of its majority party. Thus the provincial governors were excluded from the post of chairman of the council but the right of appointment still lay in the hands of the government.

At this time the conservative groups had far less reason than in the 1860's and 1870's to fear the consequences of this limited reform. As a result of the varying structure of the election system the provincial councils had then become the followers of conservatism to a greater extent than the lower house of the *riksdag* (Cf. Nilsson in *Scandia* 1964). In addition it is probable that the provincial administration had begun to play a more important part in the work of the council than previously. The governor was regarded by several conservative politicians as being more capable of working for the administration's proposals to the council as a participant in its debates than in the elevated post of chairman.

The restriction of the government's possibilities of choice in 1894 had an unexpected consequence in that future governments again began to pay more attention to the wishes of the councils. Previously it had been easier to ignore them since the government could nominate the leading man of the province, the governor, as chairman.

Yet the government still was not as willing as some councils to

promote farmers to the chairmanship. This fact resulted in 1906 in a motion before the *riksdag* of two—conservative—farmers. Nonetheless they won support for their demands for a chairman chosen by the council only among some liberals (possibly also social democrats) in the lower house. Another reason for opposition to reform was now the increasing expansion of the activities of the provincial councils: this meant that for practical reasons it was necessary to appoint a chairman before the short annual council meetings, and it made the chairman's position more important, since he played the central role in the administration of the council's finances between the meetings.

After the franchise reform of 1909 the parties of the left, liberals and social democrats presented repeated demands for the right of the provincial councils to choose their own chairmen. Ideologically speaking this was a natural consequence of their acceptance of the concept of self-determination. But as a result of the extension of the franchise they had also acquired practical political reasons for their activity in this problem. The left, which had previously played an insignificant role became, at one fell swoop, in 1910 a force to reckon with in the provincial council. On the other hand the conservatives had even more cause for opposition, especially as the old system gave them a clear over-representation among the chairmen of the provincial councils. But in ideological terms this did not lead to any sharpening of the conservative arguments, which were primarily concerned with the practical details which were regarded as bound up with a reform.

In 1912, 1913, 1914 and 1916 the right-dominated upper house and the left-oriented lower house deadlocked on various decisions on the choice of chairmen of the provincial councils. The only progress the leftists made was in 1913 when they had some success in passing some technical changes which removed some of the liberals' practical objections to a reform and offered the councils opportunity to appoint another leader of the economic administration instead of the chairman chosen by the crown.

By the last reform the entire problem lost much of its topical significance. This also happened because the governments of the 1910's almost without exception bowed to the will of the council in its choice of chairman. The reform also had very slight practical consequences when it was carried through after the decision of the *riksdag* of 1920, in which the right after "the democratic break-

through" had just lost its majority in the upper house. The crown appointed chairman was re-elected in 24 of the 25 provincial councils. After the adoption of the Provincial Council Law of 1924 the post of chairman of the council lost the last remnants of importance, when the power of the councils finally passed to their central organ of administration, the administration committee (*förvaltningsutskott*).