

Fredrik Lagerroth**1840 ÅRS DEPARTEMENTALREFORM****Karolinskt eller frihetstida ursprung?**

Om framsyntheten i den 1840 genomförda departementalreformen utgör dess varaktighet ett vittnesbörd. Den har nu bestått i mer än fem fjärdedels sekel vad dess principer beträffar. Tidigare försök att lösa det ifrågavarande problemet hade växlat i rask takt. Reformens förhistoria skola vi dock icke följa längre tillbaka än till Karl XII. Att vi stanna just inför honom beror på att han rätt allmänt anses ha föregripit 1840 års reform. 1713 års kansliordning skulle vara ett av exemplen på huruledes frihetstidens reaktionärer i kortsynthet eller på pin kiv fördröjt utvecklingen genom att göra om intet vad han bestämt.

1

Utgångsläget för Karl XII, när han femtonårig själv övertog regeringen, var en dualism mellan ett k. m:ts kansli, som hade att föredraga ärendena inför konungen och sedan sörja för beslutens expediering, och ett k. m:ts råd, med vilket konungen i enlighet med landslagens bud jämt och ständigt rådförde sig. 1680 års ständerförklaring och ty åtföljande titelförändring från riks- till kungligt råd har, såsom Sjödell har visat i "Konungamakt och högaristokrati" icke föranlett någon ändring av gammal praxis. Någon rivalitet mellan ett rådsvälde och ett sekreterareregemente sådan som den, vilken existerat under 1500-talet, existerade dock ej längre. A. B. Carlsson framhåller i "Den svenska centralförvaltningen", att de föredragande kanslitjänstemännen hade och utnyttjade möjligheten att tränga fram till platsen som konungens främsta rådgivare. Någon social klyfta mellan de båda slagen rådgivare fanns det ej, eftersom Karl XI frikostigt adlade ämbetsmännen, när de hunnit högre upp på rangskalan. Man har dock lov att tänka sig, det kansliets ämbetsmän längtade att se sin faktiska rådgivarställning legaliserad. Vittnesbörd föreligger i varje fall om att de önskade en reglering av arbetsuppgifterna sig emellan, så att var och en hade sitt "vissa departement". Den unge konungen kan knappast sägas ha överraskat med en reform, som närmast gick ut på att de båda statssekreterarna och kansliråden

— kombinationen var naturlig nog — Karl Piper och Thomas Polus utnämndes till statsråd med lika värdighet och förmåner som övriga kungliga råd och med behållande av chefskapet för sina dittills innehavda statssekreterareexpeditioner — man kunde önskat att benämningen departement tagits i bruk — den förre för inrikes, den senare för utrikesärenden. A. B. Carlsson varnar oss dock för att överdriva reformens betydelse genom att jämföra den med 1840 års departementalreform. Att den var av tillfällig art framgår redan av de utfärdade fullmakterna, vari förklaras, att av den kombination, vid vilken man lägger så stor vikt, ”icke något till consequence bör dragas”.

Att reformen i december 1697 efter myndighetsförklaringen i november samma år var ett steg i konstitutionell riktning finns det intet tvivel om. Den svaghet, som fadern i begynnelsen av sin regering visat att söka råd hos kansliets sekreterare och ej enbart av rådet hade sonen tagit fasta på och gjort odygden till en rättslig nödvändighet. I stort sett hade dock Karl XI:s regering haft en konstitutionell prägel. Karl XII:s kom att sakna sådan praktiskt taget helt och hållet.

Det första avsteget från Karl XI:s regeringsmetoder anteckna vi efter Sjödell (a.a. s. 332). Sedan Karl XII på hösten 1697 själv tillträtt regeringen upphörde, säger han, rådets befattning med utrikesärenden nästan helt. Tydligt har det fått åtnöjas med att fungera som högsta justitierevision. Därför framträder den unge kungen ännu icke såsom den fullfjädrade självhärskaren. Han låg länge i händerna på den likaledes unge men dock äldre hertigen av Holstein Gottorp, som var hans svåger, och det i den grad att man kan tala om en symbios. I den breda skildring, som Gustaf Jonasson i ”Karl XII och hans rådgivare 1697—1702” ger av de utrikespolitiska förvecklingarna vid sekelslutet, lägger man märke till att kanslikollegium som sådant, således ej blott de nya statsråden, jämt får göra sin stämma hörd, rådet som sådant aldrig. Betecknande nog kan Jonasson säga, att de i den holstein-gottorpska frågan förhandlande parterna icke voro som sig bort konungen med kanslikollegiet å ena sidan och hertigen å den andra utan å ena sidan konungen och hertigen, å den andra kanslikollegium. Intet fick avgöras utan hertigens hörande och godkännande, och vad hertigen föreslog vann konungens gillande. Det får sägas hedra kanslikollegiet vars chef Bengt Oxenstierna tillika tillhörde rådet, att det sätter sig på tvären, vad i sin ordning ledde till ej blott att kungen minskade dess makt utan också att han mot dess chef spelade ut den mest betydande av dess ledamöter, den nyss från statssekreterare till statsråd avancerade Piper, under vars expedition utrikesärendena hörde.

När det gällde ordnandet av Sveriges regering för den tid Karl XII komme att vistas i främmande land för utförandet av det krig, som dess grannstater påtvingat det, kan Karl XII förmodas ha följt mönster, som givits honom av en av de minst gloriösa av hans företrädare, Sigismund. De ärenden, som han

icke förbehåller sig själv att avgöra, anförtros icke åt rådet, såsom sed varit sedan Gustaf Adolfs tid, utan utportioneras på de skilda stadigvarande ämbetsverken eller tillfälliga kommissioner. Sigismund hade med synnerligen oblida ögon sett på sin farbror i spetsen för rikets råd i maktens centrum. De ärenden, som Karl XII ansett vara så viktiga att de krävde kunglig resolution och de kunde vara bagatellartade nog, lät han sig föredragas av tvenne sekreterare, som komma en att tänka på de svenska sekreterare, som biträtt Sigismund i Polen. Karl XII:s sekreterare voro dock ej av det obskyra slag som Sigismunds. Ämbetets anseende hade stigit under det sekel som gått. Som rådgivare och föredragande fungerade de två nya statsråden Piper och Polus, som båda adlats av Karl XI och båda hunnit avancera till grevar.

Då Polus inom kort dog, kom Karl XII att ända fram till katastrofen i Ukraina biträdas av en enda minister. Att denne var en statsman av rang hindrar icke att hela arrangemanget måste anses såsom för Sverige i hög grad förnedrande. Ett folks självstyrelse måste komma till uttryck även däruti att dess ärenden avgöras inom dess egna gränser. En i främmande land ambulerande regering förlorar känningen med folket. Och det måste anses som en grov förnekelse av Sveriges ställning som rättsstat att k. m:ts kansli var ett fältkansli, där ärendena ej avgjordes på bestämda konselj dagar utan allt för hand som "kanslivagnen" kom fram, lastad med både viktiga papper och lappri. Så gick det ej till i Karl XI:s fältkansli.

I längden kunde Sverige icke reda sig utan inhemsk regering. Under de yttre förhållandenas tryck framträdde rådet såsom en verklig interimregering. Detta rättsligt sett otillåtna tilltag rättfärdigade det genom att ett halvår efter nederlaget vid Poltava på indelningsväsendets grundvalar uppsätta en ny här, som över danskarna vann en seger vid Hälsingborg, som ställer alla Karl XII:s egna onyttiga segrar på främmande mark i skuggan. Stille kallar utrustningen av den nya hären för en "lysande bedrift". I Turkiet upprättade Karl XII en slags svensk filialstat. Som statssekreterare inträdde i stället för Piper, som blivit fången vid Poltava, von Müllern för utrikes ärenden och Pfeif för inrikes. Sverige hade två regeringar, som stannade i stridiga beslut, vad naturligtvis måste försvåra förhandlingar med främmande makter.

I denna situation har 1713 års kansliordning tillkommit. Vem som är författaren veta vi icke. Den kontrasignerades av Pfeif, som, säger Naumann i en uppsats om centralförvaltningen under Karl XII:s tid i minnesskriften 1918, närmast kommer i åtanke, då man söker dess upphovsman. Karl XII själv ägnar han i sådant sammanhang icke en tanke i motsats till Hjärne, som låter den emanera direkt från kungens "säng i Timurtasch" såsom något från tronen anbefallt. Troligt är icke att kungen tagit närmare del i arbetet. Enligt Stille i 1918 års festskrift (s. 396) befann han sig efter kalabaliken i en depressionsperiod. Troligt är ej heller, att kungen genom densamma velat taga parti för vare sig rådsvalde

eller sekreterarregerement. Han befann sig ju sedan länge i en garde ställning mot både råd och kansli. Några revolutionerande konsekvenser behövde förordningen ej få. Om Karl XII vid dess tillämpning visat samma égard för rådet som Karl XI under den från förmyndaretiden ärvda kansliordningen av 1661, hade den ej behövt få några absolutistiska påföljder.

Vid en översyn av kansliordningen, som är tryckt i Handlingar hörande till Konung Carl XII:s historia, märker man till en början en fördelning av kansliet på ett förvaltande kollegium och sex expeditioner. Ett länge känt klarhetsbehov är med tudelningen tillgodosett, men någon epokgörande reform kan den ej kallas.

Fördelningen av föredragning och expediering på flera expeditioner är ej heller något påfund från 1713. Pipers fall var ett unikt fall. Att expeditionerna skola vara just sex är också historiskt betingat. Att bland dem revisionsexpeditionen intar en särställning förvånar icke heller och ej heller att den fått en kollegial organisation. Att dess chef benämnes högsta ombudsman, är en nyhet men i mycket påminner han om riksdrotsen från Karl XI:s minderårighetstid. Han har nämligen enligt §§ 7 och 42 en generell uppsikt över rikets förvaltning med skyldighet att vid vissa tillfällen föra talan emot dem, som förbryta sig i höga mål. Dylika s.k. högsta ombudsförrättningar åtskiljas bestämt från justitieförrättningar, som avse så väl lags stiftande som rätts skipande både vid civil- och krigsväsendet. När det gäller civilväsendet, bitrådes högste ombudsmannen av tvenne sekreterare.

Sekreterarnas (revisionssekreterarnas) förrättning är enligt § 44 att föredraga alla civilärenden, som inkomma till k. m:ts högsta revision — termen förutsätter, att revisionsexpeditionen benämnes nedre justitierevisionen, en term som ännu dock ej kommit i bruk — ”antingen i rådet eller ock uti k. m:ts kammare allt efter sakernas beskaffenhet eller som det kan bliva anbefallt”.

De fem återstående expeditionerna kallas statsexpeditioner. Man kunde väntat, att de skulle stå under ledning av statssekreterare. Så är emellertid ej fallet. Statssekreterare förekomma fortfarande, men de äro bitråden och vikarier för de verkliga cheferna, som kallas ombudsråd, oegentligt nog, då de icke såsom kansliråden äro medlemmar av vare sig kanslikollegiet eller något annat råd. Av dessa ha tre att beställa med inrikes ärenden, närmare bestämt var och en för sig med krigs-, kammar- och handelsärenden och två var för sig med utrikesärenden, som fördelas mellan en första utrikesexpedition för vissa uppräknade länder och en tysk expedition för andra likaledes namngivna länder. Namnet å den andra expeditionen är således missvisande. Fördelningen är på så sätt historiskt betingad att statsärendena ju redan i Bender uppdelats på två föredragande, Pfeif för inrikes ärenden och von Müllern för utrikes. Den förre får nu två kolleger, den senare en. Ombudsråden vid inrikes expeditionerna tillkommer enligt § 47 att inför k. m:t föredraga sina resp. ärenden samt sedan utfärda

och kontrasignera vad som beslutats. Det var ju statssekreterarnas uppgift av begynnelsen. Därtill stadgas emellertid nu att om vid en eller annan sak något betänkande av ett kollegium eller av en landshövding erfordras, innan saken föredrages för k. m:t, den förvisas till vederbörande för utlåtande. Ombudsråden ha emellertid också att svara för de kungliga beslutens laglighet, så till vida som de åläggas skyldighet att tillse och påminna — tydligen konungen — att intet utfärdas, som strider mot förordningar, som tidigare emanerat från k. m:t. Vi erinras därvid om Karl XI:s bekanta skrivelser till sina ämbetsmän att se upp med eventuella motsägelser i förordningsarbetet, då han själv omöjligen kunde ha i minnet alla bestämmelser, som han träffat. En viss kollegialitet i fråga om inrikes ärenden skall iakttagas vid föredragningen så till vida som alla tre ombudsråden böra — man hade väntat sig ett mera imperativiskt ord — vara närvarande därvid. Sammanledes böra alla ombudsråden vara med, när förslaget till stat årligen upprättas och därvid göra sina påminnelser. Den passivitet, som de kungliga råden genomgående under Karl XII:s frånvaro utan hinder av 1680 års ständerförklaring vägrat iakttaga, förklaras nu tydligt icke anstå ombudsråden. Dem tillerkännes emellertid också en rätt, som statssekreterarna aldrig de jure innehåft, även om de väl ofta de facto tagit sig en sådan, nämligen initiativrätt. Detta håller jag för att vara förordningens lyckligaste bestämmelse. Det heter, att ombudsråden måste vara betänkta på allehanda nyttiga förslag, som kunna vara k. m:t till tjänst och riket till nytta, vad sedan exemplifieras för varje expedition för sig.

Enligt § 48 ha också ombudsråden vid utrikesexpeditionerna föredragning och expediering av sina resp. ärenden sig ålagda. Och också de ha fått initiativrätt sig tillerkänd. När det gäller särskild utredning av ett ärende, är det dock endast ett av ämbetsverken, som kan komma ifråga att höras, nämligen kansli-kollegium. Då man emellertid har detta tillgängligt så att säga hemma i huset, äger ingen remiss rum utan infinner sig vederbörande ombudsråd i kollegiet och låter för sig uppläsa de inkomna postbrev, som vållat bryderi, antecknar kollegiets påminnelser och föredrager sedan ärendet inför k. m:t uti närvaro av kanslipresidenten och de båda kungliga kansliråden eller för k. m:t allena alltefter som sakerna och tillfället sådant kunna erfordra. Understundom kan föredragningen ske i närvaro av hela rådet "när så befallt varder". Vid varje föredragning böra båda utrikes ombudsråden vara närvarande. Sammaledes böra de vara tillstädes, när generalstatsförslaget föreligger, då ju som vi sett även inrikes ombudsråden böra infinna sig. Kravet uppmjukas dock för utrikes ombudsrådets vidkommande med ett "åtminstone så länge statens utrikes sänningebud igenomses".

I alla nu angivna fall utmyнна ombudsrådets åtgöranden i ett konungens beslut. I vissa fall uppträda de däremot utåt på egen hand. När uppå främmande sändebuds memorial skriftligt svar meddelas, så utfärdas det enligt § 17 av

vederbörande ombudsråd antingen genom brev i hans eget namn eller genom en öppen resolution, som "undertryckes" med mindre sigillet och "underskrives ad mandatum". Motsvarande bestämmelser gälla för krigs- och handelsärenden.

Också när det gäller tillsättandet av underordnade poster inom kansliet är viss självständighet tillerkänd ombudsråden liksom andra högre funktionärer. Där om är stadgat redan i § 1. Konungen förbehåller sig själv att på egen hand utnämna och med fullmakt förse kanslipresident, hovkansler, kansliråd, högste ombudsman och ombudsråd, men när det gäller övriga sysslor har närmast överordnade myndighet förslagsrätt och ibland utnämningrätt.

Vid en återblick på denna redogörelse för den nya kansliordningen frapperas man av att det avgörande steget till legalisering av sekreterarregementet icke har tagits. Ombudsråden, som axlat de forna statssekreterarnas mantlar, ha icke gjorts till ledamöter av rådet. I det fallet kom Karl XII närmare 1840 års departementalreform 1697. Genom sin initiativrätt få de dock anses ha erhållit en ställning som ministrar. För så vitt man kan räkna med att deras tillstyrkanden följas av en monark, som icke äger deras sakkunskap, bör man kunna tala om ministerstyrelse, men då allt ministeriellt ansvar saknas, en ministerstyrelse av det slag, som Adolf Hedin betecknat som det sämsta av alla styrelsesätt. Att ombudsråden berättigats befullmäktiga statssekreterare kan också sägas ge fog för Hjärnes påstående att de äro enväldiga var och en över sina underordnade. Enväldet kunde möjligen anses mildrat genom den hänsyn till kollegialprincipen som på så sätt tagas att ombudsråden allt som oftast uppträda i kompanjonskap med sina kolleger. Gemensamma konseljer av ombudsråden kunna också, säger Arne Munthe i "K. M:ts kanslis historia" (I, s. 179), konstateras i en del fall. Mer skulle ur konstitutionell synpunkt betyda, om föredragning skedde i rådet eller i närvaro åtminstone av de kungliga råd som tillhöra kanslikollegium.

Denna princip är dock ej genomförd. Rådet nämnes ej alls, när det gäller föredragning av inrikes ärenden, och tvingande är kravet på dess närvaro icke ens när det gäller revisionsärenden, som annars enväldskonungen gärna förunnat det att avgöra. Det anges två alternativ: råd och k. m:ts kammare, vad ju motsvarar den frihetstida dualismen mellan riksråd och kabinet. Hänsyn till kollegiernas sakkunskap skall visserligen tas genom att de få frågor remitterade till sig för utredning, men obligatoriskt är icke kravet på deras hörande. Om kungen så vill, kan han jämlikt § 48 utan att kanslikollegium höres, avgöra ett ärende, på vad verkligen må kallas "enskild föredragning". Riktigt karakteriserar Hjärne i Svensk Tidskrift 1875 Karl XII:s kansliordning, då han säger, att genom den i stället för det gamla kollegiala arbetssättet "sattes en mekanisk arbetsfördelning, som avspetsades i en enskild föredragning inför konungen allena genom allena rådande expeditionschefer eller ombudsråd, var och en i sin stad enväldiga över sina underordnade medhjälpare".

Stille säger i sitt festtal i Lunds universitets aula 1918 (K. F. Å. 1919), att

den reform, som kansliordningen innebar, liksom andra av Karl XII:s nyheter på förvaltningens område ”omstörtades av det system, som trädde i kraft efter hans död” och detta därför att det ej passade ”de rikets maktägande klasser, som togo makten efter honom”. Naumann har dock i nämnda minnesskrift 1918 framhållit, att så åtminstone i en viktig punkt icke är förhållandet. Högste ombudsmannen har fått en direkt arvtagare i justitiekanslern, en ämbetsman, som under detta namn först förekommer i RF 1720 § 23. En närmare granskning av 1720 års RF — det var ju den, som blev gällande tidevarvet ut — visar ock, att likheterna med Karl XII:s kansliordning ej inskränka sig till detta institut. Enligt RF §§ 28 är fortfarande ett riksråd president i det kollegium, som är rikets kansli. Som bisittare räknas dock icke blott presidentens närmaste man rikskanslirådet utan också statssekreterarna, medan de mot de senare svarande ombudsråden ej räknades som kollegieledamöter. Till kollegiets förvaltande uppgifter höra fortfarande utrikes ärenden oavsett att också många andra bestämt uppräknade ärenden enligt nämnda § höra in under dess domvärjo. Så distinkt som i 1713 års kansliordning ha icke i regeringsformen från de sakliga uppgifterna skilts de, som blott avse föredragning och expediering av ärenden av vad slag som helst. I kansliordningen av 1720 är dock gränsen dem emellan tydligt dragen.¹ Och i båda dessa aktstycken anges också bestämt vilka ärenden, som tillhöra den ena expeditionen och vilka den andra. Dock ha deras antal inskränkts till fyra, nämligen revisionsexpeditionen, vars sekreterare i kansliordningen få sina åligganden angivna i närmaste överensstämmelse med föreskrifterna i Karl XII:s kansliordning, och tre vad man må kalla statsexpeditioner för resp. utrikes-, krigs- och övriga inländska angelägenheter. Deras chefer kallas åter statssekreterare. Den enligt Munthes mening viktigaste nya principen i 1713 års kansliordning, den om de saklig byråindelning, har alltså, säger denne a. a. s. 182, räddats över i det nya statsskicket. En jämförelse mellan dess sekreterare och 1713 års ombudsråd är tacknämlig och skall här prövas.

Något initiativ sakligt sett äro statssekreterarna icke i besittning av. Men den uppgift, ombudsråden hade att övervaka att förordningar, som skulle av dem expedieras, läto sig infogas i redan gällande rättsbestånd har för statssekreterarna skärpts på ett sådant sätt, att dessa förut relativt undanskjutna ämbetsmän blivit hörnstenar i författningen. Det är nämligen dem det särskilt åvilar att efterse, att det reserverat, som frihetstidens statsskick beviljat det personliga kungadömet, ej spränger sina gränser. Det ansvar, de stånda såsom föredragande och expedierande, tävlar i betydelse med riksrådets ansvar för avgivna råd. Den åstundan efter självhärskardöme, som Karl XII skulle uppenbarat i sin kansliordning, ha frihetstidens grundlagstiftare på så sätt tillmötesgått att RF

¹ *Styffe*, Samling av instruktioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finland 1856, s. 390 ff.

§ 20 medger, att en rad noga preciserade ärenden av mindre vikt må ”vid lägliga stunder och på den tid k. m:t själv därtill utnämner k. m:t till dess särskilde nådigste avgörande föredragas”, dock i närvaro av två riksråd. 1713 års kansliordning hade, när det gällde alternativen råd eller k. m:ts kammare, använt uttrycken ”efter sakernas beskaffenhet” eller ”som det kan bliva anbefallt”. För att nu icke sådana ärenden, som med stöd av ett uttryck i 1720 års konungaförsäkran § 8 kommo att kallas för kabinettsärenden, komme att expandera med ”suveränitetens införande” som påföljd, tillropas statssekreteraren ett irriterat ”giv akt”. Skulle någon statssekreterare hos k. m:t allena föredraga och utfärda vad som med råds råde bort avgöras, skall han, heter det i RF § 28, efter rannsaking och laga dom utur dess tjänst sättas och efter brottet behörigen avstraffas, och skall för densamma ingen giltig ursäkt vara att sådant blivit honom anbefallt. — 1713 års kansliordning har ju just ordet ”anbefallt” — emedan k. m:ts vilja aldrig är att något emot dess dyra försäkring samt emot regeringsformens innehåll skall utfärdas. Denna introduktion av vad man brukar kalla konstitutionalismens finaste mekanism — den kontrasignerande ministerns ansvarighet för den oansvarige monarkens beslut — ger även när, såsom här är fallet, ansvaret avser icke innehållet i utan lagligheten av beslutet. frihetstidens statssekreterare en viss ministeriell ställning lämpad att kompensera den brist, som frånvaron av sakligt initiativ innebär. Som ledamot av kansli-kollegium äger statssekreteraren i alla fall initiativrätt. Enligt kansliordningen av 1719 skall han nämligen icke blott tillse, att regeringsform, reglementen och privilegier respekteras och att expeditionerna överensstämna med protokollen utan också låta sig angeläget vara att där ge vid handen vad han kunde hava att påminna i det ena eller andra ärendet. Och kollegiet i sin ordning utövade initiativ genom de relationer det liksom andra ämbetsverk avgav till riksdagen jämlikt RF § 37 och RO § 13.

Särskilt starkt framträder 1719 års mäns beroende av vad den senkarolinska tiden lämnat efter sig av förnuftiga anordningar vid en jämförelse mellan 1719 och 1713 års kansliordningar. Man tänkte sig i rådet på nyåret 1719 en grundlig förändring av kansliväsendet och avfärdade 1713 års kansliordning med det överlägsna ordet: därur kunde uttagas ett och annat, som gott är. Det blev icke litet man lånade. Den nya kansliordningen visar sig i betydligt högre grad än man kunnat vänta av direktiven för dess utarbetande bygga på 1713 års kansliordning, säger Munthe (a.a. s. 182). Från Karl XII:s kansliordning ha hämtats en del allmänna ordnings- och förhållningsregler liksom så gott som alla instruktioner för de olika tjänstemännen — till största delen ha de övertagits alldeles ordagrant eller med en lätt omstilisering. Den särskilda instruktionen för justitiekanslern återgav ordagrant 1713 års instruktion för högste ombudsmannen.

Riksfädrens inställning till Karl XII var 1719 icke heller mera avog än att de

kunde föreslå, att de tre riksråd, som skulle vara presidentens bisittare i kansli-kollegiet — det är först i 1720 års RF, som antalet rikskansliråd inskränker sig till ett — skulle vara statssekreterare och hålla hand över att expeditionerna skedde efter rådslagen samt kontrassegnera det som k. m:t underskreve (RAP 1719, s. 30, 34, 37). 1697 års anordning bragtes ej på tal men får antagas ej ha varit bortglömd. Då förslaget avslogs skedde det i varje fall icke på pin kiv. Ständerna hade sina skäl att stå kvar ”på gamla foten”. Orimligt vore, menade en talare, att den skulle ha expedition, som hade votum. Man fruktade också, att vägen för undersåtarna att ingiva ansökningar genom det föreslagna arrange-manget skulle bli alltför svår. Därmed torde åsyftats vad som under Karl XI:s tid blivit praxis, nämligen att man vände sig till sekreterarna, som ju redan vid starten av denne konungs regering börjat resa på huvudena, för att genom dem omedelbart utverka kungliga resolutioner. Man menade tydligen, att statssekreterare skulle bli mer svårtillgängliga, om de bleve riksråd tillika. I 1719 års kansli-ordning bestämdes, att när någon hade ansökan att göra hos k. m:t och an-mälde sig hos statssekreterarna, dessa ”med all beskedlighet” utan hänsyn till stånd skulle genomläsa böneskriften och föredraga den på behörig ort eller, när vederbörande kollegier eller landshövdingars betänkanden behövde anlitas — vi erinra oss liknande bestämmelser i 1713 års kansliordning — förmedelst sin un-derskrift infordra dessa. Mitt eget slutomdöme om 1713 års kansliordning blir att den otvivelaktigt är ett förnämligt verk, präglad av klarhet, reda och över-skådlighet. Men icke av precision. Alltför ofta möta vi däri alternativ, som ej äro uttömmande. Och påbudena äro ej alltid verkliga imperativ. Den mest be-tydande nyhet den har att komma med är, såsom jag redan sagt, ombudsrådets initiativrätt.

2

Den av Karl XI på sistone omhuldade kollegialprincipen vann i och med fri-hetstidens ingång vidgad terräng. Kunglig majestäts beslut skall nämligen enligt RF § 15 även när konungen är myndig fattas i de kollegiala former, som iakt-tagits under de tre sista minorennitetsperioderna. Konungen innehar därvid lik-som änkedrottningen enligt 1660 års additament och 1693 års testamente två röster och utslagsröst och var och en av de femton rådsherrarna, som nu igen kallas riksens råd, en röst. Ansvarighetsprincipen sätter alltigenom sin prägel på statsskicket. I § 15 motiverades bestämmelsen att riksrådets majoritet och ej konungen bestämde ett besluts innehåll därmed att de förra men ej den senare stod till ansvar därför inför ständerna. Makt följer med ansvar. Formellt sätt är det dock för råd och ej för beslut, som de kunna ställas till ansvar.

I och med 1772 års RF kommer enrådighetsprincipen igen till heders vad Kungl. Maj:t beträffar. Dennes beslut äro Hans Maj:t konungens beslut. Han

äger, heter det i § 2, styra sitt rike, han och ingen annan. Enligt § 4 skall visserligen finnas ett riksråd. I otvetydiga ordalag säges dock ifrån, att det ej har något initiativ utan måste vänta att yttra sig, tills det tillfrågas. Det var icke längre ansvarigt inför ständerna för sina råd utan endast inför konungen, som det därmed frestades att icke reta genom tilltagsna råd.

Någon verklig roll kom rådet endast att spela, när det gällde ärenden, som nu handläggas av lagråd och högsta domstol. Gustaf III infann sig sällan däri utan rådförde sig istället, när det gällde politiskt betonade ärenden, med en för regeringsformen okänd konselj av skiftande sammansättning. Riksrådet fungerade i sådana stycken närmast som en beredning. Ofta kallades ingen av de officiella rådgivarna till sammanträdena. Sällan fördes däri några protokoll med påföljd att en konseljs ledamöter ej kunde hämta ledning av vad medlemmarna av en föregående konselj yttrat. Metoden ledde till anarki i rikets högsta förvaltning, men Gustaf III fruktade liksom före honom hans mönsterkonung Gustaf II Adolf att genom fastare förvaltningsformer binda sina egna händer och minska sin egen makt. Vad vi kalla ämbetsförvaltning fick dock bestå. De skilda rikskollegierna uppräknades lika sorgfälligt i 1772 års RF som i föregångarna av 1634, 1719 och 1720. Alla riksens höga ämbeten skulle jämlikt RF § 4 vara ledamöter av riksrådet, vad enligt 1720 års RF endast varit fallet med kanslipresidenten och rikskanslirådet. Kansliets expeditioner utökades med en expedition för handels- och finansärenden. Det konstitutionellt märkliga med denna var att den statssekreterare, som stod i spetsen för densamma, erhöi en obegränsad initiativrätt. Chefen för den nya expeditionen kom därmed att intaga en verkligt ministeriell position. Den nya kansliordningen av 1773 visste dock intet därom. Märkligt är att den bland skyldigheter, som åvila de fyra statssekreterarna, även uppräknar den, att hos Kungl. Maj:t göra erinringar, om något syntes dem stridande mot regeringsformen. Justitiekanslern upptogs icke i själva kollegiet men stod liksom förut i spetsen för nedre justitierevisionen och ägde närvara, då justitieärenden handlades så väl hos Kungl. Maj:t enskilt som i den division av rådet som kallades övre justitierevisionen. För utrikes-ärendens vidkommanden spolierades kollegialprincipen. Alla utrikesärenden skulle hädanefter handhavas av konungen personligen eller av kanslipresidenten.

Läsaren frapperas törhända av den ringa insats frihetstiden gjort, när det gäller lösningen av det problem, som här sysselsätter oss. Av Henrik A. Olsson, som ägnat detta en ingående framställning i sin avhandling *Ministerstyrelse och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1812—40*, beskylls också tidevarvet för att ha skruvat utvecklingen tillbaka. En ny fart skulle den först ha fått under Gustaf III. Detta skulle ha skett genom de brev, som Johan Liljencrantz, statssekreterare för den av Gustaf III favoriserade finansexpeditionen, i oktober 1785, augusti 1786 och november s.å. på sin herres begäran tillställt denne rö-

rande rikets förvaltning. Den riktning, vari denna utvecklats efter 1772 års statsvälkning, hade berett konungen besvikelse. Väl att märka blevo dock Liljencrantz' reformförslag utan verkan och detta därför att de icke läto förlika sig med Gustaf III:s personliga regemente utan tillhöra — jag griper till en antites, som förekommer i slutet av min doktorsavhandling och ofta missuppfattats — den gustavianska tiden endast såsom historisk epok men icke som rationell princip. Såsom sådan kan frihetstiden göra anspråk på dem. Den framställning av Liljencrantz' idéer, som jag nu står i begrepp att ge, skall ge syn för sägen. Mannen, som framställer dem, var icke någon ungdom utan hade framlevat fyra decennier av frihetstiden och därunder hunnit inhämta en grundlig lärdom av professorer i de vetenskaper, som äro för detta tidevarv mest karakteristiska, nationalekonomi och statistik, och hade med ekonomiskt understöd av de maktägande ständerna företagit studieresor till de länder, åt vilka mösspartiet och dessförinnan deras idealkonung Karl XI, velat orientera Sveriges politik, England och Holland. En mössa var han både till apparition och sinnelag. Kärvt och realistisk frågade han icke efter det sköna skenet, som karakteriserar Gustafs tidevarv. Hovfäbig var han minst av allt. Gustaf III aktade ju också den om återställandet av rikets myntväsen i normalt skick så högt förtjänte renegaten — han var född Westerman — mindre än en blåblodig gardesfänrik.

Jag har redan 1939 i en uppsats i Scandia lämnat ett referat av brev för brev. Här vill jag ge en systematisk framställning av Liljencrantz' uppfattning i dess totalbild och anser mig så kunna göra, då jag liksom Brusewitz och Henrik Olsson anser den ha förblivit densamma alla de tre breven igenom. Däremot delar jag Arne Forssells av nämnda auktorer ogillade uppfattning att breven icke blott ha ett förvaltningsrättsligt utan också ett författningsrättsligt syfte.

Det är svårt att förstå att någon kunnat förbise, att Liljencrantz från början till slut riktar en förintande kritik mot den gustavianska regimen som helhet. Till stor del sammanfaller den med den kritik, som adelsoppositionens ledare Axel von Fersen riktat mot densamma i sina memoarer. Till en början påtalar han det redan av mig angivna faktum, att kungen nonchalerar det legala rådet och håller sig till improviserade konseljer för att sedan övergå till statssekreterarna. Dessa sakna med undantag för Liljencrantz själv kontakt med de politiska realiteterna och fungera endast såsom "konungens högsta skrivare". Man skulle nu väntat, att Liljencrantz föreslagit att man gör undantaget till regel och liksom Karl XII 1713 tillerkänner alla statssekreterarna rätt till initiativ. Men i stället får man vara med om att Gustaf III:s finansminister knyter an till den ordning, som var rådande under "förra regeringssättet", dvs. den av kungen avskydda frihetstiden. Han medger visserligen, att statssekreterarna ej haft bättre ställning före 1772 än efter. Men deras inferiora position betydde mindre, då rådet hade en helt annan ställning än det hade för närvarande. Det hade under frihetstiden — författaren har närmast RF 1720 § 14 för ögonen — initiativ

och kunde gå konungen till handa med råd, som kunde bidraga till rikets bästa. Sakliga synpunkter kunde av dem anläggas. Meningen är tydligen, fast detta ej klart utsäges, att rådet skall återfå vad det gått miste om 1772. Annars vore det ingen mening med Liljencrantz' förslag att råda bot på statsskicketts brister genom den radikala förändringen att statssekreterarna under namn av departementschefer taga plats i riksrådet vid sidan av kanslipresidenten och övriga riksråd. Den åtskillnad mellan föredragande och expedierande kanslitjänstemän och rådpläggande riksråd, som ytterst hade sin grund i den store rikskanslerns ambitioner för sitt eget ämbetsverks, kansliets, räkning skall hävas till förmån snarast för den ordning, som hans store konung åsyftat och enligt vilken alla de fem kollegierna voro likställda och ärendena skulle föredragas i riksrådet av resp. kollegiers sekreterare.

Enligt Liljencrantz skola alla departementschefer vara riksråd men också — enligt brev 3 — alla riksråd departementschefer. Kanslipresidenten, som länge motsvarat vår tids statsminister, skall nödvändigt vara chef för utrikesdepartementet. I brev 1 har dock Liljencrantz utan ogillande omtalat, att i främmande monarkier vid sidan av huvudmännen för departementen, som genom sin sakkunskap bäst vore i stånd att upplysa sin herre, existerade statsministrar utan departement. Det är ej troligt, att han skulle rest något allvarligt motstånd mot att ett par riksråd fått bevara samma position och uppgifter som landslagen tillerkänt riksråden över lag.

Med en såsom här angivits sammansatt konselj men också endast med den är det som konungen skall rådföra sig i offentliga angelägenheter. Att Liljencrantz i sitt sista brev accepterar termen "konselj" och nyskapar termen konseljråd betyder intet, då alla riksråd och endast riksråd skola vara ledamöter därav. Till hemliga rådgivare, vad frihetstiden kallade favoriter, må han ej hålla sig och det i eget intresse. Om kungen hade "kända och erkända" rådgivare, skulle nämligen, när någon författning gjordes, som ej helt behagade menigheten, oviljan vändas på ministrarna och ej på konungen. I händelse kungen haft hemliga rådgivare skulle däremot oviljan vända sig ej blott mot dem utan även mot konungen själv. Tydligen har Liljencrantz känt A. J. von Höpkens tes att kungen ej kan fela mot riket, när han styr det med råds råde.

Liljencrantz vill icke återuppliva den i 1720 års RF stadgade ordningen att konungen nödvändigt antager det råd, som majoriteten av rådsherrar samlat sig kring. Kraftigt betonar han, att själva beslutet ankommer på konungen allena. Men han vill att ministrarna gentemot kungen uppträda såsom en enhet, som före föredragningen i konseljen avlägsnat alla meningsskiljaktigheter, som kunna råda dem emellan, och varför ej detta genom votering? Atminstone vissa ärenden fordrade före föredragningen "en sådan granskning och utredning att de såsom delar kunna passa till det hela av allmänna administrationssystemet". Liljencrantz räknar tydligen med att ministeren står samlad kring ett bestämt

system. Det var ju just skillnaden i "system" inom utrikes och inrikes politik, som en gång söndrade hattar och mössor. Konungen har visserligen rätt att säga nej till vad hans ministrar tillråda honom men framtråda de inför honom på obruten front skall han — det är min reflektion — ha mycket kurage för att våga opponera sig.

I riksrådet eller om man så vill konseljen skall ovillkorligen liksom under frihetstiden protokoll föras. Det vore ett ej obetydligt band på människor att deras tankar och rådslag bleve upptecknade undan glömskan. Fersen hade också, tillåter jag mig inskjuta, framhållit, att rådgivarna genom att undslippa protokollföring undandrog sig ansvar även inför eftervärlden. Där protokollföring icke förekom försvunne, menar Liljencrantz, en rättskaffens energi och lämnades rum för maklighet och översksamhet. Ansvaret stimulerade till initiativ. Till styrkande härav anför han åter skillnaderna mellan frihetstida ordning och gustaviansk. Kollegierna hade genom den 1772 annulerade bestämmelsen i 1720 års RF § 37 att de vore förpliktade att giva ständerna vid riksdagarna en fullkomlig berättelse om deras förrättning med skyldighet att inför dem stå till ansvar, om de handlat mot grundlag och instruktioner, eggas att väl utträtta det, varom berättelsen skulle handla. Annars tänkte Liljencrantz icke högt om den kollegiala arbetsmetoden. Den vore på sin plats, när det gäller rättsfrågor men sällan vore den till gagn, när det gällde rikets förkovring och nytta. Om något utträttades så finge nämligen hela kollegiet hedern därav och kungen finge sällan veta vem som vore rätta upphovet därtill.

Ovillkorligen frågar man inför vem ansvaret skall ställas. Brusewitz menar inför allmänna opinionen, om vilken breven så ofta tala. Däremot talar att riksrådsprotokollen icke längre voro tillgängliga för allmänheten som de varit enligt 1766 års tryckfrihetsförordning. Analogien med rikskollegierna talar avgjort för att ansvaret skulle ständas inför riksdagen. Att Liljencrantz intet nämner därom förklaras av att han dragit sig för att genom ytterligare citat ur frihetstidens *acta publica* reta kungen.

Gustaviansk ordning beträffande riksrådets tillsättning har Liljencrantz icke heller velat rubba. De utnämnas av konungen. Då de ej omnämnas i raden av i RF § 31 uppräknade förtroendeämbetsmän, kunna de dock ej skiljas från sina ämbeten utan dom och rannsaking. Liljencrantz vill i alla fall ge kungen rätt att "licentiera" dem. Termen leder tankarna tillbaka till de metoder, som lika väl hattar som mössor använde för att bli oavsättliga riksråd kvitt, även om de intet annat ont gjort än att hylla ett annat "system" än det, som hystes av riksdagens majoritet. Förslag hade ofta men förgäves väckts, att undgå sådana med ett ministerskifte förenade chikaner genom att låta rådsämbetena tillsättas från riksdag till riksdag. Liljencrantz rekommenderar i stället att de tillsättas av konungen från år till år.

Mången är kanske böjd att som ett bevis för att Liljencrantz sagt farväl

till frihetstidens parlamentarism anföra, att han så starkt betonar, att riksrådet skall åtnjuta konungens förtroende. Det var ju på ständernas förtroende, som de frihetstida regeringarna baserade sin maktställning. Den, som resonerar så glömmer, att enligt frihetstida åskådning även konungens förtroende var för en ministär omistligt. Det heter i en ständerskrivelse till Adolf Fredrik vid 1755—56 års riksdag: riksens råd kunna i riksstyrelsen icke skiljas från Eders Majestäts förtroende. ”Det är en rättighet, som de hava igenom lagen, icke blott för deras personers utan för ämbetets och riksens ständers skull såsom deras fullmäktige.” Liljencrantz talar också om ”allmänna förtroendet för själva personen och rådslagen”, som i sin ordning dependerade av opinionen inom nationen. Han fordrar ju också att rådgivarna skulle vara icke blott kända utan också erkända. Vilket tillförlitligare vittnesbörd om vad den allmänna opinionen gick ut på kunde man finna än det utslag, som riksdagsmannavalen gävo i fråga om det bästa systemet? Jag vill därför icke insinuera, att Liljencrantz velat återvända till frihetstidens något klumpiga rättsregler för parlamentarism.

Det har redan sagts, att Gustaf III utan att taga sin ministers råd ad notam lade hans brev till handlingarna. Det var icke långt han tålde kallt stål. Det av Gustaf III 1789 avskaffade riksrådet återkommer i 1809 års RF under namn av statsråd. Det är ej troligt att man vid valet av denna nomenklatur haft 1697 års reform i tankarna. Nämnda år användes ordet endast som benämning å tvenne ledamöter av det kungliga rådet. Nu blir det benämning både på institutionen och sex av dess medlemmar. De tre som återstå för att det grundlagsstadgade nio-talet skall uppnås äro justitiestatsministern och utrikesstatsministern som båda få ståta med excellenstiteln, samt hovkanslern, som har allt för många och heterogena uppgifter för att de här skulle kunna anges. Titeln ger ingen ledning. Alla de nio herrarna äga att öfvervara alla i statsrådet förekommande mål. Som ledamöter av statsrådet räknas nu dock även statssekreterarna men blott då de där föredraga sina nu åter såsom under frihetstiden i regeringsformen angivna ärenden. Den stora konstitutionella betydelse, som då tillerkändes dem genom deras skyldighet att vägra kontrasignation å grundlagsstridiga beslut ha de återfått. Endast i ett fall uppträda de gemensamt i statsrådet nämligen om kungen vill börja krig eller sluta fred. Kungen är då själv föredragande.

Den andrahandsplats, som statssekreterarna fått nöja sig med, gick kanslirådet Bergstedt djupt till sinnes. Helst hade han nog sett, att statsrådet blott bestod av statssekreterare, som verkligen, menade han, gjorde skäl för sig. De övriga statsrådsposterna komme i bästa fall att bli sinekurer, i värsta fall bleve de jämförliga med 1600-talets högadeln förbehållna riksämbeten, ”den mest förhatliga inrättning, varunder Sverige fordom suckat”. För första gång på länge hade sociala synpunkter lagts på vårt problem. Järta tycks däremot anse statsråd och statssekreterare lika respektabla, utrustade som de äro var för sig med skilda

men lika viktiga uppgifter. Det heter i konstitutionsutskottets memorial den 2 juni: medlemmarna av statsrådet äro dels sådana som under konungen lägga hand vid regeringsärendena och följaktligen dela med honom hedern för det nyttiga som sker, nesan och hatet för det skadliga, dels sådana som utan detta livligare intresse i styrelsens anseende bedöma kallt dess företag. Man lägger märke till att Järta icke såsom Liljencrantz accepterat von Höpkens nyss citerade tes (se ovan sid. 124). Samtidigt med att 1809 års grundlagsstiftare återupplivar det gamla riksrådet har han konstitutionaliserat den institution, som Gustaf III avsett som dess ersättare, nämligen allmänna beredningen. Den hade dittills fått reda sig utan ens en instruktion. Nu får det en hel grundlagsparagraf sig upplåten. Det säges i § 10: att till föredragning hos konungen uti statsrådet skola ärendena, sedan nödiga upplysningar från kollegier och ämbetsmän infordrats och inkommit, beredas av vederbörande statssekreterare samt åtta skicklige och oväldige män. Yttrandena till denna allmänna berednings protokoll skola hos konungen uti statsrådet anmälas.

3

I Sveriges författningshistoria under Karl Johan dominera två stora frågor, som båda avse organisationen av de två makter, konung och ständer, mellan vilka 1809 års män till vinnande av balans i statsskicket sökt jämnt utskifta makten, nämligen representationsfrågan och den redan av oss ventilerade frågan om statsrådets organisation. Den förra hade konstitutionsutskottet redan i sitt utlåtande av den 2 juni vidkänts föreligga. Endast bristande tid föranledde att frågan ej togs upp till avgörande. Bortsett från en röd greves hugskott vid den ännu i mars 1810 fungerande riksdagen fick dock frågan stå hän ad calendae græcas. Först ett stycke in på Karl Johans-tiden fick tanken på ståndsriksdagens totala upphävande och ersättande med en på samfälliga val grundad folkrepresentation aktualitet för att äntligen lösas 1865, och då i trötthetens tecken. Den senare frågan — om statsrådets organisation — hann få sin lösning redan under Karl Johans-tiden, men först efter att ha i någon form dryftats hart när sedan den nya författningens tillkomst, till en början dock i samband med förslag, som i besparingssyfte gjordes om indragningar på riksstaten. Först vid 1818 års riksdag har för att tala med Henrik Olsson "besparingströjan sprängts" och organisationsfrågan trätt i förgrunden och först vid 1823 års riksdag avkopplats från frågan om "riksstyrelsens organisation från den högsta till den lägsta av i varandra gripande utgreningar". Och först sistnämnda år blev efter yttrande av både riksstyrelse, kommitté, särskilt utskott och konstitutionsutskott ett reformförslag antaget att vila till nästa riksdag, då det emellertid avlogs för att först 1834 ersättas med ett nytt, som verkligen blev definitivt antaget 1840. Under tiden blev frågan föremål för en ingående och mycket saklig ventilerung. Det

kan här inte bli tal om något referat instans för instans, riksdag för riksdag. Jag har föredragit en systematisk framställning av argumenten pro och kontra, moment för moment av det invecklade problemet. På det viset undgår jag bäst onödiga upprepningar. Debattörerna själva få träda i bakgrunden. Endast i undantagsfall är angivet av vem och i vilket stånd orden uttalats.

Som vi sett, avsågs vid riksdagarna blott förändringar av de två statsmakternas organisation. Funktionsfördelningen gjordes ej till föremål för någon stor statsaktion. Icke förty måste den lösning, som frågorna funno, var och en i sin stad, få betydelse för själva styrelsesättet. Mellan de båda frågorna föreligger så till vida en likhet som det fel man anser vidlåda så väl regering som riksdag är en inre splittring av den omfattning att den ena så väl som den andra blir oförmögen att stå sig i kampen med den motpart, med vilken 1809 års män ville att makten skulle delas. Härom säger Rexius i "Det svenska tvåkammar-systemets tillkomst och karaktär" (s. 101): En faktor, som försvagade regeringens ställning, var maktsplittringen mellan statsråd och statssekreterare samt mellan statsrådet i dess helhet och de mäktiga centrala ämbetsverken — den gjorde regeringen svag gentemot förvaltningen, vilket i sin tur återverkade på dess förhållande till riksdagen. Häremot svarar ett anförande av biskop Thyselius i prästeståndet den 6 okt. vid 1834 års riksdag, vari han finner det förmätet av riksdagen att ta initiativet till en ändamålsenligare inrättning av statsrådet, för vars tillsättning kungen allena svarade. Svenska folket skulle hållit konstitutionsutskottet räkning för, om det först hade inkommit med förslag till vinnande av den enhet, kraft och ändamålsenlighet vid riksdagens egna överläggningar, som påstods saknas vid Kungl. Maj:t:s. Med blygsel måste han erkänna, att det ännu saknades mycket, innan representationen nått så långt uti ifrågavarande stycken som statsrådet. Hans högvördighets mening är tydligen den att man ej skall kasta sten, när man själv bor i glashus.

Vill man i få ord ge uttryck för den ändring av RF §§ 5 och 6, som ägde rum 1840, kan man säga, att statssekreterarna uppflyttades i statsrådet för att där såsom chefer var och en för sitt departement av Kungl. Maj:t:s kansli föredraga sina ärenden. Även föredragandena få statsråds titel. Arbetsfördelningen anges i stort genom departementens namn, som uppräknas i detalj av en särskild av konungen utfärdad stadga. Ministertiteln appliceras av 1823 års konstitutionsutskott — krigsminister, handelsminister etc. heter det då liksom nu i dagligt tal — på alla departementschefer men ej av konstitutionsutskottet 1834. Man har ej låtit alla statsråd bli föredragande departementschefer utan låtit en minoritet av statsrådets ledamöter vara utan departement. Sådana skulle enligt gustavianernas sätt att se saken endast vara "pratmakare", varför de också helt nonchalerades i det förslag till regeringsform, som Karl XIII tänkt sig få genomdrivet på revolutionär väg hösten 1809. De kallades i debatten men icke i lagtexten för konsultativa statsråd eller konsulter och kallas så än i dag. Med hänsyn till att de i

särskild grad skola fullgöra de gamla riksrådens uppgift att styrka konungen till lag och rätt ställer man på två av dem kravet att de skola hava förvaltadt civil beställning. Uppflyttning av föredragande statssekreterare vid sidan av de gamla (riks)råden hade ju ägt rum redan 1697, men proportionerna mellan föredragande och icke föredragande hade då varit en helt annan än den blev 1840. Den förra gruppen utgjorde en ringa minoritet på två personer.

Utom nämnda stora förändringar gjordes eller ifrågasattes smärre förändringar efter långa men intressanta diskussioner. Vi börjar med RF § 10.

Det ligger i sakens natur att en myndighet, som förlorat sina rättsliga möjligheter att bestämma ett avgörande beslut, skall, om den får fortbestå, få åtnöjas med att fungera som beredning. Så hade ju blivit fallet med rådet under Gustaf III (se ovan s. 122). När det helt avskaffades 1789, fick det ju också en ersättning ej blott i högsta domstolen, som då dess ledamöter tillsattes på förordnande, blev en skröplig ersättning för rådets justitierevision, utan också i Allmänna beredningen, vilken, säger R. Liljedahl i sin anpart av Kungl. Maj:ts kanslis historia, ytligt sett ter sig som en ersättning för riksrådets inrikesdivision och en motsvarighet till högsta domstolen. I dess konsistorial förklarades mycket riktigt, att den hade att upptaga och pröva allmänna mål, som vanligen blivit i riksrådets inrikes division föredragna, men någon instruktion erhöi den som nämnts icke. I 1809 års RF inrymdes däremot åt densamma en särskild §, vars innehåll nyss refererats. När sedan frågan om den första statsmaktens organisation ett stycke in på Karl Johans-tiden på allvar kom upp på dagordningen, kunde rimligen icke undgås att uppmärksamheten fästes på det abnorma i att denna skugga av det gamla riksrådet fått fortbestå, när det själv livs levande fått återuppstå med statsrådet. Konstitutionsutskottet yrkade också både 1823 och 1834 på dess avskaffande. I plena blev frågan livligt debatterad. För beredningens bibehållande anfördes följande. Medan grundlagsstiftaren lämnat åt konstitutionsutskottet, det och ingen annan, att granska statsrådets protokoll, hade han velat ge folket en garanti uti beredningen protokoll, vilka fingo offentliggöras, vad ju den frihetstida tryckfrihetsförordningen men också endast den, medgivit beträffande rådsprotokollen. Föredragandens hederskänsla måste hindra honom att yttra en mening i beredningen, en annan i statsrådet. Det vore då i sin ordning att han finge yttra sig inför en allmän auktoritet, innan han så gjorde inför tronen. Mot beredningens bibehållande anfördes följande. Det vore onödigt att föredraganden skulle två gånger om redogöra för sakernas sammanhang. Signifikativt för dess ringa betydelse var just att Gustaf III inrättat den för att ersätta det av honom i största möjliga utsträckning nonchalerade riksrådet. Det vore ej sannolikt, att en ämbetsmyndighet, som ej kände konstitutionellt ansvar, skulle kunna få någon betydelse för ärendenas handläggning. Beredningen var, skulle jag drista mig här säga, ett kastrerat riksråd. Då man fastställt en direkt ansvarighet för både fö-

redragande och rådgivare, borde man befria dem från de små kontroller, som under enväldet behövde anlitas för att motväga den godtyckliga makten men lade hinder i vägen för ärendenas gång.

Konstitutionsutskottet 1823 hade emellertid velat skaffa Allmänna beredningen en ersättare i den statsrådsberedning, som enligt vad Nils Forssell visat, inrättats genom ett formligt kungligt beslut av 1816 och för 1823 års ständer ännu måste ha tett sig som en helt legal institution. Vad konstitutionsutskottet åsyftade var institutets inskrivande i regeringsformens text. Också häremot opponerade man sig. En regent hade, förklarades det, sällan tid att låta varje sak genomdiskuteras inför sig av sina rådgivare och därför behövde dessa själva av varandra inhämta målens beskaffenhet och sammanhang, innan de kunde upplysa regenten därom och giva honom sina råd. Sådant kunde icke ske utan en föregående överläggning mellan konungens rådgivare, något som ock skedde i statsrådsberedningen. Syftet med denna kunde emellertid förfelas om den bleve helt officiell. Var och en visste, huru mycket hastigare och bestämdare man kunde genomgå ett ämne i sällskap med sina vänner, då man finge yttra sig obehindrat och, såsom man säger, slå spiken på huvudet, än när man skulle yttra sig officiellt till ett protokoll. Den vore en nyttig inrättning, som man borde önska kunde fortvara. Men den borde ej införas i grundlagen. Ett otvunget samrådande av konungens rådgivare till stadgande av gemensam upplysning skulle då förvandlas till ett stelt, ofta onyttigt kanske någon gång skadligt konstitutionellt utanverk, som slutligen kunde undandraga sig både nationens prövning och konungens rättelse. Olämpligt vore det ock att samma rådgivare, som inför konungen voro förpliktade att muntligen avge sina yttranden, skulle förut genom formligt beslut ha bestämt dem och låtit protokollföra dem. De skulle därigenom få en slags oföränderlighet och ej kunna rubbas genom de bättre argument, som till äventyrs anfördes inför konungen. Ett sådant på visst sätt oberoende råd kunde bli vådligt helst om den styrande makten i framtiden kunde falla i mindre starka händer. Maktlystna rådgivare kunde nyttja ett i konstitutionen lämnat och under dess helgd skyddat tillfälle att giva åt sina beslut en gällande kraft, som vår grundlag visligen förbehållit konungen allena. Det låge redan något konstitutionsvidrigt däri, att en konungs rådgivare skulle inför kungen kunna åberopa ett redan fattat beslut, som han icke kunde frångå. Kungen borde, upplyst och ledd av fosterländska rådgivare, kunna, ohindrad av all herremakt av vad slag som helst, verka till landets väl. En talare åter kunde endast på det villkoret tillstyrka statsrådsberedningens "konstitutionalisering" att dess protokoll bleve tillgängliga för allmänheten. Skulle de liksom statsrådsprotokollen förbehållas konstitutionsutskottet, så måste han avstyrka förslaget. En sådan institution kunde bli farlig för de andra statsmakterna.

De nu refererade argumenten gjorde verkan. Av RF § 10 bevarades blott vad den en passant säger om en remiss till ämbetsverken: Den allmänna beredningens

länge flämtande livslåga utsläcktes helt och statsrådsberedningen fortsatte att verka med full kraft såsom en blott halvofficiell statsinstitution. Med tiden inträffade att de avgörande besluten fattades i statsrådsberedningen och statsrådet blev en låt vara nödvändig form för registrering av redan fattade beslut. Dock dröjde det mansåldrar innan så skedde. Såsom Gunnar Heckscher visat i "Konung och statsråd i 1809 års författning" motsvarade de faktiska förhållandena under Oscar I helt vad grundlagsstiftaren tänkt sig. Konungen fattade sina beslut i statsrådet efter överläggningar på flera timmar. Statsrådsberedningens slutliga seger sammanhängde med ministärens emancipation från den personliga konungamakten. Liljencrantz hade som vi sett (se ovan sid. 124) rekommenderat en sådan, då han yrkar att riksråden, innan ärenden föredragas inför konungen, underkasta dem en sådan granskning att de passa in som delar i ett system, av honom även kallat styrelseplan. Mindre betyder att han i brev 3 medger den generella konseljen rätt att någon viss dag i veckan sammanträda till beredning och avgörande av mindre betydande mål, dock så att intet finge expedieras, innan det med konungens underskrift på protokollet vore gillat och fastställt.

Som vi erinra oss innehöll 1713 års kansliordning § 74 en bestämmelse om remiss till kollegier och landshövdingar. Självklart var också att de utrikes ombudsråden skulle befinna sig i ständig kontakt med kanslikollegium. Härvid har man 1840 fortsatt på en väg, varpå man tidigare hade slagit in. I RF § 10 sådan den sedan 1840 ännu lyder är den grundlagsfäst. Däremot stipulerade man nämnda år intet om det envælde över underlydande, som Hjärne framhållit såsom karakteristiskt för Karl XII:s kansliordning och som kommit till uttryck i ombudsrådets rätt att befullmäktiga statssekreterarna var i sin expedition. Överhuvud sörjdes det icke vare sig 1809 eller 1840 för att vederbörande departementschef fick möjlighet att vaka över att de beslut konungen fattade på hans föredragning verkligen verkställdes. Många yrkanden ha dock under debattens fortgång framställts om en långt gående centralisation. Dessa talare funno det vara långt ifrån nog att departementscheferna ägde föredraga och expediera. Chefen för varje förvaltningsgren borde äga förmans makt och myndighet att till behörig verkställighet befordra vad han lagligen expedierat. Det finnes ej en fullkomligare motsägelse än den, som existerade mellan ministerns ansvarighet och dess underhavandes oavsättlighet, emellan skyldigheten att svara för verkets gång och förmenad rättighet att kassera obrukbara instrument. När statssekreterarna uppflyttats i statsrådet såsom verkliga departementschefer, borde de utrustas med makt att ej blott från de verk, som voro dem underordnade, infordra nödiga upplysningar utan även, sedan konungens beslut fattats, vaka över deras verkställighet och utan särskild tillåtelse till vederbörande avge påminnelser och vidtaga alla till dess befrämjande erforderliga åtgärder. Dock vill man ej veta av en ministerstyrelse sådan som i England och Frankrike. Mången talare uppträdde

vid de skilda riksdagarna till försvar för kollegialsystemet mot ministerialsystemet. Det senare vore en ympkvist på den gamla svenska stammen, som ej borde tolereras. Ministerialsystemets försvarare befunno sig på samma linje som Liljencrantz, för så vitt denne förutsattes ha gillat det i hans brev omtalade i andra monarkier träffade arrangemanget att ministern lika väl som han dependerade av sin konungs förtroende själv i sin ordning antog och avsatte honom underordnade ämbetsmän. Kollegialsystemets anhängare kallade dem för småkonungar, som ej skulle neka sig att dela makten sig emellan till förfång för den, som enligt RF § 4 hade att allena styra riket. Byråkratisk oligarki var ett annat slagord.

Alldeles för sig bör nämnas, att hovkanslern, som omnämnes redan i 1634 års RF § 12, gick till historien.

Att man icke ville vidkännas att man genom 1840 års departementalreform infört någon ministerstyrelse berodde på att departementscheferna framdeles ej skulle föredraga sina ärenden inför konungen var för sig utan s.a.s. i samlad trupp. I RF § 8 är sedan 1809 ett visst quorum fastställt för att konungen skulle kunna fatta ett beslut — tre statsråd jämte vederbörande föredragande — och, såsom vi erinra oss också att samtliga ledamöter av statsrådet skola övervara alla mål av synnerlig vikt och omfattning, vilka exemplifieras. Till jämförelse hänvisa vi till den löslighet och obestämdhet, som i ty fall präglar 1713 års kansliordning § 47. Kollegialiteten mellan departementscheferna motiveras uti debatterna under Karl Johanstiden därmed att, om den ene föredraganden ej visste av vad den andre föreslagit konungen, dennes beslut kunde komma i strid med varandra, alldenstund de icke gäve uttryck för samma princip. Föredragandena fingo därför icke isoleras från varandra. Dessa talare voro inne på samma linje som Liljencrantz, som ju i sitt första brev framhållit angelägenheten av att de yrkanden, som de skilda föredragandena ställde på konungen, kunde som delar passa till det hela av allmänna administrationssystemet.

Mera än andra skulle ju konsulterna genom sin lagkunskap svara för konsekvens vid beslutens fattande. Många tänkte dock som gustavianerna 1809 och kallade dessa ämbeten för sinekurer. De komme att innehas av uttjänta departementschefer. En talare vågade t.o.m. räkna dem som undantagshjon, som vore en tunga för hemmanet. Å andra sidan försvarades konsulterna med en motive-ring, som är värd att taga fasta på. De vore till just för den uppgift Allmänna Beredningen fått sig tillerkänd men misslyckats med. De borde finnas som motståndskraft mot föredragande statsråd och utgöras av personer, som alldeles oberoende av den ena eller andra statsexpeditionens administration kunde överskåda det hela och till konungen avgiva sin tanke över det som departementscheferna föreslogo. Medan departementscheferna blott tänkte på sitt eget fack, skulle konsulterna, höjda över rutinen, med vidsträckt uppmärksamhet följa sam-

hällslivets utveckling i alla möjliga riktningar och därav till svenskarna överflytta allt det goda, som även om det skjutit upp under en främmande himmel dock kunde lämpas efter våra seder. De skulle bilda den s.k. ideella sidan av statsrådet. Konungens rådkammare skulle livas och föryngras genom konsulternas inträde däri. Livskraften snarare förstördes än utvecklades under ämbetslivets vedermodor. Det var en motivering, som skulle gjort intryck på Liljencrantz, så kraftigt som denne betonar, att vid ett rikets styrelse delarna passa till det hela, och skulle kommit honom att i förslag till konseljens sammansättning även medtaga ett par ministrar utan departement.

För hävande av dualismen mellan regering och förvaltning yrkade många att kollegiecheferna, som i Sverige ända till 1720 varit ledamöter av rådet, skulle återfå den ställning, som de förlorat detta år och, då riksrådet i stort sett negligerats av Gustaf III, ej kunnat sägas ha återvunnit genom att RF § 4 inrymde dem plats däri. Genom verkschefernas inrangering bland konungens rådgivare skulle det bli bättre sörjt för beslutets verkställighet och de kungliga befallningarnas punktliga efterlevnad. Men kraftiga invändningar gjordes också mot ett sådant förslag. Kollegiernas chefer skulle ställas i motsättning till resp. kollegier. Det vore otillbörligt att en och samma person finge uttala sig två gånger. Ämbetsverken vore ej mera såsom ännu 1772 angivna i själva regeringsformen. Så långt hade man följt FSA § 1, som ställer riksförvaltningen helt till kungens rådighet. Det vore bättre att de komme skriftligen till tals genom betänkanden än genom av chefen kanske i strid med kollegiet avgivna muntliga yttranden. Förändringen skulle leda till ministerstyrelse så utpräglad som någonsin. Ingen synes ha bragt på tal, att i England en rad av högre ämbetsmän skulle komma och gå med ministären, vars innersta kärna var kabinettet, som flera av dem med självskrivenhets rätt tillhörde. Man höll på ämbetsverkens gamla självständighet och — ej minst — ämbetsmäns oavsättlighet. Den för Sverige säregna dualismen mellan regeringsförvaltning och ämbetsförvaltning fick bestå. Härvid tar man bestämt avstånd från Liljencrantz, som i brev 2 tänker sig, att ledamöter av konseljen utses till presidenter i kollegierna.

Vi ha funnit både överensstämmelser och skiljaktigheter mellan 1713 och 1840 års anordningar i konstitutionellt avseende. Läsaren må själv göra summeringen och säga vilka som överväga. Till sist komma vi till en punkt, där ingen tvekan kan råda. Det gäller ansvaret. Någon skymt därav kan sägas existera i kansliordningen av 1713 § 10, som via 1720 års RF § 28 lett fram till 1809 års RF § 38, enligt vilken föredragande är skyldig vägra kontrasignation av ett kungligt beslut som strider mot regeringsformen. Om något straff för den, som ändock kontrasignerar, nämner 1809 års RF intet, men 1840 upptogs fallet bland dem, som enligt RF § 106 måste leda till åtal inför riksrätt. När man vid

föredragningen på riddarhuset den 6 oktober 1834 av de grundlagsändringar, som departementalreformen måste leda till, hann fram till RF § 9, föreslog journalisten Dalman, samme man som enligt Rexus spelat en så betydande roll vid representationens lösning, att föredraganden skulle vara skyldig vägra kon-
signation ej blott av grundlagsstridiga beslut utan även å lagenliga beslut i strid med rikets sannskyldiga nytta men förgäves. Man fruktade, att RF § 4 därige-
nom skulle förlora all betydelse och den frihetstida namnstämpeln igen komma till heders. Den läsare, som önskar taga närmare del av diskussionen hänvisas till min nyligen utgivna bok "Den svenska monarkien inför rätta" (sid. 179 ff.).

Jag står härmed vid slutet av min undersökning och lämnar åt läsaren att med ledning av mina referat och mina jämförelser avgöra frågan om den stora departementalreformens ursprung. Själv kan jag, såsom läsaren redan märkt, icke finna, att den härrör från Karl XII. Den enda betydande nyhet han 1713 har att komma med är föredragandenas initiativrätt. Någon uppflyttning av dem i rådet kunde så mycket mindre komma i fråga som denna urgamla institution i och med Karl XII:s hemkomst politiskt sett helt sattes åsido. Den uppflyttning av detta slag, som omedelbart efter det kungen blivit myndig, ägde rum med två statssekreterare, var av tillfällig art och bortglömdes snart. Den man, som verkligen föregripit den stora reformen 1840, är Johan Liljencrantz. Jag har ej sett honom åberopad i ständsprotokollen, men Brusewitz går i en recension i Historisk Tidskrift 1913 i godo för att hans brev voro presenta för 1800-talets parlamentariker. Och i dessa är det som de centrala idéerna i 1840 års reform äro att finna. Reformen bär frihetstida och ej karolinsk hallstämpel. Svensk är härstamningen i vilket fall som helst. Att Liljencrantz i början av brev 1 talar så mycket om huru det gick till i främmande monarkier betyder ej så mycket. Sveriges föregående historia gav därförutan tydliga anvisningar på huru en reform borde gestalta sig. Mitt slutomdöme överensstämmer så till vida med det, som Henrik Olsson ger i sin på en vida bredare front fortgående undersökning. Han säger i sina slutord, att 1840 års departementalreform måste åsättas in-
hemska ursprungs-beteckning. Impulserna utifrån måste tillmätas en blott negativ betydelse försåvitt de inspirerat ett program, från vilket man till slut kom att radikalt taga avstånd. Därmed avser han tydligen vad vi bruka kalla ministerstyrelse.

Liljencrantz har ej minst av det skälet velat häva söndringen i regeringen, att den omöjliggjorde samlingen kring ett gemensamt system eller vad vi nu kalla ett program. Nödvändigheten av ett sådant var ju för De Geer det viktigaste motivet för inrättandet 1876 av ett statsministerämbete. Liljencrantz räknar visserligen med en kanslipresident, men säger intet om en honom tillkommande ledarställning, sådan som han varit i besittning av om icke under hela frihetstiden så dock under hattarnas långa regim. 1840 års män ha så litet sinne för

detta enhetskrav att de räkna med två statsministrar, som därtill var i sin ordning äro chefer för bestämda departement. Tydligt är i alla fall att de mest avancerade parlamentarikerna menade, att man avancerat nog långt ifråga om regeringens solidaritet för att stå nära förverkligandet av den statsreform, parlamentarismen, för vilken en sådan solidaritet är en oavvislig förutsättning och som jag trott mig läsa mellan raderna i Liljencrantz brev. Detta framgår tydligt av det anförande, som biskop Agardh höll i prästeståndet, när det från 1834 vilande förslaget till ändring av RF §§ 5 och 6 1840 föredrogs för definitivt antagande. Den teckning av detta statskick, som han ger, må sägas vara magistral, även om det, såsom förhållandet alltid varit med svenska liberaler, icke är det frihetstida Sverige utan det samtida England som leker honom i hågen. I länder, där regeringens skilda delar stodo i ett intimt samband med varandra, vore, säger han, ett system icke blott möjligt utan också nödvändigt och den egentliga frågan mellan den lagstiftande församlingen och regeringen bleve just en fråga om det system, som skulle tillämpas. Lagstiftande församlingens överläggningar erhöello därigenom värdighet och vikt. De handlade om stora frågor. Majoriteten vore representant för ett system, oppositionen för ett annat. Striden rörde sig om idéer. Ministären försvarade icke sina åtgöranden var för sig utan försvarade gemensamt en stor gemensam tanke. Och då ministären faller med en idé, faller den ädelt, faller gemensamt, ej med förlust av det segrande partiets aktning utan ännu fruktansvärd, i det den ingår i den nya oppositionens leder. I riktning mot ett dylikt statskick skulle Sverige taga ett steg genom den statsrådsreform, som var nära att antagas. Man kan fråga, om en mera glänsande teckning givits av parlamentarismen såsom princip. Medges må också, att det samtida England befann sig idealet nära, sedan Tories och Whigs, som under 1700-talet till god del voro dynastiska partier, svarande mot den röda och den vita rosen under senmedeltiden, representerade resp. konservatism och liberalism. Men tanken ledes också osökt tillbaka till frihetstidens Sverige, där hattar och mössor voro ömsom rådande. Agardhs ord ha lett mina tankar hän på de försvar för rotationen dem emellan, som av mig refererats i "Frihetstidens författning" (s. 594). Att så väl hattarna som mössorna voro åsikts- eller idépartier utan vare sig dynastisk eller social förankring behöver knappast framhållas. Av helgjutenheten i mössornas system får man ett starkt intryck vid läsningen av vad Nordenfrazz, deras orakel, skrivit. Denne har lika kraftigt som Liljencrantz och Agardh framhävt nödvändigheten av ett system för att parlamentarismen skall kunna fungera. En anatomi av hela regementskroppen är, skriver han, en nödvändig förutsättning för att ett system skall kunna formeras, varefter rikens ständer såsom en byggmästare efter en dessein till ett hus kunna hjälpa allt, som möjligen kan hjälpas.

The Governmental Reform in Sweden 1840

My interest in the subject was aroused in connection with the studies begun in my eighties on Karl XII (*Sydsvenska Dagbladet* 23rd Dec. 1968, 23rd April, 5th and 9th May 1969, and in *Vetenskapssocietetens Årsbok* 1972). During these studies my attention was caught by the extent to which the argument advanced by my teacher, Arthur Stille, that Karl XII's reform work had anticipated the Ministerial Reform of 1840, was correct. I found that the assertion had a certain accuracy inasmuch as it concerned the promotion of the Ministerial Secretaries to the Royal Council which the King carried out immediately on attaining his majority. The Reform is described by the King himself, however, as provisional. The Chancellery Reform, much vaunted by Karl XII's admirers—though it is doubtful whether Karl XII actually had any part in it—does not, on a closer scrutiny, hold water. That the Chancellery was divided into six offices, each under its own Permanent Secretary (*ombudsråd*), whose task it was to present the State affairs to the King, cannot be said to hold anything principally new, more singular it was that they were vested with initiative. Promotion to the Council was actually out of the question as this as a power factor was completely thrust aside. Any possibility for the Estates to demand responsibility from the new ministers, even of a modest kind such as stipulated in his testament by Karl XI for the Privy Council in its capacity as guardians of a minor king, did not exist. The consequences of the new Chancellery Reform's implementation would have been what an 18th century liberal, Adolf Hedin, described as the worst of all State usage—a government of ministers without ministerial responsibility.

That solution to the problem of relations between Ministerial Secretaries and Counsellors which existed in 1840 stemmed not from Karl XII, but from Johan Liljencrantz, who, although he first emerged as a public personality during the reign of Gustav III, by his whole conception belongs to the "Era of Liberty". The administrative question becomes for him also a Constitutional question. Ministerial Secretaries shall in their capacity as Department heads in H. M. Chancellery become members of the Privy Council and in one stroke combine the tasks of administering and counselling. In connection herewith the Privy Council shall again have the right of initiative which it had before 1772 and function as the King's only Advisory Council. Secret Advisors shall be banned. The Privy Council shall again—such is the implication—just as in the "Era of Liberty", be responsible to the Estates of the Realm. Conflicting opinions between the Privy Counsellors, *hoc est* the Ministers, are to be threshed out in separate consultations in council independent of the King before the State affairs are laid before the King. Appointment to the Privy Council shall continue to be the King's prerogative but with deference to public opinion as best expressed through parliamentary elections. All was prepared for the restoration of parliamentary usage which had been abandoned in 1772.

The constitutional reformers of 1809 came so far to meet the wishes of Liljencrantz that Ministerial Secretaries now became members of the State Council, as it was now to be called, and a kind of responsibility of the counsellors was established through of a rather modified nature. During the three decades which passed before the ministerial question was resolved as we know it, it became subjected to a discussion by the four Estates of the Realm (not least the Clergy) which impresses by its knowledge and wealth of ideas. The characteristic applies also to the contiguous administrative and constitutional problems which were discussed together with the major question, such as the function of separate consultations in council ("*statsrådsberedning*") the State Council's attitude to

the Civil Service and the role which the Ministers without portfolio should play. Of special note is the reluctance towards a Ministerial Government. It was found that the best method to avoid the latter was for the Department heads to work not alone, but in consultation with the King's other advisors, and for the Consultants—such were the Ministers without portfolio termed—to assume that role which since the Middle Age the Constitution had bestowed on the State Council as a whole, namely to keep vigil that law and right be observed.

The final result of the whole can best be stated in the form contained in R.F. para. 6 1840. Of the members of the State Council, seven should be heads of their own Departments, this is carefully worked out whereafter it states: amongst the three Ministers without portfolio at least two should have been engaged in civil administration. Dualism between council rule and administrative rule which had roots back to the 15th century was abolished in favour of a demand for the homogeneity of the cabinet, which Liljencrantz had had a keen eye for. Many believed, sanguistically enough, that with the abolition of the heterogeneity which up to that time had proved a hindrance to a parliamentary system, that the latter would without further ado come into existence. An excellent spokesman for this opinion was bishop Agrdh, who gave a brilliant exposé of the idea of parliamentarism when the question of the ministerial reform was discussed in the chamber of the Clergy in 1840.