

Den svenska ståndsriksdagen.

»Femhundraårsminnet av riksdagens tillvaro» har blivit vederbörligen begånget. Intet blev försummat för att förläna minnesfesten all den solennitet, som anstod de förmenta fem seklen. Kungligheter och menigheter gåvo ceremonierna glans och djup. Orationer och kantater skänkte de minnesfirande »sinnets upplysning». Alla tvivelsmål på jubileets historiska berättigande blevo manade i jorden.

Ett jubileumsbidrag av mindre efemär natur var det stora verk om »Sveriges Riksdag», till vilket initiativet togs 1925 av Värner Rydén. Det var förslagsställarens tanke, att man skulle hugfästa halvtusenårsminnet genom att skapa en allmän, sammanhängande framställning av den svenska riksdagen och dess historia. Den tillsatta utredningskommittén bekräftade värdet av ett dylikt standardverk. I följande ord angåvos de allmänna riktlinjerna för arbetets utförande: »Verket bör alltigenom hållas på en vetenskaplig nivå, men

Sveriges Riksdag. Förra avdelningen. Riksdagens historia intill 1865.

1. *Sven Tunberg*: Den svenska riksdagens uppkomst och utveckling intill medeltidens slut. (1931).
2. *Tor Berg*: Riksdagens utveckling under den äldre vasatiden 1521—1592. (1935).
3. *Nils Ahnlund*: Ståndsriksdagens utdanning 1592—1672. (1933).
4. *Sven Grauers*: Den svenska riksdagen under den karolinska tiden. (1932).
- 5—6. *Fredrik Lagerroth, J. E. Nilsson, Ragnar Olsson*: Frihetstidens maktägande ständer 1719—1772. (1934).
7. *Georg Landberg*: Den svenska riksdagen under den gustavianska tiden. (1932)
8. *Erik Fahlbeck*: Ståndsriksdagens sista skede 1809—1866. (1934).

därjämte bör den fordran uppställas, att formen bliver lätt tillgänglig för den historiskt och politiskt intresserade allmänheten».

Den tidigare, historiska avdelningen av jubileumsverket är nu fullbordad. Det låter sig icke förneka, att det dubbla krav, som uppställdes vid verkets planläggning, synes ha blivit framställningen en smula till förfång. Författarna ha icke haft obegränsad möjlighet att — i mån av ambition — tränga de vetenskapliga problemen in på livet. Redan den beklagliga frånvaron av notapparater har försvårat en regelrätt bevisföring, och det populärvetenskapliga syftet har lagt ytterligare hinder i vägen för mera ingående analyser. Icke desto mindre har framställningen fått en bredd och tyngd, som måste verka avskräckande på den allmänhet, åt vilken verket var ämnat.

Den stora riksdagshistorien är en »bolagshistoria». Den har en sådans typiska förtjänster och brister. Obestriddigen har det varit verket till en vinning, att en sakkunnig författare stått till förfogande för varje särskild period. Men även bristerna falla i ögonen. De olika delarna äro icke skrivna utifrån en enhetlig uppfattning av riksdagens historia. Särskilt påfallande är inkongruensen i betraktelsesättet vid övergången från frihetstiden till den gustavianska tiden. Medan den ene författaren poängterar den yngre mössregimens utvecklingsmöjligheter, framstår kungamaktens pånyttfödelse för den andre »såsom ett väl befogat uttryck för det verkliga lägets krav». Även i metodiskt avseende framträda betydande olikheter. Medan somliga författare vinnlagt sig om en stram anslutning till en författningshistorisk linje, ha andra givit en relativt fyllig framställning av de politiska händelseförlopp, i vilka riksdagen spelat en roll. Helt naturligt måste en institutionshistoria som denna ges en inramning av allmänt politiska faktorer. Huru vid en sådan ram bör göras kan bli föremål för delade meningar. Men för att det skall bli en sammanhängande framställning synes ett villkor vara ofrånkomligt. Det är, att de tillfälliga och tidsbundna faktorer, som spelat in i riksdagens utveck-

ling, klart avskiljas från de djupare liggande och regelbundet verkande orsakskomplexen. Förutan ett skarpt och oavållligt fixerande av dessa senare uppstå inga fasta linjer i en historisk monografi av föreliggande art.

Man underskattar icke betydelsen av andra utvecklingsbetingande faktorer genom att framhålla *en* såsom regelbundet verksam. Idépolitiska influenser, utrikespolitiska omständigheter och åtskilligt annat ha utan tvivel medverkat vid den svenska riksdagens utveckling. Men den ytterst bestämmande faktorn torde här — liksom i all historisk utveckling — vara den politiska och sociala kampen om makten. Det sammanhang, i vilket riksdagens, enkannerligen ståndsriksdagens historia främst måste sättas in, är maktstriderna mellan kungadöme, högadel, lågadel och ofrälse. I det stora jubileumsverket har naturligtvis även denna synpunkt blivit uppmärksammas. Men den har icke blivit konsekvent utnyttjad. De politiska och sociala konflikterna ha icke kommit att framstå såsom en grundläggande betingelse för det författningsspolitiska skeendet. Följden härav har blivit, att framställningen i vissa stycken icke endast blivit löslig och ofullständig utan även direkt oriktig.

Det skall villigt medges, att det socialhistoriska underlaget för en framställning ur antydd synvinkel ännu är mycket ofullständigt bearbetat. Men måhända kan det vara värt ett försök att i litet format utföra den linje, som här angivits. Allenast detta — icke någon genomförd kritik av jubileumsverket — har varit syftet med efterföljande anteckningar. Deras huvudsakliga uppgift är att ställa ett problem och i en möjligast fast kontur antyda dess lösning. Om någon period blivit utförligare behandlad än som kan anses motiverat av dess betydelse i riksdagens historia, beror detta på en mera ingående granskning av motsvarande del i jubileumsverket.

1.

Vid mediet av 1300-talet upplevde Sveriges aristokrati sin första storhetstid. De stora frälseätternas eko-

nomiska och sociala maktställning var utomordentlig, i rådet ägde de ett organ för vidsträckt politiskt inflytande. Rådskonfederationen, som inneslöt spetsarna inom den andliga och världsliga aristokratien från olika delar av landet, var icke endast den i lagen erkända medlaren mellan konung och folk; den var i realiteten den utslagsgivande faktorn i statslivet. Genom lagmännens medlemskap kunde rådet öva inflytande även över den provinsiella självstyrelsen. Den aristokratiska rådskonfederationen var icke endast den mäktigaste, den var under långliga tider den enda fungerande riksrepresentativa myndigheten i landet.

Unionstiden medförde till en början ett försvagande av rådets inflytande, men det behöll sin ställning som det främsta riksrepresentativa organet. Först mot medeltidens slut inträdde härutinnan en förändring. Rådet drogs in i konflikter med riksföreståndarna, vilkas strävan gick ut på att bryta den oligarkiska regimen. Det medel, som riksföreståndarna särskilt av Sture-ätten tillgrepo för att driva sin vilja igenom, var uppagiterandet av bondemenigheterna¹. Det hjälpte föga, att de av stormännen beskylldes för demagogiska tendenser. Genom att samla ombud från större eller mindre delar av landet, stundom genom att utnyttja den tillstädesvarande bondehären lyckades riksföreståndarna organisera ett slags opinionsyttring för sin politik. De lågfräse och ofräse samhällsklasserna blevo på det sättet aktivt verksamma vid betydelsefulla avgöranden rörande hela riket — låt vara att det ofta skedde endast i form av larmande acklamationer. I kritiska lägen hade rådsrådet långt tidigare blivit utvidgat till ett adelsmöte, en »herredag». Under de stora brytningarna mot medeltidens slut fick rådskonfederationen vid sin sida även ett demokratiskt element. Den riksrepresentativa myndigheten började därmed momentant förlora sin exklusivt aristokratiska karaktär, den demokrati-

¹ Endast undantagsvis sökte även riksrådet under maktstriderna stöd hos menigheterna.

serades, den framstod vid enstaka tillfällen som en verklig ståndsrepresentation¹.

Här synes utgångspunkten för den svenska ståndsriksdagens utvecklingslinje vara att söka. Riksdagen eller för att använda det tidigare och mycket betecknande namnet »herredagen» är till sitt ursprung en utvidgning av rådsrådet. Detta ger förklaringen till att rådet var och under lång tid framåt förblev ståndsriksdagens kärna, dess enda fullt utbildade och organiserade del. Även om de utanför rådet stående stundom voro talrikt representerade och genom sina acklamationer kunde få ett avgörande inflytande, var det dock riksrådet som utåt länge framstod såsom den å folkets vägnar ensamt beslutande myndigheten. En annan betydelsefull omständighet är, att rådets utvidgning och demokratisering i de flesta fall icke var frivillig. Den var ett led i riksföreståndarnas antiaristokratiska politik. Rådsaristokratien har från början varit avogt stämd mot det allmänna riksmötet.

Den möjligheten kan naturligtvis icke helt avvisas, att även vissa idépolitiska influenser kunna ha varit verksamma vid det allmänna mötets uppkomst. Ett teoretiskt samband kan sålunda tänkas föreligga mellan å ena sidan den provinsiella självstyrelsen och kungavalsnämnden och å andra sidan det meniga riksmötet. Det torde emellertid vara omöjligt att avgöra, i vad mån föreställningen om äldre former för folkviljans manifestation verkligen varit levande för de handlande själva.

Vid den största och märkligaste av de tidigare riksdagarna, den i Västerås år 1527, framträdde den antydda maktgrupperingen i typisk utprägling. Oppositionen mot Gustaf Vasa, riksföreståndarnas kunglige arvtagare, utgjordes

¹ Någon exakt datering av »den första riksdagen» är f. n. icke möjlig. Efter E. Lönnroths källkritiska undersökningar synes man för 1400-talets förra hälft icke ha att räkna med någon riksdag, »d. v. s. stånds församling, där utanför frälset stående samhällsklasser deltagit som representerad och beslutande part»; Lönnroth: Sverige och Kalmar-unionen 1397—1457, s. 143.

av den andliga och stora delar av den världsliga aristokratien. Men andra delar av den världsliga aristokratien, köpstadsmän och allmoge vunnos för konungen och inför denna allians måste de oppositionella stormännen vika. De beslut, som fattades, hade avgörande betydelse även för den konstitutionella utvecklingen. Genom konfiskationen av biskoparnas gods undergrävdes fullständigt hierarkiens maktställning. Efter att tidigare ha varit riksrådets främsta medlemmar försvunno de andliga stormännen efter hand ur rådet. De världsliga hade redan tidigare fått sin position allvarligt försvagad. Statschefen behövde snart nog icke längre några demokratiska påtryckningsmedel mot ett gensträvt riksråd.

Sedan den nya enväldiga regimen stabiliserats, gjorde sig behovet av ett allmänt möte ganska sparsamt gällande. Då det togs i bruk, var det i regel endast för att stärka den nya kungliga dynastiens ställning.

2.

Efter de svåra motgångarna under 1520-talet lämnade högadeln för en tid den aktiva politiken. Under några decennier framåt föredrogo de gamla frälseätterna »jorddrottens oberoende liv framför att trakasseras i tjänsten hos den kungasläkt, varmed de räknade sig jämbördiga». ¹ Men allteftersom åren gingo och en ny adelsgeneration uppnådde politisk mognad och medvetenhet, vaknade de politiska aspirationerna till nytt liv. Och skälig anledning till förnyad aktivitet saknades icke.

Det nya autokratiska konungadömet visade sig vara en börda, som blev Gustaf Vasas arvtagare övermäktig. De förmodade icke på egen hand lösa de växande statsuppgifterna. De behövde medhjälpare i riksstyrelsen, och då de icke tålde mera självständiga män vid sin sida, valde de sina medarbetare bland den fasta förvaltningspersonal som fanns, bland de underordnade kanslitjänstemännen. Ofrälse personer i

¹ Fr. Lagerroth: Frihetstidens författning, s. 79.

ringa ställning vunno såsom Vasasönernas rådgivare och medarbetare ett vidsträckt inflytande.

Detta förhållande var redan i och för sig ägnat att väcka högadelns förtrytelse. Då sekreterareregementet till yttermera visso hade visat sig innebära en fara för stormännens personliga trygghet, stod deras mål klart. Det var att söka återerövra förlorade politiska positioner, att på nytt vinna en inflytelserik ställning i det offentliga livet.

Vilken väg ansåg stormännen säkrast skulle föra dem till detta mål? De ämnade söka nå fram på den väg, som förde till ledningen av rikets förvaltning. Deras program för makterövringen blev att stärka den ordinarie rådsinstitutionen och få avlägsnade alla »vanbördingar» ur konungens omgivning; men dessutom och framför allt att få till stånd ett system av höga och självständiga riksämbeten i spetsen för förvaltningen och att på dessa poster få placerade män ur sin egen krets. Rådsherrarnas förslag till regeringsordning av mars 1594 betecknar kulmen i dessa högadliga strävanden under 1500-talet.

Jordaristokraterna sökte alltså göra sig politiskt gällande genom att inträda i en av dem själva skapad byråkrati. Att söka komma till makt och inflytande genom att stärka riksdagens ställning föll dem däremot icke in. De voro icke likgiltiga för ständernas fri- och rättigheter, sådana dessa en gång fastslagits i landslagen. Men de nöjde sig med att få dem protegerade i mycket allmänna och ofta ålderdomliga fraser i kungarnas krönings seder. En utveckling av riksdagsinstitutionen var emellertid högadeln icke hågad att befrämja. Det allmänna mötet hade ju en gång tagits i bruk på riksföreståndarnas tillskyndan för att tjäna antiaristokratiska syften. De meniga ständerna hade även senare bevisat sitt beroende av statschefen. Trenne gånger — 1529, 1567 och 1590 — hade de förmåtts att juridiskt döma eller åtminstone moraliskt fördöma vissa rådsherrars handlingssätt. Det allmänna mötet var ett vanskeligt ting, vilket om möjligt borde undvikas.

På ett oförtydligt sätt har denna misstro kommit till uttryck i det mest representativa av rådsadelns författnings-

projekt från denna tid, i det nyssnämnda förslaget till regeringsordning av 1594. Det heter där, att om hertig Carl och rådherrarna icke skulle komma till enighet i någon betydelsefull fråga, då skulle de andra riksens förnämliga ämbetsmän tillkallas och därom tillspörjas; om enighet icke heller på den vägen stode att uppnå, då skulle sammankallas några flera av ridderskapet och adeln och — som en sista utväg — »om sider alle de förnämste ständer, om så behov görs». ¹ Den ständerförsamling, till vilken rådet alltså i sista hand ansåg sig kunna appellera, bestod företrädesvis av adelsmän och jämte dem det högre prästerskapet och ombud för vissa städer. Om det allmänna ständermötet är det över huvud icke tal i rådsaristokratiens författningsprojekt, trots att detta i övrigt ger en uttömmande förteckning på de skilda statsorganen och deras uppgifter. Riksdagen åtnjöt icke det stånds bevågenhet, som företrädde det politiska intresset och den politiska kulturen i landet.

Rådsherrarna fingo snart nog erfaras, att deras misstro mot allmänna möten var välgrundad. Hänsynslöst men framgångsrikt tog den nye statschefen ständerna i sin tjänst. På riksdagen i Arboga 1597 läto de meniga ständerna, »den grå hopen», förmå sig till demonstrationer, som skulle göra det för allom uppenbart, att varje invändning mot den nye självhärskarens politik vore en ödesdiger sak. Rådsherrarna, som icke på minsta sätt tillfrågats före riksdagens utskrivande, höllo sig borta. De menade, att detta sätt att inkalla riksdag utan rådets medverkan var någonting nytt och obrukligt. ² Sin tragiska tillspetsning nådde konflikten mellan rådsaristokratien å ena sidan, hertig Carl och ständerna å den andra i Linköping 1600. Under de starkaste påtryckningar från hertigens sida avkunnade en nämnd ur alla fyra ständerna dödsdomen över fyra rådsherrar.

Rådsaristokratiens strävanden mot politiskt inflytande hade ändat i en katastrof. Dess öde hade beseglats av en

¹ Sv. riksdagsakter, I: 1: 3, s. 455.

² Sv. riksdagsakter, I: 1: 3, s. 839, 844 ff.

ståndernas egen domstol. I den politiska maktkampen mellan hertig Carl och rådet hade riksdagen blivit indragen och tvingats till ställningstagande på hertigens sida. Dess utvecklade förhandlingsformer hade gjort den tämligen motståndslös mot hertigens påtryckningar. Än en gång hade det allmänna mötet visat sig användbart som ett effektivt verktyg i statschefens hand. För riksdagens egen utveckling voro dessa år av livlig verksamhet av icke ringa betydelse. Men högadeln hade vunnit en erfarenhet, som varit alltför dyrköpt för att den icke vid första lägliga tillfälle skulle utnyttjas.

3.

Efter Carl IX:s död 1611 var den rättsliga situationen sådan, att rådsaristokratien kunde företaga en avgörande politisk framstöt¹. Den konungaförsäkran, som Gustaf Adolf såg sig nödsakad att avge, betecknar en lysande seger för de högadliga strävandena. Den var ämnad att medföra självhärskardömet avskaffande. Gustaf Adolf måste avgiva ett uttryckligt löfte att regera med råds råde. I lösandet av statslivets viktigaste frågor — lagstiftning, beskattning och utrikespolitik — erhöll rådet delaktighet. Men än betydelsefullare var, att rådsadeln nu lyckades genomdriva nya och grundläggande principer för den svenska centralförvaltningen. Denna skulle icke längre behärras av »vanbördingar» utan av män ur högadeln, vilka i sin nya sociala ställning tillförsäkrades samma ekonomiska oberoende och politiska självständighet, som de förut innehåft på sina jordegendomar. Rådsaristokratien syntes ha vunnit en avgörande framgång i sin kamp för en politiskt inflytelserik ställning.

Vilken plats har riksdagen blivit anvisad i den nya regimen? Det är obestriddigt, att ständerna tillerkänts rättigheter av betydande omfattning. Både ifråga om lagstiftning och utrikespolitik vore ständernas medgivande av nöden, och be-

¹ C. A. Hessler: Gustaf II Adolfs konungaförsäkran, Scandia 1932, s. 177 ff. Jmfr N. Ahnlund: Ståndsriksdagens utdaning, Sveriges Riksdag, I: 3, s. 107 ff.

skattningsfrågor finge icke avgöras utan deras samtycke, »som vederbör». Men ingenting angav, att det var ständerna på riksdagen och icke ständerna i landsorten, som skulle utöva dessa rättigheter. Det finns emellertid en punkt i 1611 års konungaförsäkran, som ställer förhållandet mellan råd och riksdag i dess rätta belysning. Gustaf Adolf måste lova att icke »ständerne med många herredagar betunga utan det deste mera görs behov och orsakerna till ständernes sammankomst av riksens råd tilförende övervägde och samtyckte äre». ¹

Högadeln har icke funnit det rådligt att skjuta ständernas rättigheter helt och hållet åt sidan. Men man har så effektivt som möjligt sökt förhindra, att ständerna på nytt skulle kunna bli en fara för högadelns strävanden. Riksdagskallelsen 1597 utan rådets medverkan hade icke fallit i glömska. Den möjligheten skulle icke ännu en gång stå en statschef till buds att genom personligt uppbud av meniga ständerna på riksdagen bringa högadeln på fall. Det skulle hädanefter ligga i rådets hand att avgöra, när kallelse till herredag skulle utgå. Ständernas medverkan i det offentliga livet finge äga rum på det sätt, som kunde befinnas lämpligt; den frågan lämnas här öppen. Så mycket var emellertid visst, att den samlade ständermakten icke skulle få fungera utan rådsadelns medgivande. Därmed har rådsaristokratien lyckats ytterligare befästa sin ställning som utslagsgivande faktor i statslivet. Riksdagens framtida ödetedde sig däremot ytterst ovisst ².

¹ Sveriges regeringsformer, utg. av E. Hildebrand, s. 199, mom. 6.

² I Ahnlunds framställning har den väsentliga innebörden i detta betydelsefulla moment icke ens blivit antydd; jmf. a. a. s. 114. Av tidigare författare har den vanligen blivit missuppfattad; så exempelvis av Harald Hjärne, som fann det helt naturligt, att »ständerna sökte trygga sig emot de titt och ofta återkommande mötena genom löftet i Gustaf Adolfs konungaförsäkran, att rådets samtycke till kallelsen först skulle inhämtas»; Våra ständsriksdagar, Svensk Tidskrift 1875, s. 556. Samma uppfattning skyntar dessförinnan hos O. Wingqvist: Om svenska representationen i äldre tider, s. 212.

Den följande utvecklingen förlöpte icke helt i de banor, som utstakats 1611. Det personliga kungadömet återtog snart sin ledande och dominerande roll. Men Gustaf Adolf gick icke faderns väg för ledningens uppnående. I stället för att krossa rådsaristokraterna och deras önskemål gjorde han dem till sina medarbetare. Han regerade med sitt råds råde utan att förlora något av sin personliga makt, ty han förstod att vinna sina rådgivare för sina egna planer. Han genomförde i viss utsträckning det program för centralförvaltningens organisation, som högadeln länge förgäves kämpat för — därtill dock i någon mån nödd och tvungen av sin långa bortovaro från regeringsledningen. Och denna nya ämbetsorganisation tog högadeln i besittning som sitt ståndes uteslutande privilegium. Förvaltningen, den civila liksom den militära, började betraktas som adelns naturliga verksamhetsfält. Så till vida hade högadeln kommit sitt mål närmare som den åter blivit det politiskt främsta ståndet i landet.

Men Gustaf Adolfs stora ledareegenskaper disponerade honom för samarbete även med de meniga ständerna. Och det är icke bekant, att rådet sökt lägga hinder i vägen för detta samarbete. Icke så få allmänna riksdagar inkallades under Gustaf Adolfs tid. Men de inneburo än mindre än rådsammansamlingarna någon begränsning av konungens rörelsefrihet. Den övertalningskonst, med vilken han fick rådet att följa sig, gjorde även ständerna på riksdagen till hans villiga medhjälpare.

I 1611 års konungaförsäkran hade riksdagen på grund av rådets motvilja icke blivit erkänd som normalt forum för utövning av ständernas rättigheter. Men riksdagsständerna själva synas ännu vid denna tid ha varit ganska osäkra om vidden av sin myndighet att fatta beslut å landsortsständernas vägnar. Frågan om rätt forum för bevillningen blev aldrig principiellt besvarad, först fram mot seklets mitt blev riksdagens ensamrätt i praktiken erkänd. Försöken att få till stånd en lagrevision under Carl IX:s tid torde åtminstone delvis ha strandat på att ständerna icke önskade in-

kräkta på landskapens rätt att öva kontroll över lagstiftningen¹. 1614 kom betänksamheten på nytt till synes. Men då hävdade Gustaf Adolf, att ständerna samlade vid allmän riksdag voro »fullmyndiga» att vid stiftandet av ny lag företräda hela folket.

I början av sin regeringstid avgav emellertid Gustaf Adolf en förklaring av stort principiellt intresse: »Det är ju icke obrukeligt och osedvanligt, att medan de ringare ständer äre regeringsoförfarne och eljest många saker förelöpa kunna, som menigheten så enkannerligen icke bör veta, att då de yppare ständer, som om regeringssaker god vetskap hava och om riksens höge anliggande ärender äre betrodde, måge på allas vägnar det företaga och beställa, som kan lända till menige bästes gagn och välfärd»². Detta var ett otvetydigt uttalande till förmån för möten endast med de förnämsta ständerna. Med största sannolikhet var det Gustaf Adolfs närmaste medarbetare inom rådsaristokratien, som satt konungen detta program i händer. Programmet blev också i viss utsträckning följt under Gustaf Adolfs regeringstid. Vid stora och betydelsefulla avgöranden fann konungen det lämpligt att låta en allmän riksdag dela ansvaret för de beslut, som fattades. Men för övrigt synes han med en viss förkärlek ha samarbetat endast med större eller mindre utskott av ständerna, i vilka det adliga ämbetsmannaelementet var det dominerande. Särskilt vanlig blev denna form av ständersammankomster under Gustaf Adolfs senare år. Under konungens frånvaro lät den tillförordnade rådsregeringen icke sammankalla en enda riksdag. Kontakten med ständerna upprätthölls uteslutande genom smärre utskottsmöten.

Det ligger i öppen dag, att förhållandet mellan de tre främsta maktfaktorerna i staten undergick en fullständig förändring under Gustaf Adolfs tid. Det var icke längre ständerna på riksdagen utan rådsaristokratien i spetsen för förvaltningen, som stod som konungens närmaste medarbetare.

¹ Ahnlund: A. a. s. 103.

² Sv. riksdagsakter, I: 2: 1, s. 206.

Under sex år förde rådet styrelsen, medan Gustaf Adolf var borta i krig. Den svenska högadeln förvärvade under denna tid en vana vid organisation och maktutövning, som högst avsevärt stärkte den i dess politiska ambitioner.

4.

Genom Gustaf Adolfs död ställdes högadeln inför möjligheten att genomföra sitt program i hela dess vidd. Den försummade icke att utnyttja denna möjlighet. En regeringsform genomdrevs, vilken i hovkretsar ansågs åsyfta en fullständig förändring av statskicket. Den gav statsorganisationen en inre fasthet, som kunde göra en konung umbärlig. Det befarades, att högadeln, som skulle komma att behärska den stora förvaltningsapparaten, skulle vinna icke blott rikedom och glans utan även själva makten, även »vis imperii»; en konung utan verksamhet bleve lika maktlös som en venetiansk doge. Från flera håll uttalades farhågor för att den nya regeringsformen skulle leda till införandet av ett aristokratiskt statskick.

Men Axel Oxenstiernas regeringsform ägde icke endast en spets mot det personliga konungadömet, den var ämnad som ett bålverk även mot den framväxande ständermakten. För att ämbetsmannahierarkien skulle kunna behålla sin dominerande position, måste den inneha ledningen även av de representativa organ, som voro erforderliga. Det första ledet i denna strävan blev att skapa en ny representativ myndighet, det årliga ämbetsmannamötet. Dettas funktioner lagfästes så att där skulle övervägas »allt riksens, så ock dess inbyggares och undersåtars tillstånd och villkor», och där skulle kunna beslutas om ärenden, som icke behövde »en allmännelig riksdag» (§ 43). Vidare sökte man giva utskottsmötet en gynnad ställning; för den händelse att ständernas betänkande vore behöfligt och man på grund av sakens brådska eller av andra skäl icke kunde vända sig till ett allmänt ständermöte, då skulle ett utskottsmöte inkallas

(§ 44). Det ur representativ synpunkt mest kännetecknande för denna församling var, att den helt dominerades av de element bland ständerna, som voro sysselsatta inom förvaltningen. Slutligen återstod problemet att ange riksdagens ställning i statslivet. Problemet löstes så (i § 45) att man visserligen erkände riksdagen som auktoritativ riksrepresentation men omsorgsfullt undvek varje fixering av riksdagens befogenheter. Det stadgades endast, att »var saken kräver en allmän sammankomst, såsom på en konungs kröning eller av andre märklige orsaker», då skall en riksdag sammanträda. Än tydligare träder tendensen i dagen i § 58, som anbefaller interimregeringen att endast i yttersta nödfall och först efter att ha vädjat till ämbetsmöte och utskottsmöte låta det komma till allmänt möte¹.

Det var en traditionell linje i rådsaristokratisk politik, som nådde sin slutpunkt i dessa stadganden. De allmänna mötena hade från första stund betraktats med oblida ögon av högadeln. Upprepade erfarenheter hade bestyrkt dessa mötens antiaristokratiske tendenser. 1594 gjorde man ett första försök att få dem uteslutna ur det politiska livet, i det man önskade omtvistade frågor hänskjutna endast till möten med de förnämsta ständerna. 1611 sökte man oskadliggöra dem genom att låta rådet få avgöra, när kallelse till herredag skulle utgå. 1634 erkände man dem som fullmyndig representation för hela folket — men de skulle få fungera endast vid en ceremonieakt eller av orsaker, vilka enligt regeringens egen mening vore att betrakta som märklige.

Det är mycket förklarligt, om både kanslern och råds herrarna visade ringa lust att låta ständerna få granska den planerade regeringsformen. »De skulle ock på sådant fall

¹ I detta sammanhang är även § 9 av intresse. Den omstridda frågan om förhållandet mellan ständerna och riksrätten enligt denna paragraf skall här icke diskuteras. Men oomstritt är, att den i § 9 angivna domstolen fått en alltigenom byråkratisk sammansättning. Man har därmed »velat sätta en damm emot den utveckling, som gjort ständerdomen till ett oformligt folkbeslut och ett lydigt redskap i regentens händer»; R. Kjellén: Riksrättsinstitutets utbildning i Sveriges historia, s. 103.

snart giva henne en annan formam», menade man i rådet¹. Då regeringsformen omsider framlades för ständerna, utblev icke heller den väntade oppositionen. Både adel och präster hade bestämda invändningar att göra. Man vände sig i synnerhet mot favoriseringen av ämbetsmänna- och utskottsmötena, vilka man fruktade skulle få en betydelse, som kunde inkräkta på de samlade ständernas sedvanerättsliga befogenheter. »Därföre frågas i underdånighet», heter det i prästeståndets betänkande, »om icke alla ständer, det ringaste med det högste, skole så hädanåt som härtill bliva vid deres urminnes gamle bruk och komma till möte och herredagar, icke allenast när kröningar på färde äre, utan ock när om nye ordningar, pålagor, krigsexpeditioner, förbund och andre riksens höge ärender delibereras skall, att vår stat må i inga måtto vara ringare under de höge välborne herrar riksens ephoris och förmyndare, än han under höglovlige framlidne konungar varit haver, till att behålla riksens urminnes rätt»².

Prästeståndets betänkande kastar klart ljus över tidens politiska motsättningar. Det visar, att man på ständerhåll betraktade den nya regeringsformen som ett allvarligt hot mot den ställning i statslivet, som den samlade riksdagen kommit att intaga sedan Carl IX:s tid. Riksdagen hade utvecklats och konsoliderats under kungamaktens ledning. Nu røjde förmyndarregeringen tydliga intentioner att göra dess »stat» ringare. Mot dessa planer inlade de båda högre stånden en bestämd protest. De önskade även i fortsättningen bliva inkallade för att delta i överläggningar om allmänna frågor. De voro icke sinnade att lämna fältet fritt för en aristokratisk regim. — Efter vissa lugnande förklaringar av rådet gävo emellertid ständerna vika och undertecknade regeringsformen.

Den uppfattningen är icke lätt att förstå, som vill se re-

¹ Sv. riksrådets prot. 1633, s. 10. Jmfr N. Edén: Den svenska centralregeringens utveckling till kollegial organisation, 1602—1634, s. 315.

² R. M. Bovallius: De forma regiminis Sveciæ anno 1634 confirmata, Ups. 1842, s. 23.

geringsformens ledande princip däri att den lämnat »konungens makt och ständernas rättigheter oförkränkta»¹. Axel Oxenstiernas skapelse är tvärtom det mest renodlade uttryck för rådsaristokratiens vilja till makt². Dess främsta omsorg gällde byråkratien, stommen i högadelns politiska maktställning. Monarken var ett icke längre nödvändigt led i statsorganisationen; hans plats hade intagits av förvaltningens spetsar. De meniga ständerna hade fullständigt skjutits i bakgrunden; i deras ställe hade trätt mindre möten av högre ämbetsmän. Högadeln hade uppnått sitt länge eftersträfvade mål — en aristokratisk ämbetsmannahierarki i statslivets centrum.

5.

Efter hemkomsten till Sverige följde Axel Oxenstierna i sin regeringsledning mycket konsekvent de principer, som blivit nedlagda i regeringsformen. Sammankallandet av en allmän riksdag uppsköts i det längsta. Den franske residenten D'Avaugour skrev 1637 till Paris, att Axel Oxenstierna måtte vara mäktigare än en konung, eftersom han vågade gå ständerna förbi³. En annan utländsk iakttagare, det danska sändebudet Peder Vibe, uppger att regeringen i flera avgörande fall endast tog de »förnämsta» ständerna till råds, ty dessa ville eller vågade ej säga emot⁴. Med full rätt kunde kanslern yttra i rådet 1641, att »ständerna äre här i regeringens händer»⁵.

Då Axel Oxenstierna efter ett par år började uppträda som försvarare av ständernas rätt, var det icke fråga om en förändring i åsikter utan en förändring i taktik. Kanslern hade motståndare inom rådet, som måste bekämpas med till buds stående medel. Axel Oxenstierna valde det medel, som så många regeringschefer före honom valt — han sam-

¹ Ahnlund: A. a. s. 192.

² Jmfr Lagerroth: A. a. s. 125 ff.

³ Odhner: Sveriges inre historia under drottning Christinas förmyndare, s. 64.

⁴ Ahnlund: A. a. s. 231.

⁵ Odhner: A. a. s. 403.

mankallade ständerna. Mot den fronderande rådsfraktionen spelade han ut herredagsmännen¹. Riksdagen blev på nytt ett effektivt vapen i en regeringschefs strid med oppositionella rådsherrar. Något allvarligt försök till självhävdelse från ständernas sida försordes icke under dessa år.

Under tiden vann den svenska högadeln en ekonomisk och politisk maktställning som nästan aldrig tillförne. Genom de stora godsabalienationerna kunde högadeln inrätta sig som en härskande överklass, vilken skarpt avgränsade sig mot de övriga samhällsklasserna. Även efter Christinas tron tillträde var det Axel Oxenstierna, som i realiteten ägde den politiska ledningen. Det blev en alltmer utbredd uppfattning, att rådsaristokratien hyste republikanska tänkesätt. »Drottningen vet», skrev den franske ministerresidenten Chanut till Paris, »att de förnämsta i riksrådet . . . betrakta en aristokrati som den bästa styrelseformen»².

Christina beslöt att ta upp kampen mot Axel Oxenstierna och högadeln. Hennes mål blev att göra den svenska kungamakten till vad den varit i Gustaf Adolfs dagar. Steg för steg lyckades hon tränga bort rikskanslern från hans dominerande ställning. Men detta var henne icke nog. Om kungamakten skulle varaktigt befästas, måste även tronföljden säkerställas i händelse av Christinas död³.

Vid denna tid uppstod en allt starkare oro i det ofrälse lägret. Det var icke endast böndernas rättigheter, som ledo intrång av adelns växande makt och privilegier, även präster och borgare kände sin ställning hotad. Kampen mot adeln blev vid slutet av 1640-talet ett gemensamt intresse för de ofrälse stånden.

Härav begagnade sig drottning Christina. Med de ofrälse hjälps bröt hon riksrådets och adelns motstånd mot tronföljdsfrågans lösning. På riksdagen 1649 blev Carl Gustaf vald till tronföljare. Men Christina var icke nöjd med detta re-

¹ F. Lindberg: Axel Oxenstierna som riksdagstaktiker, Statsv. Tidskr. 1931, s. 258.

² C. Weibull: Drottning Christina, s. 23.

³ Weibull: A. a. s. 24 ff.

sultat, hon önskade Carl Gustaf erkänd som Sveriges arvfurste. Genom att skickligt manövrera de ofrälse stånden nådde hon detta mål på riksdagen 1650. Hennes taktik var att till en början uppmuntra de ofrälse i deras yrkande på en reduktion av kronans gods och räntor. Efter en tid lät hon reduktionsfrågan falla — men på ett sådant sätt, att de ofrälse förtroende för drottningen förblev orubbat. Genom sitt ingripande hade emellertid Christina kommit att framstå som adelns beskyddarinna. När därför de ofrälse något senare med drottningens goda minne gick till angrepp mot vissa adelsprivilegier, såg sig adeln nödsakad att söka drottningens skydd. Christina beviljade detta skydd — men mot priset av Carl Gustafs erkännande som Sveriges arvfurste¹.

Resultatet av 1650 års riksdag framstår i första hand som en seger för drottning Christina. Hon hade trängt riksrådet tillbaka från dess tidigare maktställning. Kampen mellan kungamakt och aristokrati hade tillsvidare avgjorts till kungamaktens förmån. Men striden hade förts och segern hade vunnits med de ofrälse ståndens hjälp. Drottningen och de ofrälse hade hyst en gemensam önskan att hejda den aristokratiska utvecklingen. Men de ofrälse främsta intresse, kravet på en reduktion, hade i huvudsak endast fått tjäna drottningens syfte, tronföljdens och därmed kungamaktens säkerställande. De meniga ständerna på riksdagen hade åter fått spela rollen av medel för statsöverhuvudets mål.

6.

Carl Gustafs erkännande som Sveriges arvfurste betydde en allvarlig motgång för högadeln. Hans tidiga bortgång 1660 öppnade emellertid nya utsikter för en rådsaristokratisk regim. En ny, långvarig minderårighetstid syntes erbjuda goda möjligheter för en konsolidering av högadelns makt.

Det visade sig mycket snart, att högadeln saknade den viktigaste förutsättningen för en upprepning av den förra för-

¹ Weibull: A. a. s. 56 ff.

myndarregimen — en ledande kraft av Axel Oxenstiernas mått. Redan i sin första programpunkt led rådet nederlag, det förmådde icke komma i besittning av rätten att välja förmyndarstyrelse. Det var i stället lågadeln på riddarhuset, som genom hot om upplösning tilltvang sig *ius approbandi* vid utnämning av herrarna i regeringen. »Ett fundament till demokrati» föll de bekymrade orden i rådet om denna första framstöt från ständernas sida.

Det lyckades lågadeln att även på andra punkter korsa rådsaristokratiens beräkningar. I det av rådet uppgjorda förslaget till biakt till 1634 års regeringsform fanns en paragraf, som för vissa helt allmänt formulerade fall knäsatte utskottsmötet enligt samma grunder, som angivits i regeringsformen¹. Visserligen hade utskottsmötena aldrig fått den betydelse, som 1634 varit dem tillämnade. De hade energiskt vägrat att fatta beslut i bevillnings- eller lagstiftningsfrågor, vilka de ansågo tillhöra samtliga ständernas kompetens. Icke desto mindre gjorde nu rådet ännu ett försök att favorisera utskottsmötet och skjuta riksdagen i bakgrunden. Försöket misslyckades. Främst på grund av lågadelns påtryckningar måste man låta satsen om utskottsmötet helt och hållet utgå. Det ersattes i det slutliga additamentet med ett positivt stadgande om utskrivning av »en fullkomlig riksdag» och inkallande av »samtliga rikens ständer», för den händelse regeringen icke ansåg sig kunna fatta beslut efter kollegiernas hörande. Vidare nödgades rådet stadga ett uttryckligt förbud mot utskrivning av provinsialmöten. Till yttermera visso blev det fastslaget, att ständerna skulle få samlas till riksdag vart tredje år, varvid de dels skulle erhålla redovisning för vad sig in- och utrikes tilldragit, dels hade rätt att framföra sina tankar och påminnelser.

Additamentet av 1660 betecknar en milstolpe i den svenska riksdagens historia. För första gången har riksdagen i en officiell akt tillförsäkrats ett regelbundet inflytande i statslivet. Utövningen av ständernas rättigheter har blivit

¹ Ahnlund: A. a. s. 332.

riksdagen allena förbehållen; smärre representativa församlingar ha blivit avlysta. Och dessa betydelsefulla rättssatser ha ständerna tillkämpat sig på egen hand — mot regeringens vilja. Riksdagsinstitutionens tidigare utveckling hade ju väsentligen varit ett led i kungamaktens politik, de meniga ständerna hade fått tjäna som en verkningsfull resonansbotten för statschefernas viljeyttringar. Allenast en gång hade ständerna på eget initiativ sökt med allvar och kraft göra riksdagens rättigheter gällande — då den första förmyndarregeringen trädde till makten. Deras ansträngningar hade den gången i stort sett varit förgäves. Men nu, vid begynnelsen av den andra förmyndarregimen, upprepade de sina yrkanden och vunno fullständig framgång. I rådsaristokraternas krets fanns icke längre en man med Axel Oxenstiernas myndighet. Rådsherrarna hade icke kraft nog att hejda det nya demokratiska anloppet¹.

Men händelserna på riksdagen 1660 betecknade endast den kraftfulla upptakten i ständermaktens emancipation. För varje ny riksdag visade ständerna en allt starkare tendens att vilja växa regeringen över huvudet. Regeringen förmådde icke taga ledningen av riksdagsarbetet, den kunde icke ens bjuda ständerna något allvarligt motstånd. Inom ständigt nya områden av statslivet sökte ständerna göra sig gällande och de tillerkändes också ett betydande medinflytande utan att maktstrider behövde förekomma. De gjorde anspråk på kontroll- och granskningsrätt och de beviljades denna rätt. I lagstiftningen kommo ständerna att delta på ett sätt, som för tanken till ett nutida parlament. De

¹ I en nyligen publicerad, översiktlig skildring av riksdagens historia framträder en annan uppfattning av det politiska sammanhanget: »Från Gustaf Adolfs död till dess Karl XI övertog riksstyrelsen fungerade under större delen av tiden förmyndarregeringar med mindre auktoritet än myndig konung och större benägenhet att söka stöd hos andra myndigheter även för fredliga och normala värv. Riksdagen kom då naturligen att framträda som det starkaste stödet och nådde därigenom allt större politisk betydelse». J. L. Hartmann: Sveriges riksdag under fem århundraden, s. 13. Denna bild av de politiska relationerna måste betecknas såsom i huvudsak oriktig.

anhöllo hos Kungl. Maj:t om lagförslag i olika ärenden, de fingo mottaga sådana, de granskade dem och gjorde anmärkningar och till sist anhöllo de, att förordningarna måtte efter anmärkningarnas nådiga beaktande av Kungl. Maj:t påbjudas till efterlevnad ¹. På riksdagen 1664 togo ständerna sig före att icke befatta sig med den kungliga propositionen, förrän de granskat alla de ståndsbesvär, som ännu lämnats utan avseende av regeringen ². Samtidigt vunno stånden en allt fastare känning med varandra. De kommo att samverka medelst metoder, som väl icke voro förut oprövade men som nu sattes i system med långt större konsekvens. Efter mönster av det tidigare utskottsmötet hade efter hand bildats riksdagsutskott, av vilka det främsta, det sekreta, nu fick allt större betydelse som centralt organ. Det är naturligt, att denna ökade koncentration i riksdagsarbetet var av utomordentlig vikt för ständernas förmåga av fast och enhetligt uppträdande.

Ständernas oavbrutna maktutveckling kunde icke undgå att väcka allvarliga bekymmer bland rådsherrarna. De förstodo, att rådet höll på att förlora sin gamla ställning som den mäktigaste riksrepresentativa myndigheten i landet, att tyngdpunkten höll på att överflyttas från rådet till riksdagen. Gamle Per Brahe avrådde emellertid från dispyter; de kunde lätt ställa till orede. Men med vemod drog Brahe sig till minnes ständernas uppförande under den förra förmyndarregeringens tid. »Nu», tillade han, »är en sådan tid kommen, att var och en står mera på sin rätt» ³.

7.

Bland dem, som med ökad styrka förfäktade sin rätt, befunno sig också de lågadliga ämbetsmännen på riddarhu-

¹ P. Fahlbeck: Regeringsformen i historisk belysning, s. 216.

² Ahnlund: A. a. s. 350.

³ Ahnlund: A. a. s. 367.

set. Det var denna samhällsgrupp, som gått i spetsen för oppositionen mot förmyndarregering och råd och tagit ledningen vid ständernas politiska framryckning. Till grund för de konstitutionella konflikterna låg i väsentlig mån motsättningen mellan den rika och högättade godsägaradeln och den efter hand allt talrikare, till sin tjänst hänvisade lågadeln.

Krig och förläningsväsende hade bragt den senare i en ekonomiskt ohållbar situation. För att nedbringa statsutgifterna hade regeringen bl. a. tillgripit utvägen att innehålla en del av ämbetsmännens löner¹. Dessa krisåtgärder vidgade klyftan mellan de båda adelsgrupperna och förde lågadeln närmare de ofrälse i kravet på reduktion. Genom en beskränning av högadelns godsrikedomar skulle medel erhållas för upprättandet av en riksstat, som möjliggjorde en ordentlig utbetalning av ämbetsmännens löner².

Detta var en av de programpunkter, som förde lågadeln i strid med högadeln. En annan och icke mindre väsentlig var frågan om bördens och tjänstens inbördes företrädesrätt. Problemet var icke endast allmänt socialt, det gällde ett av lågadelns mest vitala intressen — dess möjlighet att hävda sig vid ämbetsutnämningar. Lågadeln har tidigt insett, att dess utsikter härutinnan till mycket väsentlig del voro beroende av att ämbetsutnämningarna frigjordes från rådsaristokratiskt inflytande. Redan på riksdagen 1664 inkom till regeringen en supplik från riddarhuset, vari erinrades om att utdelningen av ämbeten tillkomme Kungl. Maj:t allena³. Man ville därmed förhindra uppkomsten av en

¹ Sam. Clason: Till reduktionens förhistoria, s. 162; G. Wittrock: Karl XI:s förmyndares finanspolitik, s. 86, 102.

² Frågan om en reglering av ämbetsmännens löneförhållanden blev de styrande redan i additamentet »på det aldråhögste recommenderat»; Sveriges regeringsformer, s. 54, § 12. Även vid regimskiftet 1672 framställde tredje klassen yrkandet att »var och en måtte efter riksens förråd till dess nödtorftige uppehälle bliva försedd»; Ridd. och adelns prot. 1672, s. 78.

³ Ridd. o. adelns prot. 1664, s. 452 ff.; jmf. Lagerroth: A. a. s. 179 ff., Ahnlund: A. a. s. 356.

praxis, som kunde medföra en begränsning av myndig konungs rörelsefrihet. Visserligen hade lågadeln ringa framgång i sin aktion; så länge förmyndarregimen varade, berodde regeringsbesluten för det mesta av voteringarna i rådsförsamlingen. Men lågadeln släppte icke sitt mål ur sikte. På riksdagen 1672, då Carl XI skulle myndigförklaras, gjorde lågadeln en förnyad framstöt. Under en debatt på riddarhuset angående ny konungaförsäkran sporde hovrådet Taubenfelt, om uttrycket »med riksens råds råde» kunde medföra, att »konungen intet får själv disponera om det ringesta», enkannerligen utdelningen av tjänster, »utan riksens råds vilja och vetenskap»¹. Vid frågans slutbehandling någon tid senare uppträdde Taubenfelt på nytt. Å större delen av tredje klassens vägnar yrkade han på en förtydligande tolkning av uttrycket »med råds råde» i konungaförsäkran. Enligt Taubenfelts och hans meningsfränders åsikt kunde detta icke annorledes uttydas än att konungen hade fri hand att disponera över tjänster och beneficier; det vore otillbörligt att söka »binda Kungl. Maj:t händerna häruti». Högadeln förnekade emellertid varje dylik intention och därmed hade lågadelns strävanden även den gången runnit ut i sanden².

Den utrikespolitiska krisen förberedde ämbetsadelns seger. Rådsregeringen förlorade fullständigt ledningen av händelserna, makten gled automatiskt över i konungens hand. På riksdagen 1680 genomdrevs de främsta punkterna på ämbetsadelns program. Förmyndarräfst och reduktion skulle lägga grunden till en ordnad statshushållning, vilken skulle göra det möjligt för ämbetsmännen att få sin bärgning tryggad. Men icke mindre betydelsefull ur lågadelig synpunkt var den bekanta ständerförklaring, som gjorde konungen oberoende av den aristokratiska rådskretsen. Det synes vara ett i historieskrivningen knappast observerat motiv, som var det kanske mest verksamma vid tillkomsten av

¹ Ridd. o. adelns prot. 1672, s. 79.

² Ridd. o. adelns prot. 1672, s. 237 ff.

denna förklaring. Vad Taubenfelt förgäves påyrkat redan 1672, det genomdrevs 1680. Att regera »med råds råde» förklarades ej annorledes kunna uttydas än att konungen dels ägde rätt att själv bestämma, vilka ärenden han funne nödigt kommunicera rådet, dels ensam innehade beslutanderätten; konungen fick med andra ord helt fria händer vid utdelningen av ämbeten och beneficier¹. Därmed ansåg sig lågadeln ha vunnit en garanti för att icke längre den högadliga bördan utan förtjänsten skulle fälla utslaget vid ämbetsutnämningar.

Vad innebar ständernas förklaring på riksdagen 1680 ur en mera allmänt konstitutionell synpunkt? Reellt sett ingenting uppseendeväckande, ty enväldet var ju redan ett faktum. Men formellt, statsrättsligt sett? Endast en konungadömets reorganisation på landslagens grund? Problemet synes förtjänt av en liten speciell kommentar, även om det icke tillhör de centrala i riksdagens historia.

Det är en även i nyare historieskrivning ganska allmänt omfattad tes, att ständernas förklaring av orden »med råds råde» icke gjorde våld på gällande rätt, d. v. s. landslagen. Man menar, att förklaringen »närmast hade karaktär av lagförklaring . . . Någon ny lag kunde den ju på intet vis anses innebära, inte ens en förändring av den gällande»². Vad beträffar förklaringens egenskap av »lagförklaring», får nog denna anses vara en ren fiktion. Landslagen betecknade vid sin tillkomst aristokratiens seger över kungamakten och mellan landslagens bestämmelse och ständernas

¹ Att detta varit aktionens huvudmotiv visar ett diskussionsinlägg från en av aktionens ledande män. Under debatten på riddarhuset om tolkningen av orden »med råds råde» förklarade Hans Wachtmeister: »Beneficiers utdelande, däruti behöver konungen intet höra riksens råd». Ridd. o. adelns prot. 1680, s. 228. Detta motiv utesluter naturligtvis icke möjligheten av att även omsorgen om förmyndarräfstens och reduktionens fullföljande legat bakom ständernas förklaring; se Ridd. o. adelns prot. 1680, s. 222; jmf Sv. Grauers: Den svenska riksdagen under den karolinska tiden, Sveriges Riksdag I: 4, s. 75.

² Grauers: A. a. s. 80. Jmfr Hartmanns uttalande om Carl XI, att denne »aldrig befriats från landslagens bud»; a. a. s. 25.

uttalande 1680 råder till bokstav och anda en motsättning av den mest svåröverkomliga art. Den kan enklast uttryckas så, att ständerna förbehållslöst ha befriat konungen från hans i landslagen föreskrivna, ovillkorliga skyldighet att styra med råds råde¹. Vål hade den praktiska nödvändigheten ofta bjudit kungarna att handlägga vissa löpande ärenden utan rådets hörande. Men denna praxis är för landslagens uttolkning fullständigt irrelevant. Landslagen kände ej någon konungens rätt att gå rådet förbi. Ständernas förklaring av 1680 tillerkände konungen just en sådan rätt. Ständerna överförde rådet på reservstat och förklarade konungen inför Gud allenast »responsabel för sina aktioner». Förnekandet av konungens juridiska ansvarighet har allmänt betecknats som en ny rättsprincip. Förnekandet av rådets juridiska oumbärlighet var det icke mindre. Ty med rådet bortföll landslagens och all senare konstitutionalistisk strävans korrektiv mot ett egenmäktigt konungadöme. Enväldet hade legitimerats och satts i system. En statsvälvning — om ock sorgfälligt maskerad — var genomförd.

Det var vissa lågadliga ämbetsmän på riddarhuset, som varit de främsta drivkrafterna i aktionen mot rådet. Deras mål hade varit att störta den jordrika högadeln från dess ekonomiska och politiska maktställning för att själva kunna hävda sig som ämbetsmannastånd. Förmyndarräfst och reduktion hade varit led i dessa strävanden. Men det sista och avgörande steget togs med den »lagförklaring», som man lät ständerna avge. Carl XI själv synes icke ha haft några planer på att för vinnandet av konstitutionella mål draga nytta av den prestige, som han åtnjöt efter krigets lyckliga slutförande. Men hans förtrogna bland lågadeln försummade icke att utnyttja situationens möjligheter. De lyckades genomdriva en »lagförklaring», som bl. a. medförde råds-

¹ Under debatten på riddarhuset den 4 dec. 1672 klarlade kammarrådet Henrik Falckenberg rättsfrågans innebörd. Man synes misstänka, yttrade han, att rådet skulle genom vota överrösta Kungl. Maj:t, men en sak är att höra råd, en annan att votera; »huvudsaken består däruti, att allt måtte med riksens råds råde beställas». Ridd. o. adelns prot. 1672, s. 237.

aristokratiens avkopplande från ämbetens och beneficiers utdelande. Förstärkningen av konungens maktställning var ämnad att indirekt komma de lågadliga ämbetsmännen till godo¹.

Metoden att genom »lagförklaring» konsolidera kungamakten hade visat sig gynnsam. Den lockade till förnyad användning. På riksdagen 1682 erbjöd sig ånyo ett tillfälle. Carl XI:s personliga uppträdande var på den riksdagen över huvud mera aktivt, mera aggressivt än tidigare. Påtryckningsmetoder kommo stundom till användning, som icke lämnade rum för undanflykter. Riddarhuset, där reduktionens och det starka kungadömet's vedersakare hade sitt säte, dirigerades med hotet om att få spela för öppen ridå, d. v. s. votera efter matrikeln, därest den kungliga viljan desavouerades². Och man har svårt att värja sig för misstanken, att en liknande påtryckningsmetod fick tjäna konungens syfte även vid det berömda tillfälle på 1682 års riksdag, då ständernas andel i lagstiftningsmakten gled dem ur händerna. Den karolinska riksdagens hävdateknare synes ej ha nämnvärt anfäktats av denna misstanke. Han finner ingen planmässighet i konungens aktion, han betraktar den snarast som den oreflekterade frukten av ett vredesutbrott³. Måttet av konungens personliga vrede undandrar sig varje bedömande. Men uppenbart synes vara, att konungen och hans män med mycken taktisk skicklighet ha begagnat sig av en oförsiktig replik på riddarhuset. I sin framställning till ridderskapet och adeln ställde konungen den olycklige talaren, landshövding Lilliehöök, vid skampålen och sporde i hotfulla ordalag, om »det ägnar och anstår

¹ Grauers förklarar i början av sin framställning, att frågan huruvida de ledande krafterna på riddarhuset varit att betrakta som konungens »språkrör» eller tvärtom hans »ingivare» icke kan med säkerhet avgöras; a. a. s. 54. Då han tillägger, att »frågan kan från författningspolitisk synpunkt vara likgiltig», har han från början bortsett från möjligheten av den linje i karolinsk författningshistoria, som här angivits.

² Ridd. o. adelns prot. 1682, s. 78.

³ Grauers: A. a. s. 94.

en devot undersåtare med förmätne ord att inskränka eller likasom på viktskål lägga sin överhets makt och myndighet»¹. Därmed hade konungen demonstrerat faran av rättigheters hävdande över huvud. Men detta var icke nog. Det gällde att utnyttja situationen även för mera konkreta syften, att under hotet om konungens onåd förmå riddarhuset till en förmånlig deklaration i den aktuella rättsfrågan. Konungen sporde, om »någon är av sådan mening att binda H. Kungl. Maj:t händerna, att H. Kungl. Maj:t icke i sitt rike må göra lag och stadgar, reglementer och förordningar, och att desamma utan ständerne skola vara kraftlöse». Det ligger i öppen dag, att taktiken i huvudsak är densamma nu som två år tidigare. Även 1680 hade konungen genom frågor till ständerna sökt avtvinga dem en för kungamakten gynnssam »lagförklaring».

Den kungliga aktionen förfelade icke heller sitt syfte. Ingen fick lust att träda inom skranket för den brännmärkte talaren. Alla förenade sig om en svarsskrift i de mest servila och devota formuleringar. Visserligen var man nu mindre villig att ge avkall på egen rätt än man förut varit att offra rådets. Det har säkerligen icke varit ständernas mening att direkt avstå från sin hävdvunna delaktighet i lagstiftningen. Därpå tyder bland annat Erik Lindschiölds förklaring på riddarhuset, att de regler, som Lilliehöök avsett, icke haft karaktär av »allmän lag, som med ständernas samtycke bör ske, . . . utan är allenast en ordning för få och concernerar collegierna, . . . men vore det en allmän lag, skulle den ständerna communiceras»². Men av konungens hotfulla frågor lät man skrämman sig att icke urgera en rätt, att ingenting »föreskriva» H. K. Maj:t utan endast uttala en »underdånig tillförsikt», att ständerna skulle få del av nya lagar³. Att konungen ägde rätt att utan ständerna utfärda

¹ Ridd. o. adelns prot. 1682, s. 228.

² Ridd. o. adelns prot. 1682, s. 65.

³ Ridd. o. adelns prot. 1682, s. 232. — Att denna ståndpunkt stod i viss överensstämmelse med samtida statsrättslig spekulation, har påpekats av Lagerroth: A. a. s. 219 ff. och N. Herlitz: Om lagstiftning, s. 102 ff.

stadgar och reglementen var gammal hävd och erkändes utan omsvep. — Den följande utvecklingen skulle visa, att konungen icke försummade att draga konsekvenserna av den »lagförklaring» han erhållit.

Den icke obetydliga maktställning, som ständerna rest sig under Carl XI:s förmyndarregering, blev stycke för stycke raserad. Varken förr eller senare har ständernas självuppgivelse varit mera fullständig. De tröttnade icke att visa nya prov på sin »underdånige devotion emot Kungl. Maj:t». Under Carl XI:s regering fingo de sammanträda med en viss regelbundenhet. Men deras politiska roll inskränkte sig mest till ett tacksamt bekräftande av konungens åtgärder. Även om ej ständerna med full konsekvens höllos utanför all lagstiftande verksamhet, utfärdades dock en lång rad lagar, i vilkas tillkomst de icke haft någon som helst del. Under Carl XII:s tid försmåddes fullständigt deras medverkan härvidlag. Icke ens svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta kunde realiter hävdas. Den blev aldrig principiellt satt ifråga. Men Carl XII:s påtryckningar och ständernas undfallenhet gjorde den illusorisk. Genom ett förhandsåtagande från ständernas sida sattes deras fria bevillningsrätt helt ur funktion vid finansierandet av Carl XII:s krig.

Den karolinska riksdagens blygsamma roll och »underdånige devotion» kan föras tillbaka på mångahanda orsaker. Men vid sidan om kungadömet's faktiska maktställning torde en av de betydelsefullaste orsakerna vara den social-ekonomiska förändring, som adelsståndet undergick. Den gamla rådsaristokratiens övermakt var bruten. De män av lågadeln, som gått i spetsen för ständernas anlopp mot förmyndarregering och råd, hade själva banat väg för den nya regimen och i denna funnit utlopp för sina ambitioner. De hade för sina tjänster i riksdagen blivit rikligen belönade, de hade — sedan rådsaristokraternas inflytande reducerats — befordrats till förvaltningens högre och högsta poster¹.

¹ W. Carlgren: Kungamakt, utskott och stånd på 1680- och 90-talens riksdagar, Hist. Tidskr. 1921, s. 197 ff.

Rådsaristokratien, som ett sekel tidigare satt som sitt mål att göra slut på sekreterareregementet, måste nu i betydande utsträckning lämna plats för ett nytt; flera av kansliets sekreterare blevo konungens närmaste förtroendemän¹. Och även för den stora mängden ämbetsmän, som fyllde de tre högre stånden på riksdagen, medförde den nya regimen påtagliga förbättringar. Genom reduktionen kunde en fast lönestat upprättas, ämbetsmännen behövde icke längre hysa bekymmer för sin utkomst. Det var ganska naturligt, att dessa ämbetsmän kommo att ägna huvudparten av sitt intresse åt sitt egentliga verksamhetsfält, förvaltningen, och begränsade sin uppgift i riksdagen till att uttrycka sin tacksamhet och sin »underdånige devotion» emot Kungl. Maj:t.

8.

Den opposition, som det karolinska enväldet så småningom kallade till liv, hämtade näring ur ett ganska utbrett missnöje. Inom de lägre samhällsklasserna förspordes ett allmänt knot mot Carl XII:s krigspolitik, man var utled vid alla kontributioner och utskrivningar. Men betydelsefullare ur politisk synpunkt var, att missnöjet växte sig allt starkare även inom den ledande samhällsklassen, inom byråkratien.

Det var denna samma byråkrati, som låtit legalisera det karolinska enväldet och under Carl XI:s tid varit dess förnämsta stöd. Ämbetsmännen hade enväldet att tacka för mycket, för sin egen upphøjelse på rådsaristokratiens och godsägaradelns bekostnad, för en god förvaltningsordning och en fast lönestat. Under Carl XII:s regering gick emellertid åtskilligt av det vunna förlorat. Krigspolitiken krävde en rationalisering av förvaltningsapparaten, som skulle möjliggöra den snabbaste expedition av konungens vilja. De gamla ämbetsverken sönderbrötos i viss utsträckning och ersattes med nya, direkt under konungen sorterande myndigheter.

¹ A. B. Carlsson: Den svenska centralförvaltningen 1521—1809, s. 82 ff.

Även den fasta lönestaten blev delvis uppriven. Det är ganska förklarligt, att det inom ämbetsmannavärlden uppstod en reaktion mot ett styrelsesätt, som kunde leda till så revolutionära förändringar i den byråkratiska ordningen. Därmed hade enväldet förlorat sitt bästa stöd, det byråkratiska klassintresset.

Då Carl XII var borta, var det män ur byråkratien, som togo ledningen av statsskicket omdaning. I sin strävan att begränsa kungamakten ha grundlagsstiftarna säkerligen mottagit stödjande och stimulerande inflytande av den sam-europeiska idépolitiken och dess folksuveränitetsläror¹. Men vid sidan av detta teoretiska moment har ett reall klassintresse varit livligt verksamt. Efter självhärskarens död låg den politiska makten hos ständerna på riksdagen, d. v. s. hos ämbetsmännen. Aldrig förr hade byråkratien haft ett så gynnsamt tillfälle att konsolidera sin ställning. Det gällde nu att skriva en grundlag, som kunde bli ett solitt bålverk mot »skadliga nyheter» i förvaltningen. Uppgiften löstes så att man band konungen vid rådets samtycke i alla viktigare ärenden och ställde rådet under ständernas kontroll. Icke mindre betydelsefullt var, att man i den nya regeringsformen införde en tablå över den återupprättade förvaltningsorganisationen. Genom att de gamla formerna för förvaltningen på det sättet fastslogos i själva grundlagen, fick man ytterligare en garanti för deras bestånd. Även i andra avseenden — genom återgång till en fast lönestat och införande av principiell oavsättlighet — sågs byråkратиens intresse till godo.

Av utomordentlig vikt var emellertid, att det icke var förvaltningens spetsar utan massan av lägre tjänstemän, som kommo att sätta sin prägel på det nya statsskicket. Det hade varit de första förslagsställarnas, Ribbings och Gyllencreutz' mening, att statsskicket tyngdpunkt än en gång skulle ligga hos en högbyråkratisk och gentemot ständerna relativt självständig rådsmakt. Den uppfattningen slog emellertid icke

¹ Lagerroth har i sitt riksdagshistoriska arbete icke tillmätt denna influens någon egentlig betydelse; jmf min recension i Statsv. Tidskr. 1934, s. 462 ff.

igenom. Den lägre byråkratien godtog icke någon av de former, genom vilka den försvagade förbindelsen mellan regering och centralförvaltning skulle kunna stärkas. Av allt att döma ville lågbyråkratien med sitt avslag förhindra, att regeringens auktoritet ökades genom att den fick verkligt inflytande över ärendenas beredning och kunde öva uppsikt över den underordnade personalen¹. Men icke heller rådets relativa oavhängighet av riksdagen blev accepterad. Genom att ständerna försäkrade sig om rätten att föreslå riksråd, kommo de senare att betraktas blott som de förras fullmäktige. Och även här var det främst ett lågbyråkratiskt intresse, som gjorde sig gällande. Sedan klassindelningen på riddarhuset upphävts, blev det de många lågadliga tjänstemännen, som fingo det avgörande inflytandet över tillsättningen av förvaltningens högsta förmän, det regerande rådskollegiet².

Utvecklingen efter enväldets fall förde sålunda icke till ett högbyråkratiskt rådsvälde utan till ett lågbyråkratiskt riksdagsvälde³. Ständerna hade redan vid statsskicket grundläggning befunnit sig i rättsligen erkänd besittning av statsmakten. Att de sedan hade ringa lust att släppa denna makt ifrån sig, är knappast ägnat att förvåna. De många underordnade tjänstemännen i de tre högre stånden hade vunnit en position, från vilken de effektivt kunde hålla sina förmän i schack och även i fortsättningen arbeta för sina intressen ifråga om rang, befordran och löner⁴. Så kom frågan om ämbeten och tjänster såsom en »den allra ömmaste del av friheten»⁵ att spela en huvudroll på riksdagarna. Det var

¹ E. Hjärne: Ämbetsmannaintressen och politiska doktriner på 1719 års riksdag, Hist. Tidskr. 1916, s. 172 ff.

² Hjärne: A. a. s. 156 ff.

³ Visserligen är det riktigt, som Lagerroth påpekat (Frihetstidens maktägande ständer, Sveriges Riksdag, I: 5, s. 134 ff.), att man under frihetstidens första skede har att räkna med en relativt självständig rådsmyndighet. Emellertid torde man ha rätt att betrakta denna närmast som en *possessio precaria*; »den grundläggande förutsättningen för en reklamation var redan skapad i och genom 1719 års voteringsreform», Hjärne: A. a. s. 156.

⁴ Hjärne: A. a. s. 172.

⁵ E. Hildebrand: Svenska statsförfattningens historiska utveckling, s. 447.

icke nog med att ständerna medelst lagar och förordningar sökte bestämma befordringsgrunder och dylikt. De företogo sig att i detalj granska redan gjorda utnämningar och upprättade förslag, de började till och med att hos K. Maj:t förordna vissa personer till befordran i allmänhet eller till erhållande av vissa ämbeten. I stor utsträckning var det riksdagsförtjänster, som på det sättet belönades; meriter vunna i deputationerna voro betydelsefulla hjälpmedel att komma fram på ämbetsmannabanan. Det var i själva verket en icke ringa del av rikets ämbeten och tjänster, som i realiteten tillsattes på riksdagarna. Häri ligger i viss mån förklaringen till den förbittring, med vilken partierna på riksdagarna bekämpade varandra. Striden gällde icke endast grundsatser, den gällde för många vad som 1723 på riddarhuset nämndes »det endaste medlet att sig den knappa brödfödan kunna förtjäna»¹.

Det var emellertid icke endast befordringsfrågor, som intresserade de många ämbetsmännen på riksdagarna. De ville ta del även av andra förvaltningsärenden. De voro visserligen måna om att ingenting ändra i den byråkratiska organisationen, sedan de »skadliga» nyheterna från Carl XII:s tid väl voro undanröjda. Men inblandningen i förvaltningens göromål gick dock så långt, att »det kunde sägas, att om ständerna årligen sammanträdde, ämbetsverken gärna kunde upphöra med sin verksamhet»². Administrationens trådar flyttades in i riksdagsutskotten, riksdagen kom i allt större utsträckning att fungera som »ett månggrenigt ämbetsverk»³. Men ständerna voro ju »maktägande» och »principaler» för övriga statsorgan, och därför ansågs det fullt i sin ordning, att ständerna vidtogo erforderliga rättelser i sina ombuds åtgärder. Trots att ständerna hade kontroll över rådets sammansättning och där insatte sina egna förtroendemän, voro de icke benägna att åt rådet överlämna avgörandet i sådana

¹ C. G. Malmström: Om ämbetsmännens ställning till riksdagen under frihetstiden, Smärre skrifter, s. 186, 200 ff.

² Hildebrand: A. a. s. 453.

³ Malmström: A. a. s. 183.

frågor, som kunde avgöras av dem själva. Så kom ständerna att genom generella föreskrifter eller genom konkreta beslut gripa in på alla statslivets områden. Ständernas mening blev utslagsgivande såväl i fråga om lagstiftning och beskattning som i fråga om statshushållning och utrikespolitik. Med riksdagens vidgade arbetsuppgifter följde en allt rikare utveckling av dess arbetsformer. Intet annat land i det samtida Europa torde kunnat uppvisa ett motstycke till den frihetstida riksdagens formrikiedom.

Frihetstidens ständervälde prisades av sin samtid som »det sälla regeringssättet». Det har förblivit obesträtt även av eftervärlden, att ständerväldet vannlade sig om vetenskapens, konstens och det ekonomiska livets förkovran. Men den samhällsgrupp, som mer än någon annan hade anledning att prisa regeringssättets sällhet, var byråkratien. Frihetstiden, i synnerhet hattpartiets tid, var byråkratiens glansperiod i vår historia. Åt detta förhållande har den frihetstida riksdagens hävdade teknare ägnat ringa uppmärksamhet. Snarare har Lagerroth sökt spåra tecken, som tyda på en antibyråkratisk inriktning¹. Huvudtesen, bekant från gradualavhandlingen, finnes sammanfattad i dessa ord: »Den parlamentariska principen var den dominerande inom frihetstidens författning och verkade i grunden förstörande på den byråkratiska, mera ju längre tiden led»². Denna Lagerroths huvudsynpunkt kan och bör kompletteras. Den ger frihetstidens författningshistoria väsentligen blott ur formalrättslig aspekt. Men för att få en konkret bild av ständerväldet torde även en annan, en realpolitisk synvinkel vara av nöden. Det gäller att fixera även de klassintressen, som i främsta rummet buro upp och betjänade sig av det parlamentariska systemet. Dessa intressen voro till övervägande del byråkratiens. Ämbetsmännen nöjde sig icke längre med att såsom under den karolinska tiden fylla sina plikter i förvaltningen och för dennas bestånd och sin egen utkomst sätta sin lit till K. Maj:t. De hade, sedan deras förtroende svikits, åter

¹ Se speciellt a. a. I, s. 101 ff.

² A. a. II, s. 189.

börjat göra sin stämman hörd på riksdagen och såsom »allena maktägande ständer» tagit byråkratien och dess sak under sitt eget beskydd. Så uppstod en regim, vars form obestridligen var parlamentarisk men vars politiska karaktär väsentligen bestämdes av byråkratien och dess klassintressen.

9.

På ämbetsmannabanan, som bjöd både socialt anseende och ekonomisk trygghet, trängdes medlemmar från nästan alla stånd. Alltjämt intog adeln en privilegierad ställning. Redan vid mitten av 1600-talet hade emellertid dess företrädesrätt till ämbeten blivit häftigt bekämpad av de ofrälse stånden. Vid frihetstidens början hade striden stått hårdare än någonsin, ty den hade då kommit att gälla »den knappa brödfödan», sedan den stora godsreduktionen gjort adeln mer än förr beroende av statstjänsten. Striden slöt med en kompromiss. Enligt 1720 års regeringsform skulle vid tillsättningen av tjänster avseende »förmäligast» fästas vid skicklighet och förtjänst; i adelsprivilegierna av 1723 lyckades emellertid adeln få de högre ämbetena sig förbehållna¹. Efter hand vunno de ofrälse ett ganska vidsträckt utrymme inom förvaltningen. De beräknades vid frihetstidens slut ha innehåft mer än hälften av alla statstjänster².

Under frihetstidens sista år flammade den sociala striden åter upp. De ofrälse gjorde en förnyad framstöt för privilegieutjämning. De krävde ett uttalande i Gustaf III:s konungaförsäkran, att vid tjänstetillsättningar hänsyn »endast» skulle tagas till skicklighet och förtjänst. Bakom kravet på likställighet vid befordringar skymtade fullständig jämlikhet som det slutliga målet. Efter ett halvt års tvister

¹ Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar, utg. gen. A. Brusewitz, s. 39, 108; jmf. W. Enblom: Privilegiestriderna vid frihetstidens början 1719—1723, s. 51 ff., 120, 162 ff.

² N. Herlitz: Grunddragen av det svenska statsskickets historia, s. 171.

lyckades de ofrälse genomdriva sitt krav; Gustaf III:s konungaförsäkran erhöll den önskade lydelsen.

Det demokratiska anloppet mot adelns bördsföreträden kom allvarlig oro åstad. Då det icke på parlamentarisk väg stod att hejda, förlorade de angripna sin sympati för det parlamentariska systemet. Grupper inom adeln blevo böjda att offra riksdagens maktställning för att trygga sin privilegierade ställning inom byråkratien. Ur detta läge framgick 1772 års revolution.

Ledaren av revolutionen, Gustaf III själv, torde närmast ha känt dragning till den upplysta despotien. Men i sin praktiska politik måste han taga hänsyn till dem, som varit hans stöd vid statsvälvningen, och därför blev den nya grundlagen väsentligen en kompromiss. Programmet att återgå till det regeringssätt, som varit rådande före 1680, syntes löftesrikt både ur konungens och adelns synpunkt. Det lovade konungen en formellt obestämd men reellt vidsträckt maktutövning, samtidigt som det ställde adeln inför högst reaktionära utsikter.

För riksdagen innebar 1772 års regeringsform en betydande maktförlust. Den förlorade allt inflytande på riksstyrelsen; råd och ämbetsverk voro ansvariga endast inför konungen. Samstämmighet mellan konung och riksdag var visserligen erforderlig vid stiftandet av »ny lag». Men innebörden av detta begrepp var icke fixerad. Den betydelsefulla förordningsmakten ansågs tvivelsutan förbehållen konungen. Den betydelsefulla lagförklaringsrätten likaså. Fasta konstitutionella gränser inom lagstiftningen i vidaste mening funnos emellertid icke uppdragna. Här låg fältet fritt för ett växande kungligt inflytande. Statsregleringen skulle icke formellt men väl reellt komma att tillhöra konungen. På ett hemligt utskott skulle konungen kunna överflytta väsentliga delar av ständernas beslutsrätt. Av konungen ensam berodde slutligen ständernas sammankallande.

Det var ett högt pris, som adeln måste betala för skyddet av sina privilegier. Men den vann sitt syfte, den fick behålla sin gynnade ställning inom byråkratien och därmed

en av sina bästa inkomstkällor. I den nya grundlagen förklarades skicklighet och förtjänst vara enda befodringsgrunden utan avseende på gunst eller födsel, »då de ej med skicklighet förknippade finnas» — ett tillägg, som gjorde förbehåll för bördens rätt och lät frihetstidens förhållanden bestå orubbade. Även i övrigt blevo adelsbyråkratins intressen väl tillgodosedda. De gamla förvaltningsformerna blevo sålunda konserverade i den nya grundlagen, och principen om ämbetsmännens oavsättlighet blev icke ifrågasatt. Då 1696 års riksstat var i grundlagen fastställd som normalstat, var även ämbetsmännens ekonomiska oberoende tryggt. Visserligen hade byråkratien icke längre samma möjlighet som förr att med riksdagen som maktinstrument spela den utslagsgivande rollen i statslivet. Men den ägde kvar sitt inflytande bland ständerna, och den ägde ett ganska betydande mått av självständighet gentemot kungamakten. Vid sidan av konungen var byråkratien otvivelaktigt den främsta faktorn i det politiska livet ¹.

Adelsbyråkratins glädje över den reaktionära revolten grumlades emellertid ganska snart. Den kungliga politiken gav den ständigt nya anledningar till missnöje. Gustaf III:s veneration för bördens fick bland annat till följd, att den unga bördadeln vid befodrings gynnades på ämbetsadelns bekostnad. Den lagstadgade kollegieorganisationen, hörnstenen i den svenska förvaltningsbyggnaden, sökte kungen kringgå genom att inrätta tillfälliga kommissioner och beredningar. Av dessa och andra skäl spred sig efter hand ett missnöje inom adelsbyråkratien, vilket på riksdagarna formade sig till en öppen och målmedveten opposition. I allt vidare kretsar gick talet om en ny frihetens tid. Gustaf III:s regeringssystem var allvarligt hotat.

¹ I G. Landbergs del av riksdagshistorien (Sveriges Riksdag I: 7, Den svenska riksdagen under den gustavianska tiden) har adelsbyråkratins vinst av revolutionen blivit ganska förbisedd. Av hans framställning får man snarast intrycket, att byråkratien i dess helhet uteslutande förlorade på omvälvningen; se a. a. s. 41, 77. — Över huvud synes historieskrivningen ha alltför litet betonat den sociala innebörden i 1772 års revolution.

För att trygga sitt verk tillgrep kungen det beprövade medlet att genom en aktiv utrikespolitik dämpa det inre missnöjet. Medlet ledde icke till det åsyftade målet. De snabba segrarna uteblevo, Anjalamyteriet utbröt, kraven på en författningsrevision i frihetstida riktning förnyades. Händelserna togo en vändning, som tvingade konungen att föra författningsproblemet fram till ett resolut avgörande. Mot adelsbyråkratiens konstitutionella krav ämnade konungen spela ut de ofräsers sociala missnöje. På den riksdag, som adelsoppositionen krävt för en frihetstida restauration, skulle de ofrälse vinnas med löften om privilegieutjämning. Med deras understöd skulle sedan en förenings- och säkerhetsakt genomdrivas, som till grunden bröte ned riksdagens makt. Formellt skulle denna statshandling endast ha karaktär av »lagförklaring»¹ — ett motstycke alltså till de ständeruttalanden, som konsoliderat det karolinska enväldet. Men i realiteten skulle den medföra djupgående förändringar. I de beskattningsfrågor, där riksdagen icke »behövdes», skulle den ersättas av en fåtalig församling, som leddes av konungen personligen, som saknade initiativrätt och från vilken den yngre — oppositionella — adelsbyråkratien vore utesluten. Riksdagens existens i sin dittillsvarande form syntes stå på spel.

Genomdrivandet av förenings- och säkerhetsakten krävde en ny statskupp, den kanske mest revolutionära i riksdagens historia. »Provokation, hot, våldsåtgärder och köpslagen» markerade vägen till den gustavianska diktaturens fullkomning. Den makt, som stod riksdagen åter efter 1772 års nedskärning, raserades nästan till grunden. Planen på ett slags utskottsmöte som riksdagens ersättare lät Gustaf III visserligen överkorsa. Men den punkt i säkerhetsakten, som behandlade folkets beskattningsrätt, var så formulerad, att konungen ägde möjlighet att gå riksdagen förbi och i dess ställe begagna någon form av det lätthanterliga utskottsmötet. Den kungliga ledningen av lagstiftningen fastslogs genom

¹ Landberg: A. a. s. 92.

stadgandet, att inga andra ämnen finge vid riksdagarna förekomma än de, som konungen själv proponerade.

Dessa begränsningar av riksdagens makt voro i och för sig ytterst betydelsefulla. Men de voro icke till fyllest för att förstumma all opposition. Gustaf III fann emellertid ett medel även härför. Han lät underminera adelsbyråkratins oppositionsställning på riksdagen genom att beröva den dess självständighet inom förvaltningen. I förenings- och säkerhetsakten lät konungen tillerkänna sig rätt att »förordna efter dess höga gottfinnande om alla rikets ämbeten»; satsen underströks genom tillägget, att »riksvårdande ärenden skötas på sätt konungen nyttigast synes». Med dessa rättssatser ämnade Gustaf III betvinga allt motstånd. Han behövde icke längre respektera den hävdvunna förvaltningsorganisationen, han hade fått helt fria händer gentemot ämbetsverken. Med vissa uttryckliga förbehåll i en efterskrift till säkerhetsakten innebar stadgandet ett hot även mot ämbetsmännens principiella oavsättlighet. Konungen skulle hädanefter ha möjlighet att efter behag till- och avsätta åtskilliga av rikets ämbetsmän. Adelsbyråkratins självständighet var fullständigt undergrävd, den skulle hädanefter »ständigt sväva mellan hopp och fruktan»¹. Genom förenings- och säkerhetsakten hade Gustaf III fått sina främsta motståndare bland rikens ständer och därmed hela riksdagen helt i sin hand.

Gustaf III förstod att behålla sitt vunna övertag över byråkratien. Efter statskuppen 1789 gingo oupphörligt rykten, som talade om nya omvälvningar inom förvaltningen

¹ Ridd. o. adelsn. prot. 1789, s. 391. Jmfr Lagerroth: Konung och adel, s. 91 ff. Uttryck för ämbetsmannavärldens reaktion finner man såväl i Jacob von Engeströms som i von Asps författningsprojekt; se Stavenow: Jacob von Engeströms förslag till regeringsform etc., Historiska studier tillägn. H. Hjärne, s. 463 ff.; Densamme: Bidrag till den gustavianska tidens författningshistoria, II, s. 33, 36 ff. — Det kan i detta sammanhang erinras om att adelsn. företrädesrätt till högre ämbeten i princip kvarstod även efter 1789; den nyinrättade högsta domstolen skulle emellertid bestå av till hälften frälse, till hälften ofrälse ledamöter. Den andra hörnpelaren i adelsn. privilegierade ställning, dess rätt att besitta frälsegods, blev däremot nu delvis raserad.

och som höllo ämbetsmannavärlden i nervös spänning¹. Kollegieorganisationen blev ju också delvis upplöst, nya ämbeten inrättades och försvunno. Gustaf III tog emellertid ännu ett steg för att förstumma all opposition. Han förlade 1792 års riksdag till Gävle för att hålla förhandlingarna obesmittade av de byråkratiska oppositionshärdarna i Stockholm. Han lät till och med utfärda en förordning, att alla civila och militära tjänstemän, som ej voro huvudmän, skulle utverka särskilt tillstånd hos konungen för att få resa till riksdagen; de högre tjänstemännen i Stockholm skulle begära tillstånd, även om de voro capita². Och för att allt framgent bli adelsoppositionen kvitt tog Gustaf III på nytt upp tanken på en representationsförändring. Hans mål var att ersätta ståndsriksdagen med en tvåkammarrepresentation, från vilken alla ämbetsmän voro helt uteslutna³.

Den gustavianska riksdagens senare öden fingo väsentligen sin prägel av konflikten mellan kungamakt och adelsbyråkrati. Motsättningen var oförsonlig, den nådde en viss avspänning först efter kungamordet. Frukten för en ny kunglig maktutvidgning eller en ny privilegieutjämning tvang den äldre adelsbyråkratien på riksdagen 1800 till moderation och resignation.

10.

Erfarenheterna från de sista gustavianska riksdagarna föranledde en nyorientering i adelsoppositionens politik.

Gustaf III hade vunnit sitt mål, den odelade makten, genom att alliera sig med de ofrälse stånden och försätta flertalet av det främsta ståndets medlemmar i starkt beroende av regeringen. Redan den bekante oppositionsman-

¹ A. Forssell: Ministerier och kollegier, s. 95 ff.; E. Fahlbeck: Riksrättsinstitutet i 1809 års författning, s. 124.

² Landberg: A. a. s. 120, 208.

³ Brusewitz: Representationsfrågan vid 1809—10 års riksdag, s. 14 ff. Jmfr Landberg: A. a. s. 215 ff.

nen Jacob von Engeström fann härav anledning att taga hela ständsrepresentationen under omprövning¹. Han menade, att besuttenhet borde vara det främsta villkoret för representationsrätt och att riksdagsombuden borde bilda en enda församling. Principen om jordbesittning var en modeidé, framgången ur fysiokratismens läror. Men denna idé kom väl till pass för oppositionens politiska syften. Genom att representationsrätten bands vid jordbesittning skulle ämbetsmännen försvinna ur riksdagen och denna förvärva den nödiga självständigheten gentemot regeringen. Idén att förena ombuden till en enda församling har troligen rönt inflytande av den franska nationalförsamlingens berömda principuttalanden. Men med all sannolikhet har den också haft ett taktiskt syfte: att övervinna ståndens splittring och tillförsäkra adeln det avgörande inflytandet i riksdagen.

Tanken att ingjuta kraft i riksdagen genom en representationsreform visade sig framtidsdiger. Den togs om hand av den yngre adelsoppositionen, och då författningskrisen kom på våren 1809, blev representationsproblemet ett av de mest brännande. I den rika broschyrlitteraturen vid riksdagens början dominerade representationsfrågan till den grad, att det blivit ifrågasatt, om den före 1865 varit föremål för ett livligare offentligt debatterande än den var redan 1809². Flertalet förslagsställare anslöto sig till von Engeströms reformlinje. Man pläderade för enkammarssystem, och man pläderade för besuttenhet som villkor för representationsrätt³.

Vilka voro de motiv, som lågo bakom detta livliga intresse för en representationsreform? Motiven voro i huvudsak desamma, som inspirerat den äldre adelsoppositionens reformplaner. Vad den yngre adelsgenerationen åsyftade var visserligen icke att lägga grunden till ett nytt riksdagsvälde. Det gällde nu att finna en medelväg mellan »det framfarnas

¹ Stavenow: Jacob von Engeströms förslag till regeringsordning, Hist. studier etc., s. 467 ff.; Brusewitz: A. a. s. 18 ff.

² Brusewitz: A. a. s. 51.

³ Brusewitz: A. a. s. 56 ff.

fördärliga ytterligheter», och ledstjärnan blev Montesquieus maktfördelningsprincip. Riksdagen skulle sålunda åter komma i besittning av värdefulla befogenheter, som blivit mer eller mindre beskurna under den gustavianska regimen: ensamrätt till beskattning, kontroll över statsmedlens användning, lika andel i lagstiftningen med K. Maj:t, rätt att utkräva ansvar av konungens rådgivare, rätt att sammanträda å bestämda tider o. s. v. Men var riksdagen med sin dåvarande sammansättning i stånd att fylla denna betydelsefulla roll i ett konstitutionellt jämviktssystem? Grundlagsstiftarnas svar blev nekande. Erfarenheten från de tre senaste riksdagarna visade, att ståndsorganisationen underhöll en esprit de corps, som omöjliggjorde all varaktig samverkan. Om riksdagen skulle kunna bli »fast och stark till motstånd» även gentemot regeringen, om den på ett tillfredsställande sätt skulle kunna fungera i det montesquieuska jämviktssystemet, vore en representationsreform ett nödvändigt komplement till regeringsformen.

Men vid sidan av detta konstitutionella motiv var ett adligt klassintresse alltjämt verksamt. De män, som störtat den gustavianska regimen och nu hade ledningen vid grundläggandet av en ny, tillhörde nästan alla riddarhuset. Det gällde för dem att söka förebygga, att kungamakten än en gång förenade sig med de ofrälse och utestängde adeln från allt inflytande. Ett medel härför vore en representationsreform, som förband valrätt och valbarhet med jordbesittning. Därmed skulle de många beroende ofrälse ämbetsmännen, framför allt präster och magistratspersoner, tvingas lämna riksdagen och efterträdas av ett samhällselement, som stode friare gentemot K. Maj:t och som i upplysning och politiska strävanden stode den jordägande adeln nära. Med obruten front skulle riksdagen kunna möta regeringen, och ledningen av den så förstärkta andra statsmakten skulle helt naturligt tillfalla ridderskapet och adeln¹.

¹ Tankegången särskilt iögonenfallande hos A. G. Mörner, vilken be-tecknats som »riksdagens egentlige expert i frågor rörande representationen»; Bruswitz: A. a. s. 35 ff.

Det samhällselement, som agraradeln önskade införliva med representationen och göra till sin bundsförvant, var den förmögnare medelklassen. Det var brukspatroner, fastighetsägare i städerna och jordägande ståndspersoner på landet, vilka efter hand vunnit en social och ekonomisk betydelse, som icke stod de privilegierade ståndens efter. Till riksdagen 1809 inlämnades från dessa samhällsgrupper petitioner om riksdagsmannarätt. Deras utestängande från riksdagen var i grunden det bästa agitationsämnet för en representationsreform. I intet stånd var emellertid förståelsen för de orepresenterades önskningsar så livlig som på riddarhuset. Förståelsen torde delvis finna sin förklaring däri att vissa demokratiska principer från franska revolutionen alltjämt hyllades av den yngre adeln. Även en så moderat reformvän som G. von Schantz erkände i en broschyr, att franska revolutionen spritt »ett nytt och fullkomligare ljus» ifråga om sammansättningen av ett folks fullmäktige¹. Men bakom all den platoniska sympatien dolde sig ett politiskt bimotoiv. Det gällde för adeln att i de nya, förmögna och oberoende socialklasserna värva de stödtrupper, som kunde tänkas bli erforderliga vid framtida politiska maktstrider.

Den livliga reformdiskussionen ledde icke till positivt resultat. Tidsläget var icke gynnsamt för en grundlig utredning av problemet, och för att icke förhindra en genomgripande representationsförändring inom en nära framtid avstod man även från partiella reformer. Så blev den gamla ständsriksdagen provisoriskt flyttad över i det nya statskicket.

Då representationsfrågan uppsköts på obestämd framtid, var anledningen också att söka på ett annat håll, i bristande intresse från den adliga byråkratiens sida². Genom sitt stöd vid statskuppen hade ämbetsmännen gjort sig förtjänta av grundlagsstiftarnas uppmärksamhet. På en representationsreform hade ämbetsmännen intet att vinna men mycket att förlora. Den vinst, som de önskade skörda av omvälvningen, låg på ett annat område. Sedan den impopulära dynastien

¹ Hvilken statsförfattning är den bästa?, s. 23 ff.

² Jmfr N. Holmberg: Medelklassen och proletariatet, s. 110, 115 ff.

avlägsnats, gällde det att återvinna åt byråkratien den självständighet, som Gustaf III låtit rasera. Här kom emellertid ämbetsmannavärldens gamla program i viss motsättning till den härskande åskådningen. Enligt Montesquieus doktrin skulle statsmakterna äga full rörelsefrihet var och en inom sitt avgränsade område och regeringen alltså fritt och självständigt handhavas av den exekutiva maktens chef, konungen. Resultatet av denna konflikt mellan byråkatiens klassintresse och den härskande doktrinen blev en kompromiss. Ämbetsmännen återfingo i viss utsträckning sin självständighet genom att principen om deras oavsättlighet grundlagfästes. Däremot blev antalet avsättliga förtroendeämbetsmän väsentligt utvidgat trots byråkatiens protester i utskott och stånd, och över tillsättningen av alla ämbeten fick konungen oinskränkt frihet¹.

Oavsättligheten till trots tövade det icke länge, förrän regeringen åter hade ämbetsmännen på riksdagarna i sin hand. Men metoden var nu i viss mån en annan än under den gustavianska regimen. Det var mindre genom hot än genom lockelser som byråkratien åter gjordes beroende av kungamakten. Sin befordringsrätt begagnade regeringen i betydande utsträckning för att belöna tjänster i riksdagen eller för att vinna politiska anhängare, och den blev livligt uppmanad av den regeringsvänliga pressen att avlägsna förtroendeämbetsmän och undvika befordran av oavsättliga ämbetsmän, som vägrade regeringen sina röster². Effekten uteblev icke. Utan nämnvärt knot följde adelsbyråkratien parollen att »votera för uniformen». Det torde sannolikt alltid låta sig göra, klagade man på oppositionshåll, att på riddarhuset »organisera en pluralitetsmassa, vilken liksom

¹ 1809 års omvälvning var av övervägande konstitutionell och politisk natur. I motsats till franska revolutionen medförde den icke någon mera betydande social förändring. Dock bör erinras om att adelns gamla företrädesrätt till högre ämbeten nu efter starkt motstånd inskränktes till bestämnelserna, att halva antalet ledamöter i högsta domstolen och rikets allmänna ärenders beredning skulle vara frälsemän.

² G. Rexius: Det svenska tvåkammerssystemets tillkomst och karaktär, s. 13.

efter order marscherar upp för att avlämna sina listor och voteringsedlar»¹.

Så blev riddarhusets politiska ställning i grund förändrad under Carl XIV Johans regering. Dess gamla anseende för självständighet gick helt förlorat, det betraktades blott som en regeringens bulvan. Samtidigt inträdde en betydelsefull förändring i borgarståndet. På 1834 års riksdag togo de första fem bruksägarrepresentanterna säte i detta stånd. Deras antal var icke stort, det utgjorde endast en femtiofjärdedel av städernas borgare och magistratspersoner. Men de fastighetsvärden, de representerade, uppgingo till en tredjedel av hela borgarståndets i övrigt². Politiskt avgörande var emellertid, att dessa ombud för den framträngande bourgeoisien ställde sig i bestämd opposition mot regeringen. Då de från början fingo ett betydande inflytande inom borgarståndet, försköts oppositionens tyngdpunkt från riddarhuset till detta stånd.

Inom agraradeln hyste man ännu hopp om att återvinna den traditionella ledarställningen i riksdagen. Problemet från 1809 återuppstod i ny gestalt. Då hade det främst gällt att hindra det kungliga inflytandet över de ofrälse stånden genom att få de ofrälse ämbetsmännen avlägsnade från riksdagen. Nu hade det byråkratiska elementet även på riddarhuset visat sig mottagligt för kungliga påtryckningar. En förändring även av adelns representationssätt framstod nu såsom enda möjligheten »att återföra ståndets anseende till vad det fordom varit»³.

Den drivande kraften i de reformsträvanden, som åsyftade ständsriksdagens fall, förblev emellertid borgarståndet. Ständsriksdagen utdömdes, emedan den ansågs tekniskt otillfredsställande, organisatoriskt hindersam för en positiv och konsekvent politik. Man riktade sig vidare mot dess starka byråkratiska inslag, som gjorde riksdagen maktlös mot rege-

¹ Mimer 1830, s. 368.

² E. Fahlbeck: Ständsriksdagens sista skede, Sveriges Riksdag, I: 8, s. 458 ff.

³ v. Troil; Ridd. o. adelns prot. 1834, XIV, s. 327; jmf. Rexius: A. a. s. 81.

ringen och därigenom förhindrade den utveckling mot parlamentarism, som den liberala oppositionen åstundade. Men först och sist angreps ståndsriksdagen, emedan den icke längre var ett tillfredsställande uttryck för de sociala maktförhållandena i samhället. Genomgripande sociala förändringar hade ägt rum sedan den tid, då ståndsriksdagen började taga gestalt. Det från medeltiden ärvda ståndssamhället befann sig i upplösning. De två högre stånden hade förlorat mycket av sin forna ekonomiska och sociala makt. Nya samhällsgrupper hade vuxit fram, som icke alls eller blott i ringa mån förmådde göra sina intressen gällande vid de politiska avgörandena. I synnerhet krävde den allt mäktigare medelklassen att få en representation, som stode i rimlig proportion till dess sociala betydelse¹.

Så avskaffades omsider den svenska ståndsriksdagen, emedan den icke motsvarade samhällets nya sociala struktur.

¹ Med hänsyn till jubileumsverkets senare avdelning har Fahlbeck begränsat sin framställning av »ståndsriksdagens sista skede» till problem av i huvudsak teknisk art. I ett avslutande kapitel har emellertid förf. angivit huvuddragen av de konstitutionella och sociala förutsättningarna för representationsfrågan. Utan tvivel har detta kapitel blivit arbetets värdefullaste. Undersökningen har emellertid icke blivit så djupgående, att det icke ligger åtskillig sanning i förf:s blygsamma anmärkning: »Representationsfrågan saknar ännu sin . . . inställning i det stora sociala perspektivet». De följande orden förtjäna kursiveras: »Här ligger dock hela problemets kärnpunkt». A. a. s. 471.

Carl Arvid Hessler.