

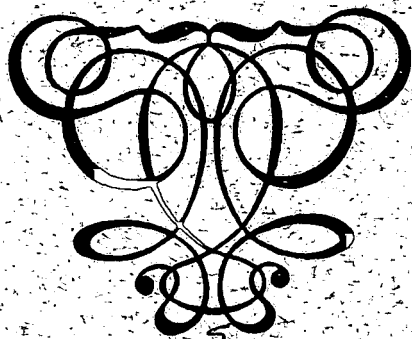
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

FÖR

POLITIK · STATISTIK · EKONOMI

NY FÖLJD UTGIVEN AV

FAHLBECKSKA STIFTELSEN



ÅRG. 48

1945

HÄFT. 4

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

DISTRIBUTÖR: C. W. K. GLEERUP

Lösnummer av detta häfte kostar kr. 3.50.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

kommer att under år 1945 liksom hittills innehålla dels vetenskapliga uppsatser i politik — ordet taget i sin äldre och mera omfattande bemärkelse — statistik och ekonomi, dels en avdelning översikter och meddelanden, avsedd att hålla läsaren à jour med vad som händer och skrives å hithörande områden, dels slutligen mera ingående granskningar av utkommande, framför allt svensk, men jämväl annan nordisk samt utländsk statsvetenskaplig litteratur. Tidskriften vill framträda som ett organ för vetenskaplig orientering och diskussion i de ämnen, vilka falla inom den angivna ramen.

Tidskriftens redaktion handhaves, under överinseende av Fahlbeckska Stiftelsens kollegium (professorerna FR. LAGERROTH, E. FAHLBECK, C.-E. QUENSEL, J. ÅKERMAN, G. CARLSSÖN, S. BOLIN och E. GJERSTAD), närmast av professor E. FAHLBECK som redaktionssekreterare, och ansvarig utgivare, under medverkan av professor A. BRUSEWITZ, Uppsala (litteraturgranskningar: politik) och docent E. THERMÄNIUS, Stockholm (översikter och meddelanden: politik).

Tidskriften utkommer som hittills i 5 häften om året, omfattande tillsammans minst 20 ark. Prenumerationspriset är 10 kr. pr. år.

Prenumeration kan ske antingen genom bokhandel eller direkt hos »Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund» (ej hos redaktionen).

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjödes. Lund i december 1944.

FAHLBECKSKA STIFTELSEN.

INNEHÅLL:

Tillägnet till Professor Fredrik Lagerroth	289
SIGFRID ANDGRÉN, Kungl. Maj:t och 1810 års riksstat	291
NILS NILSSÖN STJERNQUIST, Utskott och ämbetsverk vid 1809 års riksdag	306
ARVID OHMAN, Den s. k. kompromissen 1873	340
JEAN BRACONIER, Svensk tjänstehjonspolitik fram till 1800-talet	361
OLOF SÖRNDAL, Byråkratismen i statsförvaltningen. Några drag i den parlamentariska debatten efter 1905	383
EDVARD THERMÄNIUS, Monarkien i vår tid. Några fakta och reflexioner	405

Professor Fredrik Lagerroth ingår den 10 september 1945 i sitt sjunde decennium. Hans närmaste medarbetare och lärjungar ha velat på vedertaget vetenskapligt vis hedra honom på högtidsdagen. Statsvetenskaplig tidskrift har med glädje tillmötesgått denna önskan genom att helt ägna detta häfte åt professor Lagerroth såsom en minnesskrift till 60-årsdagen. De här ingående vetenskapliga bidragen utgöra tillsammans en hyllning till den frejdade forskaren och innehavaren av professuren i statskunskap vid Lunds universitet.

Fredrik Lagerroths vetenskapliga alstring företer i sin mångsidighet drag, som osökt erinra om hans föregångare, Pontus Fahlbeck, vilken han också ägnade en varmt förstående och kongenial minnesteckning. Frihetstidens författning, dess ursprung och utveckling, utgjorde som bekant föremålet för Lagerroths ungdomsforskning, och han återvände härtill vid utarbetandet av sin magistrala del i samlingsverket Sveriges riksdag. Spännvidden av Lagerroths statsvetenskapliga författarskap framgår därjämte av arbeten med så vitt skilda ämnesområden som de filosofiskt begrundade skrifterna »Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämpningen av Sveriges grundlag» eller »Platons stats- och rättsbegrepp» samt de omfattande kameralistiska arbetena »Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling» och »Statsreglering och finansförvaltning i Sverige t. o. m. frihetstidens ingång». Även 1809 års författningsverk har utgjort föremål för hans självständiga och kritiska forskarblick, och han har med kännarhand tecknat de nordiska ländernas statsskick i komparativ belysning. Det vilar drag av — man vore frestad att säga — storsvenskhet över Lagerroths behandling av vårt statsskicks utveckling och egenart genom tiderna.

Inom Fahlbeckska stiftelsen har Lagerroth, i enlighet med stiftelseurkundens ordning, fungerat såsom preses vid upprepade tillfällen. Hans intresse och nit för stiftelsens syftemål och verksamhet äro väl vitsordade. I Statsvetenskaplig tidskrift är jubilaren en flitig och högt uppskattad medarbetare. Hans skriftställarskap här utmärkes, såsom i övrigt, av lärdom och iderikedom. Lagerroth har ej dragit sig för att i polemik med andra framföra sina egna oförgripliga meningar. Att hans författarskap härvidlag blivit omstritt ligger i sakens natur.

På Fredrik Lagerroths högtidsdag är det en kär plikt för Fahlbeckska stiftelsens kollegium att bringa honom sin hyllning. Och Statsvetenskaplig tidskrift hoppas att i honom för framtiden, såsom hitintills, få räkna en hängiven och ypperlig medarbetare.

KUNGL. MAJ:T OCH 1810 ÅRS RIKSSTAT

Av *Docenten Lektor SIGFRID ANDGREN, Kristianstad*

I Håkansonska förslaget hade man försökt i fråga om finansmakten göra boskillnad mellan Konung och riksdag på så sätt, att beskattningsmakten lades i riksdagens händer, under det att statsregleringen förbehölls Kungl. Maj:t. Just på den sistnämnda punkten blev angreppet mot H.F. särskilt häftigt, och genom R.F. tilldelades R.St. principiellt också statsregleringen. Enligt § 69 och § 110 har R.St. att reglera staten, och i § 64 är det utan större tvekan den av dem »upprättade staten» det är fråga om. Ett statsutskott tillsattes och tog itu med statsregleringsarbetet. Under grundlagsriksdagens nära ettåriga tillvaro arbetade särskilt en av S.U.'s underavdelningar intensivt därpå.

Huvudresultatet förelåg i den inom S.U. författade »riksstat över statsverkets inkomster och utgifter» jämte specialtablåer och personalstater m. m., vilket allt åtföljde S.U.'s memorial av den 25 mars 1810.¹ I detta mem. yttrade S.U. »att R.St. lära tackas allt detta jemte deras underdåniga berättelse angående statsregleringen till Kongl. Maj:t i underdånighet öfverlemna med underdånig hemställan, att desamma måtte, sedan Kongl. Maj:t dertill i nåder behagat lemna dess höga sanction, tillsändas Kongl. StatsContoiret till efterrättelse vid de i följd deraf skeende utbetalningar». Alla stånden godkände den av S.U. sammanfattade riksstaten, varpå den underskrefs av de fyra talmännen och avläts till Kungl. Maj:t med en skrivelse angående statsregleringen, alltsammans daterat den 10 april 1810.²

Det är denna riksstat av den 10 april 1810, som här närmast åsyftas. Den bestod, som redan nämnts, dels av den sammanfattande tabblån och dels av en hel rad specialtablåer över såväl inkomster som utgifter, bl. a. hade vardera huvudtiteln en tablå över de underdensamma förekommande specialstaterna. Skrivelsen till Kungl.

¹ Ad.P. 1809—10. VI:2. s. 9.

² Ad.P. 1809—10. VI:2. s. 262.

Maj:t slutar: »Till hvad R.St. sålunda rörande statsregleringen och riksstatsens hufvudtitlar hemställt eller beslutit, utbedja sig R.St. i underdånighet Kongl. Maj:ts nådiga bifall och stadfästelse».

Det är särskilt en sak, som vi här vilja fästa uppmärksamheten på: S.U.'s mem. synes utgå ifrån, att den av riksdagen uppgjorda riksstaten i sin helhet eller som en enhet kräver kungl. sanktion, och att denna riksstat sedan tillställles statskontoret för efterlevnad. Det skulle alltså vara denna sålunda fullbordade stat för vilken enligt R.F. § 65 statsrådets ledamöter äro ansvariga »om de låta avvikelse därifrån äga rum». Med andra ord: Sverige skulle med ett slag fått genomfört ett regelrätt finanslagssystem. Detta utskottsuttalande är i synnerhet anmärkningsvärt eftersom § 65 talar om vad R.St. *förordnat*.

I riksdagsskrivelsens slutkläm accepterades i stort sett S.U.'s ståndpunkt, om man än något obestämt sökt skilja mellan riksstatsens hufvudtitlar, om vilka riksdagen beslutit, och vissa andra delar av statsregleringen, om vilka riksdagen gör hemställan. Detta är också i full överensstämmelse med den kompromissartade prägel, som skrivelsen bär. Under riksdagens lopp hade det stått allt skarpare strider dels om innebörden, dels om omfattningen av riksdagens statsregleringsverksamhet, och dessa stridigheter voro långt ifrån bilagda vid riksdagens slut. Bl. a. stod striden hård om frågan, ifall riksdagens bestämmanderätt beträffande statsutgifterna begränsades till hufvudtitlarnas slutsummor eller sträckte sig till delstaternas detaljsummor. Försvar för båda dessa motsatta ståndpunkter kan anmärkningsvärt nog framdragas ur riksdagsskrivelsen av den 10 april, där de förekomma tämligen oförmedlade sida vid sida.

Under alla omständigheter kunde man vänta, att även om Kungl. Maj:t endast erkände riksdagens begränsade anslagsrätt, skulle den summariska översiktstablan, som var underskriven av talmännen, riksstaten i inskränkt mening, med eller utan kunglig sanktion tillställas statskontoret. Nu inträffar det anmärkningsvärda förhållandet, att denna riksstat icke återfinnes i statskontorets arkiv och har kanske aldrig ens kommit ämbetsverket till handa.

I St.K.'s arkiv³ finnes en serie riksstater, »som fastställts av riksdagen allena intill nästa riksdag och därför underskrivits av talmännen».⁴ Denna serie börjar med den riksstat, som 1812 års

³ Riksarkivets Östermalmsavdelning (R.A.Ö.).

⁴ »Fr. o. m. 1868 finnas inga andra riksstater än de som tillhöra denna serie.» St.K. Katalog, R.A.Ö.

riksdag fastställt. Visserligen finnes på platsen för 1810 års riksstat en volym, som på det troligen mer än hundraåriga bandets rygg bär titeln »RiksStaten för År 1810», men detta är uppenbarligen ett misstag, och volymen hör hemma på en helt annan plats i arkivet. Den innehåller en enkel avskrift av den talmansunderskrivna staten jämte några överslag över statens inkomster. Det huvudsakliga innehållet utgöres emellertid av »generalstatsförslag» från länsstyrelserna och några andra ämbetsverk. Vi ha anledning omnämna dessa förslag något senare.

Vi återvända emellertid till riksdagens skrivelse angående statsregleringen av den 10 april 1810 och dess vidare öden. Skrivelsen föredrogs inför konungen i statsrådet den 9 maj s. å.⁵ Man kan först lägga märke till en passus i marginalen till statsrådsprotokollet: »Då genom denna statsreglering flera förändringar uti statsverkets förra förhållanden uppkommit, så hade R.St. i anledning deraf gjort åtskillige underdånige hemställanden, hvilka nu i underdånighet upplästes och hvaraf några hörde dels till krigs- dels till kammarexpeditionens föredragning». Redan av detta kan man se, att Kungl. Maj:t avböjde att, om uttrycket tillåtes, sluka riksdagens statsreglering i sin helhet och att han också kunde ha skäl därtill. S.U. hade nämligen vid sitt statsregleringsarbete icke nöjt sig med att ändra på siffror och summor. Det hade ställt upp riksstaten efter delvis nya principer och dessutom i många fall förutsatt organisatoriska eller andra ändringar i förvaltningen, som merendels helt föllo under Kungl. Maj:ts domvärjo.

Konungens beslut i ärendet är ganska innehållsrikt och välgrundat. »Kongl. Maj:t befallte ett noggrant iakttagande af allt hvad R.St. med den makt, dem efter grundlagarna tillkommer, beslutit angående statsverkets inkomster och fördelningen deraf uti visse större anslag till de hufvudtitlar, hvarunder de påräknade utgifterna blifvit hänförde.» Konungen erkänner sålunda i stort sett riksdagens befogenhet att reglera inkomstsidan i riksstaten och fastställa huvudtitlarnas slutsummor. Däremot avböjer han genomgående anspråken på att specialstaternas anslag skulle vara bindande för Kungl. Maj:t. Detta får sin förklaring, då det är Hans Järta som formulerat den kungliga resolutionen och riksdagsskrivelsen dessutom sakligt ger anledning till ett sådant ståndpunktstagande. Kungl. Maj:t ser endast den ena sidan i skrivelsens

⁵ 1810 års Statsrådsprotokoll. Handels- och finansexp. R.A.

kompromiss. »Hvad åter beträffar de specialstater, som rikstens ständers statsutskott för innevarande år föreslagit och efter hvilka R.St. beräknat sjelfva riksstaten, så emedan desse specialstater innehölle åtskilliga omständigheter, dem R.St. till Kongl. Maj:ts nådiga bifall i underdånighet anmält, och hvaraf följakteligen en pröfning borde äga rum, samt R.St. för öfrigt i öfverensstämmelse med 64 § af R.F. öfverlemnadt till Kongl. Maj:t att inom hvarje af de till följd af denna grundlags 62 § uti riksstaten faststälde hufvud-titlar fritt och obehindrat disponera den till samma hufvudtitel anslagna summa, hvarjemte fordrades icke allenast en bestämd fördelning af de för serskilde behof beräknade summor,⁶ utan äfven för tillämpningen af hvad R.St. rörande beneficie- och benådningsstaterne i allmänhet yrkat, en föregående omständlig utredning af de personlige förhållanden, som dervid borde komma i beräkning; Ty fann Kongl. Maj:t nödigt att förordna en statsberedning.»

Kungl. Maj:t betraktar sålunda specialstaterna endast som förslag, som riksdagen framställt, och för övrigt som beräkningsgrunder för hufvudtitlarnas slutsummor. Emellertid skulle det snart visa sig, att i den mån man verkligen höll sig inom den givna ramen, man fick svårt att gå de föreslagna staterna förbi. Dessutom behövde det penningförvaltande verket omedelbart något rättesnöre för de löpande utbetalningarna. Därför resolverar Kungl. Maj:t: »Men som det vore angeläget, att Statscontoiert genast erhöle någon autorisation att anordna de utgifter som icke kunde uppskjutas, så förordnar Kongl. Maj:t i nåder, att en afskrift af R.St.'s skrifvelse angående statsregleringen i hela dess vidd jemte originalbilagorna dertill skulle Statscontoiert tillsändas med nådig befallning, att intill dess Kongl. Maj:t hunnit fatta dess nådiga beslut om det som till riksstatens fullkomliga afslutande för innevarande år hörde, ställa sig hvad i berörde handlingar föreskrifvit och förordnadt vore till efterrättelse, i så måtto»; här följer direktiv för St.K. i 5 punkter, varav kan nämnas: »3:o Att efter den nu antagne methoden till riksstatens afslutande och alltså under de bestämde hufvud- och fördelningstitlarne redovisa för detta och de följande åren statsverkets inkomster och utgifter, samt derefter inrätta räntekammare- och memorialböckerne; 4:o Att så fort möjligt blefve inkomma med underdånigt utlåtande om det som erfordrades och borde iakttagas till författande af den hufvudbok . . ., som R.St. ansett nödig.»

⁶ Därmed syftas väl närmast på de klumpsummor, som riksdagen anslagit till vissa ändamål och överlämnadt till Kungl. Maj:t att fördela.

Dessa moment i direktiven ha tagits med delvis för att visa, hur beroende Kungl. Maj:t vid denna tid i alla fall kände sig gentemot riksdagens önskemål. Det skulle visa sig vara ganska behöfligt med denna provisoriska anordning, eftersom det dröjde ända till slutet av 1811, innan Kungl. Maj:t blev färdig med »riksstatens fullkomliga avslutande» för år 1810. Huvudsaken är emellertid, att Kungl. Maj:t dekreterat, att den av riksdagen utarbetade riksstaten icke som sådan skulle gälla annat än som rent provisorium.

Huruvida det av talmännen underskrivna huvudsammandraget av riksstaten räknades med bland de originalbilagor som tillställdes St.K. är ovisst. Mest sannolikt är väl att den åtföljde den naturligtvis också av talmännen underskrivna skrivelsen, och denna tillställdes statsberedningen.

Det kanske intressantaste i Kungl. Maj:ts beslut vid behandlingen av riksdagsskrivelsen angående statsregleringen är just, att Kungl. Maj:t fann sig föranlåten, att för det budgetarbete, som han ännu ansåg återstod, tillskapa en särskild institution, statsberedningen. Denna »skulle äga att ofördröjligen genomse ofvannämnde specialstater och afgifva sitt underdåniga utlåtande öfver de frågor, som R.St. till Kongl. Maj:ts nådiga bifall i underdånighet hemställt, samt i följd heraf föreslå en ordentligen avslutad statsreglering för innevarande år». Det är ingalunda någon nyhet i svenskt författningssliv som därmed framfördes. Tvärtom hade en motsvarande inrättning under varierande namn, statskommission, statsutredning, statsberedning, och med varierande uppgifter, ställning och sammansättning med betydelsefulla avbrott existerat sedan 1720 eller om man så vill 1719. Sålunda hade under praktiskt taget hela Gustaf IV Adolfs egen regeringstid funnits en statsberedning, som med vissa personaländringar fortsatte att fungera efter revolutionen 1809.⁷ Den sista sessionsdagen synes ha varit den 26 april 1809, då man slutfört det projekt till riksstat för år 1809, som gillades och stadfästes av Kungl. Maj:t dagen därpå. Det är helt naturligt denna riksstat, som bildar det viktigaste underlaget för S.U.'s statsregleringsarbete.

Också personaluppsättningen är i mångt och mycket densamma i den nya statsberedningen 1810 som i den 1809 avsmnade. Därvid är i främsta rummet att nämna ordf. i den nya beredningen presidenten i statskontoret C. E. Lagerheim. Tidigare hade han

⁷ Statskommissionens m. fl. arkiv (St.Kom.) R.A.Ö.

icke beklätt ordförandeposten, men ända från tidpunkten, då den på hans initiativ tillkomna statsutredningen börjat sitt arbete år 1793 över statsberedningen 1796—1809, hade han varit den centrala kraften i arbetet. Det kan man redan få en uppfattning av genom den meterlånga konceptsamlingen. Koncepten till de viktigaste skrivelserna till Kungl. Maj:t äro under hela tiden i regel egenhändigt skrivna av Lagerheim. Där detta icke är fallet, äro de ofta försedda med rättelser av hans hand, eller också finner man ofelbart förarbeten till dem i Lagerheims egna papper. I detta sammanhang kan omnämnas, vad man skulle kunna kalla Lagerheims förlängning eller staben av trogna medhjälpare och lärjungar. Dit kan räknas statskommissarie Widegren, som haft en nästan lika lång tjänstetid i beredningen som Lagerheim själv, och även dåvarande statskommissarie G. F. Wirsén. Vid det konstituerande sammanträdet den 30 juni 1810 beslöt statsberedningen på Lagerheims förslag »den arbetsmethod, att i afseende på de ämnen, som blifva föremål för Kgl. statsberedningens underdåniga utlåtande, sjelf jemte herrar statscommissarierna Widegren och Wirsén först genomgå specialstaterne, och med anledning af hvad dervid förekommer, inhämta sådana upplysningar som pröfvas nödige samt desamma derefter Kgl. statsberedningen meddela».⁸ Detta sätter i god belysning den starka ställning, som St.K. och framför allt dess chef hade inom statsberedningen. Intrycket förstärkes ytterligare genom flera omständigheter. Lagerheim hade förstått att till St.K. knyta en rad dugande förmågor, vilka, man kan nog säga, med hänförelse gingo hans ärenden. Dit hör den gamla statsberedningens mångårige sekreterare Nils Frödelius, som 1810 blev statskommissarie och snart själv medlem av statsberedningen. Man får icke heller glömma den nya statsberedningens sekreterare L. A. Lunnius, som hade likartad befordringsgång som Frödelius men dog redan 1818, obetydligt över 40 år.⁹

Förutom de tre nämnde Lagerheim, Widegren och Wirsén voro följande medlemmar av statsberedningen: överamiralen Lagerbjelke, statsråden Rosenblad¹⁰ och Adlercreutz, vice presidenten Tersmeden samt statssekreterarna i krigsexp. Carpelan och i finans-

⁸ St.Kom. A. Protokoll. R.A.Ö.

⁹ Frödelius var sekreterare i S.U. vid 1809—10 års riksdag och Lunnius sekreterare i utskottets avdelning för statsutgifterna. Det skulle vara väl värt sitt eget kapitel att söka följa byråkratiens inflytande på riksdagsarbetet enkannerligen statsregleringsarbetet revolutionsåret 1809 och de närmast följande oroliga åren.

¹⁰ Rosenblad anhöll om och beviljades entledigande från medlemskap i stats-

exp. Järta. Man måste erkänna, att i stort sett hade statsberedningen fått en allsidig och representativ sammansättning. Av medlemmarna hade Lagerbjelke och Tersmeden förutom Lagerheim och Widegren varit medlemmar av förra statsberedningen. Trots det i många hänseenden intima sambandet mellan statsberedningen av 1810 och den 1809 avsonnade statsberedningen, måste man dock beteckna den förra som en ny skapelse. Det är under helt olika konstitutionella förhållanden, som de båda hade att utföra sitt arbete.

Den meromnämnda riksdagsskrivelsen angående statsregleringen remitterades icke till statsberedningen direkt utan åtföljde ett kungl. brev av den 16 maj 1810 till president Lagerheim, däri han utnämndes till ordförande och sammankallande i beredningen. Huruvida »den fastställda Allmänna RiksStaten» (brevets benämning) var följaktig, framgår ej med tillräcklig tydlighet. Vid det konstituerande sammanträdet den 30 juni upplästes riksdagsskrivelsen, »hvilken kommer att i afskrift ibland kongl. statsberedningens handlingar förvaras». ¹¹ Antagligen avsåg man att återställa originalet till Kungl. Maj:t. Detta har tydligen icke blivit av, utan skrivelsen har hamnat hos St.B., och det är originalet, som återfinnes bland dess handlingar, dock utan den talmansunderskrivna riksstaten. ¹²

Sedermera remitterade Kungl. Maj:t undan för undan en rad andra riksdagsskrivelser och skrivelser från ämbetsverk och enskilda till St.B. Men det var statsregleringsskrivelsen, som till en början kom att utgöra den huvudsakliga grunden och utgångspunkten för St.B.'s arbete. Man beslöt upptaga frågorna till behandling i den ordning de förekommo i denna och på riksstaten.

Den 14 juli var man redan färdig med sitt första utlåtande. ¹³ Vad beträffar statsverkets inkomster framhöll St.B., att det »verkliga beloppet för det löpande året icke kan utrönas förr än nära slutet af det påföljande». Då däremot varje års riksstat bör upprättas i början av året, »så anser statsberedningen för dess del lämpeligast, att dessa af R.St. sålunda godkände inkomster, i hvarje års riksstat oförändrade påräknas och det till nästa ordinarie riks-

beredningen den 5 dec. 1810. (Statsrådsprot. i finansexp.) En tid efter Lagerheims död dec. 1813 blev R. ordf. i statsberedningen (St.Kom. A. Protokoll, d. 17 febr. 1815).

¹¹ St.Kom. A. Prot. R.A.Ö.

¹² St.Kom. D:a, Kungl. brev och remisser 1810—1812. R.A.Ö.

¹³ Statsberedningens skrivelser till Kungl. Maj:t 1810. R.A.

dag eller intill dess att R.St. vid en dessförinnan infallande annorlunda förordna». Detta uttalande ger uttryck för en tankegång, som man tidigt kom in på och som man sedermera allt bestämdare fullföljde. Den visade sig ur ett par synpunkter, som vi snart återkomma till, vara mycket betydelsefull. Det var emellertid tydligt, att därvidlag skulle på sina håll visa sig brist och på andra överskott: »enär dessa brister och öfverskott calculeras emot hvarandra, uppkommer på det hela ett utslag, som för innevarande år utrönes vid slutet af år 1811 och då bör ingå i 1812 års riksstat» o. s. v. Hur man där skulle förfara med eventuellt överskjutande medel är en fråga, som man icke inlåter sig på, men det skulle visa sig, att man långt före 1812 hade att ta ställning till densamma. Därefter konstaterar St.B.: »Hvad R.St. om grunderna till statsregleringen, specialstaternas inrättning, och hufvudtitlarna för statsverkets utgifter m. m. förordnat, länder i följd af Eders Kongl. Maj:ts nådiga befallning till noga och ofelbar efterlefnad».

När man sedan kommer in på första huvudtitelns specialstater, som äro det huvudsakliga föremålet för utlåtandet, visar det sig, att trots den proklamerade satsen om Kongl. Maj:ts rätt att inom huvudtiteln »fritt och obehindrat disponera den till samma huvudtitel anslagne summa», följer St.B. i sina projekt ganska strikt den uppgjorda staten och använder sig därvid ofta av termer, som innebära ett konstaterande, att saken redan är avgjord. Vid staten för livdrabantkåren heter det, för att på måfå ta ett exempel: »Till beklädnad, hvarpå tjenas i 2:ne år, hafva R.St. bestämt en summa af 2860 rdl». Samma förhållande går igen i de följande utlåtandena om andra huvudtitlar under år 1810.

I ett utlåtande av den 28 december 1810 »angående statsverkets tillstånd innevarande år» kommer St.B. in på en fråga, som vi tidigare vidrört. R.St. ha bestämt statens inkomster och utgifter för år 1810 och i flera avseenden infört en ny ordning: »De förändringar med statsverkets inkomster — utgifter — och förvaltning, som R.St. föreskrifvit, vidtagna egenteligen ifrån och med detta års början». Men 1810 års utgifter ha till stor del »blifvit bestridde med hvad för 1809 och de föregående åren influtit». Dessa medel tillhöra alltså icke 1810 års stat och av dem jämte riksdagsanslag från banken till skuldernas betalande gör man en ny fond. Man lägger upp en särskild stat »för 1809 och förra åren», som upptager de utgifter vilka »funnits tillhöra eller kunna hänföras till förra åren men till en del detta år måst bestridas utan att särskilte medel på inne-

varande års stat varit dertill anslagne».¹⁴ Till 1818 fördes årligen särskild memorialbok över dessa medel, och ända till 1826 har man påfört denna stat utgifter, som ofta haft mycket litet eller ingenting alls med 1809 och de föregående åren att skaffa, och även tillfört den medel, som det är mycket långsökt att hänföra dit.¹⁵ Man skapade helt enkelt en reservfond. Det är ett av de sätt, på vilka Kungl. Maj:t skaffade sig rörelsefrihet, och rörelsefrihet behövde Kungl. Maj:t under de alltmer oroliga tidsförhållandena, särskilt sedan Karl Johan börjat med sin upprustnings- och uppryckningspolitik.

De flesta former av statsinkomster inflöto under 1810 och 1811 rikligt. Detta gäller också om de många särfonder, som ännu existerade vid denna tid eller nyskapades. Man skulle hit kunna hänföra exempelvis prisfartygsmedlen. Över dessa medel ansåg sig konungen merendels kunna fritt disponera, i vissa fall utan statsrådets hörande. Barthélemymedlen voro t. ex. tidvis ganska betydelsefulla. En del av dessa fonder tillhörde statsverket, en del lågo utanför riksstaten.¹⁶ Så småningom kom kronprinsens enskilda medel ganska ofta till användning, men då gällde det i regel att efter någon tid finna en lämplig utväg att ersätta dessa tillskott. Ett bokföringsmässigt bolande av medlen mellan olika kassor förekom mycket flitigt. Anticipationer gjordes i stor utsträckning. Det skulle föra för långt att enbart under 1811 göra en översikt över de ibland egendomliga irrgångar, som man mer eller mindre av nödtvång följde.

Bland de rikligt flödande inkomstkällorna märktes i främsta rummet tullmedlen. I en särskild P. m., som Lagerheim personligen ingav till konungen i samband med statsberedningens ovannämnda skrivelse den 28 dec. 1810 ang. statsverkets tillstånd, tog han bl. a. upp den där påpekade omständigheten, att inkomsterna under 1810 »fått en tillfällig så anseelig tillökning» att statsbristsumman, d. v. s. statsverkets del av allmänna bevillningen, 569126 rdl., icke behövt uttagas ur riksgäldskontoret. »Man torde icke misstaga sig i den förmodan», skriver han, »att nästa revisorer eller ständer blifva benägna att förklara, det denna inkomst bordt lefvereras till riksgäldscontouret

¹⁴ St.B. t. Kungl. Maj:t. 1810. R.A.

¹⁵ St.K.'s arkiv I C: b och C: bb. R.A.Ö.

¹⁶ För att något belysa förhållandena 1811 kan anföras ett exempel. Genom ett kungl. brev av den 18 juni 1811 fick Lagerheim personligen i uppdrag att yttra sig »om bästa användandet af den genom afgiften en per mille af nederlagsvaror i Göteborg uppkomne fond». Lagerheim inkom den 4 juli med förslag om fördelning på försvarsåtgärder, varpå Kungl. Maj:t den 16 juli ger sina direktiv.

på dess förskotter — eller att statsbristsumman såsom icke för året behöfvelig bort hemfalla riksgäldscontoiret —, eller att skulderne för 1809 bordt med den tillfälliga inkomsten betalas och banquens förskotter i samma mohn minskas.»¹⁷ Lagerheim framställde emellertid trots detta ett förslag, som kanske kan väcka förvåning, enär det kom från en man, som särskilt strängt höll på ordning och laga former. Då krigsförklaringen mot England, påpekar han, »likväl förorsakar större utomordentliga kostnader än att de lära kunna bestridas med den enda utan R.St.'s sammankallande förordnade nödhielpen 500000 rdl. . . .; så kunde den frågan helt naturligen uppstå, om icke berörde statsbristsumma skulle kunna användas till krigsfondens fördubblande, hälst alls ingen tillökning derigenom skier i de af R.St. påräknade utgifter, eller förändring i den af dem faststälte financeplanen». Den viktiga frågan »synes utan betänkande kunna besvaras med ja». Han framhåller särskilt ett skäl därtill: »R.St. behöfde i sådant fall åtminstone icke sammankomma innan år 1812, och då, men icke förr, verkan af deras vid lagtima riksdagen tagne finansiela författningar kan visa sig . . . och resultatet frambringas, som gifva säkre och osvikelige följder». Å andra sidan är han angelägen om att framhäva att kostnadsförslaget till försvaret icke får vara uppgjort på en höft, och skulle det »icke med erforderlig trygghet stadna inom den blifvande tillgångssumman med något öfverskott för tillfällige tillökningar; så synes nödvändigast att icke taga någon befattning med innevarande tillgång utan i stället sammankalla ständerne».

Troligen med anledning av denna skrivelse från Lagerheim får en särskilt tillsatt krigskommitté i uppdrag att framkomma med ett förslag över kostnaderna för försvarsanstalterna under år 1811. När dess skrivelse föredrogs i konseljen den 22 febr. 1811 hade Hans Järta ett längre anförande till protokollet om »utvägarne till den uppgifne kostnadssummans anskaffande».¹⁸ Detta anförande har från olika synpunkter blivit berömt. Till väsentliga delar återgår det emellertid på Lagerheims ovan refererade skrivelse. Krigskom.:s överslag slutade på 976100 rdl. »Tvänne utvägar till detta ändamål förete sig, efter min underdåniga tanka, till Eders Kongl. Maj:ts val», yttrade Järta. Den ena är att lyfta det »större kreditivet» 1 milj. rdl och sammankalla riksdagen: »Denna utväg är således fullkomligen laglig». Den andra är att lyfta »mindre kreditivet» 500000 rdl och

¹⁷ Lagerheims saml. vol. 4. Koncept till Kungl. Maj:t. R.A.

¹⁸ 1811 års statsrådsprot. Handels- och finansexp. R.A.

därmed sammanslå överskottet i statsverkets påräknade inkomster. Först vid urtima riksdagen i Örebro 1810 hade R.St. förordnat om hur tillfälliga överskott borde användas, men han ansåg att detta endast hade avseende på överskotten »för den tid ifrån hvilken R.St.'s statsreglering begynt». Det kunde vara tvivelaktigt, om de ifrågavarande överskotten »böra anses höra till 1809 eller 1810 årens inkomster». Slutresultatet av undersökningen om den andra utvägens laglighet blir dock denna: »Efter min öfvertygelse ... kunna de ifrågavarande besparingsmedlen icke med fullkomlig rätt af E. K.M. annorlunda disponeras än till betalande antingen af 1809 års skulder eller af 1810 års bestämde statsutgifter, i hvilket förra fall bankens och i det senare riksgäldscontoirets biträden till statsverket komma att förminskas. Jag skulle sålunda icke ens sätta i fråga, att desse medel kunde på något annat sätt användas, om icke i närvarande fall rikets ställning syntes påkalla och rättfärdiga ett finansiellt företag, som utan att synbarligen och på ett förolämpande sätt kränka grundlagarnes eller R.St.'s föreskrifter, ehuru icke heller genom någon sådan medgifvet, leder till ingen annan våda än den af ett prejudicat, hvars möjligen skadliga verkan i en framtid det beror af R.St. att genom tydliga förordnanden förekomma». När Järta slutade med att bestämt tillstyrka denna utväg, förklarade han: »Det är af nit för R.St.'s anseende och för beståndet af deras lagliga makt och icke af fruktan för deras granskande välde, som jag önskar att de icke må sammankomma i en tid då utvecklingen af rikets inre och yttre förhållanden ännu är ofullbordad».

Statsrådets ledamöter yttrade sig därefter var för sig och samtliga instämde med det av Järta tillstyrkta förslaget, vilket Kungl. Maj:t fann för gott att gilla. Därmed hade man emellertid beträtt en väg, som man med allt mindre samvetsbetänkligheter fortsatte på. Det fanns en tid då Kungl. Maj:t behandlade den viktiga bevillningen tullavgifterna nästan som ett regale.

Det var icke blott till extra beredskapsåtgärder regeringen behövde pengar. För den extra ordinarie försvarsbudgeten hade Kungl. Maj:t 1809 av riksdagen äskat en mill. rdl. Detta bifölls av ständerna, men på riksstaten uppfördes endast 600000 rdl. I sin skrivelse den 28 dec. 1810 hade statsberedningen föreslagit konungen att söka förmå riksgäldsfullmäktige att utbetala till Statsverket ungefär hälften av de »resterande» 400000 rdl, närmare bestämt 199641 rdl, för år 1810 och framåt. Den 22 febr. 1811, samma dag som beredskapsanslaget beslöts, biföll Kungl. Maj:t förslaget, och

efter många om och men gingo riksgäldsfullmäktige med därpå. Men också denna utökade summa ville långt ifrån förslå. Lagerheim har en lång utredning därom i en skrivelse till Kungl. Maj:t den 26 maj 1811.¹⁹ Då var det ännu icke fullt klart, om riksgäldsfullmäktige skulle lämna det omförmälda medgivandet. Under år 1810 hade, beroende på vissa omständigheter, blivit överskott på den anslagna defensionssumman. Men det innevarande året »änskiönt blott 4 $\frac{3}{4}$ mån. deraf ännu framlidit» hade vissa departement inom krigskollegium redan betydligt överskridit, »hvad R.St. till dessa departementers utgifter för hela året påräknat». Han beklagar, att 1810 års riksstat »i saknad af nådigt beslut öfver vissa frågor, som värka på defensionssumman, icke ännu hunnit författas och än mindre statslutet för innevarande år». De förvaltande verken känna därför icke, »hvad de i ett för allt haft och hafva för dessa år att förvänta, utan obehindrade av alla gräntzor kunnat sträcka sine förslager och requisitioner till nyttige och behöfvelige upphandlingar och förråder». Han gör en kalkyl där han slår tillsammans de båda årens anslag och delar med två, »hvarigenom öfverskottet för det förra kommer det senare till godo», och sedan jämför han dessa siffror med redan beslutade eller eljest nödvändiga utgifter. Därvid kommer han fram till en total brist på 276737 rdl, »som icke kan afhielpas utan genom tillökning i inkomsten eller minskning i utgiften».

Hur den framstående rikshushållaren lidit under de formlösa förhållandena, kan man få ett intryck av genom en U. P. M. den 6 dec. 1811.²⁰ Under de »2:ne sist framflutna åren» hade Kungl. Maj:t ständigt oroats med framställningar från försvarets ämbetsverk »om partielle penninge behof». Det bör kunna undvikas för nästa år. Då »kan en sådan fördelning af den behållne defensionssumman bemälte verk emellan vid början af året verkställas, så framt alla militaire löningsstater m. m. innan detta års slut erhålla nådig sanction till orubbat bestånd åtminstone för året 1812». Lagerheim blev icke bönhörd. Det berodde på en hel rad samverkande omständigheter, av vilka några kunna läsas ut av det föregående. Under orostider förryckes helt naturligt det normalt reglerade statslivets gång. Dessutom var man från regeringshåll icke alltför angelägen om att göra slut på de något kaotiska förhållandena. Det hade sina fördelar att låta allting vara flytande. På sitt sätt var detta system eller rättare denna systemlöshet smidigare. Man kunde mera lätt-

¹⁹ Lagerheims saml. vol. 4. R.A.

²⁰ Lagerheims saml. vol. 4. R.A.

rörligt anpassa sig efter de aktuella behoven, än om regeringen band sig själv genom stränga regler och former.

Ytterligare en orsak, som verkade fördröjande på den slutliga regleringen av staten, bör omnämnas. Det är den omläggning av arbetet inom statskontoret, som vid denna tid delvis ägde rum. Förutom statsutgifternas fördelning på huvudtitlar och i samband därmed sammanslagning av den ordinarie och extra staten men å andra sidan särskiljande av allmänna utgiftsstaten och utanför huvudtitlarna allmänna indragningsstaten, var det framför allt frågan om den nya rikshuvudboken, som man hade att ta itu med. Riksdagen hade framställt önskemål om inrättande av en rikshuvudbok »med dubbla partier», som skulle kunna ge en klar och överskådlig bild av rikets finansiella ställning i sin helhet, och Kungl. Maj:t gav sitt bifall därtill. St.K. fick i uppdrag att utarbeta förslag till riktlinjerna, och även i det fallet var det Lagerheim själv, som framför allt var verksam. Den 31 dec. 1810 avläts St.K.'s av Lagerheim författade svarskrivelse till Kungl. Maj:t,²¹ och den 13 febr. 1811 föredrogs den inför konungen i statsrådet, varvid den gillades »till alla delar».²²

Det kan icke här vara tal om att närmare ingå på innehållet i St.K.'s långa och välgrundade skrivelse. Enligt dess förslag skulle rikshuvudboken egentligen bestå i ett omslut av »generalstatsförslag» som länsstyrelser och verk hade att inkomma med. Dessa generalstatsförslag kunna sägas vara ett mellanting eller en sammanslagning med ny uppställning av förut infordrade »statsförslag» eller »rekvisitionsförslag» och »summeriska räkningar». Också i fråga om tiden för dess insändande utgjorde det nya förslaget ett mellanting. Man tog i St.K. omedelbart itu med genomförandet och infordrade generalstatsförslag för 1810 till den 25 sept. 1811.²³ De nya formulären krävde delvis omläggning av räkenskaperna vid landskontoren. Ovana och i vissa fall oginhet försinkade arbetet med verkställigheten. Tills vidare behövdes fortfarande de gamla förslagen. Det är icke att undra på, om nyheterna åstadkommo förseningar och trassel. Man hade ämnat att resultatet skulle bli större reda, enkelhet och överskådlighet, i stället blev det i vissa fall virrvarr trots ökat arbete. För övrigt visade man snart från regeringshåll mycket svalt intresse för saken, och det hela stannade vid diskussioner och experiment, som fortsatte strängt taget ända till år 1855.

²¹ St.K.'s arkiv I. A. Protokoll. R.A.Ö.

²² 1811 års statsrådsprot. Handels- och finansexp. R.A.

²³ Det är dessa generalstatsförslag som innehållas i volymen »Riksstaten för år 1810» som omnämnts ovan s. 3.

Inom St.K. genomfördes framför allt omläggningen av memorialböckerna. I skarven mellan det gamla och nya kan man naturligtvis också här spåra liknande tendenser, med ty åtföljande möjligheter att camouflera oregelbundenheter, framkallade av tidsförhållandena.

Äntligen hade man under sådana omständigheter i statsberedningen kommit fram till slutförandet av riksstaten för 1810 och fått Kungl. Maj:ts gillande därav. Att kalla denna riksstat: »Den av riksdagen fastställda riksstaten för 1810 daterad först den 27 december 1811»,²⁴ är lindrigt sagt något oegentligt. Den av talmännen underskrivna »riksstaten för år 1810» av den 10 april 1810 slutar på 3346011 rdl, den av Carl Johan gillade och av Lagerheim kontrahierade riksstaten för år 1810 av den 27 dec. 1811 slutar på 7980134 rdl.²⁵ Det skall dock omedelbart konstateras, att skillnaden mellan de båda staterna icke är så stor, som dessa siffror synas ut säga. Att så mycket av den förstnämnda, som faktiskt skett, räddats över i den senare, är till väsentlig del Lagerheims förtjänst. Man skulle kunna uttrycka förhållandet mellan de båda staterna så, att den av riksdagen fastställda staten relativt obetydligt förändrad ingår som en fast stomme i den av konungen utfärdade. På och kring denna stomme har man byggt sådant, som mer eller mindre bestämt bär tillfällighetens prägel. Vad denna tillökning innehåller, framgår till stor del av det föregående.

Man kan knappast komma ifrån, att Kungl. Maj:t ställt sig tämligen fri gentemot de starka konstitutionella band på finansmaktens område, som den nya författningen pålagt honom, även om regeringen i början var angelägen att understryka, att man tvingats av tillfälliga omständigheter, som icke borde få någon prejudicerande betydelse.

När riksdagen sammanträdde 1812, ställde den icke till med ett räfst- och rättarting utan gav full och hel absolution för alla överträdelser. Det förtjänar påpekas, att Lagerheim själv satt i S.U., och det är icke för mycket sagt, att han i stor utsträckning dirigerade dess arbete. Även här gäller vad som i andra ställningar sagts om honom: han har egenhändigt skrivit koncepten till de flesta av de viktigare utskottsutlåtandena, exempelvis »S.U.'s bet. om statsregleringen samt project till riksstat för innevarande år».

²⁴ L. M. Bååth och Arne Munthe, Kungl. statskontoret 1680—1930. Sthm 1930, s. 79.

²⁵ St.K.'s arkiv I G:f:3. R.A. Den serie i vilken denna ingår kallas »Svea Rikes Stat».

Riksdagen 1812 i sin helhet var för övrigt ännu mer ogenerad, när det gällde konstitutionella former, än Kungl. Maj:t hade varit. Att detta till trots och trots den föregående utvecklingen så mycket av riksdagens finansmakt formellt räddades över till lugnare tider, beror i mycket hög grad just på C. E. Lagerheims insats. Denne otroligt arbetsamme och skicklige ämbetsman fick dock aldrig se genomfört sitt livs program — att åstadkomma en fast ordning och reda i svenska statens affärer. Det tillhörde en långt senare tid.

UTSKOTT OCH ÄMBETSVERK VID 1809 ÅRS RIKSDAG

Av Fil. lic. NILS NILSSON STJERNQUIST, Lund

I den karakteristik av regeringsformen, som konstitutionsutskottet lämnade i sitt berömda memorial av den 2 juni 1809, sade sig utskottet ha »sökt att rigta» de olika makterna »till inbördes bewakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningförmåga. På dessa hufwudgrunder av Statskrafternas särskilda bestämmelser och ömsesidiga motwig» skulle den nya författningen vila.¹

Denna karakteristik kommer igen i alla senare kommentarer till vår författning. Grundlagsstiftarna avsågo att skapa en effektiv boskillnad mellan de olika »statsmakterna». Var och en skulle sköta sitt utan sidoblickar på grannens område. Konungen skulle sålunda stå i spetsen för den styrande makten, och under honom skulle förvaltningsorganisationen och alla ämbets- och tjänstemän lyda. (RF §§ 4, 47.)

Mot denna bakgrund skola vi analysera utskottens ställning till ämbetsverken vid 1809 års riksdag.²

Utskotten mötte, då de påbörjade sitt omfattningsrika utredningsarbete, stora svårigheter. Nio år hade förflutit sedan senaste riksdag, och på det hela taget saknades rutin och sakkunskap. Visserligen fanns bland utskottsmedlemmarna även ett antal erfarna ämbetsmän och experter — inom SU kunna nämnas Ruuth och Tersmeden — men dessa räckte inte till över allt och kunde ingalunda stå till tjänst med alla behöfliga upplysningar. Dessa brister sökte utskotten kompensera på två sätt. För det första anställde man som sekreterare och övrig betjäning förvaltningstjänstemän. Så rekryterades SU:s personal i stor utsträckning från statskontoret, lagut-

¹ Festskrift till Andrén, s. 152.

² En kort översikt finns redan hos E. Fahlbeck, Ståndsriksdagens sista skede (Sveriges riksdag. I: 8), s. 223 ff. Jfr också Kjellén, Politiska essayer, III, s. 32 ff., och Andgren, Konung och ständer 1809—1812, s. 82 ff.

skottets från justitierevisionen o. s. v.³ Syftet doldes inte. Då sekreteraren i riksgäldskontoret, Sylwan, antogs till sekreterare inom SU:s riksgäldsverksavdelning, motiverades detta uttryckligen i protokollet med att denne »troddes häruti kunna med nödige upplysningar tillhandagå».⁴ För det andra utnyttjade man den sedvanliga utredningsapparaten — kollegierna och ämbetsverken.

Frihetstidens ständer hade intimt samarbete med kollegierna, utnyttjade deras tjänstemän och disponerade deras lokaler.⁵ De hade emellertid knappast riktat några befallningar till ämbetsverken utan i stället vänt sig till Kungl. Maj:t.⁶ Känslan för denna praxis levde ännu kvar 1809. En talare på riddarhuset fann sig sålunda vid något tillfälle föranlåten att upplysa, »at enligt 1720 års Regerings-sätt . . . war alltid marchen den, at hos Kongl. Maj:t anhålla om Dess Ämbetsmäns åtgärd».⁷ Under den gustavianska tiden däremot, då utskotten ofta arbetade under konungens ledning, stod man ej främmande för direkta hänvändelser till kollegierna. Till denna praxis anknöt revolutionsriksdagen. Under debatten om finansplanen (se nedan sid. 10) pekade man från olika håll på förhållandena under de föregående riksdagarna, då »Konungens Embetsmän framlade . . . erforderlige upplysningar» (Ruuth), och karakteriserade denna praxis som föredömlig.⁸

Det är ofrånkomligt, att ständerna vid riksdagens början ansågo, att utskotten hade full rätt att kräva, att kollegierna och ämbetsverken skulle gå dem till handa med uppgifter, upplysningar och utredningar av allehanda slag.⁹ Då adeln i mitten av maj månad valde ledamöter till SU, tog man för givet, att »de Embetsmän, hwilka haft Kronans medel under sin wård, skulle» för detta utskott redovisa för inkomster och utgifter.¹⁰ Och i borgarståndet framhölls vikten av att det nytilsatta statsutskottet med möjligaste ord-

³ Till SU:s sekreterare antogs vid första sammanträdet dåvarande sekreteraren i statskontoret, Frödelius (SU plenarprot. ¹⁴/₆ 1809. RA.), och genom dennes försorg anställdes senare den lägre betjäningen. (Ibid., ¹⁶/₆ 1809.) Av regeringen ställdes statskommissarie Widegren till utskottets förfogande som särskild expert på frågor, som stodo i samband med 1808 och 1809 års riksstater. (Ibid. ¹⁴/₆ 1809.)

⁴ SU plenarprot. ¹⁴/₆ 1809. RA.

⁵ Lagerroth, Frihetstidens maktägande ständer. II, s. 65. (Sveriges riksdag. I: 6.)

⁶ Ibid., s. 98, 371.

⁷ Ad. 1809—10, juli, s. 581 — Schering Rosenhane.

⁸ Ruuth i SU utgiftsavgd. prot. ¹³/₇ 1809. RA. Jfr fortsättningen på Ruuths uttalande, som citeras nedan sid. 5. — Tigerhielm, Ad. 1809—10, aug., s. 655 ff.

⁹ Jfr Wennerberg, K. Maj:ts och ständernas utgiftsinitiativ 1809—66, s. 57.

¹⁰ Framhållet av en adelsdeputation i bondeståndet den 1 maj. Bd. 1809—10, I, s. 87.

ning och skyndsamhet samlade nödiga underrättelser.¹¹ Från regeringshåll ifrågasattes ej heller denna rättighet.

Den 1 juni anmälde en av borgarståndets representanter i allmänna besvärs- och ekonomiutskottet i sitt stånd, att utskottet behövde en del upplysningar från olika ämbetsverk. Talaren frågade, hur dessa upplysningar skulle kunna erhållas. I ståndets beslut nämnes visserligen ingenting om att utskottet hade rätt att få bistånd från kollegierna och ämbetsverken, men frågeställaren uppmanades att direkt vända sig till dessa.¹²

Tydligare framträder tendensen inom utskotten. Vid bevillningsutskottets första berednings sammanträde den 10 juni fick en tjänsteman »tillsägelse» att inhämta vissa upplysningar hos riksgäldskontoret och statskontoret.¹³ Vid statsutskottets plenum den 20 juni beslöts, att en mängd uppgifter skulle införskaffas från olika håll medelst protokollsutdrag genom sekreterarens försorg. Vid detta sammanträde framhöll rådmann Landberg — och förblev oemotsagd — att det vore »alla tjänstemäns skyldighet i Kongl. Collegierna och de publique Werken, at gå Höglofl. Utskottet tillhanda, när så» påfordrades »och de warda påkallade».¹⁴ Den 1 juli fick sekreteraren i uppdrag att på samma sätt införskaffa ytterligare ett antal uppgifter.¹⁵

Landbergs uttalande kan anses för representativt för den allmänna meningen under riksdagens första två månader. Icke ens Adolf Göran Mörner, som senare energiskt bekämpade denna uppfattning, gjorde några invändningar. Och Drysén, som då skulle komma att ackompanjera Mörner, föreslog själv vid sammanträdet den 20 juni, att flera uppgifter skulle infordras. På många håll gick man t. o. m. ännu längre och ville helt och hållet ställa förvaltningsorganisationen under ständernas domvärjo. »Embetsmän äro Folkets ombud, i hvad den dagliga styrelse-befattningen beträffar, således icke beroende af Regeringen, men inför Nationen vid dess allmänna Möten underkastade den noggrannaste redogörelse», heter det i en samtida broschyr.¹⁶ Vad SU beträffar, ålåg det konungen jämlikt RF § 58, att för detta uppvisa statsverkets tillstånd. Utskottet kunde alltså på denna punkt kräva att erhålla alla erforderliga upplys-

¹¹ Bg. 1809—10, I, s. 92 f., s. 95.

¹² Ibid., s. 133 f.

¹³ Beredningens prot. RA.

¹⁴ SU plenarprot. 20/6 1809. RA.

¹⁵ Ibid. 1/7 1809.

¹⁶ v. Schantz,, Något om stora ord och tomma meningar i politiken, s. 16.

ningar. Principfrågan om utskottens rätt i allmänhet och framför allt den formella sidan av saken löstes emellertid inte därigenom.

Till en början gjorde ämbetsverken inte några invändningar utan uppfattade utskottens hänvändelser som befallningar.¹⁷ Efter hand började emellertid utskottens anspråk växa, inte bara genom att de begärda upplysningarnas antal ökade utan även genom att frågornas omfång blev större och dessa rätteligen borde karakteriseras som utredningar. Understundom måste frågorna rentav betraktas som begäran om förslag.¹⁸ Under dessa omständigheter började ämbetsverken snart att reagera mot de uppgifter, som ålades dem av deras nya uppdragsgivare, och ingingo till Kungl. Maj:t med förfrågan, om de begärda upplysningarna skulle lämnas. Så anmälde statskontoret den 4 juli, att det av SU anmodats uppgiva lämpliga pantobjekt för bankens säkerhet, »hvilken Stats Utskottets åstundan», som det heter i skrivelsen, »Stats Contoiret icke ansett sig tillständigt att utan föregången underdånig anmälan och Kongl. Maj:ts derom gifne Nådiga förordnande efterkomma och fullgöra». Konungen gav nästa dag i konseljen befallning om att det begärda utlåtandet skulle lämnas.¹⁹ Något senare anmälde kammarkollegium, att SU infordrat uppgifter på alla kronans domäner, samt tillade, att uppgifterna skulle lämnas, »i fall Kongl. Maj:st icke funne något hinder derwid möta». Ärendet föredrogs den 11 juli och föranledde ingen erinran.²⁰ Den 27 juli behandlades i konseljen en förfrågan från direktionen för nummerlotteriet, om SU skulle erhålla begärda uppgifter om lotteriets fonder, inkomster och utgifter. Kungl. Maj:ts svarade, att dessa uppgifter skulle lämnas »skyndesameligen».²¹ Detta visar, att man på regeringshåll ännu inte reagerade mot utskottens fria kontakt med ämbetsverken.

Ämbetsverkens förfrågningar hos Kungl. Maj:t och tydliga aversion mot utskottens hänvändelser försenade emellertid märkbart svaren och därmed också riksdagsarbetet. Detta gav anledning till irritation. Då svårigheterna hopades inom SU i samband med finansplanens uppgörande, yrkades från flera håll, att kollegierna borde vara skyldiga att bistå utskotten i deras arbete. Inom utgifts-

¹⁷ Den 5 juli kunde SU:s ordförande meddela utskottet, att presidenten i kammarkollegiet underrättat honom, att de begärda upplysningarna skulle lämnas snarast möjligt. (SU plenarprot. 5/7 1809. RA.)

¹⁸ Någon skarp gränslinje mellan upplysning och förslag torde dock aldrig kunna dragas.

¹⁹ Statsrådsprot. i handels- och finansärenden 5/7 1809. RA.

²⁰ Ibid. 11/7 1809.

²¹ Ibid. 27/7 1809.

avdelningen framhöll sålunda Ruuth, att den erfarenhet man nu förvärvat, »borde för kommande tider väcka omtanka derom, at Embetsmännen» kunde »blifwa skyldige wid hwarje Riksdag för StatsUtskottet framlägga uplysningar för Finance planen». ²² Dessa anspråk födde i sin tur opposition. Meningsmotsättningen utgjorde bakgrunden för principdiskussionen.

Det är helt naturligt, att den första principdiskussionen ägde rum inom statsutskottet. Under utskottets plenum den 13 juli föreslog professor Schulzenheim, att ett flertal uppgifter skulle införskaffas från »wederbörande». Överhovjägmästare Tigerhielm passade då på tillfället att göra ett inlägg, vilket direkt ställde frågan om utskottets ställning till ämbetsverken under debatt. Han förklarade sig, som orden föllo, instämma i Schulzenheims »tanka, at man directe utan at gå til Konungen eller Ständerna, kunde af Coll^{ne} och de publique Werken samt Embetsmän infordra de uplysningar Höglöfl. Utskottet för sin befattning» fann »nödige». Ty »alle Embets- och Tjenstemän», fortsatte han, »som af staten lönas wore . . . skyldige, at lyda, när Riksens Ständer eller Dess Utskott äskade deras biträde».

Adolf Göran Mörner tog då till orda. Man måste, framhöll han, skilja mellan den lagstiftande och den lagskipande makten. »Den förra låg hos Riksens Ständer och den sednare tillhörde Konungen. Till Lagstiftande magten kunde icke Collegierne eller andre publique Werk och Embetsmän hänföras, utan hörde enligt Regeringsformen under Konungen eller den Lagskipande Magten.» Ämbetsverken kunde därför endast meddela utskotten uplysningar och underrättelser på konungens befallning. »Ordningen wore efter Herr Grefwens mening altså den», heter det i protokollet, »at när ett Utskott behöfwer någre uppgifter från de publique Werken eller Embetsmännen, borde sådant anmälas hos Ständens Plena och Riksens Ständer därefter hos Kgl. Majt begära dess Nådiga Befallning till Coll^{ne}».

Omedelbart därefter begärde doktor Drysén ordet och underströk ytterligare Mörners uppfattning. Enligt RF § 58 var det konungen och ingen annan, som skulle uppvisa statsverkets tillstånd för SU. Och i § 47 framhävdes, att ämbetsmännen voro direkt underställda

²² SU prot. utgiftsavg. ¹⁸/₇ 1809. RA.

konungen. Statsutskottet borde därför, slutade Drysén, erhålla upplysningar från ämbetsverken »igenom Kgl. Majt». ²³

Protokollets uppgift, att utskottets majoritet uttalade sig för Dryséns linje, behöver i och för sig inte vara oriktig, men återspeglar knappast det verkliga läget. Ännu ansågs det naturligt, att utskotten vände sig direkt till ämbetsverken. Omedelbart före den ovan återgivna diskussionen hade SU beslutit infordra uppgifter från statskontoret och tullarrendesocieteten genom protokollsutdrag. Och beträffande de av Schulzenheim begärda upplysningarna gjordes ingalunda någon framställning till Kungl. Maj:t. Plenum överlämnade dem omedelbart efter diskussions slut till statsverksavdelningen, som några dagar senare gav SU:s sekreterare i uppdrag att direkt vända sig till presidenten i statskontoret, C. E. Lagerheim. ²⁴ Denne ställde sig ej heller avvisande. ²⁵

En andra principdiskussion ägde rum i prästeståndet den 14 juli, d. v. s. dagen efter debatten inom SU. Orsaken var här ännu tydligare ämbetsverkens ovillighet att lämna begärda upplysningar. Konungens befallning till statskontoret den 5 juli att meddela SU uppgift på lämpliga pantobjekt för bankens säkerhet (se ovan sid. 4) ledde ej till något resultat. Inom stånden ställde man sig frågande inför långsamheten i SU:s arbete, och klander riktades mot utskottet. Detta beslöt i anledning härav vid sammanträde den 6 juli, att ledamöterna skulle informera plena om att dröjsmålet berodde på statskontoret. ²⁶ Den 10 juli lovade ordf. C. Fleming att själv göra en påståtning hos presidenten Lagerheim. ²⁷ Den 13 juli, d. v. s. samma dag som den första principdiskussionen, ansåg SU nödvändigt att genom protokollsutdrag meddela stånden, att frågan remitterats till statskontoret, som dock ej svarat. ²⁸ Detta protokollsutdrag gav anledning till principdiskussionen i prästeståndet.

Debatten inleddes av doktor Wijkman, som tolkade protokollsutdraget så, att utskottet anmodat ståndet att »widtaga de mått och

²³ SU plenarprot. 13/7 1809. RA.

²⁴ SU prot. statsverksavd. 19/7 1809. RA.

²⁵ Lagerheims egenhändiga svar finns bifogat SU plenarprot. 25/7 1809. RA. En avskrift därav bland SU:s handlingar. Vol. 1. RA. Lektor S. Andgren har fäst förf:s uppmärksamhet på utskottens handlingar.

²⁶ SU plenarprot. 6/7 1809. RA.

²⁷ Ibid. 10/7 1809.

²⁸ Ibid. 13/7 1809.

steg, hvarigenom Rikets Embetsmän i alla Collegier» blevo »satte i förbindelse att till ehwad Utskott som häldst, hwilket» infortrade »upplysningar, utan omgång, så skyndsamt ske» kunde, »meddela sådana».²⁹ Att detta varit utskottets mening bestreds av två av dess medlemmar, doktor Drysen och biskop Weideman. Ständerna eller deras utskott kunde nämligen ej, enligt talarnas uppfattning, direkt infordra uppgifter från ämbetsverken.³⁰ Häremot invände Wijkman, att SU ovillkorligen måste kunna räkna med att erhålla alla behöfliga upplysningar, då det vore utskottets skyldighet att utreda ärendena. Att begära dessa upplysningar genom konungen skulle både fördröja arbetet och vålla konungen besvär.³⁰ Wijkman, själv ledamot av KU, fick stöd av sina kolleger därstädes, biskoparna v. Rosenstein och Nordin. Den förre föreslog, att »Ständerna skulle i underdånighet bönfälla, det Hans Kongl. Maj:t täcktes anbefalla Rikets Collegier och Embetsmän att skyndsamt gå Riksens Ständers Utskott tillhanda med alla de upplysningar, som af dem kunna äskas».³¹ Den senare fann visserligen en sådan anhållan onödig,³² men ansåg det nödvändigt, att ämbetsverkens skyldighet att bispringa utskotten skulle stadgas i den blivande riksdagsordningen.³³

Ståndet gick in på Rosensteins förslag och gav ärkebiskopen i uppdrag att efter överläggning med de övriga talmännen framföra en anhållan till konungen.³⁴ För det stora flertalet stod det klart, att alla upplysningar borde utan dröjsmål meddelas utskotten. Nordin talade i detta sammanhang om en ämbetsverkens skyldighet. Harlingsson vann ingen genklang, då han befarade, »att den nödiga skillnaden emellan Lagstiftande och Executiva Magten» upphävdes, »om Ständerne eller deras Utskott» företogo »sig att immediate befalla rikets Collegier».³⁵

Så aktualiserade den direkta kontaktens bristande effektivitet tanken på att utskotten skulle genom förmedling av Kungl. Maj:t kunna skapa respekt för sina hänvändelser. Om något hänsynsta-

²⁹ Pr. 1809—10, I, s. 434.

³⁰ Ibid., s. 435.

³¹ Ibid., s. 436 f.

³² Detta motiverades med att konungen redan lovat meddela alla upplysningar som begärdes. Nordin har troligen syftat på konungens löfte i propositionen av den 5 juli 1809 om statsverkets tillstånd, inkomster, utgifter etc., att »om Rikets ställning skulle fordra Riksens Ständers öfwerläggningar och beslut öfwer särskilda Stats-Werket rörande omständigheter», skulle konungen uppgiva dessa för SU. Propositionen, s. 5. Årstrycket.

³³ Pr. 1809—10, I, s. 437.

³⁴ Ibid., s. 525.

³⁵ Ibid., s. 436. Jfr Kjellén, a. a. s. 32.

gande, betingat av konstitutionella skäl, är det icke tal från stånds-
majoritetens sida. Samma läge möta vi inom SU några dagar senare.
Utskottet hade på ett par håll förgäves efterlyst uppgift om alla sär-
skilda utanordningar av medel sedan år 1800. Vid plenarsamman-
trädet den 17 juli föreslog då Schulzenheim, att »wid de publique Wer-
kens tröghet, at förse Utskottet med nödiga uplysningar», borde man
försöka utverka Kungl. Maj:ts befallning till krigs- och civilexpedi-
tionerna att gå utskottet tillhanda. Förslaget bifölls,³⁶ och i en skri-
velse av samma dag anmodade Fleming hovkanslern att för konung-
en anmäla utskottets underdåniga anhållan om uppgift å alla sär-
skilda anslag sedan år 1800, ty som det betecknande heter, man
visste inte »iffrån hwilka publique Werk och Stater en sådan uplys-
ning» skulle »hämtas».³⁷

Först nu började regeringen reagera mot utskottens fria kontakt
med ämbetsverken. I prästeståndets plenum den 21 juli kunde
ärkebiskopen meddela, att konungen svarat, att hovkanslern³⁸ redan
fått befallning »att iffrån Utskotten emottaga deras reqvitioner af
nödiga underrättelser och dem iffrån Wederbörande infordra, samt
Utskotten meddela».³⁹ Svaret innehåller, kan det synas, dunkla
punkter. Utgjorde hovkanslern blott ett mekaniskt led i proceduren?
Var det hans skyldighet att utan vidare effektuera utskottens fram-
ställningar, eller hade han någon kontrollrätt över dem? Skulle han
anmäla dem för konungen? Ovissheten gjorde, att man på sina håll
ansåg, att konungen »fullkomligen förekommit» ständernas önskan,⁴⁰
och att ändamålet »ofördröjeligen» skulle vinnas i och med en fram-
ställning till hovkanslern.⁴¹ Denna uppfattning måste dock anses
oriktig. Det är tydligt, att regeringen genom att centralisera alla ut-
skottens framställningar till hovkanslern velat skaffa sig kontroll
över dessa och hindra den direkta kontakten mellan utskotten och
ämbetsverken. Det förefaller dock, som om man på detta stadium

³⁶ SU plenarprot. 17/7 1809. RA. Schulzenheim ställde sig tveksam till frågan om utskottet direkt kunde vända sig till Kungl. Maj:t eller anhållan borde förmedlas via plena. Vid diskussionen den 13 juli hade Mörner men ej Drysén bestämt uttalat sig för det sistnämnda alternativet. Till detta anslöto sig nu utskottets ledamöter uttryckligen med undantag av lagman Silfversparre. Icke desto mindre vände sig Fleming till hovkanslern.

³⁷ Fleming till Wetterstedt 17/7 1809. Riksdagsacta 1809—10. Riksdagsären-
der. RA.

³⁸ Att hovkanslern, som framstod som en slags riksdagsminister, skulle få
detta uppdrag, var helt naturligt.

³⁹ Pr. 1809—10, I, s. 526.

⁴⁰ Ad. 1809—10, aug. s. 631. — Pählman.

⁴¹ Ibid., juli s. 589. — Schulzenheim.

av frågans utveckling tänkt sig, att hovkanslern direkt skulle vidarebefordra dessa framställningar till respektive ämbetsverk, och endast i de fall, då utskotten begärt »andra uplysningar, än hwad som» hörde »til deras verkningsskrets», göra anmälan till konungen.⁴²

Regeringens skärpta inställning framträder tydligt i dess behandling av SU:s framställningar om uppgift på särskilda anslag sedan år 1800 och pantobjekt för bankens säkerhet. Beträffande den första frågan förhandsunderrättade Wetterstedt Lagerheim den 22 juli och sade sig vara viss om konungens bifall.⁴³ Lagerheim reagerade emellertid bestämt — uppgiften kunde också tjäna som underlag för en räfst med den tidigare finansförvaltningen. I ett svarsbrev framhöll han, att den föregående konungen haft full rätt att själv »förordna om användandet af Statens medel» och att han i överensstämmelse med riksdagsbeslutet 1800 redogjort för sin medelförvaltning inför ständernas fullmäktige. Utskottets försök att sträcka sin granskning till tiden före 1809 karakteriserades som en avvikelse från den nya författningen. Därtill kom, att anslagsändamålen många gånger endast vore kända av konungen eller särskilda ämbetsmän, varför Lagerheims svar måste bli högst ofullständigt. Den begärda upplysningen framstode därför som fullständigt meningslös.⁴⁴ Lagerheims brev förefaller ha haft avsedd verkan. Frågan framträder därefter inte i det bevarade aktmaterialet, och utskottet torde ej ha erhållit några uppgifter rörande de särskilda anslagen före 1809.

Statskontoret hade, som vi ovan sett, fått i uppdrag att meddela utlåtande beträffande den andra framställningen, pantobjekten. Detta utlåtande underställdes dock först konungens prövning, och detta ledde till att det överlämnades i form av en proposition, kontratsignerad av Järta. Här sägs det uttryckligen om SU:s hänvändelse till statskontoret, att detta ämbetsverk icke ägde »at utan föregången

⁴² De citerade orden äro hämtade ur ett anförande av Mörner, i vilket denne kommenterade konungens svar till ärkebiskopen på följande sätt: »Uti Utskottens skyldighet, at til en wiss af Konungen utsedd Ämbetsman ge tilkänna de uplysningar de behöfwa och genom hans åtgärd erhålla dem; uti denna pligt, at i detta afseende gå Utskotten tilhanda, ligger grunden til den inbördes Garantie som för båda är oumgängelig. Om Utskotten begära andra uplysningar, än hwad som hörer til deras verkningsskrets, måste denna Ämbetsman anmäla det hos Konungen.» Ad. 1809—10, aug. s. 651.

⁴³ Wetterstedt till Lagerheim ^{22/7} 1809. Lagerheimska saml. Vol. 38. RA.

⁴⁴ Lagerheimska saml. Vol. 10. Konzept till okända personer. RA. På grund av konceptets inledande ord »S. H. T. Ifrån Herr Baron och Hofcancelleren...» behöver ingen tvekan råda om adressaten.

underdånig anmälan hos Kongl. Maj:t» lämna den begärda upp-
giften.⁴⁵

Under tiden blevo svårigheterna för SU att uppgöra förslag till finansplan allt större. I detta läge beslöt utskottet på Mörners initia-
tiv att föreslå ständerna att anhålla hos konungen att »wederbörande
Embetsmän» skulle få i uppdrag att utarbete ett förslag. Denna hän-
vändelse aktualiserade ånyo frågan om utskottens ställning till äm-
betsverk och ledde till den tredje principdiskussionen, som ägde rum
på riddarhuset den 31 juli och 3 augusti — i de tre lägre stånden
ställdes formfrågan inte under debatt.⁴⁶

Riddarhusoppositionen skred genast till attack. Pählman anmärkte,
att om förslaget ginge igenom, skulle ett »ganska vådligt prejudicat»
skapas för framtiden.⁴⁷ Och Axel Hjerta förklarade, att han »ej
kunde finna at man borde afsäga sig den rättigheten, at omedelbart
inhemta uplysningar af de publika Ämbetsmännen».⁴⁸ I ett par
anföranden hävdade Mörner ånyo, att maktdelningen mellan konung
och ständer måste upprätthållas.⁴⁹ Intressantast och teoretiskt sett
bäst underbyggt är hans stora tal den 3 augusti. »En djupsinnig
Tänkare och Statsman», heter det här, »har ansett garantien af all
Samhälls-Inrättning hwila på uplösningen af detta Problem: At för-
ena enhet i werkan med delning i Magt. Då han anför at til und-
wikande af Despotism borde Magten delas, til undwikande af Anarki
borde den hafwa gemensam föreningspunct», har han tillika erkänt
»at delning blott är Anarki, at Enhet blott är Despotism». Regerings-
formen hade tydligen enligt Mörners uppfattning nått fram till en

⁴⁵ Ad. 1809—10, juli, s. 521.

⁴⁶ Tigerhielms uppgift, att formfrågan redan diskuterats inom SU, kan hän-
syfta på debatten därstädes den 13 juli. (Ad. 1809—10, juli, s. 584.) — Vi ha här
ingen anledning att närmare gå in på själva sakfrågan. Förslaget motiverades
med svårigheterna för SU att överblicka läget. Det väckte emellertid starka be-
tänkligheter inom stånden och föll, sedan två stånd stannat mot två. Det ansågs,
att ständerna själva skulle sköta sina uppgifter. Man finge inte kapitulera inför
svårigheterna och överlämna sina åligganden och därmed också sina rättigheter
i andras händer. Se Andgren, a. a. s. 77 ff. — Mycket talar för att Mörner med
sitt förslag verkligen avsåg att ge regeringen större inflytande över de finansiella
ärendena.

⁴⁷ Ad. 1809—10, juli s. 580.

⁴⁸ Ibid., s. 583.

⁴⁹ Ibid. juli s. 582 f.; aug. s. 647 ff. I samma riktning uttalade sig också lands-
hövding E. af Wetterstedt. (Ibid., aug. s. 634 ff.) G. af Wetterstedt omnämner
episoden i brev till Adlersparre den 6 aug. och kallar där oppositionens yrkande
för ett »constitutionsvidrigt påstående». (Handlingar rörande Sveriges äldre,
nyare och nyaste historia. VII, s. 7.)

ideallösning, ty »hvarje afvikande derifrån, hvarje inkräkting af den Lagstiftande eller Werkställande Magten» vore »et steg närmare til Anarkien eller Despotismen». Mörner citerade därefter RF §§ 4, 47 och 89 och påpekade att intet tvivel behövde råda om att det vore konungen, som befallde över ämbetsmännen. Ständerna och deras utskott kunde därför endast »medelbart communicera» med dessa. »Om Konung och Ständer», framhöll talaren, »skulle ömsom befalla Ämbetsmän, upkomme snart den oreda, som skulle alstra owerk-samhet och göra Ämbetsmanna befattningen lika swår som det är swårt at tjena två Herrar.»⁵⁰

Oppositionen ville emellertid ingalunda underskriva Mörners upp-fattning. »All Lag utan werkställighet är en död bokstaf», under-strök Tigerhielm och underkände därmed också maktdelningslärans hela bärkraft.⁵¹ Ytterligare skäl för sin ståndpunkt fann oppositionen i den möjligheten, att regeringen kunde vägra meddela utskotten behövliga upplysningar och på så sätt sabotera utredningsarbetet. Häremot invändes, att ständerna i så fall hade full rätt att vägra bevillning.⁵² »Rikets executiva magt uphör icke för det, at Riksens Ständer sammanträda», sammanfattade nu Schulzenheim regerings-sidans ståndpunkt. »Konungen är den werkställande magtens högsta Öfwerhufwud, och genom Dess utgående befallning måste ju natur-ligtwis alla underrättelser ifrån samma magts grenar, eller subordi-nerade werk inhemtas . . . men om nödiga underrättelser förnekades, så kunde ej ett Stats-Förslag uprättas, och följagteligen ingen Bewillning af Ständer medgifwas.»⁵³

Efter en tydlig strävan i diskussionen att skjuta själva sakfrågan i förgrunden biföll adeln statsutskottets förslag om en framställning till Kungl. Maj:t om hjälp med finansplanens utarbetande. De två lägre stånden ställde sig emellertid avvisande, varför hela frågan förföll.

På så sätt kom hela denna diskussion knappast att inverka på frågans lösning. En omständighet är emellertid värd att beakta: Varför vände sig ej statsutskottet i överensstämmelse med konungens svar till ärkebiskopen direkt till hovkanslern? Förklaringen skymtar ofta under diskussionen. Man ansåg nämligen allmänt, att det i föreliggande ärende inte var fråga om en vanlig faktisk upplysning

⁵⁰ Ad. 1809—10, aug. s. 649 ff.

⁵¹ Ibid. juli, s. 584.

⁵² Ibid. juli, s. 586. — Schulzenheim; ibid. aug. s. 643. — Stråle; s. 652. — Mörner.

⁵³ Ibid. juli, s. 589.

utan om en plan för rikets finansväsende, vilket var en helt annan sak.⁵⁴ Man bedömde frågan så att säga rent kvantitativt. Utskottets förslag innebar så mycket arbete för ämbetsverken, att utskottet ansåg sig inte självt kunna framställa en sådan begäran.

I samband med riksdagsordningens antagande hölls vad vi kunna kalla för en fjärde principdiskussion, varvid man nådde fram till den lösning, som grundlagfästes i RO 1810 § 42. Man kan tydligt se, hur åsikterna framkristalliseras och skärpas parallellt med och under intryck av de händelser, som ovan skildrats, även om det här icke är möjligt att på samma sätt exakt datera förloppet.

I det första utkastet till riksdagsordning finnas som tillägg till föreskriften i § 41, att statsministrarna m. fl. ej finge deltaga i utskottens förhandlingar, följande ord tillskrivna i marginalen och under texten: »dessa sednare» [nämligen utskotten] »dock obetagit att af Konungens Embetsmän äfven som af alla Publique werk begära muntliga eller skriftliga upplysningar.⁵⁵ Här möta vi samma inställning, som ursprungligen gjorde sig gällande i utskott och plena. Representativa för denna ursprungliga inställning äro de uttalanden, som gjordes av konstitutionsutskottets ledamöter i debatten i prästeståndet den 14 juli. Man hade inom utskottet funnit, att ständernas arbete kunde bliva lidande, om behövliga upplysningar inte lämnades. För att hindra ett sådant missförhållande tillkom detta tillägg till § 41.

Tillägget ströks emellertid redan i konceptet och en ny paragraf med nummer 42 tillskrevs i marginalen med följande lydelse: »Finner Utskott sig behöfva af någon Konungens Embetsman eller af något Publikt Verk inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar, vände sig derom, genom sin Ordförande, till HofCantzlern, hvilken åligger, att skyndsamt dertill sin Embetsåtgärd lemna.»⁵⁶ Denna lösning av

⁵⁴ Ibid. juli, s. 580. — Ruuth. Staël von Holstein blev avbruten av nejrop, då han förklarade, att statsutskottet begärt, »at hos Konungen måtte anhållas, det vederbörande Ämbetsmän måtte gå Ständerna med upplysningar til mötes». Ibid. s. 581.

⁵⁵ KU Protokoll. Registratur. Förslag till Riksdagsordning. 2/8 1809. Riksdagsbibl. Jfr Höjer, Till frågan om uppkomsten af 1809 års regeringsform. Statsv. tidskr. 1911, extrahäfte, s. 47, not 3.

⁵⁶ KU Protokoll. Registratur. Förslag till Riksdagsordning 2/8 1809. Riksdagsbibl. Denna mening återkommer endast något ändrad som första punkten i § 42 i KU:s förslag till ständerna den 5 aug.

frågan är identisk med den, som möter oss i konungens svar till ärkebiskopen, vilket meddelades i prästeståndet den 21 juli, och paragrafen bör ha tillkommit i samband härmed. Enligt Höjers förmodan skall den ha insatts på Järtas tillskyndan.⁵⁷ Dennes aktivitet i just denna fråga jävar ingalunda, som vi skola se, denna förmodan, men han var långt ifrån ensam verksam på regeringssidan.

I detta sammanhang kunna vi sätta in en promemoria av Rosenblad med anmärkningar mot den föreslagna riksdagsordningen. Den förvaras bland de Platenska papperna i Kungl. biblioteket och har avtryckts av Höjer i hans ovan citerade arbete.⁵⁸ Rosenblad anmärker här beträffande § 42, att hovkanslern själv inte kunde utfärda någon befallning utan endast på order av konungen. Utskottens framställningar om upplysningar från ämbetsverken borde därför av hovkanslern anmälas för konungen, som antingen själv eller genom hovkanslern gav den önskade befallningen till vederbörande. »Men», skrev Rosenblad till sist, »i anseende till StatsContoirtet är denna omgång onödig».

Den första anmärkningen föranledde ingen ändring i förslaget. Den andra togs däremot ad notam — även andra omständigheter ha dock säkerligen spelat in⁵⁹ — och ett tillägg gjordes till den nytillkomna § 42, tillskrivet på ett löst blad med Mannerheims handstil.⁶⁰ Detta tillägg lyder i konceptet: »Gälle likväl detta stadgande icke i afseende på Stats Kontoret, hvilket likasom Banko och RiksGälds verken äro för Vederbörande Rs Sts Utskott och Revisorer, uti hvad medlen beträffar redovisande, och sålunda böra alla, i afseende på sjelfva redovisningen af medlen, äskade uplysningar omedelbarl. meddela.»⁶¹ Detta tillägg kom att i något ändrat och putsat skick inflyta som andra mening i konstitutionsutskottets förslag till RO § 42.

Den 5 augusti 1809 är konstitutionsutskottets förslag till riksdagsordning daterat. § 42 har där följande lydelse:

»Finner Utskott sig behöfwa af någon Konungens Embetsman eller af något Publikt Werk inhemta mundtliga eller skriftliga upplysningar, wände

⁵⁷ Höjer, a. a. Statsv. tidskr. 1911, extrahäfte, s. 47, not 3.

⁵⁸ A. a. s. 46 f. — Denna promemoria är odaterad, men om dess inplacering i händelseförloppet behöver ingen tvekan råda. Promemorian måste ha tillkommit, innan andra punkten i § 42 tillskrevs. Eljest hänger Rosenblads anmärkning beträffande statskontoret i luften.

⁵⁹ Det hör särskilt observeras, att man ej stått främmande för tanken, att ständerna själva skulle övertaga hela statsverket, och statskontoret därmed bli ett ständernas verk. Så Poppius i sin promemoria. Se närmare Andgren, a. a. s. 59 ff.

⁶⁰ Så också Höjer, a. a. Statsv. tidskr. 1911, extrahäfte, s. 32, not 3.

⁶¹ KU Protokoll. Registratur. Förslag till Riksdagsordning ²/₈ 1809. Riksdagsbibl.

sig derom genom sin Ordförande till Hof-Cantzleren, hwilken åligger att skyndsamt dertill sin Embetsåtgärd lemna. Gälle likwäl ej detta stadgande i afseende på Stats-Contoiret, hwilket, likasom Banco- och Riksgälds-Verken, är inför wederbörande Rikens Ständers Utskott och Revisorer för medlen redowisande, och bör således alla, i frågor om själfwa redowisningen af medlen, åskade upplysningar omedelbarligen meddela.»⁶²

Förslaget och inte minst dess 42 paragraf blevo föremål för kritik från regeringshåll. Järta skrev det bekanta s. k. Korsbergerska memorialet,⁶³ i vilket han sammankopplade utskottens rätt att begära upplysningar med frågan om ständernas revisions- och anslagsspecialiseringsrätt. — Konstitutionsutskottets formulering om statskontoret som »redowisande» för rikets ständer är den förmedlande länken. — Detta memorial bygger i mångt och mycket på samma tankegångar, som Mörner i den tidigare diskussionen fört till torgs.⁶⁴ »Intet enda ord i RegeringsFormen», heter det här, »berättigar Rikens Ständer, att genom sina walda Revisorers granskning emellan Riksdagarne, och sitt StatsUtskotts wid hwarje Riksdag, sjelfwe efterforska och kräfwa de upplysningar, som Konungen uttryckligen fått sig ålagdt och förbehållet, att låta för StatsUtskottet uppgifwa.»⁶⁵ »Stads-Contoiret bör ej mer än andre under Konungens befallningar omedelbarligen lydande Werk, kunna honom owe-tande aflämna uplysningar».⁶⁶ Mot konungens vägran att giva upplysningar borde ständerna sätta sin vägran att bevilja medel.⁶⁷

Järta nedskrev ingalunda det Korsbergerska memorialet i skymundan, utan mycket talar för att detta cirkulerat bland regerings-

⁶² KU:s mem. 1809—10, s. 123 f.

⁶³ Se Hesselén, Författarskapet till det s. k. korsbergerska memorialet. Statsv. tidskr. 1934, s. 237 ff. — Till Hesseléns redan mer än fullständiga bevisföring för Järtas författarskap kan fogas en uppgift i ett brev från C. J. Fant till Järtas son Fredrik av den 24 oktober 1847. (Hans Järtas papper. F 857 f. UUB.) Fredrik Järta hade framställt en förfrågan om ett memorial av fadern med anmärkningar mot förslaget till riksdagsordning. Fant lämnar då anvisning på var det Korsbergerska memorialet står att läsa och tillägger: »Anmärkningarne äro visst icke af någon Rådman författade.» Det kan vidare nämnas, att A. G. Mörner på sin tid gjorde en avskrift av memorialet. (A. G. Mörners efterlämnade papper, Konzept, anteckningar m. m. Esplunda. — Avskriften låg ursprungligen bland 1818 års brev.)

⁶⁴ Andgren, a. a. s. 83 f.

⁶⁵ Bg. 1809—10, 2, s. 557.

⁶⁶ Ibid., s. 567.

⁶⁷ Ibid., s. 562. — »Skulle Konungens upgifter icke wara fullständiga», heter det här utförligare, »skulle deruti ej tydligen och *bewistigt* utredas, huruvida Konungen inskränkt sina särskilda anordningar af Statsmedlen inom de bestämde Konungstitularne af den Stat Rikens Ständer fastställt, så ägde Rikens Ständer utom styrkan af den allmänna opinionen, att sätta häremot sin beskattningsmagt, att bemöta Styrelsens wägran af en nöjagtig *redogjölrelse* för erhållne medel, med sin wägran, att ytterligare bewilja någre sådane.»

ledamöter och anhängare. I varje fall fick Rosenblad del av det-samma, läste det, imponerades och blev övertygad. Den 24 augusti återsände han det till Järta och tackade för »denna Promemoria»,⁶⁸ som »grundeligen visar Regjerings formens rätta esprit och klart å daga lägger, huru långt ifrån ändamålet de i Riks Dags Ordningen föreslagne minitieuosa och kort-tänckta föreskrifter om Stats Con-toiret föra».⁶⁹

Samtidigt satte sig Rosenblad i förbindelse med någon riksdags-medlem, vars namn vi ej känna, och om vilken vi endast veta, att han inte hörde till borgarståndet. För denne framförde han först muntligen sina anmärkningar mot riksdagsordningen och sände honom därefter, den 25 augusti, en sammanfattande promemoria i ämnet, vilken nu återfinnes i Rosenblads brevväxling i Kungl. biblio-teket.⁷⁰ Meningen kan ej rätt gärna ha varit någon annan, än att denne riksdagsledamot skulle göra ett inlägg i debatten om riks-dagsordningen av samma art som rådman Korsberger kom att göra i borgarståndet.

I denna promemoria bygger Rosenblad på synpunkterna från det Korsbergerska memorialet. Konstitutionsutskottet hade i sitt förslag »tvärtemot Regjerings formen» förvandlat »Stats-Contoiret helt och hållit til blott et Riksens Ständers värk». Till slut upprepade Rosenblad sin tidigare anmärkning från den första promemorian, att hovkanslern borde anmäla utskottens framställning för konungen, ty endast denne kunde rikta några befallningar till ämbetsverken.

Rosenblads promemoria ledde emellertid ej till något synligt resul-tat. Varken på riddarhuset eller i präste- eller bondestånden gjordes något inlägg i stil med det Korsbergerska memorialet. Denna »tyst-nad» från regeringens sida har diskuterats.⁷¹ Den kan ha berott på att Järtas synpunkter inte vunnit fullständig genklang på regerings-

⁶⁸ Rosenblad bör med uttrycket »denna Promemoria» ha syftat på just det Korsbergerska memorialet. Själv kallade han också sina anmärkningar mot riks-dagsordningen för promemorior, och han var samtidigt ej okunnig om att Järtas opus skulle komma att uppläsas i borgarståndet. (Se not 70.)

⁶⁹ Brev från Rosenblad till Järta. Hans Järtas papper. F 857 e. UUB.

⁷⁰ Brev till och från Math. Rosenblad 1775—1845. Ep. R 4. KB. Från Rosenblad till Valerius? Tryckt som bilaga till denna uppsats. H. Wieselgren har på brevet gjort följande anteckning: »Anmärkn. mot Riksdagsordn. förmodl. ingifne t. K. U:s Sekr. J. D. Valerius, äro ej beaktade i K. U:s senare Mem., icke heller är R. bland dem, hvilkas anm:r K. U. besvarat.» Denna förmodan är oriktig. Rosenblads egna ord: »Üti detta ämne angifves i et annat stånd et ganska väl skrifvit Memorial» (d. v. s. Korsbergerska memorialet) utgöra enda hållpunkten, då det gäller att inringa adressaten. Valerius var vice sekreterare i just borgarståndet, och promemorian hade ej adress KU.

⁷¹ Andgren, a. a. s. 84. Hesselén, Statsv. tidskr. 1934, s. 240.

sidan eller ha bottnat i att »regeringspartiet» nu inte vågade framföra dem på riddarhuset och riskera, att de formligen skulle underkännas vid votering. Som tidigare nämnts, hade nämligen frågan om utskottens hänvändelser till ämbetsverken sammankopplats med frågan om ständernas revisions- och anslagsspecialiseringsrätt, och där var läget långt ifrån klart. Eventuellt ha båda dessa synpunkter samverkat.

Under diskussionen å riddarhuset den 29 augusti om § 42 gjordes endast ett inlägg, och det kom från motsatta lägret. von Schantz anmärkte, att statsutskottet skulle kunna behöva upplysningar från alla inrättningar, som hade att göra med kronans inkomster och utgifter, varför det ej vore »skadeligt om alla sådane Werk blefwe lika med Stats Contoiret i 42 §. förpligtade, at omedelbarligen meddela affordrade uplysningar».⁷²

I borgarståndet uppläste rådman Korsberger den 1 september sitt memorial.⁷³

KU tog anmärkningarna från regeringssidan mot § 42 ad notam.⁷⁴ I dess förnyade utlåtande av den 6 oktober hade den första mening- en i paragrafen ändrats i den av Rosenblad yrkade riktningen, så att lydelsen blev:

»Finner Utskott sig behöfwa af någon Konungens Embetsman eller af något publikt Werk inhemta muntliga eller skriftliga upplysningar, begäre genom sin Ordförande hos Hof-Cantzleren Konungens nådiga befallning till wederbörande om de äskade underrättelsers meddelande.»⁷⁵

Den andra meningen hade strukits. Ändringarna motiverades med att man ville »undwika all förblandning emellan Lagstiftande och verkställande magterne». Den sista meningen vore vidare onödig sedan i 30 paragrafen intagits en bestämmelse om att statsutskottet

⁷² Ad. 1809—10, aug. s. 1340.

⁷³ Bg. 1809—10, 2, s. 556 ff.

⁷⁴ KU 1809—10, mem., s. 269. Jfr Mörners ord på riddarhuset den 19 oktober 1809. (Ad. 1809—10, okt. s. 4453.) Se också Andgren, a. a. s. 84, not 1. I ett brev från hösten 1809 till Järta talar Wetterstedt om »de anmärkingar Kongl. Majt redan i sommars gjorde vid denna Riksdags Ordning, som då comunicerades Constitutions Utskottet, och» som nu till största delen beaktats av »detta nya Project». Om Wetterstedt med uttrycket Kungl. Majts anmärkingar avsett det Korsbergerska memorialet eller en särskild upprättad promemoria av samma innehåll, är svårt att säga, men spelar i detta sammanhang föga roll. (Hans Järtas papper. F 857 f. UUB. Brevet är visserligen odaterat, men orden »detta nya Project» angiva ungefärligt datum. Jfr not 80.) Jfr Järtas PM till konungen angående RO. Tryckt av E. Fahlbeck, Hans Järta och 1810 års riksdagsordning, Statsv. tidskr. 1929, s. 108 ff.

⁷⁵ KU Mem. 1809—10, s. 301.

skulle äga tillgång till alla statsverkets räkenskaper och handlingar.⁷⁶ På så sätt sökte utskottet isolera frågan om utskottens hänvändelser till ämbetsverken från frågan om ständernas revisions- och anslags-specialiseringsrätt. I och för sig och framför allt principiellt var ändringen inte så stor. Den innebar blott, att undantaget beträffande statskontoret bortföll. Betydelselös var den dock inte, särskilt om man ser den i samband med frågan om revisionsrätten. Föreskriften i RO § 30, att statsutskottet skulle äga tillgång till alla statsverkets räkenskaper och handlingar, kom nämligen att bli dåligt uppfyllt, om dessa handlingar skulle förmedlas genom hovkanslern och efter prövning av Kungl. Maj:t. Denna väg måste nämligen anlitas, sedan undantaget beträffande statskontoret bortfallit i § 42. Det förelåg därför i konstitutionsutskottets förslag en viss motsatsställning mellan § 30 och § 42.⁷⁷

Omredigeringen bifölls av de tre lägre stånden utan vidare, men på riddarhuset uppstod en hetsig diskussion, i vilken hela frågekomplexet om utskottens rätt till hänvändelser till ämbetsverken, ständernas anspråk på statskontoret och deras revisions- och anslagsspecialiseringsrätt drogs upp igen.⁷⁸ Från många håll yrkades, att den andra meningen i konstitutionsutskottets ursprungliga förslag till RO § 42 skulle stå kvar. Det spelade ingen roll, framhölls det, att föreskriften, att statsutskottet skulle äga tillgång till alla statsverkets handlingar, upprepades i § 42. Grundlagen vore ej något verk av Svenska akademien.⁷⁹ Mörner genmälte häremot, sekunderad av Jacob Cederström, att statskontoret inte kunde jämföras med riksbanken och riksgäldskontoret och kallas redovisande för ständerna.⁸⁰ Resultatet blev närmast en kompromiss. Punkten togs med, men ordalagen ändrades i enlighet med ett av Pählman framfört jämkningsförslag, enligt vilket statskontorets ställning som redovisande inför ständerna ej framhävdes. Lydelsen blev:

»Gälle likwäl ej detta stadgande i afseende på Stats-Conto-iret, hwilket lika som Banco- och Riksgälds-Werket bör i frågor

⁷⁶ Ibid., s. 269.

⁷⁷ Givetvis behöves inte KU ha tänkt sig denna konsekvens utan endast uppfattat ändringen som rent formell. Jfr Hesslén, Riksdagens revisorer. Sveriges riksdag. 16, s. 253.

⁷⁸ Andgren, a. a. s. 84, not 1.

⁷⁹ Ad. 1809—10, okt. s. 4522. — Morath.

⁸⁰ Diskussion se: Ibid., s. 4521 ff. — Regeringen var synnerligen angelägen att få ändringarna igenom. Även Järta synes ha deltagit i arbetet bakom kulisserna. »Laga att du i afton får Riksdags Ordningen igenom; du känner själv bäst nödvändigheten deraf», skrev Wetterstedt i det ovan (not 74) citerade brevet till Järta från hösten 1809. (Hans Järtas papper. F 857 f. UUB.)

om redowisningen af medlen, alla äskade upplysningar omedelbarligen meddela.»⁸¹

Då adeln på så sätt fattat ett från de övriga stånden skiljaktigt beslut, drogs frågan inför det särskilt tillsatta jämningsutskottet, som efter diskussion accepterade riddarhusets formulering. Beslutet motiverades i utskottets protokoll med att allt borde göras för att underlätta utredningsarbetets fortgång, och de ängsliga lugnades med att riksdagsordningen inte blev gällande, förrän den fått konungens sanktion.⁸² Wijkman protesterade dock och påpekade, att prästeståndet funnit konstitutionsutskottets förslag lämpligt.⁸²

Jämkningsutskottets förslag blev föremål för ordväxling på riddarhuset, varvid bl. a. Staël von Holstein upprepade v. Schantz anmärkning, att samtliga medelsförvaltande verk direkt borde svara på begärda upplysningar.⁸³ Förslaget gick emellertid igenom i alla stånden.

I Järtas till konungen ingivna promemoria av den 5 febr. 1810 om den av ständerna föreslagna riksdagsordningen förekommer ingen anmärkning mot § 42.⁸⁴ Kort därefter gav konungen sin sanktion.

Då vi nu övergå från principdiskussionerna till fakta, är det främst fyra frågor, vi ställa oss. För det första: När började vägen via hovkanslern användas? För det andra: I vilken utsträckning togo utskotten hovkanslerns tjänster i anspråk? För det tredje: I vad mån vägrade hovkanslern efterkomma utskottens framställningar? Och för det fjärde: I vilken omfattning förekom direkt kontakt mellan utskotten och ämbetsverken?

I serien Riksdagsacta i riksarkivet finnas bevarade en del papper från hovkanslerämbetets arkiv från 1809 års riksdag och däribland också korrespondensen med utskotten — brev från dessa och hov-

⁸¹ Ad. 1809—10, okt. s. 4533 f. Jfr Hesslén, Statsrevisorerna och den styrande makten. i: Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt, s. 115 f. (Skrifter utg. av Fahlbeckska stiftelsen. 17.)

⁸² Jämkningsutskottets protokoll och handlingar. 1809—10. RA. Protokoll ^{10/11} 1809. »I betraktande deraf», heter det i protokollet, »att lämplige föreskrifter, åsyftande de mest angelägne Riksdags ärenders fortgång och fullständiga utarbetande utan hinder af saknade uplysningar, icke böra uragtlåtas hellst för sanction deraf likväl erfordras Konungens Höga Samtycke, fann Utskottet sig ega skäl bifalla i fråga warande §, sådan den af Höglofl. Ridderskapet och adeln blifwit föreslagen».

⁸³ Ad. 1809—10, nov. s. 1164 ff.

⁸⁴ Promemorian tryckt av E. Fahlbeck, Hans Järta och 1810 års riksdagsordning. Statsv. tidskr. 1929, s. 108 ff.

kanslerns svarskoncept.⁸⁵ De följande uppgifterna äro, där intet annat angives, hämtade därifrån.⁸⁶ Det bör emellertid observeras, att samlingens fullständighet givetvis kan och måste ifrågasättas. Kompletterande uppgifter stå att finna i utskottens handlingar, där åtskilliga av hovkanslerns skrivelser och ämbetsverkens uppgifter hamnat. Luckorna äro här dock betydligt större än i hovkansler-ämbetets arkiv.⁸⁷

1. Redan den 7 juli 1809 gör SU:s ordförande en framställning till hovkanslern om att utbekomma vissa handlingar från hemliga utskottet vid 1800 års riksdag. Här rör det sig dock icke om upplysningars erhållande via hovkanslern utan direkt från hovkanslern. Närmast i ordning följer så samma utskotts begäran att erhålla uppgift å alla särskilda anslag sedan 1800. (Se ovan sid. 8.) Denna hänvändelse dikterades emellertid, som vi sett, inte av konstitutionella skäl. Först den 31 juli, d. v. s. något mer än en vecka efter konungens svar till ärkebiskopen, finna vi exempel på vad vi kunna kalla en tillämpning av § 42. Då begär nämligen ordföranden i allmänna besvär- och ekonomiutskottet, att hovkanslern skall ombesörja, att en bestämd uppgift erhålles från ett bestämt ämbetsverk.

2. Det var statsutskottet, som oftast tog hovkanslerns tjänster i anspråk. Sammanlagt utgingo enligt hovkanslerämbetets arkiv 21 skrivelser från detta utskott. Från bevillningsutskottet finnas bevarade 17 (därav något sammansatt bevillnings- och bankoutskott), från allmänna besvär- och ekonomiutskottet 4 och från lagutskottet

⁸⁵ Riksdagsacta 1809—10. Riksdagsärender. RA.

⁸⁶ Uppgifter om utskottens hänvändelser till hovkanslern kunna först fr. o. m. riksdagen 1815 erhållas från hovkanslerämbetets diarier över riksdagsmål. Dessa diarier för de tidigare riksdagarna innehålla inga sådana notiser. Ej heller ha hovkanslerämbetets allmänna diarier något att förtälja. Dessa avbrötos den 23 sept. 1809 och förefalla ej ha återupptagits i motsvarande skick förrän 1813, ett bevis så gott som något på den villervalla och formlöshet, som ofta rådde under brytningsåren. (Jfr anteckning i pärmen på 1813 års diarium, vilken ditskrivits av två olika händer: »1810—12 lära vara inbundna jemte sjelfva handlingarna, årsvis och i slutet». Med annan hand: »Det är ej fallet. De lära vara förlorade?») För år 1811 finns i samma serie en förteckning: över notifikationer under tiden jan.—13 febr. Motsvarande förteckning för 1810 har inhäftats i Diarier över riksdagsmål vid urtima riksdagarna 1810 och 1812. Samtliga diarier RA.

⁸⁷ I SU:s handlingar vol. 1. finns mot slutet en avdelning med rubriken: Inkomna uppgifter från kollegierna och andra publika verk, och en annan med rubrik: Ankomna brev från hovkanslersämbetet. Sådana handlingar och skrivelser förekomma emellertid även här och var bland de sex volymerna handlingar. Något utöver det som kan hämtas ur hovkanslerämbetets arkiv, står ej här att finna. Vad bevillningsutskottet beträffar, ligga hovkanslerns och ämbetsverkens svar spridda i utskottets handlingar. För allmänna besvär- och ekonomiutskottets del förefaller knappast något ha bevarats. Samtliga utskottshandlingar RA.

1. Det bör dock observeras, att ett par av skrivelserna innehålla framställning om mer än *en* uppgift.

3. I regel biföllos utskottens framställningar utan vidare. Så snart konungens samtycke inhämtats, brukade hovkanslern meddela detta till respektive utskotts ordförande.

I ett fall vägrades dock en begärd uppgift. SU hade den 30 nov. 1809 beslutit infordra utlåtande från fullmäktige i tullarrendesocieteten, om societeten ville fortfara med arrendet utan avskrivning för förlorade inkomster i och med Finlands förlust eller om den önskade uppsäga detsamma. Hovkanslern svarade snävt, att konungen inte kunde »förelägga enskilda personer eller Societeter någon skyldighet, att sig yttra öfver anmärkningar och påståenden, som Riksens Ständers Utskott 'ansågo' sig äga skäl att väcka». Som en sådan anmärkning hade Kungl. Maj:t ansett utskottets uppfattning, att societeten inte hade rätt att erhålla en beräknad avskrivning för de förlorade tullinkomsterna från Finland. Det av utskottet åsyftade ändamålet kunde inte vinnas »förr än någon Riksens Ständers underdåniga hemställan derom blifvit Kgl. Mjt. i rätt ordning föreslagen, och Kgl. Mjt. sålunda kommit i tillfälle att öfver en sådan hemställan sig i nåder yttra».⁸⁸

Wetterstedts svar är inte klart. Det dunkla uttrycket »i rätt ordning» innebar, som vi skola finna av den senare diskussionen, att det önskade utlåtandet av tullarrendesocieteten borde erhållas genom skrivelse från ständerna till Kungl. Maj:t och inte genom framställning från statsutskottet till hovkanslern. Det förefaller, som om societetens karaktär av privatinrättning skulle utgöra den förnämsta orsaken till avslaget. Så kan det dock inte förhålla sig, eftersom en samtidigt begärd upplysning från tullarrendesocietetens fullmäktige om den behållna tulluppbörden för 1809 hade lämnats några dagar tidigare.⁸⁹ Det bör observeras, att i Wetterstedts svar också skiljes mellan handlingar och upplysande uppgifter, som utskotten behöva, och anmärkningar och påståenden, som de anse sig ha skäl att väcka. Tulluppbördens storlek — en faktisk uppgift — hörde till den förstnämnda kategorien; tullarrendesocietetens utlåtande, om den ville fortsätta med arrendet även utan avskrivning i arrendesumman till den senare. Att tullarrendesocieteten enligt Kungl. Maj:ts uppfatt-

⁸⁸ Cit. från originalet i SU:s handlingar. Vol. 1. RA. Wetterstedt till Fleming 4/12 1809.

⁸⁹ Ad. 1809—10, dec. 1191.

ning vore att betrakta som en privatinrättning, kan blott ha varit en bidragande orsak till avslaget.⁹⁰

Under statsutskottets diskussion av hovkanslerns svar protesterade både Pählman och Bjuhr mot att tullarrendesocieteten ansåges som en privatinrättning. I allmänhet tyckte man dock som Schulzenheim uttryckte saken, att det icke var »Utskottet tillständigt att ingå i någon närmare undersökning» av grunderna till svaret, särskilt som ändamålet kunde vinnas genom en hemställan från ständerna.⁹¹ I ett utlåtande redogjorde utskottet för frågans läge, dock utan att nämna något om sin kontrovers med hovkanslern, samt slutade med att något svävande — och med lån från Wetterstedts vokabulär — påpeka, att det ankom på ständerna att avgöra, om anledning kunde finnas till att ett uttalande från societetens fullmäktige infördrades »i wederbörlig ordning».⁹² Detta uttryck blev föremål för olika tolkningar. Adeln och bondeståndet ansågo, att fullmäktige snarast skulle höras, men att dessa själva borde avgöra sakfrågan. Prästeståndet däremot ville självt besluta och bifogade det tillägg, att om svar inte kunde erhållas från fullmäktige före riksdagens slut, skulle anhållan göras, att Kungl. Maj:t skulle handla efter kontraktets 9 paragraf (jfr not 90) och som nyttigast prövades. Borgarståndet däremot återförvisade ärendet till statsutskottet med anmodan (!) att infordra fullmäktiges svar. I förnyat utlåtande föreslog utskottet den kompromissen, att ärendet endast skulle anmälas till Kungl. Maj:t, men med det tillägg prästeståndet bifogat. Med anledning av borgarståndets beslut anmärkte utskottet, att det icke torde höra till dess »åtgärd at ingå i någon vidare författning härom, såsom icke eller af Riksens Höglofl. Ständer samfällt Stats-Utskottet uttryckeligen föreskrifwit».⁹³ Detta utlåtande godkändes av samtliga stånd, och en skrivelse avfattades i överensstämmelse därmed.⁹⁴

⁹⁰ Djupare sett rörde frågan maktställningen över tullförvaltningen. I och med att tullmedlen räknades som bevilling, ansågo sig ständerna ha full rätt att besluta i alla frågor, som hade samband därmed. Statsutskottet hade observerat, att arrendesumman på grund av förlorade tullinkomster nedsatts av Kungl. Maj:t. Detta stred, ansåg man, mot arrendekontraktet, vilket i sin 9 § bestämde, att för den händelse tullinkomsterna minskades till följd av krig, ägde societeten rätt att uppsäga kontraktet före oktober månads slut och blott fullgöra sina skyldigheter till och med arrendeårets slut. (Ad. 1809—10, dec. s. 1190.) Till utskottets beslut att ställa fullmäktige inför ett så obehagligt val bidrog säkerligen också den allmänna oviljan mot de ledande personerna inom fullmäktige Ugglas och Liljensparre. Adeln beslöt t. o. m., att dessa skulle uttala sig om sin verksamhet inom tullförvaltningen. (Ad. 1809—10, sept. s. 251 ff.)

⁹¹ SU plenarprot. ⁹/₁₂ 1809. RA.

⁹² Ad. 1809—10, dec. s. 1190 ff.

⁹³ Ibid., febr. s. 501 f.

⁹⁴ Ibid., mars s. 781 f.

I och med att ärendet endast anmäldes för Kungl. Maj:t, undvek man den ursprungliga tvistefrågan: formen för upplysningens erhållande.

4. I vilken utsträckning vände sig då utskotten direkt till ämbetsverken för att erhålla upplysningar? Att de gjorde det under de första månaderna ha vi tidigare sett belägg på. Det var, som Schulzenheim framhöll i debatten på riddarhuset den 3 augusti, »alldeles icke utom bruk, at Utskotten directe» begärde »underrättelser af wederbörande Publika Werk och Ämbetsmän».⁹⁵ Efter riksdagsordningens framläggande, d. v. s. från och med månadsskiftet juli—augusti, inträdde emellertid en avgörande förändring.⁹⁶ Helt utrotades dock icke den direkta kontakten. Vissa omständigheter peka på att den i själva verket även kom till användning under riksdagens senare del. Antalet skrivelser från utskotten till hovkanslern är nämligen — även om den här citerade samlingen ej är fullständig — allt för lågt för att utskotten på så sätt kunna ha tillgodosett sina behov av upplysningar.⁹⁷ Och ännu levde den direkta kontakten kvar. Visserligen heter det genomgående i utskottsprotokollen, att uppgifter skulle infordras i vanlig ordning genom hovkanslern, och visserligen torde utskotten inte officiellt ha vänt sig direkt till något ämbetsverk,⁹⁸ men fortfarande utnyttjades sekreterarnas och den övriga betjäningens förbindelser med förvaltningspersonalen. För SU:s del finnas sålunda bevarade åtskilliga »frågelistor», på vilka utskottets frågor skrivits på vänstra sidan av pappersarket och svaren lämnats till höger av någon tjänsteman i vederbörande ämbetsverk. Särskilt synes SU:s sekreterare Frödelius på så sätt ha utnyttjat någon kollega i kammarkollegium i samband med utskottets detaljerade undersökning av kronolägenheterna.⁹⁹ Ämnets art gör det föga san-

⁹⁵ Ibid., aug., s. 662.

⁹⁶ Härvid bortses självfallet från de direkta hänvändelserna till statskontoret.

⁹⁷ Jfr Edén, Dagens Nyheter ²¹/₄ 1909; Lindegren, Tillämpningen av R. O. § 46 i praxis. Festskrift till prof. Brusewitz, s. 214. (Skrifter utg. av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. 12.)

⁹⁸ Något belägg för motsatsen har författaren ej funnit i materialet från 1809—10 års riksdag. Från urtima riksdagen i Örebro 1810, som på många sätt kan betraktas som en fortsättning på grundlagsriksdagen, föreligger dock ett exempel. I ett brev till Lagerheim privat och ej i hans egenskap av president i statskontoret av den ¹⁰/₉ 1810 begär ordf. i SU, C. Hamilton, å utskottets vägnar upplysningar och utlåtande om K. Maj:ts proposition av den ³⁰/₈ (Bih. 1810, I, s. 109 ff. — Hamilton uppger felaktigt den ³/₉) angående vissa utländska fordringar. (SU till Lagerheim. Lagerheimska saml. Vol. 26. RA.) Lagerheim svarade den ¹⁷/₉. (Svaret tryckt i Bih. 1810, I, s. 274 ff.)

⁹⁹ Se t. ex. SU:s handlingar Vol. 1 (slutet) och vol. 3. RA.

nolikt, att samtliga dessa frågelistor kunna ha tillkommit före juli månads utgång.¹

Det var ett betydande arbete, som 1809 års ständer fick sig anförtrott och måste uträtta på egen hand. Uppgifter av mångahanda slag krävdes och måste införskaffas. Vad var naturligare än att utskotten valde den snabbaste vägen och begärde liksom under den gustavianska tiden upplysningar direkt av ämbetsverken. Så skedde också under riksdagens början. Kollegierna kände sig emellertid snart besvärade av detta extra arbete och dessa nya uppdragsgivare och vände sig till Kungl. Maj:t med förfrågan, om de skulle svara. Regeringen svarade till en början ja och hyste inga betänkligheter av principiell art. Utskottens framställningar till ämbetsverken behandlades dock tydligen icke alltid med någon överdriven omsorg. Häremot opponerade man sig inom riksdagskretsar. Allmänt framhävdes ämbetsverkens skyldighet att gå utskotten till handa, och i förslaget till riksdagsordning insattes också i förbigående en bestämmelse av sådant innehåll. Vid ungefär samma tidpunkt började emellertid regeringen märka, att den höll på att överflyglas av ständerna, och en målmedveten aktion mot den andra statsmaktens växande inflytande över förvaltningen igångsattes. Utåt — i utskott och plena — kämpade framför allt Mörner, i centrum för propagandan stodo synbarligen Järta och Rosenblad, och bakom dem alla skymtar Järtas släkting och Rosenblads nära förtrogne, Lagerheim.² Maktodelningsläran blev det förnämsta argumentet. Utskotten hade, framhölls det, ingen maktställning över ämbetsverken. Ett i detalj uttänkt förslag till reglering kunde dock inte presteras från början. Vid ett tillfälle yrkades sålunda, att utskotten först skulle vända sig till plena, vid ett annat, att hovkanslern blott i de fall, då utskotten begärde obefogade upplysningar, skulle göra anmälan till konungen. Under diskussionens lopp kom man så fram till den slutliga lösningen: Hovkanslern förmedlade utskottens framställning till konungen, vilken i sin tur gav befallning till vederbörande ämbetsverk. Denna lösning fastslogs som regel i RO § 42. Undantag gjordes dock ut-

¹ Av intresse är också, att utskotten ansågo sig kunna infordra utlåtanden från enskilda personer. Allmänna besvärs- och ekonomiutskottet hade sålunda vänt sig till rektor Silfverstolpe och av denne erhållit ett utlåtande rörande rikets uppfostringsverk. Ad. 1809—10, mars, s. 685 ff.

² Jfr E. Fahlbeck, Hans Järta och 1810 års riksdagsordning. Statsv. tidskr. 1929, s. 105 ff.

tryckligen — och mot regeringens önskan — för statskontoret beträffande frågor om redovisning av medel.

En granskning av motiven bakom RO 1810 § 42 ger alltså vid handen, att paragrafens tillkomst bottnar i utskottens behov av upplysningar och underrättelser från ämbetsverken. Utan upplysningar kunde riksdagsmaskineriet ej fungera. Med detta ursprungliga motiv sammanvävdes ett annat. Ämbetsverken stodo blott i lydnds-förhållande till konungen, och endast denne kunde rikta några befallningar till dem. Av denna anledning måste också utskotten för att få upplysningar från ämbetsverken göra framställning därom till konungen.

Det lider inte minsta tvivel om att man å ömse sidor ansåg, att RO § 42 anvisade den normala vägen för upplysningars inhämtande. Paragrafen har ingen karaktär av nödfallsutväg. Det kan därför med skäl hävdas, att 1810 års riksdagsordning avsåg att förbjuda all direkt kontakt mellan utskott och ämbetsverk.³ Att man i tillämpningen ej varit konsekvent, är en annan historia.⁴

Den diskussion, som fördes vid 1809 års riksdag kring frågan om utskottens ställning till ämbetsverken är intressant, därför att den tydligt visar, hur principerna efter hand utkristalliserades. Vi ha sett, hur ständerna med friskt mod vidtogo alla behöfliga åtgärder för att kunna utträta sina åligganden och hur föga de bekymrade sig om teoretiska resonemang. Minst av allt kände de sig som enbart lagstiftare. Vi ha också sett, hur regeringen först på ett relativt sent stadium — i samband med en motaktion mot det växande

³ Av samma uppfattning bl. a. Rydin, Svenska riksdagen II:1, s. 57. Den ende, som klart uttalat en annan mening, är Reuterskiöld. I en uppsats i Statsv. tidskrift 1911 gör han gällande, att utskotten visserligen inte äga någon rättighet att direkt erhålla upplysningar, men att de likaväl som enskilda personer faktiskt kunna vända sig till ämbetsverken med förfrågningar. Den väg som RO anvisar, sammanfattar Reuterskiöld sin uppfattning, »är icke den enda grundlagsmögliga, men det är den enda, på hvilken en rättighet att erhålla önskade upplysningar från förvaltningsorganen kan göras gällande». (Regementet i Sverige, Statsv. tidskr. 1911, s. 305 ff.) Diskussionen vid den s. k. interpellationsdebatten vid 1909 års riksdag rörde sig om frågan, huruvida vissa ändringar, som vidtagits i riksdagsordningens bestämmelser om utskottens hänvändelser till ämbetsverken, avsett att legitimera den direkta kommunikationen.

⁴ Se Varenius, Riksdagsordningens 46. §. Statsv. tidskr. 1909, s. 156 ff.; Kjellén, Politiska essayer, 3, s. 29 f.; Reuterskiöld, Regementet i Sverige, Statsv. tidskr. 1911, s. 304 ff.; Lagerroth, Psykologisk verklighet och juridisk fiktion, s. 55 f.; Malmgren, Sveriges författning. I, s. 395 ff.; Tingsten, Utskottsväsendet, s. 365 ff. (Sveriges riksdag. II: 11.); Andréén, Statsutskottet och dess arbetsformer. Festskrift till prof. Brusewitz, s. 208. (Skrifter utg. av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. 12.); Lindegren, Tillämpningen av R. O. § 46 i praxis. Ibid. s. 212 ff.

ständerinflytandet — började intressera sig för principiella synpunkter.

Vi återvända till den inledningsvis återgivna, gängse karakteristiken av regeringsformen. Hur svara de här vunna resultaten mot denna karakteristik? Hur skall båda statsmakternas bristande intresse för maktdelningen under den första delen av riksdagen förklaras? Det går knappast att odelat skylla på den första tidens osäkerhet i former och famlande praxis. Så illa ställt kan det dock icke ha varit, att inte bara ständerna och utskotten utan även regeringen och därmed också 1809 års män själva till en början öppet och obekymrat brutit mot en av de mest elementära reglerna i den nya författningen.

För att över huvud nå en lösning tvingas vi draga karakteristikens riktighet i tvivelsmål och ifrågasätta, om 1809 års regeringsform verkligen präglas av den stränga boskillnaden mellan statsmakterna. Här är ej platsen att utreda hela detta problem. Endast några antydningar må göras.

Man kan ej bilda sig en riktig uppfattning om 1809 års regeringsform utan att taga hänsyn till den miljö, ur vilken den framväxte. Det kan därvidlag inte nog understrykas, att den nya författningen tillkom på synnerligen kort tid och under utomordentligt pressande yttre och inre förhållanden. Det gällde, att snarast möjligt skapa en konstitution.⁵ I sådana lägen bruka teorier och principer få finna sig i att skjutas åt sidan. Under sådana förhållanden kan ej ett i detalj uttänkt förslag ha presterats.

Det skall icke förnekas, att grundlagsstiftarna i KU:s berömda memorial av den 2 juni 1809 och i andra samtida uttalanden visade både entusiasm och stolthet över verket. Konstitutionen är, skrev den med Järta nära llerade H. G. Wachtmeister⁶ i sin dagbok för den 21 maj, »efter alla klokas' tanke förträffelig».⁷ Men samtidigt hade 1809 års män en känsla av att förslaget i mångt och mycket var ett hastverk, som emellertid måste accepteras för att hertigen

⁵ Ingen har målat denna miljö bättre än Järta själv. Se Alin, Hans Järtas koncept till regeringsform. Statsv. tidskr. 1897, s. 4. Jfr vidare uttalanden under riddarhusets diskussion 3 och 5 juni 1809 och den något uppjagade skildringen i ett brev från Platen, skrivet senast den $\frac{4}{9}$ 1809, enligt förmodan till Wingård. (Brev från B. B. v. Platen. Ep. P. 5:1. KB.)

⁶ »Tillhörande revolutionen var jag den tiden i nära förhållande med honom», har Wachtmeister antecknat i sin dagbok under den $\frac{12}{1}$ 1816. Anteckningar och erinringar, III. Trolle-Ljungby.

⁷ Anteckningar och erinringar, I — första uppl. Jfr S. Carlsson, Hans Gabriel Wachtmeisters dagbok 1807—1809. Vetenskapssocietetens årsbok 1943, s. 41 ff.

skulle kunna utropas till konung och fredsunderhandlingar inledas. KU talar sålunda i sitt memorial om att det »hastat till sitt mål» och att det villigt erkände »den ofullkomlighet, som» kunde »upptäckas i» dess »så skyndsamt fullbordade arbete». ⁸ Bland de kretsar, som inte voro direkt förbundna med grundlagsstiftarna eller fientligt inställda mot dem, kommer denna uppfattning helt naturligt bättre till sin rätt än hos männen bakom verket. »Mycket torde dervid kunna anmärkas», anförtrodde Brinkman Wetterstedt under hösten 1809 efter att ha noga granskat regeringsformen. ⁹ »Den är i mitt tycke på många ställen felagtig, men i närvarande stund lär dock nödigt blifva, den antaga sådan den är», framhöll Jacob De la Gardie i ett brev till sin broder den 30 maj 1809. ¹⁰ Och några dagar senare motiverade han sitt beslut att bifalla KU:s förslag med att, som han skriver, »en felagtig constitution är för oss i denne moment bättre och oundvikligt nödvändigare än ingen». ¹¹ I sin dagbok antecknade han för den 6 juni: »I dag antogs nya regeringsformen, ett hastvärk af Hans Järta och consorter; man sökte i den på alt vis inskränka konungamakten, men det oagadt blef den i vissa fall större än den till och med genom säkerhetsacten förut var». ¹²

Efter hand utbredde sig denna uppfattning alltmer, och man frestas många gånger att citera talesättet om eftertankens kranka blekhet. Det är betecknande, att Wachtmeister strök ett streck över det redan återgivna, erkännssamma omdömet om den föreslagna konstitutionen — ovisst dock när — och i stället noterade i marginalen: »till hufvudsakelig del modellerad på det förkastade projekt af Constit. Committéen, och efter alla moderatas tankar så bra som ett hast- och lappverk kan vara». ¹³ »Inga fullkomliga lagar hafva hitintills funnits», skrev M. v. Törne som ett tröstande och instämmande svar på ett brev från Mörner av den 9 jan. 1810. »Vi kunna icke med skäl fordra att våra skola vara det», fortsatte han. »Mycket vore redan

⁸ Festskrift till Andrén, s. 151 f. Det kan vara värt att notera, att grundlagens ofullkomlighet anföres i memorialet som argument för förslaget att grundlagarna skulle kunna ändras, en principiellt sett synnerligen viktig nyhet. Ibid., s. 158. Jfr Lagerroth, 1809 års regeringsform, s. 22.

⁹ Brinkman till Wetterstedt ^{18/10} 1809. Tryckt i Hilma Borelius, Carl Gustaf von Brinkman, II, s. 270 ff.

¹⁰ Jacob De la Gardie till Axel De la Gardie ^{30/5} 1809. De la Gardieska saml. LUB.

¹¹ Jacob De la Gardie till Axel De la Gardie ^{3/6} 1809. Ibid.

¹² Sjövall, Excellensen Jacob De la Gardies journal och självbiografiska anteckningar. Hist. tidskr. 1926, s. 144.

¹³ Anteckningar och erinringar, I. ^{21/5} 1809. Trolle-Ljungby. Jfr ovan, sid. 25, not 7.

vunnit, om den nya Constitutionen efter några år skulle befinnas bättre än den förra.»¹⁴ Wetterstedt talar i ett brev till samma adressat och av samma år om »den liberala byggnaden, med både dess sköna upställning och felagtiga détailler».¹⁵ Ingen lade ned så mycket arbete på att göra den nya författningen känd och välkänd som A. G. Silfverstolpe.¹⁶ Dock förklarade han sig i ett brev till Carl Johan inte vilja »såsom en blind entusiast» skryta med dess »ofelbarhet». Grundvalarna voro nog riktiga. »Men», tillade han, »utan tvifvel lider den i detaljerna af verkliga och påtagliga ofullkomligheter, hvilka till en del äro nödvändiga följder af brist på erfarenhet rörande många omständigheter, men kanske ännu mera af den betydliga brådska, hvarmed man tvang utskottet att afsluta sina arbeten».¹⁷ Mörner medgav i en ofta citerad artikel i Journal för litteraturen och teatern av den 8 okt. 1811, att brister funnos i regeringsformen och att balanssystemet inte genomförts i full utsträckning, men, framhöll han, »tidepunkten, under hwilken Konstitutionen skrefs och sinneas då warande författning lära härföre blifwa den bästa ursäkt».¹⁸ Ännu skarpare formulerades omdömena

¹⁴ v. Törne till Mörner ¹³/₁ 1810. A. G. Mörners efterlämnade papper. Esplunda.

¹⁵ Wetterstedt till Mörner ¹³/₁₂ 1810. Ibid.

¹⁶ Beträffande Silfverstolpes ansträngningar se Brusewitz, Ett bidrag till Axel Gabriel Silfverstolpes politiska biografi, Personhist. tidskr. 1913, s. 41 ff. och Andgren, a. a. s. 134 ff. Tillfogas kunna kanske några upplysningar från ett brev av den 12 mars 1811 från A. G. Silfverstolpe till brodern F. S. Silfverstolpe, inbundet tillsammans med F. S. Silfverstolpes Anteckningar och minnen. F. 854 c. UUB. Den förstnämnde berättar här, att han haft tre »ganska intressanta conversationer med Kron Prinsen», den sista föregående dag, och att han blivit föremål för en smickrande uppmärksamhet. Denna uppmärksamhet hade tydligen haft effekt. »Jag bör . . . tillägga», meddelar brevskrivaren, »att jag aldrig lemnar honom utan förnyad öfvertygelse att han är, ej blott den ädlaste, utan ock den hederligaste menniska. Anledningen till en entretien i Lördags, och till mid-dagsbefallningen i går», fortsätter brevet, »var den, att jag i fredags lät till Kron Prinsen inlemnna Regeringsformen på fransyska (som jag låtit trycka) tillika med (i manuskript på fransyska) de af Constitutions-Utskottet föreslagna förändringar deruti. Utskottets Betänkande öfver Reg:Formen, jämte Bilagorna dertill, min Skrift om Allm. Opini. önskingar i afseende på Sveriges Statsförfattning, som du mins utkom kårt före 1809 års Riksdag, mitt yttrande om Privilegierna, samt en särskilt mémoire af ungefär 4 ark, som jag nyss öfver dessa ämnen författat, för Kron Prinsen enskilt, i bref till Honom, och som ej kan visas åt andra än några få intima och discreta, hvaribland Du, när vi åter råkas. Discursen i Lördags föddes naturligen häraf, och var obeskrifligt tillfredsställande för en redlig Svensk, samt utmärkt af den yttersta cordialité». Man får dock av brevet det intrycket, att Carl Johan angett tonen under samtalen, och att dessa rört sig kring åtskilligt annat än författningen. Sålunda hade S. passat på tillfället att lägga sig ut för brodern, och kronprinsen hade rundhänt lovat denne en hög ämbetspost.

¹⁷ Silfverstolpe till Carl Johan ⁷/₃ 1811. Schinkels minnen. Bih. II, s. 369.

¹⁸ Angående Mörners författarskap se Brusewitz, Personhist. tidskr. 1913, s. 60, not 1. — Noteras kan vidare, att Greifswaldsprofessorn Karl Schildener i sitt 1811 utkomna arbete Über die Schwedische Verfassung bei Gelegen-

bland de kretsar, som inte deltagit i författningsarbetet. »Constitutionen sörjer därför at ingen unité, således inte något alt omfattande antagit Systeme, och således inga stora och nyttiga resultat skola äga rum», framhöll G. Löwenhielm i ett uttalande från Örebro-riksdagen 1810.¹⁹ Regeringsformen stod ej heller högt i kurs under de första dynamiska åren efter 1809, och planer på radikala förändringar saknades ingalunda.²⁰

Känslan för att regeringsformen utarbetats under utomordentligt svåra förhållanden och att resultatet måste karakteriseras som ett hastverk levde kvar på många håll bland de styrande under Carl Johans-tiden. »En senare erfarenhet har lärt mig, att mycket kunnat vara bättre derutinnan», antecknade v. Engeström i sina minnen, »men att göra en felfri konstitution är icke några veckors verk.»²¹ Åtskilligt hade anmärkts mot regeringsformen, påpekade Mörner i sitt minnestal i Vetenskapsakademien över Mannerheim 1837, men, framhöll han som försvar, »hvilken var fäderneslandets ställning då Grundlagen sammanskrefs». Det gällde då nästan samhällets »vara eller icke vara».²² Detta försvar kunde t. o. m. utformas som beröm åt grundlagsstiftarna -- man uttalade sin förvåning över att författningen faktiskt blivit så bra som den blivit. »Den korta tiden af några veckor», skriver sålunda Skogman i sina »Betraktelser öfwer Sweriges grundlagar», nedtecknade någon gång mellan riksdagarna 1834—35 och 1840—41, »hade således warit tillräcklig för utarbetning, pröfning och antagande af en så wigtig urkund, för hwilken så många olika åsigter och intressen måste förenas, eller upoffras eller åtminstone glömmas! Man bör derföre undra icke öfwer de brister, som efteråt under tillämpningen kunna upträckas, utan öfwer frånwaron af flera och större misstag».²³

Att även Carl Johans-oppositionen tog fasta på denna tradition, ligger i öppen dag. »Man inrättade år 1809 en provisorisk boning, som

heit der letzten Regierungsform vom 6. Juni 1809 just förklarar den nya författningens brister med en hänvisning till den stora brådskan och det spända läget. A. a. s. 6. Av intresse vore att få reda på varifrån Schildener fått uppgiften, att Silfverstolpes broschyr om allmänna opinionens önskemål utövat ett betydande inflytande vid författningens utarbetande. A. a. s. 7 not.

¹⁹ G. Löwenhielm till G. F. Åkerhielm 28/8 1810. G. F. Åkerhielms efterlämnade papper. Margrethelund.

²⁰ Se Andgren, a. a.

²¹ L. v. Engeström, Minnen och anteckningar, II, s. 132. — Här medtagas själfvallet endast allmänna omdömen.

²² Äminnelsetal öfwer Friherre Lars A. Mannerheim, hållet inför Kongl. Vetenskaps-Academien den 15 mars 1837, s. 9 f.

²³ Skogmanska saml. Vol. 11, s. 84. RA. Jfr *ibid.* Vol. 20:2, s. 169.

man blygsamt icke heller ansåg för något annat», skriver t. ex. Lindeberg.²⁴ Oppositionen tog visserligen ej sällan sin utgångspunkt i grundlagarnas bestämmelser, men på många områden — särskilt representationssystemet — framstod författningen som en reaktionär produkt, som ett »obäkigt» och tillkonstlat maskineri,²⁵ som endast hindrade nyttiga reformer.

Traditionen om regeringsformen som ett hastverk förblev dock efter hand. Under inflytande av den historiska skolans grundlagstolkning blev den nya författningen i stället ansedd som ett mästerverk. Först då kanoniserades grundlagsfäderna som de vise männen.

Regeringsformen uppfattades emellertid av sin samtid inte blott som i mångt och mycket ett hastverk utan även som en för stunden nödvändig kompromiss. Det »fordrades att sammanhålla, icke att splittra», yttrade Mörner i sitt minnestal över Mannerheim.²⁶ Det har hävdats, att den nya författningen för 1809 års män endast framstod som ett handlingsprogram.²⁷ Och gustavianerna hyste kontrarevolutionära planer. Sådana syften och avsikter måste till stor del ha borttagit intresset för den »provisoriska» konstitutionens utformning.

Jämviktsprogrammet stötte även på ett hinder av psykologisk art. Självfallet såg man omedelbart efter enväldets avskaffande större faror hota från konungamakten än från ständerna. Männen bakom författningen framstod före dess antagande som ledare för oppositionen och förespråkare för ständernas rättigheter. Det hade varit egendomligt, om de från sådana utgångspunkter ej lagt ned mera arbete på barriärer gentemot den första statsmakten än mot den andra.

Därmed äro vi inne på vad vi kunna kalla arvet från frihetstiden, vilket ingalunda var glömt utan spelade sin roll vid 1809 års revolution.²⁸ Den »lyckliga» perioden före 1772 hade för många kvar sin tjusning, och det talades inte sällan om den nya frihetstiden. Det fanns, särskilt bland adeln, en radikal falang, som ivrigt hävdade ständernas rättighet. Även om dessa »riddarhusets oförfärade demo-

²⁴ Lindeberg, Hvad väntar svenska folket af riksdagen? 1840, s. 4. Jfr också Winqvist, Om Sverge och Finland jemfördt med Sverge och Norge, 1839, s. 76 f.

²⁵ Aftonbladet. 1833, nr. 285.

²⁶ A. a. s. 10.

²⁷ Brusewitz, Studier öfver 1809 års författningskris, s. 64.

²⁸ Andgren, a. a., Lagerroth, 1809 års regeringsform.

cratiserande skrikare» — orden äro H. G. Wachtmeisters —²⁹ häftigt kritiserade KU:s förslag, torde man dock kunna våga den förmodan, att grundlagsstiftarna gjort i varje fall i någon mån rättning vänster för att söka tillfredsställa dem. För många samtida bedömare framstod rentav 1809 års regeringsform som en gengångare av frihetstidens författning. En sådan uppfattning förde bl. a. gustavianerna till torgs.³⁰ Jag »väntade icke lyckligare resultat för rikets lugn och sanna väl af ständernas nu åter börjande styrelse, än den medfört under den så kallade frihetstiden», skriver J. A. Ehrenström i sina efterlämnade historiska anteckningar.³¹ Vi finna denna uppfattning också representerad hos utländska iakttagare och i utlandet. »Ständerna hafva återtagit allt hvad Gustaf III fråntagit dem och hvad som borde bli följderna har inträffat; de hafva missbrukat sin makt för att skydda sig mot sina konungars ärelystna planer, de ha lyckats att omintetgöra konungavärdigheten», skriver det franska sändebudet Alquier i en rapport från hösten 1810.³² »Enligt grundlagens bestämmelser är konungens makt nästan af noll och intet värde», heter det i en senare rapport från början av år 1811.³³

I band 21 år 1810 av C. D. Voss' tidskrift *Die Zeiten*, som utkom i Leipzig, finns en översättning till tyska av den nya svenska regeringsformen. Inledningsvis lämnas en översikt över det svenska statsskickets utveckling samt en kommentar till den nya grundlagen och en jämförelse mellan denna och de »moderna» franska författningarna. Regeringsformen blir här utsatt för mycken kritik. Dess avsikt att i möjligaste mån inskränka konungamakten och göra konungen till blott ett verktyg i statsrådets och riksdagens händer låge i öppen dag. Ingen tvekan behövde råda om att det vore frihetstidens författning, som återvände i ny dräkt. Men lika säkert, som detta statsskick hade fått giva vika för Gustav III:s revolution, lika säkert skulle denna nya författning snart få lämna rum för en annan. På ett helt annat plan befunno sig de moderna franska författningarna.³⁴ Det är tydligt, att författaren rönt påverkan från kretsar, som

²⁹ Se S. Carlsson, A. a. Vetenskapssocietetens årsbok 1943, s. 63.

³⁰ Brusewitz, a. a. s. 105 ff.

³¹ Statsrådet Johan Albert Ehrenströms efterlemnade historiska anteckningar. II, s. 597.

³² Utländska diplomaters minnen från svenska hofvet. Skildringar samlade ur deras anteckningar m. m. af Scaevola [K. A. Strömbäck], s. 523.

³³ *Ibid.*, s. 538.

³⁴ A. a. s. 170 f. »So wohl in Hinsicht auf Geist, als auf Form», heter det här, »weicht diese schwedische Constitution von den neuen französischen wesentlich ab; ja man kann sagen, sie ist in beyderley Betrachte das Gegentheil. Die französischen Constitutionen haben zum Grundsteine das Prinzip der Gleichheit der

voro fientligt inställda mot den nya utvecklingen i Sverige, att hans omdömen (se citatet not 34, s. 30) äro betydligt överdrivna och att hans jämförelser halta. Men man kan inte bortse från att den frihettstida traditionen utgjorde ett hinder för realiserandet av den politiska jämvikt, som grundlagsstiftarna sade sig ha eftersträvat. Väl komma i regeringsställning avsvuro sig emellertid 1809 års män all släktskap med frihetstiden. Det är betecknande, att A. G. Silfverstolpe på Järtas inrådan strök en not rörande 1719 och 1809 års revolutioner i manuskriptet till sitt arbete *Försök till utveckling af grunderna för svenska regerings-sättet*, som utkom 1812.³⁵

Det fanns sålunda vid regeringsformens tillkomst faktorer, som ovillkorligen invercade störande på arbetets noggrannhet och på den konstitutionella balansen.³⁶ Grundlagsstiftarna ha ej, hur gärna de än velat, kunnat prestera ett genomtänkt förslag. Ständerna saknade känsla för maktdelningen och gjorde enligt gammal svensk tradition om folkets medverkan i statsarbetet över huvud³⁷ anspråk på andel i den styrande makten. Att utskotten under sådana förhål-

Rechte; die schwedische das Prinzip der Bevorrechtigung. Die französischen haben ihre Tendenz dahin, der Monarchengewalt Consistenz und eine in das Ganze der Staatsverwaltung eingreifende, ihrer Bestimmung völlig entsprechende, Wirksamkeit zu sichern. Sie ordnen ihr einen Staatsrath bey, der aber nur ihr Werkzeug ist, und die Nationalrepräsentation beschränken sie auf eine Mitwirkung; wie sie mit jener Tendenz in Uebereinstimmung zu bringen ist. Die schwedische Constitutionsakte legt dagegen unverkennbar die Absicht zu Tage, die königliche Gewalt zu beschränken, sie von dem Staatsrathe und der Nationalrepräsentation abhängig, den König nur zum Werkzeuge dieser, zu machen. Die französischen Constitutionen enthalten nichts, als allgemein eigentliche constitutionelle Bestimmungen, und überlassen das Detail und die nähern Anweisungen einer organischen Gesetzgebung und den Instructionen. Die schwedische hingegen ist ein Gemisch von Constitution, organischer Gesetzgebung und Instruction. In jenen sind die organische Gesetzgebung und die Instructionen der Regierung überlassen; was freylich hier nicht Statt haben konnte, da es der Tendenz des Ganzen zuwider war, ihr einen solchen Wirkungskreis einzuräumen; daher hier in die Constitution aufgenommen werden musste, was nicht hinein gehört, um die Veranlassung zu vermeiden, die aus dem Bedürfnisse solcher Verfügungen sich für die Regierung, zur Erweiterung ihres Wirkungskreises, hätte ergeben können. Der Vortrag in den französischen Verfassungsakten ist wohl geordnet, lichtvoll, concinn. Das Ganze ist systematisch eingerichtet, die Gegenstände sind gehörig gesondert, geordnet, alles ist zu einer leichten und klaren Uebersicht angemessen und bequem eingerichtet. Wir dürfen nur auf die Lesung der schwedischen neuen Verfassungsakte verweisen, um darzuthun, dass auch von allem diesen sich in der schwedischen das Gegentheil finde. — Auffallend ist der vorschriftartige Ton, welcher besonders auch in den, die Functionen der Königswürde betreffenden, Artikeln herrscht ...»

³⁵ Silfverstolpe till Järta $\frac{1}{2}$ 1812. Hans Järtas papper. F 857 e. UUB.

³⁶ Jfr synpunkter hos Rexius, Studier rörande striden om finansmakten under Karl XIV Johan, s. 17 f. Jfr F. Kaijser, RF § 57, Statsv. tidskr. 1939, s. 373 not 87.

³⁷ Herlitz, Ett och annat om självstyrelsens betydelse i svensk förvaltnings-historia. Statsv. tidskr. 1921, s. 153 f.

landen ansågo ämbetsverken skyldiga att gå dem till handa med upplysningar, behöver icke väcka någon förvåning.

Med utgångspunkt från att den inledningsvis återgivna karaktistiken av regeringsformen i varje fall ger ett fullgott uttryck för grundlagsstiftarnas avsikt, måste regeringens och 1809 års mäns passivitet under riksdagens början förklaras med deras rädsla och oförmåga att på gustavianskt manér inverka på ständernas överläggningar. Tvivelsutan ha sådana omständigheter spelat in, men ge enligt författarens mening ingalunda en fullständig förklaring till vad som verkligen skedde. Regeringens sent uppvaknande intresse för och utnyttjande av maktdelningslärans principer som argument i den politiska maktkampen peka i annan riktning.

Vi böra nog gå ännu ett steg längre och ifrågasätta, huruvida grundlagsstiftarna själva lagt ned någon större möda på teoretiska spekulationer eller över huvud haft några klart genomtänkta avsikter i den vägen. Påfallande äro de svårigheter, som mötte A. G. Silfverstolpe, då han några år senare skulle skriva sitt ovan citerade arbete och bevisa, att den svenska statsförfattningen uppbyggts efter grunderna för samhällskontraktet.³⁸ Först laborerade han med »de vanliga 2ne Magterna», men detta ledde till en »öfverallt herrskande» oreda »i begrepen». På grund av Järtas anmärkningar skapade han i stället en ny indelning med fyra konstitutionella krafter, som knappast korresponderar med KU:s berömda schema.³⁹ »Efter denna indelning», skriver Silfverstolpe betecknande nog, »som jag likväl ej påstår vara den enda rätta, har åtminstone all oreda upphört och allting förklarats sig helt naturligt; men ut- och omarbetningen har kostat mig en förtviflad möda».⁴⁰

Svårigheter uppstodo sålunda, då man på allvar försökte sätta sig in i problemet. 1809 var miljön, som ovan framhållits, föga gynnsam för principiella synpunkter. Detta medförde å andra sidan, att sådana kunde framkastas mera lättsinnigt än eljest. Jordmänen blev förmånlig för slagord. Ur denna miljö framväxte den inled-

³⁸ Silfverstolpe till Mörner ³⁰/₉ 1811. Personhist. tidskr. 1913, s. 57.

³⁹ De fyra konstitutionella krafterna voro: »1. den *activa* kraften, eller styrande Magten, i Regeringens händer ensamt; 2. den *lagbindande* Kraften eller Lagstiftande Magten, gemensam för Regeringen och National-Representationen; 3. de *återhållande, garanterande* och *controllerande* Krafterna, fördelta å hvardera innehafvare serskilt; 4. *Allmänna Opinionens* kraft, spridd öfver hela Staten». Se Silfverstolpes a. a. Citatet från S:s brev till Järta ⁹/₂ 1812. Hans Järtas papper. F. 857 e. UUB.

⁴⁰ Uppgifterna och citaten hämtade från Silfverstolpes i föregående not omtalade brev till Järta.

ningsvis återgivna karakteristiken, som inte behöver uppfattas som något mer än ett försök till presentation av den nya författningen i samtidens gängse statsfilosofiska termer. När sedan utvecklingen tenderade mot ett ständervälde, och 1809 års män fått en annan syn på tingen efter att ha suttit vid statsrodret en tid, blev det självfallet både förmånligt för dem att lansera maktdelningsläran och förståeligt, att de gjorde det i regeringsställning.⁴¹ Denna synpunkt får förvisso ej renodlas, men vi få å andra sidan ej glömma, att maktdelningsläran först aktualiserades på allvar, då den visade sig kunna spela en betydelsefull roll i den politiska maktkampen. Ett exempel utgör den här skildrade aktionen från regeringens sida mot utskottens direkta kontakt med ämbetsverken.

⁴¹ »Mannerheimarna» ha erkänt, meddelar Tolls lyhörde riksdagsrapportör, lagman Henschen, att de »warit och äro af den tankan, att Riksens Ständer innan de skiljas åt böra i rapport på grundlagarnes nyhet och ännu oförsökte tillämplighet i werkstelligheten, gjöra ett Testamente, hwarigenom all Interpretation wid upkomande twifwels måhl och brydsamma Casus inom nästa Riksdag, bör skje till faweur för Konga Makten». Henschen till Toll $\frac{1}{2}$ 1810. Tollska saml. LUB.

BILAGA.

Brev från M. Rosenblad 25 aug. 1809.

(Brev till och från Math. Rosenblad 1775—1845. Ep. R 4. KB. Jfr not 70, sid. 15.)

Stockh. d. 25. Aug. 1809.

S. H. T.

De anmärkningar, som jag haft den äran munteligen anmäla, får jag härhos til lämpelig åtgärd öfverlämna.

Ödmjuka tjenare.

M. Rosenblad.

P. M.

Riks Dags Ordningen tarfvar i synnerhet rättelse i 30. 42. och 67. §§., hvaruti den tvärtemot Regjerings formen förvandlar Stats-Contoiret helt och hållit til blott et Riksen Ständers wärk och är så vidsträckt i sina föreskrifter, at Stats Utskottet kan pröfva hvarje enda utgifts post och således Konungens förvaltning i alla detaljer; ty få äro de steg, som kunna tagas utan pge utgift.

58. §. i Reg. formen innehåller *wid hvarje Riks Dag* låte Konungen upvisa Stats Wärkets tilstånd i alla Des delar til inkomster utgifter, fordringar och skulder för det Stats Utskott, som Riksen Ständer utvällja.

Häremot är ju uppenbart stridande, at hwart annat år Revisorer skola granska Stats Wäret och at Stats Contoiret skall för dem upgifva stats wäret och redovisa förvaltningen.

47. §. i Reg. formen är ock ganska klar däri, at Rikets Collegier endast stå under konungen.

62. och 64. §§. bestämna tydligen gräntsorne. Riksen ständer anslå vissa summor under bestämde hufvud articular i Riks staten. Dessa äger Konungen enligt 65. §. använda til de utsatte ändamål. Wid Riks Dagarne äger Stats Utskottet eller Riksen ständer granska och tilse, at de anslagne sumor icke blifvit öfverskredne och at de til de utsatte ändamål blifvit disponerade.

Uti detta ämne ingifves i et annat stånd et ganska väl skrifvit Memorial.

Uti 42. §. är den rättelse nödig, at Hof-Cantzleren bör göra anmälan hos Konungen om de begärte uplysningar, som befaller Sina Embets Män dem meddela; ty Hof-Cantzleren kan icke gifva några Order utan Konungens bifall.

DEN S. K. KOMPROMISSEN 1873

Av Fil. lic. ARVID ÖHMAN, Göteborg

Tvåkammarriksdagen övertog försvarsfrågan såsom politisk fråga i arv av ståndsrepresentationen. Man kan betrakta försvarsfrågan som politisk i och med Karl XV:s tillsättande av en kommitté 1861 för utredning om försvarsväsendets reformering. Denna s. k. lantförsvarskommitté framlade 1865 ett betänkande, som i huvudsak kom att ligga till grund för den kungl. propositionen i försvarsfrågan vid riksdagen på hösten samma år. Riksdagens beslut innebar icke något avgörande för försvarsfrågans lösning, utan ärendet hänsköts till den nya representationen. Även grundskattefrågan överlämnades olöst åt tvåkammarriksdagen, och det blev dennas tunga öde att i decennier brottas med dessa svårlösta problem. Försvarets organisation, frågan om indelningsverkets vara eller icke vara, och grundskatteväsendets avveckling blevo huvudfrågorna i den politiska debatten. Alldeles särskilt tilldrogo de sig uppmärksamheten i och utanför riksdagen under 1870-talet.

Till sina väsentliga delar var försvarsfrågan grundlagsmässigt en lagfråga, och för att en positiv lösning skulle åstadkommas, fordrades båda kamrarnas samstämmiga beslut. För majoritetspartiet i A. K., lantmannapartiet, var försvarsfrågan i detta tidsskede en utpräglad ekonomisk fråga, vid vars lösning största möjliga prutmän var av nöden. Det blev partiets största intresse att förminska eller helt bliva av med de bördor, som tyngde jordens ekonomiska bärkraft i form av indelningsverk, grundskatter och skjutsningsbesvär. Majoriteten inom F. K. såg på dessa problem ur en helt annan synpunkt. Grundskatteavskrivningen ansågs på detta håll som helt omotiverad, då jordbrukarna, antingen det gällt arv eller köp, övertagit sin jordegendom under vissa givna förutsättningar. Genom kammarmajoriteternas motsatta inställning till huvudfrågorna kom också det riksdagspolitiska livet att präglas av en stark motsättning mellan kamrarna. Ett tillfälligt närmande skedde genom den s. k. kompromissen 1873, vilken alltså kom att utgöra ett första positivt resultat,

men innan de slutgiltiga resultaten förelågo omkring sekelskiftet, hade många bittra fejder utkämpats och åtskilliga ministerkriser utlösts.

Vid riksdagen 1867 framlade ministären de Geer ej något fullt utarbetat förslag om en reformering av försvarsväsendet, utan regeringens åtgärder i frågan stannade vid en begäran om anslag i statsverkspropositionen för bättre beväpning, vilket i något nedprutad form bifölls av riksdagen. Försvarsfrågan följdes av riksdagen med stort intresse som en följd av det oroliga utrikespolitiska läget, och flera motioner avgåvos och kommo under behandling. Med anledning av dessa motioner tillsattes ett särskilt försvarsutskott. Det positiva resultatet blev emellertid tämligen magert. Utskottsutlåtandets andra punkt, vari föreslogs, att stammen skulle vara indelt och värvad, och som fastslog försvarsverkets principiella grundvalar, bifölls i F. K. utan votering men blev i A. K. avslagen med 88 röster mot 53.¹ Man enades dock slutligen om en riksdagsskrivelse, i vilken bland annat framhölls önskvärdheten av att förslag måtte framläggas från Kungl. Majt:s sida, som togo i övervägande, hur indelningsverkets bördor skulle kunna lindras eller avlösas och även andra folkklasser, som nu inte deltog i desamma, skulle kunna övertaga sin del.² Man väntade ett regeringsinitiativ i frågan.

Indelningsverket hade sina försvarare och motståndare, och till synes erhöle de förra ett handtag, då Abelin, som var »obeveklig anhängare av indelningsverket som organisation»,³ på sommaren avlöste Reuterskiöld som krigsminister. Med anledning av riksdagens skrivelse tillsatte Abelin den s. k. lindningskommittén, som skulle överlägga om riksdagens framställning om lindring i de på rote- och rusthållare vilande besvären samt uppgöra förslag om åtgärder för en sådan lindring. I denna kommitté insattes representanter för olika slag av jordägare, godsägare och hemmansägare, och för den militära sakkunskapen. Kommitténs sammansättning skulle också giva möjligheter åt notoriskt kända representanter för olika riktningar i denna viktiga fråga att konfronteras och nå en uppgörelse, som skulle bereda väg för frågans lösning. Tre av ledamöterna, godsägare och bruksägare, voro från F. K., och från andra kamraren insattes i kommittén tre representanter för jordbruksnäringen

¹ Sä. U:s för frågor rörande försvarsverkets ordnande utl. nr. 2 och 4, F. K. prot. 1867 IV, sid. 32, A. K. prot. 1867 IV, sid. 206.

² Riksdagens underdåniga skrivelse nr. 81. 1867.

³ P. von Ehrenheim, Några minnen, sid. 86.

med Emil Key i spetsen. Med ytterligare tre personer, som icke tillhörde riksdagen, karakteriserades kommitténs sammansättning likväl av en stark riksdagspolitisk förankring.⁴ Avsikten med kommitténs tillsättande och sammansättning kan anses vara lofvärd, men resultatet visade inte hän mot en positiv lösning av försvarsfrågan. De olika ståndpunkterna voro alltför konträra för att kunna förenas på en gemensam linje. Kommittén tillsattes den 8 oktober 1867, och betänkandet är daterat den 27 maj 1868. Bakom kommittéförslaget, som innebar oväsentliga lindringar för rotehållarna mot en utsträckning av värnplikten, stodo de tre ledamöterna från F. K. och kommitténs tre utomparlamentariska medlemmar. Key hävdade i en egen reservation rust- och rotehållarnas rätt att efter juridiska grunder få lindring i sina skyldigheter, om värnplikten skulle utsträckas. De båda andra ledamöterna från A. K. uttalade sig i en gemensam reservation mot njugggheten i majoritetens bud. Inom kommittén stodo alltså F. K:s representanter mot A. K:s. De militära och kamerala representanterna gjorde gemensam sak med de förra.

Det är alldeles tydligt med hänsyn till tidpunkten för kommittéförslagets framläggande, att 1868 års riksdag skulle bli tämligen händelsefattig ur försvarsfrågans synpunkt. Visserligen uttalade sig Karl XV i trontalet för att indelningsverket kunde bli föremål för ändamålsenliga förändringar, men att dess grunder skulle bibehållas orubbade, varav man kunde vänta sig ett regeringsinitiativ, men genom Abelins förklaring den 26 mars förstod man, att så icke skulle bli fallet. Han meddelade då, att kommittén icke slutfört sitt arbete.⁵

Konungens uttalade inställning till indelningsverket utlöste ett motdrag från lantmannapartistiskt håll. Sven Nilsson i Österslöf, som blev en av reservanterna i lindringskommittén, framlade en egen motion om indelningsverkets avskaffande.⁶ Kammarmotsättningen visade sig fortfarande lika effektiv, och A. K:s inbjudan att tillsätta ett särskilt utskott för frågans behandling avvisades av F. K. med hänvisning till Abelins förklaring.

Det torde inte vara överdrivet att påstå, att Abelins förslag i fråga om lantförsvarets organisation var efterlängtat, då det blev offentligt vid 1869 års riksdag i form av en kunglig proposition. Lindringskommitténs betänkande låg delvis till grund för detta synnerligen

⁴ Om kommitténs sammansättning se G. Hesslén, *Det svenska kommittéväsendet*, sid. 284 ff.

⁵ Kungl. Maj:ts skrivelse nr. 33. F. K. prot. 1868 II, sid. 468, A. K. prot. 1868 III, sid. 6.

⁶ A. K. mot. nr. 294. 1868. A. K. prot. 1868 I, sid. 114.

omfattande härordningsförslag. Det innebar kort sagt i princip indelningsverkets bibehållande, vilket var att vänta, men med vissa lindringar för rust- och rotehållarna. Förslaget framlades i sin helhet, men på grund av de många och omfattande frågorna och då stora delar av förslaget icke skulle bringas i verkställighet förrän långt senare, begärdes riksdagens godkännande endast för de allra viktigaste av förslagens grundvalar, t. ex. angående den allmänna värnplikten och indelningsverket.

Inom det särskilda utskott, som under Henning Hamiltons presidium behandlade försvarspropositionen, framträdde kammarsättningen skarpt. Representanterna från A. K., vilka alla voro lantmannapartister, ville icke släppa kravet på en försvarsordning, som grundade sig på allmän värnplikt och avsevärda lindringar i rust- och rotehållarnas bördor, medan F. K.-ledamöterna icke ville se något absolut sammanhang mellan lättandet av dessa bördor och värnpliktens utsträckning.⁷ De betecknas av en samtida som i stort sett gynnsamt inställda till regeringsförslaget och villiga att »föra frågan framåt» men motståndare till varje förändring i försvarsväsendets grunder.⁸ Namnen J. E. Stjernblad och Carl Ekman kunna nämnas i detta sammanhang.

Det var små utsikter för en positiv lösning av försvarsfrågan, då ståndpunkterna i utskottet voro så divergerande. Abelins stora härordningsförslag vann inte fullt gillande från något mera inflytelse-rikt håll, och ställningen blev i stort sett, att kamrarna stannade för två olika ståndpunkter, som för tillfället syntes oförenliga. Resultatet av 1869 års behandling av försvarsfrågan var sålunda negativt.

Regeringsförslaget 1869 var den de Geerska ministärens sista stora bud i försvarsfrågan. Dess lösning ställdes på framtiden, och något initiativ från regeringens sida, som berörde frågan i dess helhet, framställdes först under riksdagen 1871, året efter ministärskiftet de Geer-Adlercreutz. De båda motståndarlägren i riksdagen vilade också för tillfället, men försvarsfrågan pockade dock på sin lösning. På ledande lantmannapartistiskt håll tycks man vara av den uppfattningen, att vilopausen betytt en terrängvinst för partiets synpunkter. »Indelningsverkets dagar synas räknade», skriver Key till Carl Ifvarsson i slutet av 1870 och delger honom sin optimistiska syn på försvarsfrågans lösning, som förefaller honom desto mera

⁷ Sä. U:s utl. nr. 1. 1869.

⁸ A. T. Sjöberg, Försvarsfrågan och svenska folkets representanter, sid. 63.

möjlig, då »vederbörande», varmed han synes mena majoriteten i F. K., förmodligen skulle bli mera tillmötesgående.⁹

Ministärskiftet de Geer-Adlercreutz innebar icke något politiskt systemskifte. Därtill var rekonstruktionen alltför ofullständig. På de viktigare posterna placerades medlemmar av den gamla regeringen. Den nye justitiestatsministern hade varit civilminister i de Geers regering, utrikesstatsministern kvarstod, och som krigsminister återfinna vi Abelin. Avsikten på högsta ort var tydligen att bevara den gamla politiska kursen. Rekonstruktionen av regeringen innebar en försvagning av dess riksdagspolitiska förankring. Närmast kommer justitiestatsministern i tankarna. Adlercreutz' förtjänster lågo på det fackliga området. Han ägde icke något mandat i tvåkammarriksdagen, och hans deltagande i ståndsriksdagarna hade inte givit honom tillfälle att utveckla några större politiska ledaregenskaper. Före ministerkrisen tillhörde tre statsråd riksdagen, samtliga F. K. Av de nyutnämnda var finansministern Waern ledamot av F. K. Konsultativa statsrådet Alströmer och civilministern Bergström tillhörde A. K., dock icke lantmannapartiet. Särskilt Bergström hade tvärtom varit en av dess mera prononcerade motståndare.¹⁰ Med en mindre självständig ledare än tidigare, med Abelin fortfarande som krigsminister och utan förbättrade förbindelser med A. K:s majoritetsparti gick den nya regeringen till verket att lösa försvarsfrågan, som alltjämt var huvudfrågan på regeringens program.

I sitt trontal vid riksdagen 1871 berörde konungen det spända utrikespolitiska läget i vår världsdel för att därmed i någon mån omstämma sinnena till förmån för en positiv lösning av försvarsfrågan. Härordningsförslaget, som framlades, byggde på samma grunder som förslaget 1869 med vissa justeringar beträffande övningstiden men lämnade icke några lindringar i indelningsverket. Propositionen vann icke riksdagens bifall. Av intresse i detta sammanhang är emellertid arbetet inom det särskilda utskottet. För f. d. excellensen de Geer fanns nu ett stort arbetsfält i riksdagsarbetet. De Geer utsågs till ordförande i försvarsutskottet. Hans vidsynta politiska erfarenhet räknas inte minst på lantmannapartistiskt håll som en tillgång för möjligheten att bringa försvarsfrågan till en positiv lösning. Även en del av de övriga F. K.-representanterna i ut-

⁹ Key till C. Ifvarsson ^{25/11} 1870 (R. A.).

¹⁰ L. Kihlberg, Den svenska ministären, sid. 170 ff.

skottet anses icke »omöjliga» på detta håll.¹¹ För dryftande av den brännande frågan hade båda kamrarnas ledamöter ett gemensamt sammanträde på Børsen den 3 mars.¹² Viljan var tydlig god, men förmågan att nå ett enigt resultat var fortfarande liten. I utskottet skilde sig nämligen meningarna liksom 1869 ganska avsevärt. Stridsställningen karakteriseras fortfarande av kammarmotsättningen. Bakom utskottsutlåtandet stod A. K:s helt lantmannapartistiska representantskap. Värnpliktslagen skulle antagas under förutsättning, att indelningsverket under 15 år successivt skulle avvecklas. Största intresset tilldrog sig det s. k. »de fem reservanternas förslag», som var avsett som ett kompromissförslag, då varken regeringens förslag eller utskottets ansågs ha utsikter att vinna bifall i båda kamrarna.¹³ Bakom reservanternas förslag stodo bland andra de Geer, Henning Hamilton och Stjernblad, alla tre kända som ledande personer i första kammaren. Reservanternas förslag ville åt staten giva vissa ersättningar, vakansavgift, och därmed åt staten bevara indelningsverkets finansiella värde, ehuru med iakttagande av från riksdagens sida tidigare begärda lindringar i indelningsverket. I allmänhet ansågs detta förslag ha stora utsikter att, sedan det blivit antaget av F. K., kunna utgöra basis för en sammanjämkning med A. K:s beslut i frågan. Kamrarna stannade emellertid vid olika och oförenliga beslut. F. K. biföll ett av Ehrenheim framställt förslag till skrivelse, i vilket indelningsverkets bibehållande men lindrande uttrycktes som ett önskemål.¹⁴ A. K. däremot såg liksom utskottsmajoriteten lösningen i värnpliktslagens antagande i förening med indelningsverkets successiva avveckling. Vid slutet av det nya representationsskickets femte riksdag syntes ännu små utsikter till en positiv lösning av försvarsfrågan.

Försvarsfrågans fall innebar ett klart nederlag för regeringen, och konungens budskap vid riksdagens avslutning den 20 maj, att han tänkte sammankalla en urtima riksdag under hösten för beslut i försvarsfrågan, stärkte ingalunda tilltron till densamma. Riksdagen var onekligen överraskad, och framför allt ogillades regeringsbeslutet av majoritetspartiet i A. K. Ett upplösningsdekret hade möjligen medfört ett praktiskt resultat. Med största sannolikhet torde den uppfattningen vara riktig, att statsrådets beslut tillkommit efter

¹¹ Sven Nilsson i Österslöf till S. A. Hedlund ¹/₂ 1871 (Göteborgs Stadsbibliotek).

¹² Carl Ifvarsson till sonen Andreas ²/₃ 1871 (R. A.).

¹³ Sä. U:s utl. nr. 1, sid. 48 ff. 1871. L. de Geer, Minnen II, sid. 116.

¹⁴ F.K. prot. 1871 II, sid. 546 f.

påtryckning från krigsministern Abelin.¹⁵ För de Geer hade Adlercreutz framkastat tanken på en urtima riksdag för försvarsfrågans lösning, men denne hade bestämt avrått från att sätta denna plan i verket.¹⁶ Pressen reagerade starkt, och stämningen ute i landet var under sommaren allmänt mot den urtima riksdagens sammankallande.

Propositionen i försvarsfrågan vid urtima riksdagen 1871 upptog i huvudsak »de fem reservanternas förslag», vilket, som tidigare nämnts, var tänkt som ett medlingsförslag. De Geer blev åter ordförande i det särskilda försvarsutskottet. Tio av de tolv representanterna från F. K., däribland de Geer, tillstyrkte propositionen i dess helhet. Liksom vid lagtima riksdagen dikterade lantmannapartisterna utskottets beslut. Det löd på avslag såväl beträffande förslaget om indelningsverkets ordnande som förslaget om ny värnpliktslag. Med den lantmannapartistiska majoriteten avslög naturligt nog A. K. regeringsförslaget, medan dettas första paragraf angående förändringar i indelningsverket av F. K. antogs med 75 röster mot 44.¹⁷ Majoritetspartiet i A. K. var fast sammansvetsat i sin negativa inställning till indelningsverkets fortsatta berättigande. I F. K. uppgick antalet motståndare till indelningsverket till ungefär en tredjedel av kammaren. »Skåningarna» med Stjernblad i spetsen framträdde som en speciell grupp, då de icke godkände den indelta armén som stam för en folkhär och därför icke voro benägna att biträda regeringens förslag. Av denna anledning uteslöts också Stjernblad från de regeringsvänligas utskottslista, bakom vilken kammarens majoritet ställde sig.

För att utröna sambandet mellan behandlingen av försvarsfrågan vid 1871 års urtima riksdag och tillkomsten av den s. k. kompromissen vid riksdagen 1873 äro visserligen utskottsvalet och utskottsbetänkandet av intresse, men diskussionen i F. K. klarlägger detta sammanhang på ett bättre sätt. Henning Hamilton och Stjernblad yrkade båda avslag på regeringsförslaget, ehuru med olika utgångspunkter. Båda befinna sig på glid från tidigare intagen ståndpunkt, »de fem reservanternas förslag» vid den lagtima riksdagen. Henning Hamilton förklarade sig nu förstå, att han alltför mycket dagtingat med sin övertygelse i försvarsfrågan, nämligen att eftergifter i fråga om indelningsverket voro föga gagneliga, varför han återgått till

¹⁵ E. Thermænius, Lantmannapartiet, sid. 248 ff.

¹⁶ De Geer, a. a., sid. 118 ff.

¹⁷ F. K. prot. 1871 U, sid. 150.

denna uppfattning.¹⁸ Stjärnblad ställde sig på samma sida som lantmannapartisterna i utskottet och yrkade avslag på regeringens proposition, då »det är bättre att intet göra än att göra något, som ej är gott».¹⁹ Av intresse i detta sammanhang är principskillnaden i åsiktsbildningen hos C. G. Mörner, som anmärker på reservanternas »jämkningsanda»,²⁰ och hos Montgomery-Cederhjelm, reservant i utskottet, som försvarar regeringens »sammanjämningsförslag», och just därför att det är ett sådant, har ställt sig bakom detsamma, då han anser det vara enda möjligheten att komma något steg framåt mot en lösning av försvarsfrågan.²¹ De Geer bemöter sin gamle motståndare C. G. Mörners anmärkning mot jämkningsandan, att den ofta lett till villovägar.²² Han försvarar sitt ståndpunktstagande med att han därmed fritagit sig från ansvaret, att ingenting annars bleve gjort för att föra frågan fram mot en lösning.²³ De Geers anförande i grundskattefrågan är icke minst viktigt i detta sammanhang. Emot den anmärkning, som riktats mot regeringsförslaget, att det skulle innebära en skattejämkning, invände han nämligen, att han icke vore motståndare till skattejämkning och lindring. Kunde man göra en nyttig reglering, borde den ske, även om man måste göra detta medgivande. Grundskatterna vore, ehuru gamla och fast inrotade, dock alltjämt skatter. De allmänna grunder, som förelågo för beskattning, borde därför också tillämpas, då det gällde grundskatterna. På grund av ändrade tidsförhållanden kunde orättvisor uppstå. Om möjligt borde dessa undanröjas eller jämkas. Grundskatterna skulle också falla under samma betraktelsesätt. I verkligheten hade också så redan skett. Samtidigt talade de Geer om indelningsverket och de lindringar, som voro avsedda att genomföras. Även här stode kompromissvägen öppen med möjligheter att komma fram till en utväg ur svårigheterna.²⁴ I de Geers här uttalade principiella inställning till de stora frågorna finna vi lösenordet till kompromissen 1873.

Sammankallandet av den urtima riksdagen var utan tvivel ett taktiskt missgrepp av regeringen, och med det nya nederlaget i försvarsfrågan voro dess politiska resurser väl uttömda. Den tog också

¹⁸ F. K. prot. 1871 U, sid. 25 ff.

¹⁹ F. K. prot. 1871 U, sid. 80.

²⁰ F. K. prot. 1871 U, sid. 81.

²¹ F. K. prot. 1871 U, sid. 90.

²² F. K. prot. 1871 U, sid. 130. Jfr de Geer, a. a., sid. 120 ff.

²³ F. K. prot. 1871 U, sid. 130. Jfr de Geer, a. a., sid. 121.

²⁴ F. K. prot. 1871 U, sid. 129 ff. Jfr de Geer, a. a., sid. 120.

solidariskt ansvaret för sitt misslyckande och inlämnade omedelbart efter principbeslutets fattande i kamrarna sin avskedsansökan, den första totala ministerkrisen under det nya representationskicket tid. Med A. K:s beslut i försvarsfrågan ansåg sig regeringen ha rätt att taga detta steg. Ännu en möjlighet hade kunnat prövas: upplösning av A. K. Förmodligen skulle en sådan åtgärd icke haft någon reell betydelse. Ministären hade möjligen »fallit med en glans, som måst förskaffa densamma ett uppriktigt erkännande».²⁵ Den mindre lyckade utgången av den långvariga ministerkrisen kom att få en motsatt verkan. De Geer säger sig »på nära håll» ha bevittnat krisens förlopp och giver också en ganska ingående skildring av densamma.²⁶ Flera kombinationer med F. K.-representanter komma på tal, medan A. K:s majoritetsparti icke finner nåd inför konungens ögon. Sedan konungen icke lyckats i sitt uppsåt att skaffa landet en ny regering, avgavs en officiell förklaring härom, och den gamla regeringen fick kvarstå.²⁷ Samma statsråd, som tidigare »funnit sig ur stånd» att bringa försvarsfrågan till en lycklig lösning,²⁸ skulle sålunda ånyo möta riksdagen. Konungens misslyckande med att finna nya män på taburetterna stärkte inte hans prestige, men icke heller kunde ett återvändande till konseljen förbättra regeringens skamfilade anseende. Den 5 december avgick Abelin som krigsminister på grund av sjukdom och avlöstes av Weidenhielm.

Riksdagarna 1871 hade gått i stridens tecken. Följande årets riksdag fick ett betydligt mera lugnt förlopp. Redan vid utskottsvalen visade sig detta. I F. K. var enigheten betydligt större än vid föregående riksdag, och utskottslistorna uppgjordes inte som då vid särskilda sammankomster av gruppernas förtroendemän utan av en gemensam kommitté med representanter för de olika åsiktsriktningarna.²⁹ De Geer blev den förmedlande länken i detta arrangemang. På hans förslag uppgjordes en gemensam lista på femton personer, som i sin tur skulle bestämma namnen på utskottslistorna. Stjärnblad framställde krav på att få tillsätta sex av de femton platserna i kommittén, vilket bifölls.³⁰ Som självskrivnen ledamot, utom de femton valda, insattes de Geer i kommittén, och han blev också —

²⁵ Marcellus (A. W. Bergstrand), *Ministerskiiftenas historia*, sid. 92.

²⁶ De Geer, a. a., sid. 122 ff. Kihlberg, a. a., sid. 176 ff.

²⁷ P. o. I. T. ^{26/10} 1871.

²⁸ *Ibidem* ^{3/10} 1871.

²⁹ Göteborgsposten ^{24/1} 1872. Nya Dagligt Allehanda ^{22/1} 1872. Ehrenheim, a. a., sid. 88. Ehrenheims papper (Grönsöö).

³⁰ De Geer till Sibbern ^{21/1} 1872. Ur Louis de Geers brevsamling, sid. 25.

som man kunde vänta — dess ordförande.³¹ »Skåningarna» utövade det största inflytandet vid valen av de ständiga utskotten,³² och Stjernblad skall från och med denna riksdag ha intagit en mycket framstående ställning i första kammaren.³³ Han invaldes i statsutskottet. I A. K. regerade fortfarande lantmannapartiet.

I detta sammanhang kan nämnas, att Gösta Posse, en yngre broder till den mera bekante lantmannapartiledaren i A. K., väckte motion i F. K. om grundskatternas successiva avskrivning, den första i sitt slag i denna kammare.³⁴ Diskussionen i F. K. kring statsutskottets utlåtande med anledning av motionen belyser kammarens inställning till grundskatteproblemet. De Geer hävdade fortfarande sin uppfattning, att grundskatterna voro skatter och skulle behandlas som sådana, ehuru han menade, att frågan icke ännu vore mogen för en lösning, varför han yrkade avslag på Posses motion. Hans uttalande renderade honom stark kritik från den konservativa delen av kammaren, varifrån framför allt av Ehrenheim erinrades om att grundskatterna inte vore skatt utan ränta.³⁵ En eftergift i fråga om grundskatterna skulle innebära en oförsvarlig handling.³⁶ Motsättningarna skärptes, då de stora frågorna kommo på tal, och peka hän mot partigrupperingarna 1873, då de Geer och Ehrenheim skulle uppenbara sig som respektive försvarare av och motståndare till skrivelseförslaget i försvars- och grundskattefrågorna.

Regeringens svaghetstillstånd var fortfarande påfallande. Lika litet som tidigare låg initiativet i dess hand, och de beslut, som fattades, tillkommo utan att något särskilt avseende fästes vid dess önsningar. Lantmannapartiet i A. K. och »skåningarna» i F. K. utöva vid de tillfällen, som erbjudas, en närgången kritik av regeringen. Inom denna grupp funnos krafter, som syftade åt att åstadkomma en ministerkris. De Geer ställde sig avvisande till sådana planer, då han ansåg dem vara icke opportuna, förrän regeringen framlagt sina förslag i de »stora frågorna».³⁷

På hösten 1872 avled Karl XV. Av Oskar II hoppades man allmänt på ett större intresse för regeringsärendena och en mera bestämd vilja att hävda regeringsmakten gentemot riksdagen, än som

³¹ De Geer, a. a., sid. 133.

³² Nya Dagligt Allehanda ^{22/1} 1872.

³³ Göteborgsposten ^{24/1} 1872.

³⁴ F. K. mot. nr. 15. 1872.

³⁵ F. K. prot. 1872 IV, sid. 298.

³⁶ F. K. prot. 1872 IV, sid. 307 ff. De Geer, a. a., sid. 135 ff. F. K. prot. 1872 IV, sid. 297 ff., 336 ff. Ehrenheim, a. a., sid. 88.

³⁷ De Geer, a. a., sid. 140. Kihlberg, a. a., sid. 188.

hade besjälats hans företrädare på tronen.³⁸ Någon förändring inom statsrådet förekom inte i samband med tronskiftet, som skedde under den tid riksdagen ej var samlad. Om den nye monarkens person och åsikter hade man ganska diffusa begrepp, men man väntade sig allmänt en förändring till det bättre. Frågorna om försvaret och grundskatterna voro ännu olösta, men man trodde sig med kännedom om konungens åsikter i försvarsfrågan och förhandlingsduglighet ha anledning att hoppas på att de förut till synes oframkomliga vägarna skulle öppnas och att det skulle bli möjligt att åstadkomma ett positivt riksdagsbeslut. Sådan var situationen, då 1873 års riksdag sammanträdde.

Redan vid F. K:s gemensamma särskilda sammanträde för val av förtroendemän, som skulle uppgöra utskottslistorna, visade sig en splittring inom kammaren.³⁹ En aktion sattes igång för att utmanövrera »skåningarna». Man ville befria kammaren från det »skånska oket», emedan de övergivit Abelin vid den urtima riksdagen. På så sätt blev det två listtyper vid utskottsvalen, av vilka den ena helt naturligt fick namnet »Stjernblads lista».⁴⁰ Utskottsvalen blevo alltså en kraftmätning mellan det »skånska partiet» och dem, som sympatiserade med eller i valet stödde detta, å ena sidan, samt å den andra det s. k. »byråkratiska partiet»,⁴¹ varvid det förra avgick med seger. Röstövervikten var emellertid mycket obetydlig, och majoriteten i kammaren uppskattas till 57 röster mot 50. Splittningen var emellertid inte så stor, som man skulle kunna föreställa sig, då många av namnen på listorna voro gemensamma och därföringo in i utskottet med hela det i kammaren avgivna röstetalet.⁴²

Regeringen avlämnade ej vid 1873 års riksdag någon proposition i huvudfrågorna. Initiativet låg helt i riksdagens hand, och regeringen visade en fullständig passivitet under dessa frågors behandling och företedde inte något livstecken förrän i det sista slutskedet av frågornas behandling vid denna riksdag. Regeringens oklara inställning till dessa viktiga spörsmål stärkte ingalunda dess auktoritet utan skänkte ytterligare argument åt dem, som önskade åstadkomma en ministerkris.⁴³ Förslag i huvudfrågorna framställdes i båda

³⁸ Ellen Key, *Minnen av och om Emil Key III*, sid. 3.

³⁹ De Geer, a. a., sid. 141.

⁴⁰ L. Manderström till Fr. Järta ^{19/1} 1873 (R. A.), A. W. Dufwa till S. A. Hedlund ^{27/1} 1873 (Göteborgs Stadsbibliotek).

⁴¹ Göteborgsposten ^{27/1} 1873.

⁴² F. K. prot. 1873 I, sid. 14. Ehrenheim, a. a., sid. 88. De Geer, a. a., sid. 141.

⁴³ De Geer, a. a., sid. 143.

kamrarna. I F. K. motionerade Gösta Posse. I A. K. voro förslagsställarna flera i samma ärenden. S. U. fick till uppgift att bereda ärendet. Av F. K:s uppsättning i utskottet kunna i detta sammanhang nämnas Stjernblad, Carl Ekman och F. F. Carlson.

De Geer kom att spela en mycket framträdande roll under denna riksdag. Själv synes han från början också ha tänkt att så skulle bli valet. »Jag gjorde till min uppgift att arbeta för möjligheten av en samverkan och en överenskommelse mellan kamrarna i de viktigaste frågorna.»⁴⁴ Lösenordet under denna riksdag skulle just bli »samverkan». Initiativet kom från »skåningarna» i F. K.⁴⁵ Carl Ekman och Stjernblad uppmanade de Geer att tillsammans med dem samla meningsfränderna i kammaren till enskilda sammankomster för att därefter öppna förhandlingar med A. K:s förtroendemän och med dem diskutera en lösning av försvars- och grundskattefrågorna, som kunde ha möjligheter att bli antagen av en majoritet i båda kamrarna. Med sin »obenägenhet för partibildningar» avböjde emellertid de Geer detta erbjudande, i det han ansåg, att hela kammaren borde sammanträda och diskutera lösningen av de ifrågasatta problemen. Följden blev, att de Geer satte sig i förbindelse med representanter för motparten i kammaren, bl. a. Henning Hamilton och C. G. Mörner, och föreslog en sammankomst. Förmodligen i början av februari⁴⁶ ägde ett sammanträde rum på hotell Rydberg under de Geers presidium. De Geer framlade här ett förslag med innehåll, att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla, att proposition skulle avgivas, som innehöll stadganden om rustnings- och rotebesvärens successiva minskande och slutliga fullständiga upphörande efter en tid av fyrtio år, varemot skattejorden skulle åsättas sådan bevillning, som utgjordes av frälsejord. Allt detta endast under förutsättning, att proposition i samband därmed avlämnades om en betryggande försvarsorganisation, som tillät indelningsverkets slopande. De Geers förslag innehöll vidare, att riksdagen samtidigt i en särskild skrivelse skulle anhålla, att förslag även skulle avgivas om grundskatternas successiva avskrivning, vilket skulle följas av rustnings- och rotebesvärens försvinnande. För jordbruksfastighet skulle bevillningen bestämmas efter samma grunder som för annan fastighet. Bevillningsförordningen skulle omarbetas i en riktning, som gav mera stadga åt fastighetstaxeringen samt bättre garantier

⁴⁴ Ibidem, sid. 141.

⁴⁵ J. Linck, Konung Oskar II, sid. 338.

⁴⁶ J. Otterström till H. Schönbeck ⁹/₂ 1873 (K. B.).

för att all beskattningsbar inkomst i samma förhållande finge sig beviljning påförd.⁴⁷

Mötet på hotell Rydberg blev utan något positivt resultat, då den konservativa motparten icke för dagen kunde besluta sig utan genom Henning Hamilton och Gustav af Ugglas begärde uppskov till ett kommande sammanträde. Detta ägde rum den 22 februari. Till detta möte hade Henning Hamilton, C. G. Mörner och Gustav af Ugglas utarbetat ett motförslag, vari de föreslog, att indelningsverket successivt skulle avskrivras och att grundskatterna skulle kapitaliseras. Förslaget framhöll också, att dessa båda frågor skulle kunna lösas var för sig. De Geer upptog nu på sitt förslag Hamiltons redaktionella utformning i fråga om indelningsverket. Om detta yoro mötesdeltagarna fullkomligt överens, men då det gällde grundskatterna lyckades de tre konservativa förslagsställarna endast få ytterligare tre med sig av de omkring 50 närvarande ledamöterna av F. K. De Geer kunde därför se optimistiskt på frågans lösning från sin ståndpunkt. Motsatsförhållandet inom F. K. var emellertid poängterat, och redan dagen efter det gemensamma sammanträdet höll Hamilton-Ugglas' parti en sammankomst för att värva anhängare åt sina åsikter.⁴⁸

Redan från 1871 års urtima och 1872 års lagtima riksdagar känna vi de Geers principiella inställning till grundskatterna. Han anser nu tiden vara inne för att nå en praktisk lösning av försvars- och grundskattefrågorna. Personligen hade han ingenting emot, att frågorna löstes var för sig. För honom var det fråga om det möjligas konst. Han hade sammanknutit frågorna till en enda, emedan »deras framgång därigenom kunde befrämjas».⁴⁹ Hans försök att få den konservativa delen av F. K. med på sitt förslag till lösning av huvudfrågorna hade misslyckats, men han hade gott hopp om att kunna överbygga klyftan mellan kamrarna och i dem båda vinna majoritet för en samförståndslösning. Stjernblads och Carl Ekmans förslag att öppna förhandlingar med förtroendemännen i A. K:s majoritetsparti blev åter aktuellt. Gösta Posse omtalas som ivrigt verksam för att få till stånd en nära samverkan mellan de Geer och lantmannapartiet, men meningarna om hans verksamhet äro mycket delade.⁵⁰

⁴⁷ De Geers papper. »1873 års kompromiss, första utkastet.» (R. A.) De Geer, a. a., sid. 141 ff. Key, a. a., sid. 9.

⁴⁸ De Geer till Sibbern ^{23/2} 1873. De Geer, a. a., sid. 142.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Key, a. a., sid. 9 ff. De Geer, a. a., sid. 155. R. Törneblad, Riksdagsminnen, sid. 46.

Underhandlingarna mellan de Geer, Stjernblad, Ekman och F. F. Carlson å ena sidan och å andra sidan lantmannapartiets representanter synas ha börjat åtminstone så tidigt som i början av mars.⁵¹ Den 22 mars är ställningen den, att man kommit så långt mot en lösning, att de kompromissvänliga från F. K:s representantskap i S. U. kräva 40 år för grundskatternas avskrivning, medan lantmannapartisterna fordra $33 \frac{1}{3}$ år. Dagen efter ägde en sammankomst rum hos Arvid Posse.⁵² Den 10 april omtalar de Geer ett nytt möte mellan de fyra förhandlingarna från F. K. och lantmannapartiets ledande krafter.⁵³ Dessa voro emellertid skeptiskt inställda mot F. K. på grund av en del motgångar i de gemensamma voteringarna,⁵⁴ och de gingo till och med så långt, att de hotade genomdriva en lösning av grundskattefrågan genom gemensam votering. På detta stadium avbrötos förhandlingarna, åtminstone tills vidare. För de Geer gällde det att gå vidare på den inslagna vägen. Ett möte kom till stånd med de kompromissvänliga inom F. K., vilket besöktes av nära femtio ledamöter. Man beslöt nu att gå lantmannapartisterna till mötes och godkänna deras krav på $33 \frac{1}{3}$ år för grundskatternas avskrivning. Samma dag voro emellertid också motståndarna till de Geer inom F. K. i verksamhet vid ett gemensamt sammanträde med dem inom kammaren, som voro motståndare till en samförstånds-lösning på grundval av de Geers förslag. Även denna sammankomst var besökt av omkring femtio personer. F. K. var alltså delad i tvenne ungefär jämnstarka hälfter. Spänningen mellan de båda motståndarlägren ökades, allt eftersom utsikterna till en positiv lösning av försvars- och grundskattefrågorna blevo större. Kompromisspartiet överlämnade åt sina representanter i S. U. att fullfölja dess politik.⁵⁵ De Geer blev adjungerad medlem av utskottet.⁵⁶

Bland dem, som från A. K. arbetade för att åstadkomma den senare s. k. kompromissen, voro förutom Key lantmannapartiets övriga ledande män, Arvid Posse, John Ericson och Carl Ifvarsson, vilken dock troligen inte ansåg kompromissen som direkt eftersträfvansvärd.⁵⁷ I varje fall gillade han den inte helt. Key har i en senare utgiven skrift beskrivit tillkomsten av kompromissen, d. v. s.

⁵¹ Stjernblad till F. F. Carlson $\frac{2}{3}$ 1873 (R. A.).

⁵² De Geer till Sibbern $\frac{22}{3}$ 1873.

⁵³ De Geer till Sibbern $\frac{10}{4}$ 1873.

⁵⁴ Thermænius, a. a., sid. 262.

⁵⁵ De Geer till Sibbern $\frac{10}{4}$ 1873. De Geer, a. a., sid. 145.

⁵⁶ De Geer till Sibbern $\frac{18}{5}$ 1873.

⁵⁷ Thermænius, a. a., sid. 269.

resultatet av statsutskottets behandling av de vid 1873 års riksdag avlämnade försvars- och grundskattemotionerna.⁵⁸ Tiden för kompromissens tillkomst sätter Key till slutet av april, alltså efter de ovan nämnda förhandlingarna. Enligt Keys berättelse kan kompromissens tillkomst eller uppräningen till densamma tillskrivas ett privat samtal mellan fyra representanter från vardera kammaren, av vilka sju voro medlemmar av S. U. Vilka dessa voro nämner inte Key, men alldeles tydligt befunno sig i samlingen de nyss omtalade fyra lantmannapartisterna och underhandlarna från F. K., Ekman, F. F. Carlson, Stjernblad och de Geer, som inte var vald ledamot av statsutskottet. Med utgångspunkt från det enskilda samtalet mellan dessa tillkom, enligt Key, utskottets beslut. I realiteten var det ju inte så. De långvariga förhandlingarna, som tidigare omtalats på grundval av främst de Geers brev till norske statsministern Sibbern, utgöra den yttersta bakgrunden, och kompromissens tillblivelsehistoria inskränker sig inte till något enstaka tillfälle i slutet av april, som i stället kan betecknas som förhandlingarnas avslutning.

S. U:s behandling av försvars- och grundskattemotionerna kunna vi här inte närmare beröra. Innan utskottets utlåtande förelåg färdigt, hade där både långa och heta strider utkämpats. Av utlåtandet framgår, att motståndarna från F. K. inte kunnat lämna gränsen 40 år för grundskatternas avskrivning, och från detta håll har också starkt ifrågasatts, om de båda stora frågorna voro oskiljaktiga. Ett beslut i den ena frågan borde kunna fattas oberoende av ett i den andra.⁵⁹ A. K. representerades i utskottet helt av lantmannapartister, som i slutet stodo eniga bakom kompromissen. Ingen opponerade sig mot att frågorna sammanbundos. Från Carl Ifvarsson förelåg dock en reservation mot uttalandet om en utökning av värnplikten, vilken punkt i utlåtandet enligt hans mening kunde giva anledning till flera tydningar.⁶⁰

Den s. k. kompromissen var ett försök att förena dittills oförenliga åsikter i försvars- och grundskattefrågorna. S. U. beslöt att föreslå riksdagen avlåtandet av en skrivelse till Kungl. Maj:t. I stort sett innehöll denna, att då till den kommande riksdagen vore att vänta

⁵⁸ E. Key, (Broder Svensk), Till allmänheten i skattefrågan, sid. 24 ff. Jfr Törnebladh, a. a., sid. 3. Ellen Key, Minnen av och om Emil Key, III, sid. 10 ff.

⁵⁹ Funcks reservation med instämmanden av Brusewitz, Reuterswärd och Petré. A. E. K. Mörnerns reservation. S. U:s utl. nr. 93, sid. 33 ff.

⁶⁰ S. U:s utl. nr. 93, sid. 34 ff. Om lantmannapartiet och försvarsfrågan se Thernænius, a. a., sid. 264 ff.

proposition om en ny försvarsorganisation, som grundade sig på en vidsträcktare tillämpning av den allmänna värnplikten, riksdagen under framhållande av indelningsverkets otillräcklighet och föga lämplighet för landets försvar skulle hos Kungl. Maj:t anhålla, att om en sådan arméorganisation bleve antagen av konung och riksdag, förslag även skulle framläggas om avveckling av indelningsverkets bördor och grundskatternas avskrivning. Rustnings- och roteringsbesvären och grundskatterna skulle efter en måttstock av 3 % om året efter hand minskas för att slutligen försvinna och upphöra. Mot detta skulle jordbruksfastighet åsättas en beviljning efter samma grunder som annan fastighet. Den nya arméorganisationen skulle då inte träda i kraft, förrän beslut fattats i angiven riktning av riksdagen och blivit av konungen antaget med avseende på roterings- och rotebesvären och grundskatterna.⁶¹

Kontentan av det hela var alltså, att försvarsformen gjordes beroende av grundskatteavskrivningen eller vice versa. De båda stora frågorna hade sammankopplats och deras avgörande ställts i ett avhängighetsförhållande. De Geers tanke hade förverkligats i utskottets utlåtande. I sak var det i stort sett de Geers förslag av den 22 februari med den Hamiltonska redaktionen med avseende på försvarsfrågan och indelningsverket, ehuru dock inte riktigt i de Geers smak.⁶² Utskottsutlåtandets författare var F. F. Carlson, som var väl skickad att giva utlåtandet en sådan yttre form, att alla de skiftande meningsriktningarna kunde bliva tillfredsställda.⁶³ De Geers tilltro till Carlsons förmåga att komma fram till en antagbar lösning var också mycket stor.⁶⁴ Key har framhållits som den mest ihärdige kämpen för kompromissen från A. K:s sida.⁶⁵

Utskottsutlåtandet förelåg färdigt den 6 maj och förekom till slutgiltig behandling i kamrarna den 15 maj. Redan samma dag fattade A. K. efter en kortare debatt beslut om bifall till utskottets förslag med 128 röster mot 54.⁶⁶ Med bondemajoriteten bakom utskottsförslaget var utgången av voteringen i denna kammare betydligt mera säker än i F. K., som givetvis också tilldrog sig det största intresset.

⁶¹ S. U:s utl. nr. 93, sid. 31 ff.

⁶² De Geer till Sibbern ¹⁸/₅ 1873. De Geer, a. a., sid. 142.

⁶³ De Geer, a. a., sid. 146. Emil Key, a. a., sid. 12. Marcellus, a. a., sid. 183 ff.

⁶⁴ De Geer till Sibbern ¹⁰/₄ 1873: »Om någon skall kunna lirka fram saken, så är det Carlson.»

⁶⁵ Thernænius, a. a., sid. 265.

⁶⁶ A. K. prot. 1873 V, sid. 334—384.

Debatten i F. K. öppnades av Fåhræus, som uteslutande höll sig till grundskatterna, vilkas efterskänkande han ansåg inte endast utgöra en orättvisa mot andra samhällsklasser utan även skulle föranleda orättvisor inom jordbrukarklassen själv, då egendomsvärdet skulle ökas olika för skilda delar av landet. Han ville emellertid inte motsätta sig en avskrivning av grundskatterna på de villkor, som framlagts i en reservation av Funck. I själva verket var det omkring denna reservation motståndarna i allmänhet samlade sig. Den väsentligaste skillnaden mellan utskottets förslag och Funcks reservation var, att den senare inte sammanbundit försvars- och grundskattefrågorna. Frågan om indelningsverket som grundval för arméorganisationen skulle anstå, tills förslag framstälts av Kungl. Maj:t. I grundskattefrågan skilde sig Funcks reservation från utskottsförslaget, därigenom att grundskatterna visserligen efter en tid av 40 år helt skulle avskrivas, men att de under den tid, som föregick deras avskaffande, skulle utgå till sitt fulla belopp, men viss del av grundskatterna, en sjättedel, skulle användas antingen till räntebärande kapital eller till förvärvande av inkomstgivande egendom, som motsvarade grundskatternas dåvarande belopp. Dessa inkomster skulle garanteras vara statens egendom. Utskottsförslaget innebar en successiv avskrivning.

De Geers anförande i debatten är märkligt i detta sammanhang framför allt i sin senare del. Grundskattefrågan vore inte endast finansiell utan även politisk. Statsutskottets utlåtande vore »ett program för fred och gott förstånd mellan kamrarna». Grundskatternas avskrivning hade även stor social betydelse. Den skulle innebära bondeståndets slutliga inlemmande i den svenska statskroppen. Gösta Posse hade varit framgångsrik som motionär och talade givetvis för utskottets förslag. Motståndarnas ovilja att sammanbinda försvars- och grundskattefrågorna ansåg han vara dikterad av taktiska synpunkter. »Det är blott en ny tillämpning av den gamla satsen: divide et impera.» För förslaget yttrade sig vidare bl. a. Stjernblad och F. F. Carlson, under det att Carl Ekman, som annars var en flitig deltagare i kammardebatterna, av någon anledning inte denna gång återfinnes i talarnas rad. På motståndarsidan uppträdde de kända konservativa inom kammaren, såsom Henning Hamilton, J. J. Nordström, C. G. Mörner, C. G. af Ugglas och Ehrenheim. Debatten blev i F. K. långvarig. Vid dess slut hade av kammarens ledamöter 13 talat för utskottsförslaget och 19 mot detsamma. Skillnaden var inte större, än att utgången av voteringen måste anses

som synnerligen oviss. Den 16 maj fattade F. K. sitt beslut. Vid omröstningen erhöll utskottets förslag 57 röster, medan 54 ledamöter avgåvo sin röst för Funcks reservation.⁶⁷ I verkligheten förfogade majoriteten över 60 röster mot 57 för minoriteten.⁶⁸ De Geer själv ansåg det som en tillfällighet, att inte resultatet av voteringen blev det motsatta.⁶⁹

Enighet hade alltså uppnåtts mellan kamrarnas majoriteter. I A. K. hade kompromissen vunnit lantmannapartiets fasta och säkra stöd, medan majoritetens styrka i F. K. var en mera irrationell faktor. Voteringsresultatet visar, att F. K. blivit delad i två ungefär lika stora partier. Motsättningen inom kammaren hade fått en allt skarpare markering. Härtill bidro de organisatoriska strävandena å ömse håll, men en betydelsefull psykologisk faktor att räkna med är givetvis också båda parternas möjlighet att vinna en seger och förhoppning att kunna undvika ett nederlag. Spänningen minskades inte, därigenom att kompromissens öde i A. K. var avgjort på förhand och att riksdagsbeslutet blev avhängigt av F. K:s ställningstagande. Genom en tillfällighet — uttrycket ligger nära till hands — hade det »skånska partiet» avgått med segern i den långdragna kampen. Som situationens herrar framstod ett triumvirat bestående av de Geer, Carl Ekman och Stjernblad, som lyckats i sitt uppsåt att nå ett positivt riksdagsbeslut i försvars- och grundskattefrågorna. De Geer, som i början av riksdagen hade försökt att skapa samförstånd med de konservativa inom F. K. men icke lyckats därmed, hade, ehuru från början ovilligt, glidit allt längre in i »skåningarnas» led och ganska snart på grund av sin starka politiska och personliga ställning blivit deras ledare. Det var inte med helt oblandade känslor han spelade denna roll. De konservativas gamla arrogans mot honom underblåstes härigenom på nytt, och han var inte fullt belåten med sammansättningen av kompromisspartiet. Han efterfrågade en fastare hållning hos dem, som skulle utgöra kärnan i partiet, och mot Stjernblad var han skeptisk i detta avseende. Den stora sak, som han ansåg

⁶⁷ F. K. prot. 1873 IV, sid. 280—423.

⁶⁸ Kvittning. Samtiden 1873, sid. 340 ff.

⁶⁹ De Geer till Sibbern ²⁸/₅ 1873: »Om man avräknar talmannens och de båda statsrådsledamöternas (Alströmers och Wærns) röster, som ej avgåvos, så lära 63 av ledamöterna varit emot förslaget och 62 för detsamma.» Jfr Berg F. K. prot. 1874 I, sid. 110 f.: »... detta riksdagens beslut (kompromissen) tillkom med en högst ringa majoritet i denna kammare, och att denna majoritet tyvärr kom till stånd genom en händelse, nämligen därigenom att tre ledamöter voro frånvarande; dels genom försummelse, ty hade dessa varit tillstädes, så hade F. K:s beslut icke blivit sådant det nu blev...»

sig främja, måste emellertid gå före de personliga sympatierna. Han hade lyckats slå en brygga — förvisso en mycket svag sådan — mellan kamrarna, men i stället hade klyftan mellan partierna inom kamrarna blivit ganska avsevärt vidgad. De Geer vittnar själv om situationen i den kammare, där han var ledamot: »Inbördeskrig inom första kammaren är den beklagliga biprodukten».⁷⁰

Lantmannapartiets enhetliga sociala struktur satte från partiets tillkomst tydliga spår i dess politiska kurs. I detta sammanhang intresserar den fasta sammanhållningen i försvars- och grundskattefrågorna. Den tidens F. K. företedde bilden av en i högsta grad aristokratisk och plutokratisk församling. Det var i många avseenden en kvalitetsrepresentation, men den sociala enhetligheten kom givetvis att i hög grad påverka kammarens politiska ställningstagande. Detta medverkade till att förhindra uppkomsten av alltför djupgående meningsskiljaktigheter inom kammaren. Vi ha emellertid kunnat konstatera, hur från och med lagtima riksdagen 1871 behandlingen av försvars- och grundskattefrågorna börjat åstadkomma en uppluckring. Ställningstagandet för eller mot kompromissen åstadkom en skarp avgränsning. Det blev också den enda och samlande programpunkten.⁷¹ Det var blott under förutsättning, att programmet enbart skulle omfatta partiets synpunkter på lösandet av försvars- och grundskattefrågorna, som de Geer hade åtagit sig ledningen av kompromisspartiet.⁷² Vi behöva endast nämna några namn för att delvis känna igen urtima riksdagen 1871. Henning Hamilton vidhöll sin då deklarerade ståndpunkt mot eftergifter, och motståndaren framför andra till »jämkningsandan», C. G. Mörner, var fortfarande lika litet benägen att låta sig ryckas med av de kompromissvänliga locktonerna. Abelin var alltjämt en god tillgång som försvarare av indelningsverkets värde, och Ehrenheim stod principfast kvar vid sin övertygelse, att grundskatteavskrivningen icke vilade på rättsliga grunder. Om de Geer och Stjernblad ha vi redan sagt tillräckligt för att sammanhanget skall vara tämligen väl tillrättalagt. Den förändringen har emellertid skett, att antalet motståndare till indelningsverket inom F. K. ökats från omkring en tredjedel av kammaren till ungefär hälften, och det är möjligt, som påpekats, att dessa skulle ha varit flera, om icke frågan om

⁷⁰ De Geer till Sibbern 18/5 1873. Ibidem 10/4 1873.

⁷¹ P. von Möller, 1867 års första kammare, sid. 24.

⁷² De Geer, a. a., sid. 158.

indelningsverkets avveckling sammanbundits med grundskatternas avskrivning.⁷³

Ett positivt riksdagsbeslut hade åstadkommit i försvars- och grundskattefrågorna. Initiativet härtill hade kommit från riksdagen. Utan regeringens medverkan hade den nått sitt resultat, och dennas ståndpunkt var in i det sista oklar. Konungens medverkan fordrades för att kamrarna skulle delgivas en tämligen kortfattad regeringsdeklaration av innehåll, att regeringen under vissa förutsättningar skulle tillstyrka riksdagsskrivelsens syfte.⁷⁴ Adlercreutz uppträdde i debattens början i F. K. med ett ganska kort anförande och uttalade där som sin mening, att regeringen, om indelningsverket vore otillräckligt att kunna bära upp den stora försvarsbyggnad, som man hade tänkt sig, måste följa nya principer vid försvarsverkets ordnande. Indelningsverket var blott ett medel, målet vore ett annat, nämligen en stark och betryggande försvarsorganisation. Skulle emellertid indelningsverket utbytas mot en värnpliktsarmé, bleve det ofrånkomliga villkoret, att övningstiden inte fick vara för kort. Om andra principer än indelningsverket skulle ligga till grund för försvarets organisation, vore dock så omfattande förberedelser av nöden påkallade, att inte den kommande riksdagen kunde vänta någon kunglig proposition i frågan.⁷⁵ I A. K. delgav Weidenhielm regeringens ståndpunkt.⁷⁶ Den halvhjärtade entusiasm, som regeringen ådagalade vid de stora frågornas behandling, bidrog inte till att stärka majoriteten i någondera kammaren, ehuru man på konservativt håll kunde uttrycka missnöje med att regeringen över huvud taget hade godtagit riksdagens skrivelse.⁷⁷

Regeringen hade trots inre oenighet och motvilja att helt acceptera riksdagens skrivelse i försvars- och grundskattefrågorna intagit en positiv hållning. Denna regeringens inställning var till stor del dikterad av påverkan från konung Oskar. Denne insåg betydelsen av ett beslut i positiv riktning, och det är ostridigt, att han gillat kompromissen och däri sett en möjlighet till en lösning av försvarsproblemet. Även vid den fortsatta behandlingen av frågan intager han denna ståndpunkt. Med stort intresse följde han S. U:s behandling av motionerna i försvars- och grundskattefrågorna. Sin äldre broders kärlek till indelningsverket delade inte Oskar II.

⁷³ C. F. Bergstedt i *Samtiden* 1873, sid. 341.

⁷⁴ Kihlberg, a. a., sid. 188 ff.

⁷⁵ F. K. prot. 1873 IV, sid. 291 f.

⁷⁶ A. K. prot. 1873 V, sid. 346.

⁷⁷ Ehrenheim, a. a., sid. 89.

Kompromissen har blivit mycket klandrad, och dess upphovsmän blevo av sin samtid utsatta för en mycket häftig kritik. På ett håll ansågs kompromissen som ett »köpslageri» icke värdigt ett fritt och självständigt folk. Det vore icke anständigt, »att mot en skänk eller köpeskilling av flera miljoner riksdaler tillösa sig ett visst, mäktigt partis bifall till möjligheten att åt riket bereda ett något så när dugligt försvarsverk».⁷⁸ En annan hård kritiker säger, att kompromissen var »en sammanfattning av politisk opportunism, finansiellt lättsinne, militärisk kortsynthet och logisk grumlighet».⁷⁹ En tredje berömd skribent talar om »den sorgligt ryktbara kompromissen, denna koalition, som förryckt hela vårt offentliga liv».⁸⁰ Kompromissens anhängare höllo envist fast vid den och ställde den som rättesnöre för försvarsfrågans lösning. Den kom därför att bliva det stora tvistefröet i svensk politik under många år framåt, ända tills försvarsfrågan fått sin lösning i den riktning, som kompromissen utpekade, och indelningsverket slopats som grundval för försvarsverkets ordnande.

Lantmannapartiet blev hårt sammansvetsat genom dess inställning till försvars- och grundskatteproblemen. Motsatsförhållandet inom F. K. representerades under den närmaste framtiden även av »Ehrenheimska» och »de Geerska» partierna. Louis de Geer hade åter blivit en centralgestalt i vårt politiska liv. Alltsedan representationsreformens genomförande hade han ej vid något tillfälle så bestämt lagt hela sin personliga pondus i vågskålen för genomdrivandet av ett positivt riksdagsbeslut. Det personliga ansvaret för riksdagsbeslutet kände de Geer också mycket djupt, och angreppen, som riktats däremot, har han också ansett som en plikt att bemöta, vilket med all tydlighet framgår av hans senare resumé av sin politiska insats.⁸¹

⁷⁸ J. J. Nordström i debatten. F. K. prot. 1873 IV, sid. 371 f.

⁷⁹ C. E. Casparsson, Riksdagsmannaidrotter och materiella belöningar, sid. 81.

⁸⁰ Marcellus, Politiska silhuetter, sid. 117.

⁸¹ De Geer, a. a., sid. 147 ff.

SVENSK TJÄNSTEHJONSPOLITIK FRAM TILL 1800-TALET

Av Redaktören, Fil. lic. JEAN BRACONIER, Malmö

Knappast någon arbetargrupp i Sverige har från äldsta tider kända fram till 1800-talet i så hög grad varit föremål för statsmakternas ständiga och stora intresse som tjänstehjonen. Förvånande är detta dock ej, när det gäller en tid då jordbruket hade en helt dominerande ställning och den övervägande delen av Sveriges befolkning hade sin försörjning av denna näring. Kom härtill att en mycket stor del av landsbygdens obesuttna befolkning utgjordes av arbetare, som stodo under tjänstehjonsstadgan.¹ Tjänstehjonspolitiken har också ingående varit föremål för behandling ur skilda synpunkter av olika forskare, främst kanske av Winroth, Wohlin och Montgomery. En framställning av statens inställning till tjänstehjonen från äldsta tider har ändå icke ansetts överflödigt, bland annat därför att problemen komma att ses från i viss mån andra perspektiv än tidigare författare.

Det har redan av Winroth framhävts, hurusom den svenska staten långt tillbaka i medeltiden reglerat tjänstehjonens ställning.² Men staten har därvid icke inskränkt sig till att fastställa normer för de kontrakt, genom vilka husbönders och tjänstehjons ömsesidiga skyldigheter och rättigheter utstakades. Staten har från äldsta tider ej dragit sig för att utöva ett radikalt ingrepp i individernas rörelsefrihet. Staten har nämligen tvingat vissa personer att taga plats som tjänstehjon. Det s. k. tjänstetvånget, som därmed infördes, visade, att staten ansåg, att vissa medborgare hade en skyldighet att arbeta.³ Ty lagarna

¹ Det bör framhållas, att det egentligen är först under 1700-talet, som de s. k. torpare-, backstugo- och inhysesklasserna uppstå och utvecklas; dessförinnan hade den egentliga tjänsteklassen, som stod under legostadgan, en ännu större betydelse än under slutet av 1700-talet, då tjänstehjonsklassen ändå utgjorde c:a 16 % av den jordbruksidkande befolkningen i dess helhet. Jfr N. Wohlin, *Den jordbruksidkande befolkningen i Sverige 1751—1900*, s. 48 f.

² A. G. Winroth, *Om tjänstehjonsförhållandet enligt svensk rätt*, s. 27 f.

³ *Ibidem*, s. 45 f.

ålade de personer, som ej hade tjänst eller ägde en viss förmögenhet, att skaffa sig plats som tjänstehjon.⁴ På så vis ökade helt visst staten antalet av de arbetande överhuvud, men reglerade även arbetskraftens fördelning på ett annat sätt, än medborgarna själva skulle gjort, om de fått bestämma om och var de ville arbeta. Den frågan inställer sig därvid: vad föranledde kronan till dylika starka ingrepp i individernas frihet, på en tid då statens främsta uppgifter voro att skydda individerna till liv och egendom men ej att påverka näringslivet?

Visserligen kunde även rättssäkerhetens krav föranleda, att staten såg sig nödsakad att minska lösdrivarnas antal. Att dessa i Sverige — som i andra länder — betraktades som en fara för rättsordningen framgår bl. a. därav, att våld mot dem bestraffades med mildhet.⁵ Men Winroth visar, att stadgandet om tjänstetvång under medeltiden främst hade sin grund i de många lagstadganden, som bestämde, att de nödlidande skulle hjälpas, så att de ej oförskyllt omkommo. I lagarna fastslogs en skyldighet för medborgarna att hjälpa de fattiga, såvida det ej var uppenbart, att dessa själva voro skuld till sitt armod. Envar, som inte hade annat arbete och ej kunde försörja sig men var arbetsduglig, var skyldig att söka plats som tjänstehjon.

Winroth framhåller, att det är en rent humanitär inställning, som föranledde bestämmelser, vilka underlättade böndernas möjligheter att få billig arbetskraft. Men som Winroth även understryker fanns redan under medeltiden bakom tjänstetvånget principen om medborgarens arbetskyldighet⁶ — en princip som även den främst gagnade dem, vilka hade behov av att få tjänstehjon till billiga löner.

Men det är först med Gustav Vasa som ett dylikt ändamål för tjänstehjonslagstiftningen blir det dominerande. Gustav Vasas uppfattning härvidlag kommer till klart uttryck i 1540 års mandat om legodränkar och deras löner, vilket uteslutande gällde för landsbygden.⁷ Där inskräpes först och främst, att inga daglönare fingo arbete i lantbruket, utan de skulle städjas för ett halvt eller ett

⁴ Liknande bestämmelser om en slags allmän arbetsplikt funnos i utländsk lagstiftning. Tidigt påträffas sålunda stadganden härom bl. a. i norsk och isländsk rätt. *Ibidem*, s. 46, not 35.

⁵ *Ibidem*, s. 49 f. I England straffades lösdrivarna under medeltiden oerhört hårt. Se S. & B. Webb, *English Poor Law History*, I, s. 23 f.

⁶ *Ibidem*, s. 47.

⁷ Se Gustav I:s Registratur XIII, s. 1 f. Jfr Winroth, a. a., s. 59 f.

helt år, en bestämmelse som redan den innebar ett starkt ingrepp i de kontrakterande parternas frihet, eller rättare sagt: några fria avtal existerade icke. Men artikel 2 i denna författning går ett steg längre i reglerande syfte. Där bestämmes ett maximibelopp för legodrängarnas lön; man skulle med en modern term kunna tala om ett slags lönestopp. Staten ger husbönderna ett vapen i hand mot lantarbetarna, ett vapen, som kunde utnyttjas till så mycket större nackdel för arbetarna, som det ej finns någon klausul om någon minimilön, som garanterade åtminstone en viss minimistandard — vilket t. ex. engelsk arbetarlagstiftning i någon mån gjorde under 1500-talet.⁸ Naturligtvis kunde stipulationer om en dylik maximilön försvaras med att »allmänna välfärden» — som det hette i ingressen till stadgan — krävde detta. Men det finns icke en lag, som icke kan motiveras utifrån dylika till i realiteten intet förpliktande formuleringar.⁹ Det kunde exempelvis påstås, att produktionen bleve lidande på för höga arbetslöner, något som icke vore till fördel varken för arbetare eller arbetsgivare. Och en hög produktion kunde sägas vara ett statligt intresse, icke minst därför att staten — vilken ej sällan identifierades med konungen — behövde inkomster av skatter etc.

Frågan om tjänstehjonens löner blev det spörsmål, som kanske mer än något annat arbetarproblem kom att stå i centrum för statsmakternas intresse under mer än tre århundraden. Men det är en fråga, där den politiska diskussionen inte utmärkte sig för någon synnerlig variation i argumenteringen, vilket sammanhängde med, att lagstiftningens syfte var tämligen enahanda: att garantera billig arbetskraft åt husbönderna.

Att vilja är dock icke alltid detsamma som att kunna. Mellan norm och verklighet föreligger ej sällan en klyfta, som kan göra en även aldrig så imponerande mängd av paragrafer till föga mer än bokstäver på ett papper. Staten visar sig ha oerhört svårt att effektivt genomföra sina syften. Däröfver vittna de gång på gång utfärdade förordningarna gällande tjänstehjonen. Så klagas i ett mandat utfärdat i augusti 1576 om den oordning, som uppstått i riket och som särskilt besvärat landsbygden, enär, som det hette, »dagkarlar, legodrängar och andra, som arbeta för pengar, hade stegrat sina

⁸ Se t. ex. Cunningham, *Growth of English Industry and Commerce I*, s. 563.

⁹ Jfr G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3 uppl., 1914, s. 243 f. I 1500-talets svenska författningar kan man också påträffa uttryck, som mera hade varit tillämpliga på en utilitaristisk tid än då. Se t. ex. ett placat 1 maj 1563, där det talas om en god politie till menige mans nytta, välfärd och bästa (Stiernman, *Samling utaf Kongl. Bref, stadgar och förordningar, I*, s. 187. Jfr s. 252 f.).

löner övermåttan». Legodrångarna hade, sades det, bland annat höjt sina löner till den grad, att deras husbönder haft svårt att skaffa tillräckligt med pengar att ge sina tjänare.¹⁰ De som fingo betöla skatterna klagade över att allt »sådant löst partie» som icke tyngdes av några pålagor fått det bättre, medan de själva fått det sämre. I denna motsättning på arbetsmarknaden ingriper konungen och riksrådet och fastslår i mandatet, att arbetarna icke skulle ha högre lön än som varit brukligt under Gustav Vasas tid. Men om skälen till att lönerna skulle vara lika med vad som gällt under den store riksbyggarens tid nämnes intet. Man finner intet som tyder på, att lagstiftarna ställt den frågan, om lönen vore skälig icke endast ur arbetsgivarens synpunkt utan också ur arbetarens.¹¹ I en tid då fursteabsolutismen med dess patrimoniala och privaträttsliga betraktelsesätt rörande förhållandet mellan konung och rike var förhärskande undanskymmes gärna de enskilda individernas, i detta fall arbetarnas välfärd.¹² Det bör i detta sammanhang också framhållas, att kronan, för att arbetarna i lantbruket verkligen skulle komma att stå under tjänstehjonsstadgan, understundom påbjöd, att alla de, som icke lejde sig hos bönder och städjade sig till årstjänst, utskrevos till krigstjänst.¹³ Det var stadganden som ej sällan måtte ha tett sig ofördelaktiga även för de husbönder, som hade behov av mera tillfällig arbetskraft. Dessa bestämmelser hade främst sin grund i statens skatteintressen.¹⁴ Stadgandena bidro helt visst till att hindra lösdriveriet och underlättade rekryteringen till försvaret. Att tjänstehjonen i flera avseenden vållade statsmakterna åtskilliga bekymmer, ge alla de många författningar, som utfärdades, otvetydiga bevis för. I stort sett torde man emellertid ha rätt att säga, att staten med sina dåtida resurser och administration icke var mäktig att genomföra sina intentioner.

Under 1600-talet kommo tjänstehjonen att i större utsträckning än tidigare bli föremål för statliga omsorger. Av stor betydelse blev statens strävanden att hindra tjänstefolket att resa utrikes för att, som det framhölls, arbetarna i riket ej skulle bli för få och därmed lönerna oskäligt höjas. Det betonades också i författningen

¹⁰ Stiernman, Ek. Författningar, I, s. 252 f.

¹¹ Se emellertid om »skälig lön» t. ex. Stiernman, Ekonom. Förf., s. 75, angående Uppsala stadga om köphandeln 25 febr. 1546.

¹² Om de patrimoniala idéerna se Fr. Lagerroth, Frihetstidens författning, t. ex. ss. 19, 64 o. s. v. Jfr S. R. A., ss. 253, 388 etc.

¹³ Se KF 4 jan. 1574 (Årstrycket).

¹⁴ Se A. Montgomery, Tjänstehjonsstadgan och äldre svensk arbetarpolitik (Historisk tidskrift 1933, s. 268).

1620 om förbud för svenskt folks »utdragande» ur landet, att syftet med en dylik lagstiftning även var att hindra att »fienderna som fingo folket ej blevo starkare».¹⁵ Det var en typisk formulering för tankegångar, som längre fram kommo till mera fullödigt uttryck i den merkantilistiska politiken med dess betonande av maktsynpunkterna. Men det var nu lika litet som under det föregående århundradet lätt att hålla tjänstefolket i den ordning, som de maktstående och arbetsgivarna funno önskvärdt. I en proposition till 1635 års riksdag framhöll Kungl. Maj:t, att såväl å landet som i städerna en stor oreda förekom bland tjänstefolket. Med skärpa påtalades tjänstehjonens »oskäligen dyrhet». Det gjordes som så många gånger tidigare gällande, att de fattiga husbönderna inte hade råd att hysa folk med sådana omåttliga pretentioner.¹⁶ Ja, drängar och pigor voro till den grad vrånga och ilska, att husbönderna och matmödrarna inte visste någon råd, hur de skulle få dem lydiga. Men frågan om inte de påtalade förhållandena även till en del kunde bero på husfolkets beteende beröres däremot inte alls i propositionen. Kungl. Maj:ts uppfattning var den, att oordningen icke skulle behövt förekomma, om det funnits någon förordning, som reglerat tjänstefolkets löner — ett bevis för att de gamla stadgandena härom ej längre gällde — och där tjänstehjonens plikter mot sina arbetsgivare fixerats. Klarare kunde inte gärna ha uttalats, att en dylik lagstiftnings främsta syfte var att se till, att husbönderna skulle få bukt med tjänstefolket.

Det spörsmålet som alltid framträder i senare tidens socialpolitiska lagstiftning, att även löntagarnas — och kanske framförallt deras — rättigheter borde utstakats, möter man icke. Staten tog ett markant partitagande till förmån för husbönderna, vilket visserligen inte var detsamma som att tjänstefolket skulle bli rättslöst. Ständerna krävde också en god stadga över tjänstehjonen. Riksdagsbeslutet inskräppte även vikten av, att alla, som ej ägde visst arbete, skulle utskrivras till krigstjänst. Lösdrivare skulle lika litet nu som tidigare få tolereras. Syftet med en tjänstehjonsförordning vore, betonades det, främst att alla ständer skulle få bättre tillgång på arbetskraft.¹⁷ Men ständerna gingo mot propositionen såtillvida, att man avböjde statlig reglering av lönerna. Det framhölls exempelvis i prästeståndet, att på grund av skiftande förhållanden, på husbön-

¹⁵ Stiernman, Ek. Förf., I, s. 757.

¹⁶ Ad. Pr. 1635 bil., s. 199 f.

¹⁷ Stiernman, Alla riksdagars och mötens beslut II, s. 939.

dernas olika fordringar och tjänarnas varierande arbetsförmåga och duglighet, borde det fritt få ankomma på parterna att fritt få ackordera.¹⁸ Dylika mer liberala tankegångar visade, att det fanns de som ansågo det möjligt att komma till acceptabla överenskommelser utan statlig reglering.

Det var emellertid framförallt adeln, som under 1600-talet ondgjorde sig över tjänstehjonens dryga anspråk och svårhanterlighet. Ständigt klagades över tjänstefolkets oordning, och det beskylldes för att vara lättjefullt och orkeslöst. Det borde, betonades det, ideligen hållas till arbete för en skälig och billig lön.¹⁹ Om lönerna voro låga överlag, skulle tjänstefolket ej som tidigare kunna söka sig till dem, som betalade mest.²⁰ Denna rädsla för verklig konkurrens om arbetskraften sätter sin prägel även på andra områden av tidens arbetarpolitik, och influerar på skrålagstiftningen och hallordningarna och överhuvud all den lagstiftning, som berör arbetarna.²¹

Adeln vände sig emellertid även mot de andra stånden och klagade över, att dessa i sin tjänst togo för många personer och skaffade dessa laga försvar, ehuru många av dem endast gingo som lösa arbetare. Detta borde förhindras och likaledes att borgare, fogdar och bönder lockade bort tjänstehjonen från adeln.²²

I den första legostadgan, som utfärdats i vårt land — den är daterad den 30 augusti 1664 — kom emellertid uppfattningen om att lönerna skulle regleras av kronan i ganska ringa utsträckning till uttryck.²³ Detta är så mycket mera anmärkningsvärt, som tidens vanliga klagomål över tjänstehjonens löner gå igen i ingressen till legostadgan, där tjänstehjonen beskylldes för att vara slarviga och oskäligt dyra och motvilliga till arbete. Men nu är det icke endast tjänstefolket som kritiseras. Även arbetsgivarna ha, framhålles det, ej sällan otillbörligen hanterat legohjonen. Det var ett uttalande som visade, att trots den allmänna kärvhet, som lagstiftningen i allmän-

¹⁸ Jfr Bergfalk, Om försvarslösa personers behandling, s. 54.

¹⁹ Jfr t. ex. Ad. Pr. 1654, s. 315, Ad. Pr. 1660, s. 258 f.

²⁰ Ad. Pr. 1649, s. 183. Det gjordes emellertid även gällande, att lönerna ej kunde göras lika för hela landet. Överhuvud rådde stor oenighet om lönetaxor, ibidem, s. 184.

²¹ Att ingen arbetsgivare skulle ha fördel över den andre, var ett av huvuddragen i det från medeltiden härrörande skräväsendet överallt i Europa, se M. Knight, Economic History of Europe to the End of the Middle Ages, s. 234 f.

²² Ad. Pr. 1660, s. 258 f. — Ad. Pr. 1664, s. 362. Jfr även Resolution på adelns besvär 1660. Stiernman, Alla riksdagars och mötens beslut II, s. 1388. Å andra sidan klagade hantverkarna över att adeln lockade lärpöjkarna ifrån sina mästare. Se Resolution på städernas besvär 1649, § 12, Stiernman, Riksdagsbeslut II, s. 1148.

²³ Stiernman, Ek. Författningar III, s. 242 f.

het gav uttryck åt, när det gällde arbetarklassen, saknades icke helt en humanitär anda. Denna bestämmelse i legostadgan hade sin motsvarighet i de allmänna skrå- och hallordningarna; sålunda fick ingen mästare oskäligen hantera någon lärgosse.²⁴ Denna mera humanitära inställning fick ett mera positivt uttryck i tjänstehjonsstadgans sjunde paragraf, som fastställde, att lönerna skulle vara sådana, att husbonden hade »skäl för den» och att legohjonet skulle njuta rätt sin tjänst till godo. Detta är en liberalare anda än den, som annars kommer till uttryck i den absolutistiska furstestatsens strävan att utöva ett i detalj fastställt och tryckande förmynderskap över parterna på arbetsmarknaden. Att tjänstehjonen ej voro rättslösa framgick vidare av bestämmelser sådana som att om en husbonde vräkte dem utan skäl, så var han tvungen att betala dem full lön. Vägrade han att betala tjänstehjonen deras överenskomna löner, så skulle han tvingas därtill, ja, t. o. m. höja lönen och betala 50 procent mer av lönen, om det kunde konstateras, att arbetsgivaren uppenbart velat skada tjänstehjonet. Detta utgjorde en motsvarighet till bestämmelser i engelsk arbetslagstiftning²⁵ och även till liknande stadganden för andra svenska arbetargrupper. Bakom de humanitära utslagen i dåtidens arbetslagstiftning ligga emellertid i regel ganska egoistiska motiv, om man ser lagarna — vilket det i stor utsträckning finns anledning att göra — ur arbetsgivarnas synpunkt.²⁶ Det finns uttalanden, som tyda på, att mästarna ansågo det nödvändigt att formulera lagbestämmelserna i en för tjänstehjonen fördelaktig riktning, icke så mycket av filantropiska skäl utan därför att husbönderna skulle få lättare tillgång på duglig och foglig arbetskraft.²⁷ Men det hindrar icke, att det för arbetarens del blir en väsentlig skillnad, om staten låter bli att taga hänsyn till arbetarnas intressen eller om den gör detta, låt vara att det primära syftet med lagen icke är detta.

²⁴ Danckwardt, Sammandrag av gällande författningar, s. 24. Förbudet mot nattarbete i vissa yrken var däremot knappast tillkommet av humanitära skäl, varken i vårt land eller i andra länder. Jfr H. Hauser, *Ouvriers du Temps Passé* (1898), s. 15.

²⁵ Se Cunningham, a. a., s. 29 och Margaret James, *Social Problems and Policy during the Puritan Revolution 1640—60* (London 1930), särsk. s. 174 f.

²⁶ En dylik rent pragmatisk motivering för socialpolitiska reformer är ganska vanlig under 1600- och 1700-talet men också långt senare. Se t. ex. A. K. prot. 1889 Nr. 31, s. 3 f., A. K. 1892 Motion Nr. 24, s. 6, F. K. 1899 Mot. Nr. 33, etc.

²⁷ Jfr K. prop. 31 jan. 1649 samt Ad. prot. 1649 bil., s. 244; det vore angeläget att få ett slut på klagomålen mellan husbönder och tjänstefolk, så att husbonden måtte vara förvissad om vederbörlig tjänst, när han gäve »lagom och tillbörlig lön».

En husbonde fick icke söka locka annans tjänstehjon att flytta — en bestämmelse som näppeligen kan anses innebära en förmån för tjänstehjonen men ej heller för de arbetsgivare, som voro i den ställningen, att de kunde betala bättre villkor än de andra. Men det är uppenbart, att en dylik bestämmelse måste bidra till att hålla lönerna nere. Samtidigt lever det alltjämt kvar något av den särskilt under medeltiden vanliga tankegången, att lika litet som en köpman skulle ha en fördel över en annan, så skulle arbetsgivarna ha ungefär lika möjligheter att skaffa sig arbetskraft.²⁸

På samma sätt som tjänstehjonens strävanden att tilltvinga sig så förmånliga löner som möjligt möttes av ett bestämt motstånd från lagstiftarnas sida, voro dessa ej heller villiga låta skrågesällernas och i allmänhet ej heller manufakturarbetarnas löner bestämmas av fria avtal mellan parterna. Lönenivån i skråväsendet underkastades en auktoritativ normering, vilken dock aldrig var satt i system på det sätt som skedde i England under 1600-talet. Så förpliktades varje mästare att ej betala gesällen mer än vad vederbörande skrå fastställde med magistratens samtycke. Överträdde denna nivå, fick ej blott mästaren utan också gesällen böta. Denna allmänna löneklausul tillämpades dock icke generellt, enär det medgavs mästaren i de ämbeten, där tidigare så skett, att med gesällen överenskomma om den lön, varom de kunde samsas.²⁹

Legostadgan stipulerade, att tjänstehjonen, när de fått lagenligt avsked från en husbonde, skulle så gott som omedelbart skaffa sig annan tjänst.³⁰ Lagstiftaren sökte också starkt begränsa tjänstehjonens ledighet. Åtskilliga förordningar utfärdades i syfte att hindra att tjänstehjon och andra arbetare gingo och drevo på gatorna, för att hindra dem, som det sades, att ställa till bråk där och vid begravingar. Det var bestämmelser, som helt stödo i samklang med de första paragraferna i 1664 års legostadga, vilka bildade ett avsnitt för sig och vilkas samband med en lag, vars främsta syfte att reglera förhållanden mellan husbonden och hans tjänare, kan synas ganska ringa. Dessa paragrafer innehöll nämligen bestämmelser om lösdrivares behandling och de fastställde en plikt om

²⁸ Jfr M. Weber, *Wirtschaftsgeschichte*, s. 129 f. och Hauser, a. a., särsk. s. 60 f.

²⁹ Se 1669 års allmänna skråordning art. 8 § 3, 8 § 12 och 13 (Stiernman, *Ek. Förf.* III, s. 733 f.).

³⁰ Legohjoneningo enligt § 3 endast vara fria från arbete sju dygn från det de fått avsked från en husbonde. Men sedan måste de gå i tjänst hos någon annan arbetsgivare.

arbetstvång.³¹ Lösdrivare voro alla de som ej hade sin »lagstadgade tjänst».

Därmed menades icke, att envar, som ärligen försörjde sig, hade en sådan tjänst. De som ej uppfyllde de mycket bestämda villkor, som inrymdes under beteckningen lagligt, kunde de facto straffas för lösdriveri, även om de skötte ett åtminstone ur modern synpunkt hedervärt yrke. För lantarbetarnas vidkommande medförde en dylik lagstiftning, att de, som innehade tillfälligt drängarbete, i allmänhet räknades som lösdrivare och utskrevos till krigstjänst. Inhysesjon tolererades — enligt § 2 i legostadgan — om de betalade skatt. Men staten fastställde icke endast vilka som voro lösdrivare, den bestämde även, att dessa för att undgå straff voro pliktiga att bli tjänstehjon.

Den frågan inställer sig i detta sammanhang: vilket ändamål sökte staten realisera, när den fann det lämpligt att inte blott kräva, att den enskilde skulle arbeta utan även kunde tvinga de sysslösa att bli tjänstehjon.³² Ur rättssäkerhetens synpunkt kunde en sådan ordning visserligen motiveras, enär lösdrivarnas belägenhet ej sällan måste fresta dem till stöld och brott.³³ Men därest en sådan synpunkt hade varit den avgörande för lagstiftaren, borde konsekvensen fordrat, att allt ärligt arbete ansetts som lovligt. Då staten emellertid gör denna klassificering av sysselsättningar som tolereras och icke tolereras, vittnar detta om, att staten, även om rättssäkerheten därigenom främjas, också har ett annat syfte: att öka tillgången på legofolk. Statens politik bestämdes av såväl klassynpunkter — husböndernas fördel blir i mycket bestämmande³⁴ — som av att en hög produktion såväl ur maktpolitisk som fiskalisk synpunkt var

³¹ Att alla skulle ha en plikt att arbeta förfäktades f. ö. under denna tid av politiker och utopister av de mest skilda slag. Så hade t. ex. 1602 Campanella i sin kommunistiska »Solstat» hävdad en allmän arbetsplikt, se Fr. Meinecke, *Die Idee der Staatsräson*, s. 117.

³² Winroth, a. a., s. 50 utgår ifrån att staten vore på grund av sina ideal »berättigad att införa tjänstevång». Tankegången är rent naturrättslig.

³³ Beträffande tiggeri såsom varande en fara för rättssäkerheten betonades detta bl. a. i de många förordningarna om tiggeriet. Jfr K. prop. vid 1642 års riksdag, Ad. prot. 1642, bil. s. 184 och riksdagsbeslut 1642. Tiggareordningarna efterlevdes dock föga. Det påstods, att även arbetsföra personer tiggde, se t. ex. Ad. prot. 1643, bil., s. 263; Rådsprot. 1650, s. 186, 1651, s. 172, 1654—56, s. 256. Lösdrivarna voro så många, hävdades det, att om de togos till krigstjänst, så behövdes under fredstid ingen särskild utskrivning, Ad. prot. 1650, s. 310. Om tumulten i Stockholm 1651: Ad. prot. 1651, s. 561. Jfr Ad. prot. 1650, s. 310.

³⁴ Att statsnyttan ofta kan identifieras med vissa bestämmande grupperns nytta är ju ett faktum vare sig man accepterar en materialistisk historieuppfattning eller icke, jfr Meinecke, a. a., s. 9.

fördelaktig. Man kunde för en dylik lagstiftning använda samma motivering som för kommerskollegiums inrättande, att den tjänade inte endast undersåtarnas utan också »riksens styrko och säkerhet».³⁵ Hade bönderna gott om tjänstehjon, kunde de bättre sköta gårdarna och dessa sålunda bli bra skatteobjekt.³⁶

Som tidigare framhållits spelade under medeltiden fattigvårdslagstiftningen en väsentlig roll för tillkomsten av tjänstetvånget. Att den även gjorde det under 1500- och 1600-talen för engelsk lagstiftning om tjänstehjon är konstaterat.³⁷ Tiggeri var endast tillåtet i vissa fall. När 1664 vår legostadga kom till, fanns emellertid ingen obligatorisk fattigvård i vårt land, ehuru det många gånger uttalats, att varje socken skulle sköta sina fattiga.³⁸ Ända fram till 1750-talet var fattigvården för övrigt så ordnad, att kronan bekostade hospitalsvården, medan den övriga omsorgen om de nödlidande vilade på socknen. Men då en obligatorisk fattigvård ej var införd i annan mån än att förordningarna utgingo ifrån, att de enskilda hade en plikt att giva allmosor åt sin hemorts fattiga, och då föga gjordes för att kontrollera effektiviteten av dylika föreskrifter, så garanteras ej ens den arbetsoförmögne fattige någon hjälp.³⁹ I fråga om den arbetsduglige fastslår legostadgan blott vad som gällt förut: att de som gingo utan arbete inte fingo tigga. Ja, staten erkänner inte ens, att det behöver existera någon arbetslöshet, ty stadgan förutsätter, att det för alla lösdrivare skall finnas möjligheter att taga plats som tjänstehjon. När staten sålunda ej erkände någon plikt att taga vård om den arbetsduglige arbetslöse, förefaller det som om något direkt samband ej fanns mellan fattigvård och arbetstvång. Då staten ej infört någon obligatorisk fattigvård överhuvud, avlyfte tjänstehjonet inga bördor, som staten eller socknarna åsamkade sig för de fattigas skull. Att däremot stadgandet om arbetstvång kunde tjäna som spärr mot tiggeriet är uppenbart. Men staten bekämpade tiggeriet främst för att säkra rättsordningen och för att få så många arbetsdugliga individer som möjligt. Arbets-

³⁵ Se instruktion hos Stiernman, Ek. Förf. II, s. 669 f.

³⁶ Jfr Montgomery, a. a., s. 252.

³⁷ Jfr t. ex. Margaret James, a. a., s. 16 f. Att lösdrivarna i England ofta ställde till med allvarliga oroligheter påpekas av S. S. B. Webb, English Poor Law History I, s. 42.

³⁸ Se G. Lindstedt, Översikt av den svenska fattigvårdens historia (1915).

³⁹ Så länge fattigvården ej var obligatorisk, kunde den ej heller vara effektiv. (Se i fråga om utländska erfarenheter Webb, a. a., s. 47.) Förslag om fattigvårdsinspektion, »fattigvårdsadvokater», ha emellertid framställts vid flera tillfällen. Jfr Rådsprot. 1681, s. 134, s. 206 f.

tvånget var däremot säkert icke tillkommet, för att staten skulle få råd att bedriva en effektiv fattigvård åt dem som icke kunde arbeta.

Tjänstehjonspolitiken skulle snart komma att utvecklas efter linjer, som visa statsmakternas energiska strävan att i detalj reglera förhållandena mellan husbönder och tjänare, och på ett sätt som utgick från vissa arbetsgivarekategoriers intressen. Under 1600-talet skedde i Sverige liksom i så många andra länder en omfattande bildning av storgods i adelns ägo, en utveckling, som staten påverkade däri-genom, att den genom skattefrihet premierade säteribildningen.⁴⁰ Storgodsens ökade behoven av arbetskraft, och då tjänstehjonen alltjämt utgjorde huvudparten av de arbetare, som här kunde komma ifråga, blev det för adeln högst angeläget att på billigaste villkor skaffa sig legohjon.

Såsom redan framhållits klagade adeln redan före 1664 års legostadga över de andra ståndens konkurrens om arbetskraften. Efter det att stadgan utfärdats och det hade visat sig, att tillströmningen av arbetsfolk till adelns herrgårdar ej motsvarade behovet, sökte adeln mera målmedvetet än någonsin att påverka tjänstehjonslagstiftningen till sin förmån. Understundom lyckades rikets främsta stånd icke att förverkliga sina önskemål⁴¹ men i en rad betydelsefulla hänseenden hade adeln stor framgång. I vissa av dess klagomål instämde också bönderna. Det gällde särskilt påtalandet av tjänstehjonens »oblyga» anspråk och att 1664 års legostadga endast i högst ringa grad efterlevdes. Både adeln och bönderna krävde lönetaxor, som skulle hindra lönerna att gå »allt för högt».⁴² Utförliga lönetaxor utfärdades nu av landshövdingarna i en del län,⁴³ varvid stränga straff fastställdes för de legohjon, som sökte stegra lönerna över de fastställda skalorna. I dessa förordningar påträffas även bestämmelser i syfte att motverka, att bönderna hölle mer folk än staten ansåg, att hemmanens skötsel fordrade.⁴⁴

⁴⁰ Se Lagerroth, Statsreglering och finansförvaltning i Sverige t. o. m. frihetstidens utgång. Eli F. Heckscher, Sveriges ekonomiska historia I: 2, s. 299 f.

⁴¹ Se t. ex. Resol. på ridderskapet och adelns besvär 1668 om tiden för tjänstehjonens flyttning (Stiernman, Riksdagsbeslut II, s. 1681).

⁴² Ad. Pr. 1680 bil. s. 272. Resol. på Rid. och Adeln's besvär 1682, § 18 (Stiernman, Riksdagsbeslut III, s. 1905, resol. på allmogens besvär 1680, § 23. Bönderna klagade även över, att backstugohjonen inte ville tjäna hos dem utan att de tubbade allmogens tjänstefolk (ibidem, s. 1945). Adeln påstod understundom, att det var böndernas fel, att tjänstehjonslönerna voro så höga (Ad. prot. 1686, bil., s. 171 f.).

⁴³ Stiernman, Ek. Förf. IV, s. 607 f., s. 1001 f.

⁴⁴ Stiernman, a. a. IV, s. 608.

I 1686 års legostadga om tjänstefolk⁴⁵ är denna princip utvecklad med än större fasthet, sedan adeln vid 1686 års riksdag begärt en förordning i detta syfte.⁴⁶ Stadgans andra paragraf innehåller nämligen förbud för bönderna att ha mer än ett visst antal drängar på sina hemman. Antalet växlade efter mantalet, och en fjärdingsbonde fick endast ha en fullvuxen dräng på sitt hemman. Stadgandet motiverades med, att bönderna icke skulle ha mera folk på sina gårdar än som vore förenligt med »landsens nytta och kultur utan också med hänsyn till knekt och båtsmanhållets beständighet». Att tanken om försvaret bidrog att medföra denna kännbara inskränkning i böndernas tidigare rättigheter att disponera så mycken arbetskraft som de funno för gott, är uppenbart.⁴⁷ Men lika tydligt är, att då adeln fick anställa så mycket tjänstefolk som den önskade, så innebar legostadgan, att adelns intressen tillgodosågos på böndernas bekostnad,⁴⁸ liksom adeln tidigare gynnats bl. a. därigenom, att adelns tjänstefolk sluppit utskrivning till krigstjänst.⁴⁹

Det kan inte heller råda mer än en mening om, att legostadgans här refererade bestämmelser ofta ställde de tjänstehjon i en prekär situation, som ej längre fingo rätt att arbeta å böndernas hemman. För dem återstod det blott att söka arbete hos adeln eller att bege sig till andra yrken. Sysslösa individer betraktades allttjämt som lösdrivare och utskrevos till krigstjänst.⁵⁰

Om lönerns reglering handlar legostadgans sjunde paragraf. Där utlovas taxor, som skulle utarbetas av guvernörer och landshövdingar tillsammans med borgmästare och råd i städerna och allmogen på landet, och vilka sedan för att bli gällande måste godkännas av regeringen. Intet nämnes om dessa taxors beskaffenhet. Men då det i ingressen till legostadgan framhålles, att den är tillkommen enär bönderna — som det heter — ge tjänstehjonen så fördelaktiga villkor, att de med ingen lön stå att uppväga, är det uppenbart, att taxorna främst voro avsedda att tjäna syftet att hindra lönerna från att stiga över ett visst fastställt maximum. Däremot finns ingen antydning om, att lönerna kunde bli orimligt låga, ett

⁴⁵ Ibidem, s. 683 f.

⁴⁶ Ad. prot. 1686 bil., s. 172.

⁴⁷ Förbuden mot torps och backstugors anläggande på skattejord äro också förestavade av krigsmaktens behov, se Wohlin, Den svenska jordstyckningspolitiken i de 18:e och 19:e århundradena, s. 28 f.

⁴⁸ Bönderna hade vid 1686 års riksdag begärt, att de skulle få ha så många legohjon, som de förmådde föda, Stiernman, Riksdagsbeslut III, s. 2012.

⁴⁹ Se H. Swenne, Adels ekonomiska privilegier, s. 233 f.

⁵⁰ Att i kampen mot lösdriveriet försvarssynpunkterna spelade in framgår bl. a. av Ad. prot. 1680 bil., s. 276.

problem, som föga bekymrar 1600-talets lagstiftare.⁵¹ En dylik inställning är i full harmoni med merkantilismens strävan att gynna producenterna, dess tro att arbetaren borde vara fattig etc. Uttryckligen framhölls i stadgan, att de tjänstehjon, som begärde högre lön än överenskommet var, skulle straffas. Husbonden borde därför kunna hysa förhoppningar om att få en dräng till billigt pris, när stadgan förbjöd husbönderna att locka till sig andras tjänstehjon.⁵² Den fria konkurrensen lämnade sålunda icke mycket spelrum i Karl XI:s Sverige, och de socialpolitiska synpunkterna beaktades föga.⁵³

En viss känsla för människovärdet, även om individen stod så långt ner på den sociala rangskalan som tjänstehjonet gjorde, kan dock spåras i denna stadga, som annars i det stora hela var ett ganska fullgott uttryck för det enväldets statsordning, där individen mer betraktades som undersåte, som endast hade att lyda, än medborgare med rättigheter, som staten borde skydda och främja.⁵⁴ Alldeles rättslöst var tjänstehjonet sålunda ej gentemot husbonden. Denne fick nämligen ej utan orsak vräka sitt legofolk, ej vägra det den fastställda lönen eller att ge det avsked i uppsåt att hindra sitt folks välfärd. Men med hänsyn till de ringa möjligheter, som legofolket hade att få sina rättigheter skyddade i detta avseende, kom antagligen detta mer humanitära inslag i legostadgan att betyda ganska litet. Sedd i dess helhet framstår 1686 års legostadga i likhet med den tidigare berörda tjänstehjonspolitiken främst som en medveten strävan att hindra legofolk att ernå villkor, som det genom fri konkurrens skulle lyckats uppnå. Och den favör, som arbetsgivaren genom statens bistånd fick mot tjänstehjonet, måste för arbetstagarna framstå som så mycket orättvisare som deras utsikter att bli sina egna starkt hämmades genom restriktionerna mot skapandet av nya jordbruk. Jordstyckningspolitiken följde banor, som redan Gustav Vasa utstakat, t. ex. i ett plakat 1555 om allmogens fattigdom, där hemmanens sönderstyckning påstods ge upphov till nöd och elände⁵⁵ — en utveckling, som bortsett från de etiska be-

⁵¹ Jfr däremot den medeltida uppfattningen om ett »rättvist pris och en rättvis lön». Se t. ex. 1347 års privilegier för Kopparberg, E. Sommarin, Bidrag till kännedom om arbetsförhållandena vid svenska bergverk och bruk i äldre tid till omkring 1720, s. 22 f.

⁵² Inom manufakturerna ledde understundom arbetsgivares tubbningsförsök till oroligheter, se E. W. Dahlgren, Louis de Geer, del II, s. 410 f.

⁵³ Jfr Lagerroth, Frihetstidens författning, s. 201.

⁵⁴ Ibidem, s. 225.

⁵⁵ Wohlin, Den svenska jordstyckningspolitiken, s. 18 f.

tänkligheter den till äventyrs kunde väcka ur social synpunkt, betraktades som oförmånlig av fiskaliska skäl. Den mycket starka tron på fördelen av en restriktiv hemmansstycknings- och jordsöndringspolitik, som kännetecknar statsmakternas agrarlagstiftning ända fram till det adertonde århundradets mitt, delades förvisso icke av tjänstehjonen, som i denna politik fick ett nytt bevis på, att staten hade föga intresse av att förbättra deras villkor.⁵⁶

Det skulle visa sig, att det icke var något för det karolinska enväldet specifikt att låta tjänstehjonens tillvaro omgärdas med många och tryckande band, utan att också frihetstiden fullföljde en lagstiftning som framstår som »ett för människovärdet kränkande vittnesbörd om suveränitetens tvångssystem».⁵⁷ Ty även efter det att 1686 års legostadga utfärdats, tystnade inte klagomålen på tjänstehjonen. Trots lagstiftarnas energiska bemödanden att hjälpa husbönderna att få billig arbetskraft, föreföll det som om denna arbetarklass inte kunde insnöras i den tvångströja, som staten ville lägga på den. Vid flera riksdagar besvärar sig åter adeln över lagarnas ineffektivitet och tjänstehjonens självsvald och obillighet. Som motiv för missnöjet framhålles, att tjänstehjonen stegrade lönerna utöver taxorna. Men det påtalades också, att i vissa orter inga taxor kommit till stånd.⁵⁸ Bönderna klagade emellertid icke endast på tjänstehjonen, de framhöllo även, att tjänstehjonsordningen överträdde därigenom, att de ej fingo ha så många tjänstehjon på sina hemman, som fastställt var. De hemställde, att legostadgan även i det avseendet skulle bli gällande.⁵⁹

I den 1723 utfärdade nya förordningen om tjänstefolk och legohjon sökte lagstiftaren kraftigare än tidigare sätta en spärr mot tjänstefolkets strävan att förbättra sina villkor. Medan 1720 års skrårordning visade en liberalare tendens än 1669 års, när den stadgade, att lönen mellan mästare och gesäll skulle fritt få bestämmas av parterna själva, så hade en motsatt utveckling ägt rum ifråga om tjänstehjonens löner.

I själva legostadgan heter det visserligen endast, att tjänstefolkets löner skulle utgå efter vad de för varje hövdingedöme stadgade taxorna innehölle. Men utfärdandet av dessa sköts ej som så många gånger tidigare på framtiden, ty samtidigt med 1723 års förordning

⁵⁶ Jfr Montgomery, *Industrialismens genombrott i Sverige*, s. 46.

⁵⁷ Lagerroth, *Frihetstidens författning*, s. 580.

⁵⁸ Se särsk. resol. på Ridd. och Ad:s besvär 1689 § 3, 1698 § 9, resol. på allmogens besvär 1719 § 9, 1720 § 6, Stiernman, *Riksdagsbeslut III*, s. 2040 f.

⁵⁹ Resol. på allmogens besvär 1719 § 9, *ibidem*, s. 2250.

utkommo tjugofyra särskilda taxor, icke blott för de olika länen i Sverige utan också för vissa städer.⁶⁰ Den reglering av tjänstehjonens förmåner, som på detta vis kom till stånd, utmärkes av ganska olikartade bestämmelser för skilda landsdelar med en differentiering,⁶¹ som var utformad efter tjänstehjonens kapacitet: en fullvuxen fulllärd dräng fick mer betalt än en yngre och mindre kunnig, och pigorna betalades i gemen sämre än drängarna.

Det var lika strängt förbjudet att begära högre löner än de fastställda, som det var för husbönderna att ge mera. Nu talas det dock ej blott om den arbetskraft som var lejd genom årstjänst. Legostadgan har också en klausul om dagkarlar och arbetshjon, som liksom tjänstefolket påstodos »oskäligen ha påökt sin betalning». För dessa mera tillfälliga kategorier, vars dagsarbete räknades ända ifrån kl. 4 på morgonen till kl. 9 på aftonen, bestämdes i legostadgans 11:e paragraf ett maximum för timplenningen. Det är sålunda uppenbart, att detta statens fixering i detalj av det innehåll som kontrakten skulle ha ifråga om tjänstehjonens villkor — och som sträckte sig ända till klädedräkten — främst är tillkommet för att husbönderna skulle kunna få så billig arbetskraft som möjligt.⁶² Det är tanken på ett maximum, som är den dominerande idén, vilket icke utesluter, att den offentliga löneskala, som sålunda auktoriserades, innebar en viss garanti för att tjänstehjonen ej fingo sämre betalt än vad taxorna föreskrev. I legostadgan talas det karakteristiskt nog blott om straff för de husbönder, som giva dem mera i lön, men intet nämnes om dem som ge mindre.⁶³

Bestämmelsen innebär i princip, att även den duktigaste lantarbetaren icke skulle ha mer betalt än en mindre duglig. Det gavs dock för husbönderna vissa möjligheter att utan överträdelse av de stränga bestämmelserna premiera drängar och pigor. Legostadgan antydde själv denna möjlighet. I stadgans sjätte paragraf säges, att

⁶⁰ Se årstrycket 6 aug. 1723.

⁶¹ Differentieringen hade sin grund icke endast i de olika förhållandena mellan stad och land utan understundom — som i Malmöhus län — mellan slättbygd och skogsbygd.

⁶² Varje tjänstehjons lön var sålunda noggrant fixerad, och taxorna kunde icke — som t. ex. drottning Elisabeths arbetslagar 1563 — förändras med fluktuerande priser. Att det engelska systemet med skjutbara löneskalor var ägnat att skapa större rättvisa för arbetarna, framhålles t. ex. av Margaret James, a. a., s. 174.

⁶³ I äldre engelsk arbetarlagstiftning fanns däremot straffbestämmelser för de arbetsgivare, som gävo mindre betalt än vad som fixerats. Men dylika stadganden ignorerades ofta och i regel synes man uppfatta taxorna främst som maximilöner, varför statsmakterna föga frågade efter om de underskredos, se J. L. Hammond och Barbara Hammond, *The Village Labourer*, s. 109 f.

om ett tjänstehjon en längre tid ligger sjukt, utan att det skaffas någon i dess ställe, så skall husbonden ge det behövlige skötsel med rätt att avdraga kostnaderna på lönen. Om tjänstehjonet fick fri sjukvård⁶⁴ berodde sålunda på husbondens godtycke liksom kvaliteten hos den kost tjänstehjonet erhöll. Det föreskrevs visserligen i 1723 års stadga § 10, att kosten skulle vara skälig och nödortförlig såsom husbonden kunde åstadkomma den efter ortens beskaffenhet. Legostadgan utgår dock uppenbart ifrån, att legofolket visar benägenhet att rata även god kost.

En onekligen humanitär passus har legostadgans 13:e paragraf. Husbonden borde, heter det där, taga hand om det tjänstehjon, som blivit orkeslöst och ej längre kunde tjäna födan, om tjänstehjonet tillbragt sina bästa år hos husbonden. I en tid, då obligatorisk fattigvård ej existerade, hade en dylik klausul ett obestridligt värde för arbetstagaren, låt vara att garantierna för att bestämmelsen tillämpades helt saknades.⁶⁵ Stadgandet var emellertid också till gagn för husbönderna, då det kunde sporra tjänstehjonen att stanna hos en och samma arbetsgivare för att bli försörjd av denne på ålderns dagar.

Legostadgan stadgade intet om tjänstehjonens arbetstid; skråordningarna och hallordningarna i allmänhet reglerade ej heller denna⁶⁶ för gesäller och manufakturarbetare i annan mån än att arbetarna förbjödos att taga sig extra fridagar, vilket tydligen ofta

⁶⁴ För några arbetargrupper i vårt land hade författningar utfärdats, som garanterade de sjuka en viss vård. Detta gällde framförallt inom bergsbruket alltsedan medeltiden och sedermera inom en del manufaktur, där i vissa fall en slags sjukvård kommit i bruk, framförallt under 1700-talet. Vad skrå- och hallordningar beträffar, finnas där inga bestämmelser om understöd vid sjukvård — däremot talas i hallordningarna om arbetslöshetsunderstöd. Skrågesällernas egna sammanslutningar hade emellertid i viss utsträckning samma betydelse som en sjuk- och begravningskassa. Vissa specialförfattningar om sjukvård för manufakturarbetarna utfärdades dock. Se t. ex. Modée, Publique handlingar, V, s. 3540.

⁶⁵ Någon pension var i allmänhet ej tillförsäkrad arbetarna i Sverige under denna tid, men det fanns dock i en del manufaktur kassor, från vilka medel betalades bl. a. åt gamla och orkeslösa arbetare. Så var särskilt fallet inom bergsbruket. Sekretärs utskottet påpekade i en märklig skrivelse 21 okt. 1756, att avsaknaden av understödsfonder föranledde, att föräldrar drogo sig för att sätta sina barn i fabriksarbete. Därför fordrade »såväl en kristlig skyldighet som fabrikerens välfärd» att åtgärder vidtogos för att skapa en fond för orkeslösa och sjukliga fabriksarbetare, se Kungl. Maj:ts brev till Kom. koll. d. 30 nov. 1756 (RA) som betonar *nyttan* av en human inställning till arbetarna. En del understöds-kassor kommo också till stånd, se t. ex. Modée, a. a., V, s. 4052.

⁶⁶ För vissa skrån fanns dock bestämmelser om bestämd arbetstid, se S. Ambrosiani, Från de svenska skråarbetarnas dagar, s. 15, S. Hansson, Skråtidens gesäller, s. 22.

inträffade.⁶⁷ Tjänstehjonens fritid blev säkert mycket växlande, beroende på de husbönder de hade. Arbetets art var ju också av den naturen, att en bestämd fixering av arbetstiden var ytterst svår.⁶⁷ Här som på många andra punkter lämnade emellertid legostadgan gott spelrum för husbondens godtycke: med en viss överdrift kan påstås, att denne ägde alla rättigheter men tjänstehjonet alla skyldigheter. Härtill kom, att tjänstehjonens möjligheter att bli sina egna försvårades bl. a. av att anläggning av backstugor och torp på skattejord voro förbjudna. På 1720-talet började tjänstehjonen i ganska stor utsträckning att anlita den tvivelsutan ganska förtvivlade utvägen att söka sig ur landet och utflytta till utrikes ort.⁶⁸

Om 1723 års legostadga kom emellertid att gälla detsamma som om alla de föregående. Den var knappt utfärdad, förrän husbönderna av olika stånd uttryckte sin missbelåtenhet både över att dess bestämmelser ej tillämpades och att dessa voro oförmånliga för husbönderna — att de kunde vara det för tjänstefolket bekymrade man sig i allmänhet mindre över, även om en allt starkare kritik började riktas mot det tvångssystem, som lagstiftningen betydde framförallt för de anställda.⁶⁹ Den eviga klagolåten över det besvärliga och dyra tjänstehjonsfolket framträdde vid så gott som varje riksdag. Klagomålen preciserades bl. a. i de besvärspunkter, som adeln i Jönköping framlade vid 1727 års riksdag. Här gjordes först och främst gällande, att endast den husbonde, som gav tjänstefolket mer än vad taxorna tillät, kunde räkna på att få drängar och pigor.⁷⁰ Dessa brydde sig ej om att taga plats hos dem, som de trodde skulle hålla på legostadgans bestämmelser. För att hålla uppsikt över alla kontrakt mellan parterna föreslogs inrättande av en inspektör med titeln »oeconomicus» — att kontrollen skulle ske i syfte att hålla

⁶⁷ De många helgdagarna bidro till, att skråarbetare och fabriksarbetare fingo många fridagar. En viss garanti för att arbetstiden ej blev alltför lång, fanns inom skråna, därigenom att en ganska noggrann kontroll utövades över att ingen ämbetsbroder tog sig mer arbete än de andra. Här fanns garantier för att arbetstiden blev ganska likformig för mästare såväl som för dem som under honom lydde. Jfr t. ex. Kom. koll. skriv. t. Kungl. Maj:t 17 juli 1728 (RA.) angående besvär över att en mästare fått böta för att han arbetat efter kl. 6 e. m. en lördag. Se om sidenvävarnas arbetsdag *Modée*, V, s. 3504 f. Hembiträdens och lantarbetarens arbetstid har ju också först under senare år blivit reglerad. Den hittills enda Hembiträdeslagen är av så sent datum som d. 30 juni 1944.

⁶⁸ Wohlin, *Den svenska jordstycningspolitiken*, s. 80.

⁶⁹ Om kritiken hos vissa nationalekonomer mot tjänstehjonsstadgan se K. Petander, *De nationalekonomiska åskådningarna i Sverige*, I, t. ex. s. 118, s. 136, s. 138.

⁷⁰ Ad. prot. 1726—27, s. 698 f.

lönerna nere, därom lämnar inlagan vid 1727 års riksdag intet tvivel. Så påyrkas t. ex. förbud för drängar och pigor att överge sin hemtrakt för att på annat håll söka sig plats.

Det klagas särskilt över, att tjänstehjonen rymde till Stockholm, därför att där gävos bättre villkor än i fattigare landsändar. Den under 1900-talet omskrivna kvinnoflykten till huvudstaden har tydligen gamla anor. Nu kommo visserligen detta och liknande projekt, som vittnade om en strävan att nästan helt förintä ett tjänstehjones självständighetskänsla, ej att genomföras. Konkurrensen mellan landsorten och huvudstaden kommer bl. a. fram också i diskussionen om det s. k. adresskontoret i Stockholm. Genom en förordning av 6 juli 1732 ålades husbönder och tjänare att vända sig från de privata arbetsförmedlingarna — de s. k. »dränge och pigeskaffarna» — till den av Kungl. Maj:t privilegierade institutionen, då de voro i behov av tjänare resp. platser.⁷¹ Det var ett försök till offentlig arbetsförmedling i en tid, då staten i övrigt ej visade några tendenser att underlätta arbetarnas möjligheter att lämna den plats de en gång haft.⁷² Men genom att vända sig till ett sådant »contoir» fick tjänstehjonet ökade möjligheter att skaffa sig en ny plats och husbonde, om arbetstagaren så önskade, samtidigt som arbetsgivaren lättare kunde få arbetskraft. Den 19 november⁷³ samma år utfärdades dock en förordning om att det fick bero på envars fria vilja, om de önskade anlita adresskontoret. I adelns besvär vid 1734 års riksdag framhölls, att adresskontoret orsakat »oreda uti provinserna»,⁷⁴ ett uttryck, som får tydas så, att tjänstehjonen i landsorten lättare kunnat söka plats i Stockholm, sedan en offentlig arbetsförmedling inrättats.⁷⁵

Förutom de regionala intressekollisioner, som tjänstehjonen vållade, förmärktes liksom tidigare en stark motsättning mellan adel och bönder. De senare sträva självfallet efter att få använda så mycken arbetskraft som möjligt på sina hemman, men de motarbetas häruti av adeln.⁷⁶ Det mest brännande problemet för husbönderna är dock att söka omintetgöra alla möjligheter för tjänstehjonen att tilltvinga

⁷¹ Se årstrycket. Jfr Winroth, a. a., s. 116.

⁷² Genom skrånas försorg fanns dock en viss arbetsförmedling för gesällerna.

⁷³ *Modée*, a. a., II, s. 1261.

⁷⁴ Ad. prot. 1734:2, s. 611. Att oroligheter förekommo vid tjänstehjones städjande torde ej varit något ovanligt. På grund därav inträffade t. ex., att tiden för en marknad måste flyttas, se Kcm. Koll. skriv. t. Kungl. Maj:t 18 juli 1730 (RA.).

⁷⁵ Konkurrensen om arbetskraften gjorde sig också gällande mellan Sverige och Finland, se t. ex. Ad. prot. 1726, II, s. 717.

⁷⁶ Se t. ex. Ad. prot. 1738—39, II, s. 445. Jfr Ad. prot. 1726—27, III:3, s. 700.

sig förmåner på arbetsgivarnas bekostnad. Uppfinningsrikedomen är därvid stor och reformprojektet te sig ej sällan drastiska, när husbönderna med alla medel söka att få drängar och pigor på goda villkor. Så föreslår adeln t. ex. 1734, att flyttningstiden för tjänstehjonen skulle bestämmas till en sådan tid, att de ej kunna komma tillsammans på åker och äng och tubba varandra.⁷⁷ Det var i full överensstämmelse med den merkantilistiska teorien om att ett lands välstånd höjdes, därest arbetarna voro fattiga och fingo så litet betalt som möjligt. Då kunde man ej heller tillåta några aktioner, som kunde ha inverkat stegrande på lönerna.⁷⁸ Man gick till och med så långt, att arbetare vägrades att gemensamt överlämna besvärsskrifter. Om arbetarna ville klaga, fick en var göra det själv.⁷⁹ Merkantilismen, som annars hade en viss förkärlek för korporationer hamnade, när det gällde arbetarnas sammanslutningar som kamporgan i samma ytterlighetsgående individualism, som kom de franska revolutionsmännen att förbjuda fackföreningar. Adeln gick så långt, att den vid 1739 års riksdag i fråga om fastställandet av taxor för tjänstehjonen i Stockholms stad biföll ett förslag om att anställningstiden ej alls skulle utsättas. Blotta antydning av ny städsel »torde föranlåta tjänstefolket att söka ny tjänst».⁸⁰ För att motarbeta den påtalade oseden, att tjänstehjonen ibland erhöilo brännvin av arbetsgivarna förordades, att den dräng, som insisterade på att få detta, skulle förfalla till krigstjänst.⁸¹ Vid 1739 års riksdag yttrades hos adeln, att det enda medlet att få tjänstehjonsordningen efterlevd och att förmå lösdriivarna att taga tjänst, vore att hålla spannmålspriset så »skäligt» att brödet ej kunde erhållas till alltför ringa köp.⁸²

I legostadgan av 21 augusti 1739⁸³ söker statsmakterna också omständligare än tillförne fastställa normerna för relationerna mellan husbonde och tjänstehjon. I det stora hela bygger förordningen på samma grundsatser som 1723 års stadga t. ex. beträffande

⁷⁷ »Sammangaddningar», d. v. s. sammanslutningar för att som en slags fackförening gemensamt kunna påverka arbetslönerna, var straffbart såväl enligt skrä- och hallordningar som i vissa specialförfattningar.

⁷⁸ Strejker förekommo dock ej sällan inom industrien och föranledde myndigheternas inskridande och arbetsledarnas häktande, se t. ex. (angående en strejk 1696 i Stora Kopparberg) B. Beckman, Dalupproret 1743, s. 37. Jmfr Sommarin, a. a., s. 109.

⁷⁹ Beckman, a. a., s. 76.

⁸⁰ Ad. prot. I.

⁸¹ Svenska riksdagsakter 2:a serien I, s. 482.

⁸² Ad. prot. 1738—39, s. 59.

⁸³ Bestämmelserna i 1734 års lag, handelsbalken 14 kap., om legohjon för-

förbudet för bönderna att »försvara» mer än ett visst bestämt antal tjänstehjon på hemmanen,⁸⁴ och även rörande tjänstehjonens ställning i allmänhet. Endast vissa anmärkningsvärda och karakteristiska stadganden avseende förhållandet mellan husbonde och tjänare skola beröras. Legostadgans ingress förtjänar att uppmärksammas, enär den anger huvudskälet till författningens utfärdande.⁸⁵ Här anklagas lättingar, inhyses-hjon, lösdrivare och landstrykare för »självvåld och egenvillighet» och det framhålles, att oskick och oseder förekomma vid legohjonens uppsägning och ombyte av plats. Enligt lagstiftarens mening äro tjänstehjonen skuld till att 1723 års legostadga ej kunnat effektivt upprätthållas — en högst tvivelaktig och om föga objektivitet vittnande analys av de faktiska förhållandena.

Det är särskilt i ett par avseenden, som den nya stadgan bär vittnesbörd om att man kraftigare än någonsin förut söker få tjänstehjonen att avhålla sig från åtgärder, som icke passade husbönderna, och som minskade tillgången på billig arbetskraft. Liksom 1723 fastställdes nu lönerna enligt officiella taxor,⁸⁶ byggande på samma principer som då, alltså med fixerade summor. Alla sammanläggningar mot arbetsgivare förbjödos också. Ingen dräng eller piga skulle få locka någon kollega att uppsäga sig. För husbönder var det också förbudet att locka bort andras tjänare (art. 4, § 10). Tjänstehjonet borde tydligen helst bli rotfast på den plats, där han en gång råkat hamna: han bör vara en isolerad varelse, som hindras från inflytelser ifrån alla dem, som kunde tänkas minska husbondens möjligheter att hålla arbetstagaren kvar, och hans lön bör vara så liten som möjligt. En mängd hinder för utflyttning ur riket underlättade icke tjänstehjonens ställning.⁸⁷

Vad som här anförts torde vara tillräckligt för att visa, hurusom lagstiftaren inkräktar på tjänstehjonens frihet i syfte att åstadkomma stabilitet inom produktionen, så att envar husbonde om möjligt ej

bigås, då de principiellt överensstämna med vad som i 1723 års legostadga fastställdes. Denna upphörde ej heller med 1734 års lag. Det fanns f. ö. de som menade, att kapitlet om tjänstehjon, såsom varande »oeconomie», borde utgå ur allmänna lagen, Ad. prot. 1734:1, s. 301.

⁸⁴ Starkare än förut betonas, att en lösdrivare ej blott borde utskrivas till krigstjänst utan även användas till en rad publika arbeten, ävensom nyttjas i privat tjänst etc., varvid arbetslönerna noggrant bestämdes, *Modée*, a. a., II, s. 1582. Jfr H. Hammar-skjöld, Om lösdrivares behandling, s. 65.

⁸⁵ Årstrycket. (Hos *Modée*, a. a., är ingressen till stadgan utelämnad.)

⁸⁶ Inte endast för tjänstehjonen utan även för dagarbetare, vilkas arbete räknades fr. kl. 4 om morgonen till kl. 9 på aftonen (art. 5, par. 6). Jfr ovan, s. 15.

⁸⁷ Se Wohlin, Utvandringslagstiftning, s. 1 f.

skulle löpa någon risk att stå utan arbetskraft. Tjänstehjonets liv blir i minsta detalj reglerat. Ett talande exempel härpå är art. 7, par. 9 i 1739 års förordning, att tjänstehjonen å sön- och helgdagar efter gudstjänsten skulle ha sin »skäliga ledighet» men, tillägges det, deingo ej lämna husbondens hus utan att ha begärt lov härtill.

Legostadgan av 1739 utgör det kanske mest typiska uttrycket för den merkantilistiska tjänstehjonspolitiken och fullföljer och utbygger det system, som inaugurerats under fursteabsolutismen. Under hela frihetstiden och ända fram till 1805 års legostadga kvarstår åtminstone på papperet det starka förmynderskap över tjänstehjonen, som 1739 års legostadga innebar. Visserligen framträder i diskussionen om tjänstehjonen alltmer liberala och om större aktning för människovärdet vittnande åskådningar än merkantilismens, samtidigt med en ny uppfattning om statens ändamål och medlen till dettas förverkligande. Men först år 1805 får den merkantilistiska tvångsreglementeringen i fråga om tjänstehjonen ett verkligt grundskott.⁸⁸

Vissa punkter i legostadgan hade dessförinnan visserligen upphört, men det gällde främst de restriktiva bestämmelserna om böndernas tjänare. Samtidigt som hemmansklyvningen genom en förordning 1747 utsträcktes, erhöilo bönderna rättighet att ha alla sina barn kvar på gården.⁸⁹ År 1789 vunno de liberala åsikterna ytterligare en framgång, i det bönderna tillätos ha obegränsat antal arbetare på sina gårdar. Medan reglementeringssystemet lättades, i någon mån även när det berörde tjänstehjonen,⁹⁰ så frigjordes dock i allmänhet ej tjänstehjonen under 1700-talet från det starka tryck, som statsmakten utövade. Snarare fanns det ansatser att ytterligare begränsa deras frihet. I exempelvis det 1752 framlagda projektet till ny legostadga finns satsar, som vittna om en strävan att ytterligare begränsa tjänstehjonets redan alltför kringskurna frihet och att göra honom till en än större slav under alla tvångsföreskrifterna.⁹¹ Där föreslås bl. a., att legohjonet skulle städjas på två, ej som tidigare ett år. Vidare krävdes fördubblade böter för det tjänstehjon, som lockade ett annat att uppsäga tjänsten. F. ö. talar detta projekt

⁸⁸ I praktiken blev förvisso legostadgan långt innan — och som den delvis alltid varit — i mycket en död bokstav. Men som Chydenius, som gisslade tjänstehjonsstadgan hårdare än någon annan, 1775 med skärpa framhöll, var det ytterst betänkligt, att lagbrott i så många fall kunde tolereras. Se »Tankar om husbondens och tjänstehjons naturliga rätt» (s. 363 i Palméns upplaga av hans skrifter).

⁸⁹ Modée, a. a., V, s. 3327. Jfr Wohlin, Den svenska jordstyeckningspolitiken, s. 113 f.

⁹⁰ Jfr Montgomery, Svensk socialpolitik under 1800-talet, s. 32.

⁹¹ Modée, a. a., V, s. 3327.

sitt tydliga språk om svårigheterna att få den gällande legostadgan effektiv. Mycken ungdom påstods olagligen undandraga sig årstjänst, och flera paragrafer i stadgan voro de facto döda bokstäver.⁹² Men först 1805 vågar sig lagstiftaren på att införa fria arbetsavtal, varigenom en ny epok börjar i den svenska tjänstehjonslagstiftningens ganska litet upplyftande historia.

En ny tid stod för dörren, då staten ej längre som tidigare trodde på fördelarna av en noggrann reglering av näringslivet och ej önskade att klavbinda individerna med tvångsband. Statens oförmåga att fjättra individen, det faktiska sammanbrottet av den merkantilistiska politiken, bidrog säkert i hög grad till de liberala åskådningarnas frammarsch. Vad var det för mening att skriva lagar med tusen och en föreskrifter, när de ändå icke kunde förverkligas? Men också en förändrad uppfattning om statens uppgifter, om statens ändamål har varit av avgörande betydelse. En ökad förståelse för människovärdet gör sig gällande, som alltmer undantränger den morallösa merkantilistiska ideologien med dess inhumanitära krav på att arbetarna borde vara fattiga, för att statens intressen bäst skulle kunna förverkligas. Liberalismen stod visserligen i allmänhet ingalunda helt främmande för behovet av att tillförsäkra staten både makt och resurser, men anser att dessa bäst tillgodosågos genom att hela folkets välbefinnande ökades.⁹³ Det var symptomatiskt för de nya strömningarna, att Adam Smith för sitt epokgörande arbete hade valt titeln *The Wealth of Nations*. Därvid gällde det att om möjligt befordra alla människors lycka.⁹⁴ Det var en åskådning som ej i likhet med merkantilismen önskade, att vissa klasser skulle hållas i fattigdom för att andra samhällsgrupper och staten skulle ha fördel därav.

⁹² Se art. 2 och 9 i projektet. Detta ville bl. a. ge tjänstehjonet en arbetstid — med uppehåll för måltider — från kl. 4 om morgonen till kl. 9 på kvällen. Jfr ovan, s. 20 not 86.

⁹³ Även en lära, som vill begränsa staten främst till att garantera individen trygghet till person och egendom, kan knappast bortse ifrån vikten av att staten har ett försvar mot yttre fiender. Adam Smith hävdade sålunda att försvar vore av mycket större vikt än välbefinnande.

⁹⁴ Se Johan Åkerman, *Ekonomisk teori*, I, s. 14 f. I vad mån liberalismen lyckades genomföra detta utilitaristiska drag i sin statsuppfattning är ju en annan fråga, vilken som bekant besvarats nekande av den marxistiska ideologien, jfr t. ex. Folke Schmidt, *Från Franska revolutionens rättighetsförklaring till Beveridgeplanen* (*Statsvetenskaplig Tidskrift* 1945, s. 103).

BYRÅKRATISMEN I STATSFÖRVALT- NINGEN

NÅGRA DRAG I DEN PARLAMENTARISKA DEBATTEN
EFTER 1905

Av Docent OLOF SÖRNDAL, Lund

Byråkrati utgjorde ursprungligen en benämning på de i statsförvaltningen sysselsatta befattningshavarna och då närmast de högre. Så småningom erhöll ordet en annan klang och användes företrädesvis i något nedsättande betydelse. Senare, efter allt att döma i slutet av 1800- och under första åren av 1900-talet kom byråkrati också så småningom att, utom denna innebörd, få betydelsen av en sammanfattande benämning på vissa brister i förvaltningen och hos befattningshavare där. Som synonym uppträder nu ordet byråkratism.

Under hela här avhandlade tidsperiod ha i tidningspressen mycket ofta förekommit angrepp på byråkratin eller byråkratismen i vår förvaltning. Även i litteraturen har problemet blivit föremål för behandling, dock endast sällan under de sista årtiondena.¹ I fråga om riksdagen är A.K:s tidigare starkt antibyråkratiska inställning välbekant, och kritik har ofta såväl här som i F.K. kommit till uttryck. Det har emellertid i riksdagen klagats över byråkratism icke blott i förvaltningen utan även i riksdagen självt. Denna har många gånger liknats vid ett ämbetsverk, som arbetar säkert och ordentligt men tungrott och mindre ändamålsenligt. I A.K. 1932 yttrade Artur Engberg, att det icke kunde finnas en mera inbiten byråkratism i vårt land än den han mött i det svenska parlamentet. Han pekade på faran för detta, som skulle uppträda som samhällets reformator

¹ Jfr Winroth, *Svensk styrelse och byråkrati* (Föreningen Heimdals föreläsningar 1905—1906); Fabius Cunctator, *Några reflexioner öfver politik, diplomati och byråkratism m. m.*, 1908; V. Ekstrand, *Byråkratismen*, 1916; J. Widén, *Reformer i arbetssättet inom de centrala ämbetsverken* (Statsv. tidskr. 1906, s. 288 ff.); A. Schotte, *Den svenska statsförvaltningens omorganisation* (Det nya Sverige 1907, s. 170); I tidskrifterna *Från svenska statsförvaltningen* och *Sunt förnuft* har problemet mycket ofta behandlats, i den sistnämnda dock mera ur praktiska än principiella synpunkter.

och stå med pekpinnen i handen mot ämbetsverken och framhålla sin förträfflighet gentemot byråkratien, att icke förstå konsten att bota sina egna brister.²

Vi skola nu följa den parlamentariska debatten rörande byråkrati och byråkratism, då dessa ord använts som beteckning för vissa brister i förvaltningen och hos befattningshavarna och därvid söka klarlägga, vad man menat med dessa uttryck, och de botemedel, som anvisats och eventuellt genomförts. Att framställningen börjar 1905 beror främst på att orden först då mera allmänt användas i ovannämnda betydelse. Därjämte uppträdde nu en ny faktor av avgörande betydelse för utvecklingen av förvaltningen. Dennas spetsar, departementscheferna, togos i allt större utsträckning från andra kretsar än tidigare; det blev vanligt med icke-ämbetsmän på dessa poster. Möjligheterna att få bukt med de påtalade bristerna i förvaltningen voro i och med detta, i varje fall teoretiskt, större än tidigare, och man kunde hos dessa departementschefer förvänta ökat intresse härför. De borde också äga möjligheter att påverka tjänstemännen, vilka — som Branting uttryckte sig i remissdebatten 1909 — influeras av andan från höjderna och äro känsliga för hur vinden blåser i regeringen.³

De borgerliga partiernas program och åtskilliga av deras valprogram påyrkade en förenkling av förvaltningen. I några fall vände man sig emot överorganisation och byråkratism, vilka båda uttryck här tydligen just åsyfta en förenkling. I anledning av partiprogrammens, tidningspressens och i än högre grad allmänhetens intresse för byråkratism kunde man vänta, att även riksdagen skulle ägna stor uppmärksamhet åt dennas betydande men svårlösta problem. Enskilda riksdagsmän framförde också ofta kritik och ibland reformförslag, men behandling av problemet i dess helhet och ur principiell synpunkt förekom endast vid något enstaka tillfälle. Under 1900-talets två första årtionden, då kritiken var särskilt skarp, berodde detta säkerligen till stor del på att 1902 års löneregleringskommitté med framgång underkastade byråkratismens problem en grundlig undersökning och i sina många betänkanden framlade förslag till betydande modernisering och förenkling av förvaltningen.

² A.K. 1932 48:9. Fredrik Ström framhöll i sin interpellation ang. decentralisering av den statliga administrationen 1944 (F.K. 1:12), att riksdagen bleve alltmer underordnad byråkratien.

³ A.K. 5:10.

Det framgår emellertid icke alltid av den parlamentariska debatten, vilka brister hos förvaltningen man vände sig emot, när man klagade över byråkrati eller byråkratism. Dessa ord ha blivit ett slags kliché, som åsatts många skiftande företeelser. Ofta har det rört sig om ett allmänt missnöje med den statliga verksamheten överhuvud och särskilt dess väldiga expansion under de sista decennierna. I regel har man icke kallat själva expansionen byråkratism, men väl ansett den leda härtill. I en interpellation vid 1944 års riksdag av Fredrik Ström angående decentralisering av den statliga administrationen, återgång till större kommunal självstyrelse, nedskärning och förenkling av förvaltningen inlade han däremot i byråkratism även »ett oavlatligt utväxande av den byråkratiska apparaten».⁴

Striden har ju stått skarp i fråga om statens övertagande av produktionsmedlen. Ett av de argument, som anförts mot en socialisering, har varit, att denna kom att medföra byråkratisering. Man ansåg, att näringslivets organisation komme att bli stel, och verksamheten försvåras. Den förmåga av smidighet och anpassning, som utmärkt den enskilda företagsamheten, saknade de statliga organen. Tjänstemännen voro alltför bundna av utfärdade föreskrifter och noga kontrollerade, vilket verkade hämmande på deras initiativkraft. Därjämte kom de enskilda medborgarnas frihet att kringräddas av en mängd detaljerade bestämmelser.⁵ Man har även varnat för byråkratisering vid överflyttning av vissa kommunala uppgifter till staten. Den fara detta medförde för den folkliga självstyrelsen framhölls också med styrka.⁶

Det är emellertid icke endast motståndarna till statens övertagande av produktionsmedlen, till socialiseringen, som yttrat starka betänkligheter mot statsverksamhetens väldiga expansion. Även socialdemokrater, vilka utan tvivel önska ökade samhällsingripanden, ha reagerat mot att staten skall omhänderha dessa. Man menade, att detta ledde till eller innebar byråkratism, och en sådan önskade man lika litet som motståndarna till ökat samhällsingripande.⁷

Denna sammankoppling av statsverksamhet och byråkrati har utan

⁴ F.K. 27: 24.

⁵ Se exempelvis 1917 J.U:s utl. nr. 29, A.K. 37: 23 ff. ang. statlig trä- och pappersmasseindustri; 1938 K.P. nr. 40, L.U:s utl. nr. 24, A.K. 24: 1 ff. ang. ny gruvlagstiftning; se även G. Bagge, Frihet eller socialism, 1944.

⁶ Se bl. a. debatterna om vägväsendets förstatligande 1909 A.K. 47: 50 ff., 1919 A.K. 47: 52, 1942 F.K. 21: 37 ff., A.K. 21: 64 ff.; interpellation av Fredrik Ström 1944 F.K. 1: 10 ff., 27: 24.

⁷ Så Fredrik Ström 1944.

tvivel varit ett verkningsfullt propagandamedel mot åtskilliga statsingripanden. Man har reagerat mot att allt fler och fler personer och institutioner skulle inplaceras i ett stort och svårmanövrerbart statsmaskineri, utan i stället önskat ha dem arbetande under mera individuell ansvar, närmare det levande livets realiteter såsom enskilda företagare, kommunala eller halvstatliga organ. Det har här alltså varit fråga om samtliga de brister, som statsverksamheten ansågs vara behäftad med. Man ville framhålla den risk som förelåg att så småningom hamna i den fullständiga förvaltnings- och ämbetsmannastaten.

Från motsatt håll erkändes, att statsingripanden medförde risker för byråkrati, men man framhöll, att de kunde utformas friare och smidigare än som skedde. Även staten ägde möjligheter att skapa lämpliga former för sin förvaltning.⁸ Så har också blivit fallet i viss utsträckning i och med tillkomsten av statliga bolag och nämnder för statens näringsreglerande verksamhet.

Den ständigt fortgående centralisationen inom statsförvaltningen har också ansetts leda till byråkrati. Vid debatterna om löneroglering för befattningshavarna vid fångvården 1910 och 1921 vände sig Värner Rydén mot centralisationen här och framhöll, att man inom detta verk var på väg att genomföra en överorganisation, en byråkratisering, som han fann häpnadsväckande. Det var en orimlig byråkrati, ansåg han, att sådana struntsaker som permission för vaktkonstaplarna ej kunde avgöras av vederbörande fängelsedirektör utan måste beslutas i fångvårdsstyrelsen. Hela apparaten tyngdes ned, och det blev ett pappersväsen och skrivardöme utan rim och reson, varjämte antalet tjänstemän i den centrala förvaltningen måste bli orimligt stort.⁹ Denna kritik mot att vissa ärenden avgjordes av högre myndighet än som med hänsyn till ärendenas beskaffenhet

⁸ Motioner i A.K. 1917 nr. 102, 257 ang. statlig trä- och pappersmasseindustri. A.K. 37: 23 ff. K.P. 1938 nr. 40 ang. ny gruvlagstiftning. L.U:s utl. nr. 24. A.K. 24: 23. Reservation till Statsbaneekonomikommisionens bet. II, 1921 av Andersson i Råstock. Socialiseringsnämndens bet. ang. Statens järnvägar som allmänt affärsverk, 1924, s. 267 ff. Jfr också Bet. — — — om förändrad organisation av telegrafstyrelsen m. m. S.O.U. 1925: 39, s. 4 ff. — Socialiseringsnämnden framhöll, att statens ekonomiska företagarverksamhet, som vore av principiellt annan art än den egentliga statsförvaltningen, icke kunde rationellt handhas, för så vitt icke nya från denna avvikande och av affärsverksamhetens egen natur betingade förvaltningsformer kommo till användning. Statens affärsdrivande verk borde därför skiljas från den egentliga statsförvaltningen och handhas av en från denna fristående ledning utformad i analogi med enskilda företags.

⁹ A.K. 1910 30: 32, 40, 1921 45: 7.

kunde anses nödvändigt, har vid flera tillfällen framställts.¹⁰ I regel synes man emellertid ha accepterat centralisationen som oundviklig, även om den ibland skarpt angripits.¹¹ Man kunde icke komma ifrån, att den många gånger var nödvändig, om man ville rationalisera förvaltningen.

Centralisationens ökning under de sista decennierna har väckt starka farhågor och aktualiserat frågan om åtgärder häremot.¹² I sin interpellation 1944 och i debatten efter statsrådet Möllers svar framhöll Fredrik Ström med skärpa de farliga konsekvenser, som centraliseringen medförde, bl. a. byråkratisering av samhällslivet. Ett botemedel såg han i decentralisering, i att ge lokala organ, särskilt länsstyrelserna, ökad självständighet och större befogenheter. Dessa hade den fördelen, att de kände sina respektive förvaltningsområdets förhållanden och behov och förenade sakkunskap med hembygds- och personalkännedom. Ävenså ägde de en friskare syn på frågorna och voro ej uteslutande experter med linjaler och pek-pinnar.

Än starkare har kritiken varit i fråga om statens uppsikt över kommunerna, vilken ibland betecknats som ett olidligt förmynderskap, ett ämbetsmannavälde. Här har kritiken under 1930- och 1940-talen varit mycket hård utanför riksdagen.¹³ Även inom den samma har ibland stark reaktion kommit till uttryck. Man har känt omöjligheten att komma till rätta med statens maktfullkomliga myndigheter, särskilt de centrala. Så yttrade Arvid Lindman i debatten om driftkostnaderna vid arbetshem 1932, att »vi äro slavar under dessa ämbetsverk. Vi kan inte åstadkomma ändring, därför att vi inte kan komma tillrätta med dem».¹⁴ Fredrik Ström ansåg

¹⁰ Se exempelvis Departementalkommitterades bet. I 1912, s. 252 ff.; Betänkande ang. statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsformer, 1917, s. 25 ff.; Motion 1937 II: 319 av Hage.

¹¹ Om centralisationen i förvaltningen se Malte Jacobsson, Folkvälde och ledarestyre i svensk förvaltning, 1941; Sörndal, Centralisationstendenser i den svenska civila förvaltningen (Samhällsvetenskapliga problem, s. 142 ff.); J. Åkerman, Decentralisering — ett fredsproblem (Statsv. tidskr. 1944, s. 127 ff.).

¹² Se bl. a. Lindman, A.K. 1932 21: 39; Sundberg, A.K. 1941 26: 26; Hällgren, A.K. 1944 2: 144; Fredrik Ström, F.K. 1944 1: 10 ff., 27: 26 ff.

¹³ M. Skoglund, Hotet mot kommunernas självstyrelse (Svensk tidskr. 1936); G. Persson, Den kommunala indelningen och den kommunala självstyrelsen (Svensk tidskr. 1939); H. Sundberg, Den kommunala självstyrelsen. Jämte diskussionsinlägg (Sv. stadsförb. tidskr. 1939); M. Jacobsson, a. a., 1941; H., Sundberg, Strödda uppsatser om rättsutveckling och rättsupplösning. Den kommunala självstyrelsens avveckling, 1943; O. Larsson, Kommunal självstyrelse eller fogdevälde (Sv. stadsförb. tidskr. 1944); Centralisation eller fortsatt lokal självstyrelse (Sunt förnuft 1938).

¹⁴ A.K. 1932 21: 39; Partimotioner av högern 1936 I: 174, II: 505, K.U:s utl. nr

1944, att vi stodo vid bristningsgränsen och ätt det statliga förmyn-
derskapet över kommunerna måste upphöra eller i varje fall mildras.
Statsrådet Möller ansåg emellertid kontrollen nödvändig och var
ingalunda böjd att avveckla den, men han betonade vikten av ätt
den utformades så enkelt och praktiskt, d. v. s. så litet byråkratiskt,
som möjligt.

I riksdagen kom byråkratismen ätt behandlas företrädesvis vid
förslag till inrättande av nya förvaltningsmyndigheter, omorganisa-
tioner av och lönereregleringar för olika grenar av förvaltningen samt
i samband med centralisationens och den kommunala självstyrelsens
problem. Härvidlag rörde debatterna dock huvudsakligen frågor,
som angingo vederbörande förvaltningsområde. En mera principiell
debatt ägde emellertid rum vid 1908 års riksdag, och den förtjänar
ätt närmare skärskådas. I en motion av Rudolf Kjellén (II: 253)
framställdes förslag om upphävande av statsjästemännens oavsätt-
lighet, med vissa undantag. Motivet var en önskan ätt få bort byrå-
kratismen, ätt reformera förvaltningen »ända in i hjärta och njurar».
Kjellén ansåg, ätt en allmänt utbredd opinion utbildat sig mot sy-
stemet i vår administration och ätt förvaltningen ej längre ägde all-
mänhetens förtroende. Stämningen var icke ny, men, sade han, man
kunde med viss rätt datera dess allmänna genombrott till 1905. Vid
denna tidpunkt fanns nämligen en regering, som ej kunde leda
landet, därför ätt den stod på rent byråkratiska rötter, och då fick
man ögonen öppna för svagheten i det statsförvaltningssystem,
varav regeringen utgjorde spetsen och symbolen. Administrationen
stämplades som en härd för utvecklingsfientlig formalism, för byrå-
kratism.¹⁵ Kjellén framhöll, ätt man icke kunde slå sig till ro med
representationsreformer, utan man måste också företaga en genom-
gripande omdaning av förvaltningen. Han tänkte härvid företrädes-
vis på oavsättligheten, vilken enligt honom blivit vår byråkratisms
härd och fasta borg. Det onda kunde, sade han, något botas även
genom koncentration av arbetet, förenklade arbetsformer och höjda
löner samt bättre och ändrad utbildning.

Kjellén framhöll, ätt det måste komma affärssynpunkter in i sta-

33. Motion 1939 av Wallentheim II: 50; Spångberg i A.K. 1944 2: 116; Fredrik
Ström 1944 F.K. 1: 12 f., 27: 26 ff. Två kungl. kommittéer, kommunalskattebered-
ningen och kommunindelningsskommittén, syssla f. n. delvis med dessa problem.

¹⁵ Kjellén har otvivelaktigt rätt i ätt byråkratismen i vår statsförvaltning var
föremål för betydande uppmärksamhet såväl i som utanför riksdagen vid denna tid.

tens egen förvaltning mera än hittills. Den moderna affärsverksamheten var progressistisk, den svenska förvaltningens ideal hade varit stillastående. Något behov av att vara med i den nya tidens forcerade utveckling hade den ej känt. Staten hade ej följt med när det privata initiativet ville framåt. Utom denna jämförelse med det privata näringslivet, som vi möta även på många andra håll, bl. a. i frisinna landsföreningens valprogram 1908, gör han en liknande med fackföreningsrörelsen. Inom denna rådde samma framåtanda som i affärslivet, påpekade han. Arbetsvillighet och hängivenhet åt saken, rörlighet och smidighet i organisationen kontrasterade starkt mot statsförvaltningens tunga former och tröga gång.

Kjelléns motion är också märklig genom sitt påpekande, att byråkratismens problem även i viss mån var ett uppfostrings- och utbildningsproblem. Ämbetsverkens alltför starka rekrytering med jurister utgjorde, framhölls det, »en huvudkälla till den sida i vår byråkratism, som yttrade sig i en alltför formalistisk åskådning, vilken syntes vara oskiljaktlig från svensk juridik». Kjellén pekade på den ringa kännedom om statens förutsättningar och ställning, som förefanns hos dess egna tjänstemän. Endast en sådan kunde göra dem skickade att ingjuta framåtanda i statslivet. En ny examen, mindre juridisk och mera statsvetenskaplig än de dåvarande juridiska examina, skulle, ansåg han, kunna bli ett omistligt led i kampen mot byråkratismen.¹⁶

Vid samma riksdag framhölls i fråga om domänstyrelsen att byråcheferna icke borde vara juridiskt utan affärs- och jordbruksutbildade. Bakom dessa önskemål, vilka senare framfördes vid flera tillfällen beträffande såväl detta som andra verk, låg tydligen till en del en förhoppning, att förvaltningen genom en sådan anordning skulle bli mindre byråkratisk.¹⁷

Kjelléns motion avstyrktes av K.U. (utl. nr. 11) under framhållande av det utomordentliga värde för en självständig förvaltning, som oavsättligheten innebar. Till betänkandet är fogat en reservation av Staaff jämte sex andra utskottsledamöter, vilken även den ogillade Kjelléns yrkande. Det uttalades i enlighet med liberalernas allmänna samhällssyn, att dugliga och initiativrika regeringar vore ett av de

¹⁶ Här instämde Clason under debatten i F.K. 44: 61 f. Liknande synpunkter framförde denne även följande år under debatten om det vilande grundlagsförslaget ang. inrättande av regeringsrätt, F.K. 8: 45 ff.

¹⁷ A.K. 1908 31: 5 ff., 1917 6: 57, 1919 47: 17. Samma önskemål ha framhållits i ett flertal kommittébetänkanden rörande ett antal centrala verk, och de ha i regel lett till åsyftat resultat.

främsta villkoren för en kraftig utveckling. Därvid behövdes givetvis hjälp av duglighet och energi inom förvaltningen och för att detta skulle bli fallet, måste urvalet vid befordringar ske framför allt efter skicklighet till tjänsten. Reservanterna medgävo, att förändringar i ämbets- och tjänstemännens ställning måhända kunde erfordras på ett och annat område, men de ansågo i likhet med utskottets majoritet, att det icke var nödvändigt att göra dem avsättliga.

F.K. visade sig föga intresserad av Kjelléns förslag och godkände utskottsutlåtandet efter ett inlägg av Sam Clason.¹⁸ I A.K. framhöll Karl Staaff, att det behövdes, att vår ämbetsmannavärld på vissa håll omgestaltades i enlighet med den moderna tidens krav, men att motionären börjat i omvänd ordning mot det rätta tillvägagångssättet, som var att börja med tillsättningen och icke avsättningen. Landshövding Widén, som var en verksam ledamot i 1902 års lönerogleringskommitté och ägde ingående kännedom om administrationen, framhöll med en mängd instämmanden från kammarens liberaler, att man knappast kom byråkratismen till livs på den väg motionären anvisat. Han menade, att först borde formerna för ämbetsmannaverksamheten angripas. De tunga, långsamma och mekaniska former, som en stor del av våra ämbetsverk arbetade med, ägde ett ofantligt inflytande på den mekaniska läggning och den s. a. s. förbening, som existerade inom vissa områden av ämbetsverksamheten. Därjämte framhävde han liksom reservanterna betydelsen av att den verkliga skickligheten bleve främsta befordringsgrunden. Denna befordringsprincip skulle kunna ge till resultat ett livligare framstegsarbete inom förvaltningen och därmed också påverka hela landets utveckling. Lindhagen framhöll, att det enda som kunde minska byråkratismen var att alla människor, även de i ledande ställning, helt genomträngdes av demokratiens grundsatser. Han trodde däremot icke så mycket på reservanternas förslag om skickligheten som främsta befordringsgrund. Det komme att leda till godtycke, och kottersystem, bekantskaper och politisk uppfattning skulle alltjämt spela in.

Försvvararna av utskottsmajoritetens uppfattning förnekade visserligen icke att missförhållanden kunde förefinnas men ansågo dem ej vara av sådan storleksordning, att speciella åtgärder måste vidtagas. I motsats till F.K. biföll A.K. emellertid reservationen.

¹⁸ F.K. 44: 61 ff., A.K. 52: 6. Clason erkände, att de i motionen påpekade bristerna i förvaltningen funnos och att de borde undanrödjas, ehuru med andra medel än de av Kjellén föreslagna. Han ansåg, att en ny utbildningsväg för blivande förvaltningstjänstemän borde skapas, att nya initiativ inom verken borde uppmuntras och att dessa skulle erhålla större rörelsefrihet.

Då man betecknade vår statsförvaltning som byråkratisk, menade man ibland, att den icke visat tillräcklig driftighet och initiativkraft. Någon gång spårade kritikerna ett sammanhang mellan denna brist och ämbetsverkens rekrytering med företrädesvis juridiskt utbildade högre tjänstemän.¹⁹ Man menade också, att arbetet inom de centrala ämbetsverken gick efter alltför abstrakta linjer utan att taga tillbörlig hänsyn till det verkliga livets skiftande förhållanden. Frihet och smidighet i arbetet saknades, och detta inriktades på normalisering av arbets-, personal- och löneförhållanden. De yttre formerna och allehanda detaljer bleve alltför betydelsefulla, och livets realiteter handhades formalistiskt och schablonmässigt. Då vederbörande statliga myndighet icke hade tillräcklig kontakt med det levande livet och därför ej ägde förmåga att bedöma ärendena efter deras sammanhang med och betydelse för detta, ansåg man, att arbetet ej heller i tillräcklig grad byggde på personlig samverkan med allmänheten eller över- och underordnade organ utan företrädesvis på skriftväxling. Under sådana förhållanden menade man, att ärendena ej kunde handläggas så skyndsamt och effektivt, som det moderna livet krävde, utan att mångskriveri, onödigt omgång och omständlighet i arbetet blev följden.

Ämbetsverkens bristande kontakt med det levande livet har ofta påtalats.²⁰ Så skedde i ett stort antal kommittébetänkanden rörande affärsdrivande och vissa andra verk t. o. m. början av 1920-talet, särskilt i samband med behandlingen av frågan om lekmannelement i förvaltningen. Under debatten i A.K. 1941 angående skogsstyrelsen satte C. G. Sundberg som motsats till byråkratiska sådana institutioner, som i sin verksamhet rättade sig efter de förhållanden, som rådde i olika delar av landet och togo hänsyn till de strömningar, vilka där gjorde sig gällande. I remissdebatten 1944 påyrkade E. W. Hällgren, att de lokala vägförvaltningarna skulle erhålla större möjligheter att taga hänsyn till de praktiska förhållandena på ort och ställe och icke nödgas att i alltför stor utsträckning följa detaljerade anvisningar, som gjorts upp vid skrivbordet i Stockholm.²¹ Såväl Sundberg som Hällgren tyckas i likhet med åtskilliga andra närmast ha ansett, att decentralisation var ett botemedel mot detta slag av byråkrati.²²

¹⁹ Så bl. a. Kjellén i sin förut omnämnda motion; Clason i F.K. 1907 44: 61 f.; debatterna ang. domänstyrelserna 1908 i A.K. 31: 5 ff. och kommerskollegiet 1919 i A.K. 47: 17 f.; ang. U.D. 1921 A.K. 4: 72, ang. medicinalstyrelsen A.K. 1928 32: 62.

²⁰ Se exempelvis Wärner Rydén i remissdebatten 1916 A.K. 6: 40; Palmstierna 1917 i A.K. 7: 7; Adelswärd 1917 i A.K. 6: 57.

²¹ F.K. 1941 26: 26, resp. A.K. 1944 2: 144. ²² Jfr s. 4 ff.

Den bristande kontakten med och kännedomen om rådande uppfattningar och förhållanden inom de grenar av samhällslivet, som närmast berörde ämbetsverken, sökte man överbygga genom decentralisation och samarbete mellan näringslivets män och ämbetsmännen.²³ Många ansågo, att de senare så småningom blevo rena teoretiker, även om de voro praktiska, när de tillträdde sina tjänster, och under sådana omständigheter var det helt naturligt, att man ville bereda ämbetsverken och då särskilt de affärsdrivande verken tillgång till praktisk sakkunskap.²⁴ Man önskade ett lekmannaelement i förvaltningen.

Kontakten mellan ämbetsverken och det industriella och kommersiella livet sökte man åstadkomma på flera vägar. Vi ha redan erinrat om önskemålen att som tjänstemän på vissa poster erhålla tekniker eller personer hämtade från industri och handel i stället för jurister. Åtskilliga ämbetsverk, såsom vattenfallsstyrelsen, statens egnahemsstyrelse, skogsstyrelsen, de på 1930-talet inrättade nämnderna för statens näringsreglerande verksamhet och krisorganen erhöles som ledamöter icke ämbetsmän utan personer verksamma i det praktiska livet. Andra ämbetsverk, såsom medicinalstyrelsen och lantbruksstyrelsen (till 1927), erhöles vid sin sida ett råd sammansatt av personer verksamma inom respektive verks arbetsområde, eller också tillsattes såsom i järnvägs-, telegraf-, domän- och fångvårdsstyrelserna m. fl. lekmän såsom fullmäktige.²⁵ Det kan också erinras om de tidigare nämnda socialdemokratiska förslagen att skapa lämpliga, mindre byråkratiska former för den förvaltning, som skulle omhänderha statliga affärs- och industriföretag. Kommittéväsandets stora värde har också framhållits. Genom att lekmännen i kommittéer på ett förberedande stadium erhöles möjlighet att påverka de olika frågorna kunde folkliga synpunkter och intressen komma till sin rätt vid sidan av de mera byråkratiska.²⁶

²³ Krav på sådant samarbete upptogs i frisinna landsföreningens valprogram 1908. Jfr även Betänkande ang. — — — telegrafstyrelsen 1907, s. 1 ff. Betänkande ang. — — — järnvägsstyrelsen 1907, s. 43 ff., Departementalkommitterades bet. I, 1912, s. 306 ff.

²⁴ Sådana synpunkter framfördes exempelvis av Sjöblom i debatten 1918 angående inrättande av ett lantbruksråd vid lantbruksstyrelsens sida, A.K. 66: 46. Jfr motion i A.K. 1913 nr. 346 av Sommelius ang. folkskoleöverstyrelsens utvidgning till en skolöverstyrelse. Wärner Rydén i A.K. 1917 6: 40 och Adelswärd i A.K. 1917 7: 7. Se vidare Sörndal, Formerna för fattande av beslut i de centrala ämbetsverken (Statsv. t. 1943, s. 307 ff.).

²⁵ Se härom Sörndal, a. a., s. 307 ff.

²⁶ Se härom bl. a. debatten ang. vissa regeringsärendens beredning i A.K. 1923 18: 30 ff.

Lekmannainflytandet i förvaltningen har emellertid också utsatts för kritik. Man har bl. a. varnat för överskattning och framhållit, att institutionen hade mycket ringa värde som hämsko på byråkratien.²⁷ Under debatten i A.K. 1937 angående fullmäktige i socialstyrelsen yttrade chefen för socialdepartementet, statsrådet Möller, vilken från början kraftigt reagerat mot attackerna mot fullmäktigeinstitutionen som sådan, att denna, som varit avsedd att bli demokratiens förankring i ämbetsverken, i stället tenderat att bli byråkratiens förankring i demokratien.²⁸

De flesta angreppen mot byråkratien ha mer eller mindre riktat sig emot arbetsmetoderna inom ämbetsverken. Dessa utsattes under 1800-talet för ständig kritik, vilken trots åtskilliga reformer fortsatte och alltjämt fortsätter. Det gjordes ofta jämförelser mellan statsförvaltningen och de privata företagen, och därvid framstod den förra som mindre praktiskt organiserad.²⁹ Man har krävt förenklingar. Detta krav framfördes emellertid icke endast för att åvågabringa en mindre byråkratisk förvaltning utan ofta, och främst under depressionstider, för att få till stånd nedskärningar och nedbringa kostnaderna. Under åren 1895—1900 väcktes i A.K. vid varje riksdag motioner om utökning av ämbets- och tjänstemännens dagliga arbetstid på tjänsterummet, vilken i regel utgjorde 4—5 tim. Frågan föll emellertid på F.K:s motstånd och först år 1900 fattade riksdagen beslut om skrivelse till K. Maj:t med begäran om utredning. Efter förberedande undersökningar tillsatte K. Maj:t 1902 en kommitté, den s. k. 1902 års löneregleringskommitté, vilken erhöi i uppdrag att i samband med framläggande av löneregleringsförslag undersöka huruvida indragningar kunde äga rum genom förenklingar i förvaltningen.³⁰ Denna kommitté har haft en utomordentligt stor betydelse för våra centrala ämbetsverk, icke minst genom dess många förslag till ändringar i arbetssättet, vilka nästan utan undantag så småningom genomfördes. Säkerligen har den också härigenom kommit kritiken mot ämbetsverken för byråkrati, vilken vid riksdagarna under århundradets första decennium var mycket vanlig och ofta hård, att så småningom dämpas.

²⁷ A.K. 1926 13: 60, 19: 106; K.P. 1927 nr. 45; motion II: 278, S.U:s utl. nr. 28, F.K. 13: 80, A.K. 13: 48, R. skr. nr. 66; K.P. 1927 I: II, p. 19, motion I: 134, II: 144. S.U:s utl. nr. 2. F.K. 21: 4, A.K. 22: 46; 1932 A.K. 37: 73; K.P. 1937 nr. 266. S.U:s utl. nr. 171, A.K. 37: 5.

²⁸ A.K. 37: 7.

²⁹ Se exempelvis ang. telegrafverket S.O.U. 1925: 39, s. 101.

³⁰ Se härom Sörndal, a. a., s. 302.

Ett stort antal andra kommittéer, som sysslat med förvaltningens organisation o. d., ha givetvis också föreslagit förbättringar i arbets sättet.³¹ De ha dock icke som 1902 års löneregeringskommitté upptagit problemet till allmän och principiell behandling utan i regel inskränkt sig till detaljförslag rörande den myndighet som kommitténs arbete gällde och komma därför här ej att bli föremål för närmare granskning. Undantag utgöra bl. a. Departementalkommitterades betänkande 1912 och Betänkande ang. statsdepartementens verksamhetsområden och arbetsformer 1917. Deras förslag rörande förhållandet mellan departement och centrala verk innebära visserligen förenklingar, men de ha framställts icke för att komma till rätta med byråkratismens problem utan för att få till stånd en ändamålsenligare organisation av vår centrala förvaltning. Därjämte ha förslagen icke blivit föremål för riksdagens granskning.

Till grund för riksdagens skrivelse 1900 låg ju önskemålet om utsträckning av den dagliga tjänstgöringstiden. Kommittén föreslog, att denna för samtliga ordinarie tjänstemän och betjante skulle bli sex timmar. Därjämte ansåg den, att skärpta bestämmelser om bisysslor av beskaffenhet att hindra statstjänstens behöriga fullgörande voro nödvändiga. Även arbetsmetoderna hade ofta utsatts för hård kritik och kommittén instämde i de allmänna klagomålen över formalismen, omständligheten och mångskriveriet i de centrala verken. Här fanns enligt kommittén ett rikt fält för reformer. De gamla formerna blevo allt hinderligare för arbetet i en tid, där den väldiga ökningen av uppgifterna krävde hastigare takt. Förandet av diariier och journaler var alltför invecklat och kunde liksom protokollföringen och konceptföringen förenklas. Ärendena kunde i många fall expedieras genom påteckning av myndighetens beslut på akten, och en utsträckt användning av blanketter förordades. Avfattandet i utslag och utlåtande av rubriker och reciter med redogörelser för vad i ärendet förekommit, borde inskränkas. Förberedande åtgärder skulle föredraganden ha rättighet och skyldighet att vidtaga utan föredragning. En betydande förenkling skulle också kunna åstadkommas genom inskränkning i den skriftliga formen för meddelanden mellan ett verks olika avdelningar och mellan olika verk.³²

³¹ Se exempelvis Bet. ang. förändrad organisation af järnvägsstyrelsen, 1907, s. 176 ff., Bet. ang. förändrad organisation af telegrafstyrelsen I, 1907, s. 6 ff., Statsbaneekonomikommisionens bet. I, 1921, s. 6.

³² 1902 års löneregeringskommittés bet. I. Allmänna förutsättningar och grunder för en reglering av löneförhållandena m. m. inom de centrala ämbetsverken 1903. Bih. 1907, II: 2, 3. J. Widén, Reformen i arbetssättet inom de centrala ämbetsverken (Statsv. tidskr. 1906, s. 288 ff.).

En ledamot av kommittén, landshövding Widén, framhöll, att fördelarna av de föreslagna förenklingarna icke så mycket bestode i att antalet tjänstemän kunde inskränkas utan i en snabbare behandling av ärendena. Därjämte skulle man emellertid också kunna få bort en del av det byråkratiska formväsen, över vilket man med rätta klagat så mycket.³³

Vid dechargedebatten 1907 angående underlåtenhet att iakttaga bestämmelserna i R.F. § 10 framhöll Fridtjuf Berg, att om K.U. fick som det önskade, bleve vår statsförvaltning i än högre grad en roterande papperskvarn med remisser och utlåtanden i oändlighet. Vårt offentliga liv skulle komma att drunkna i det mest orimliga mandarinväsen.³⁴ Remissystemet har även senare blivit föremål för stark kritik.³⁵

Särskilt S.J., och då närmast järnvägsstyrelsen, utsattes t. o. m. början av 1920-talet för många och ofta skarpa anmärkningar, bl. a. på grund av dess alltför byråkratiska arbetsätt. Den 1907 företagna omorganisationen av järnvägsstyrelsen avsåg att bl. a. förenkla arbetsmetoderna, borttaga gammal slentrian och inskränka mångskriveriet, men av de många angreppen vid senare riksdagar att döma hade man härutinnan icke lyckats skapa förtroende för denna förvaltningsgren.³⁶

I slutet av förra världskriget utsattes kristidsförvaltningen för våldsam ovilja bland allmänheten, och denna kom, ehuru som en svag efterklang, till uttryck även i riksdagen.

De många förändringar i ämbetsverkens arbetsmetoder, som företogs, till stor del i anledning av 1902 års löneregleringskommittés och andra samtida kommittéers förslag, tystade icke kritiken, även om denna under de två sista decennierna varit mindre hård än tidigare. Under denna tid har inom industrin och affärslivet pågått en väldig rationalisering av arbetsmetoderna. Statsförvaltningen har följt med i denna utveckling, men enligt åtskilligas mening icke till-

³³ J. Widén, a. a., s. 300 f., A.K. 1907 47:16, 1908 52:6.

³⁴ A.K. 46:24. Vid följande riksdag framhöll Johansson i Jönköping i remissdebatten ämbetsmännens benägenhet för formalism och byråkrati och påyrkade förenkling i arbetsmetoderna. A.K. 4:32; Wärner Rydén opponerade sig vid åtskilliga tillfällen mot den byråkratism, som bestod i »skrivardöme och pappersregemente». Se bl. a. A.K. 1912 7:28 f.

³⁵ Se exempelvis A.K. 1923 18:30 ff.

³⁶ A.K. 1907 45:19 ff., 66:11 ff. Remissdebatten 1910 A.K. 3:27, 3:65. A.K. 1910 48:2 ff., 1912 54:4, 1914 B 59:78, 1915 65:5 och 1919 64:15. F.K. 1919 51:17. Remissdebatterna i A.K. 1919 7:45, 1920 6:29 och 1921 4:19. Statsbaneekonomikommisionens bet. I, 1921, s. 6. Socialiseringsnämndens bet. ang. Statens järnvägar som allmänt affärsverk 1924.

räckligt och i olika utsträckning inom olika områden. Genomförandet av förenklingar stötte bl. a. på den svårigheten, att sådana sällan läto sig framtingas, utan till stor del berodde på varje ämbetsverks chef och högre tjänstemän och deras intresse av och sinne för praktiska reformer.

Vid 1921 års riksdag kom kritiken mot arbetssättet till uttryck vid debatterna angående löneroglering för fångvårdsstyrelsen och fångvårdsstaten samt för befattningshavare vid departementen och de centrala verken.³⁷ I den sistnämnda framhölls bl. a. den stora betydelse som det föreslagna enhetliga lönesystemet skulle komma att få även i detta avseende. Den dittills rådande mångfalden av olika löneformer, lönesatser och lönevillkor föranledde stora kostnader, invecklat arbete och skrivelser genom sin svåröverskådlighet.

I remissdebatten 1926 framhöll Eliel Löfgren, att då han 1917 blev chef för justitiedepartementet, tycktes detta vara okunnigt om den moderna teknik, som välskötta affärsföretag använde. Sedan den tiden hade man moderniserat åtskilligt, men trots detta ansåg han ytterligare förenklingar i ämbetsverkens arbetsmetoder nödvändiga.³⁸

Regeringen har efter allt att döma även under de senaste decennierna mer eller mindre haft sin uppmärksamhet riktad på bristerna i förvaltningsmyndigheternas sätt att arbeta. De många nämnder, sakkunniga och revisioner, som tillsatts efter förra världskriget, erhöilo i uppgift att undersöka, huruvida utom besparingar även förenklingar i arbetssättet borde ske och nya maskinella eller andra arbetsbesparande anordningar komma till användning.³⁹ Under 1930-talet uppmärksammades bristerna också av statsrevisorerna, vilka på goda grunder betraktas som väktare gentemot byråkratiskt självsvald.⁴⁰ I sina berättelser 1932, 1933, 1935 och 1936 framförde de åtskilliga förslag till enklare, enhetligare och utgiftsbesparande arbetsmetoder. De tidigare påtalade mera i ögonenfallande bristerna hade i stor utsträckning botats, och nu gällde anmärkningarna bl. a. utanordningen av medel, vilken ansågs omständlig och alltför olika inom olika verk, bokföring av vissa utgifter, uppbörd, redovisning och kontroll av inkomster, där det brast i enhetlighet, samt blankettväsendet, inköp av skrivmateriel o. d. Riksdagen fattade i anledning

³⁷ A.K. 13: 2, 13: 52 ff., 45: 7.

³⁸ A.K. 3: 52.

³⁹ K.P. 1929, 1931, 1933, 1941, 1942 och 1943 nr. 1. Utgifterna. För flera huvudtitlar gemensamma frågor.

⁴⁰ G. Hesslén, Riksdagens revisorer (Sveriges riksdag XVI, s. 414 f.).

av revisorernas berättelse varje år beslut om framställning till K. Maj:t om åtgärder mot de påtalade bristerna. K. Maj:t hade visserligen tillsatt ett antal besparingsutredningar och -sakkunniga men deras arbete hade inriktats mera på att pröva behovet av de olika tjänsterna i förvaltningen än dennas arbets sätt. I sin berättelse 1935 framhöll statsrevisoren, att alltför mycket brast och föreslog, att en allmän undersökning av dessa spörsmål borde verkställas, vilket också 1936 blev riksdagens beslut.⁴¹

Då K. Maj:t dröjde med att uppfylla riksdagens önskemål, upprepades dessa 1937 i enlighet med förnyad framställning av statsrevisorn.⁴² Vid samma riksdag väcktes också en intressant motion berörande samma frågor av den mångårige statsrevisorn, socialdemokraten Ernst Hage (II: 319). Han framhöll, att statsförvaltningen visserligen följt med i de senaste årtiondenas rationalisering men icke i tillräcklig utsträckning i alla verk och att stora delar av allmänheten ansåg, att det existerade opraktiska och byråkratiska arbetsmetoder, som ledde till omgång och tidsförlust. Hage formulerade i 27 punkter sina anmärkningar jämte de åtgärder han ansåg böra vidtagas och föreslog skrivelse till K. Maj:t om övervägande, huruvida en undersökning av förvaltningens arbetsmetoder borde igångsättas. S.U., som samtidigt behandlade statsrevisornas nämnda hemställan och Hages motion, ansåg att en rationalisering och förenkling i fråga om ärendenas handläggning kunde ske utan att arbetets resultat därför behövde bli sämre. Affärslivet borde inom vissa områden tagas till förebild för att i stället för de nuvarande i vissa avseenden stela, omständliga arbetsmetoderna erhålla snabbare, enklare och billigare sådana. Båda kamrarna biföllo S.U:s bet., vilket i enlighet med motionen föreslog skrivelse till K. Maj:t. Endast i A.K. blev det en kortare debatt. Hamrin instämde i motionen och framhöll, att den som kom från industrien eller affärslivet direkt in i statsförvaltningen blev förvånad över de förhållanden, som rådde i de avseenden, statsrevisorn och Hage påtalat.⁴³

I den förut nämnda interpellationen 1944 av Fredrik Ström framhöll även denne, att den alltför omständliga och byråkratiska förvaltningsapparaten medförde arbetsomgång, förseningar, minskad effektivitet och ökade kostnader. Huvudvikten lades på det formella, och det mänskliga, det personliga satt trångt. Medborgarnas rörelse-

⁴¹ 1935 års revisionsberättelse I, s. 114 ff. Bih. 1936 II: 1. R. skr. nr. 339.

⁴² 1936 års revisionsberättelse I, s. 139 ff. Bih. 1937 II: 1. S.U:s utl. nr. 144, s. 22, F.K. 37: 73, A.K. 34: 73.

⁴³ S.U:s utl. nr. 144, A.K. 34: 73.

frihet begränsades av allehanda detaljerade föreskrifter. De besvärades av en växande papperskvarn, och deras tid och krafter togos i anspråk av cirkulär, formulär, blanketter, kort, inrutningar, rapporter m. m.

I sitt svar på interpellationen framhöll statsrådet Möller, att långsamheten nästan alltid berodde på att antalet tjänstemän var för litet. Han medgav emellertid, att det i tekniskt-organisatoriskt avseende sannolikt fanns vissa brister, som kunde botas. Allmänhetens ofta framförda önskemål, att ämbetsverken skulle behandla ärendena så snabbt och föga schablonmässigt som möjligt, ansåg statsrådet fullt riktigt. Interpellanten hade i begreppet byråkratism inlagt även »det oavlåtliga utväxandet av den byråkratiska apparaten». Häremot och mot det ofta förekommande slagordsmässiga kravet på nedskärning och förenkling av denna vände sig statsrådet Möller och framhöll, att när staten vidgat sin verksamhet, måste den också se till, att den erhöll tjänstemän för att handha denna. I annat fall kunde icke ärendena behandlas snabbt och föga schablonmässigt. Statsrådet Möller pekade vidare på den noggranna kontrollen över medelsförvaltningen, vilken alltid kännetecknat den statliga förvaltningen, som en av orsakerna till dennas stora omfattning. I de centrala myndigheterna prövades ärendena i stor utsträckning ur formella och budgetära synpunkter, och detta gäve arbetet ett drag av tungroddhet, som enskild verksamhet undveke genom att taga större risker och delegera större befogenheter åt verkställande organ.

Interpellanten ansåg emellertid icke, att den nödvändiga kontrollen hindrade reformer. Förenklingar vore nödvändiga och mindre plats borde lämnas för papperskvarnen men större för praktisk blick, gott omdöme, personlig erfarenhet samt rätt att taga ansvar och risker. Statstjänstemännen borde ej bindas av alltför omständliga och detaljerade föreskrifter men väl känna över sig J.O:s, M.O:s, statsrevisorerernas, chefernas och pressens kontroll.

Med byråkratism har man också förstått ämbetsverkens ofta invecklade skrivstil, vilken i början av här behandlade tidsperiod blev föremål för skarp kritik. Denna blev dock senare mindre vanlig, vartill ett Kungl. cirk. den 22 mars 1907 till ämbetsverken angående tillämpning av enkelt och klart skrivsätt torde ha bidragit. Kritik i pressen har emellertid allt som oftast förekommit och även i riksdagen så sent som 1944.⁴⁴

⁴⁴ Fredrik Ström F.K. 1944 27: 25.

De tungrodda former för fattandet av beslut, som tillämpats i vissa ämbetsverk, ha också innefattats under byråkratism. Under hela 1800-talet voro nämnda former föremål för stark kritik, vilken företrädesvis riktade sig mot kollegialsystemet. Detta hade emellertid 1905 inskränkts betydligt med undantag för kammarkollegiet. År 1909 skedde även här en övergång till enklare arbetsformer vid vissa ärendens behandling och striden om kollegialsystemet var därmed praktiskt taget slut. Även i övrigt förenklades i de centrala ämbetsverken formerna för fattande av beslut.⁴⁵

Myndigheterna ha ofta utsatts för kritik för byråkrati i den meningen, att de använde sin stora makt på ett olämpligt sätt. Man reagerade mot vissa yttringar av ämbetsmannavälde. Bakom denna kritik låg ofta missnöje över centralisationen och inskränkningarna i den kommunala självstyrelsen.

I regel var det emellertid de lokala myndigheterna, som utsattes för dessa anklagelser för byråkrati. Så framfördes vid debatterna 1921, 1922 och 1924 rörande revision av gällande författningar för folkskoleväsendet från de borgerliga partiernas lantbrukarerepresentanter ett starkt och fränt missnöje med folkskoleinspektörernas stora befogenheter och det bruk de gjorde av dessa.⁴⁶ Missnöjet kom till uttryck icke endast vid flera riksdagar utan också i pressen och på protestmöten i åtskilliga landskommuner. Det framhölls i kamrarnas debatter, att folkskoleinspektörerna saknade sinne för ekonomi och i sin maktfullkomlighet sällan togo hänsyn till de praktiska och faktiska förhållandena i kommunerna. Den senaste skolreformen ansågs icke ha uppdragits efter demokratiska utan efter byråkratiska linjer och icke ha avpassats efter landets och folkets skiftande förhållanden och omständigheter.⁴⁷

Vid 1928 års riksdag yppades också missnöje med länsstyrelserna.⁴⁸ Även i detta fall var det de borgerliga lantbrukarerepresentanterna, som på grundval av sina erfarenheter som kommunalmän

⁴⁵ Sörndal, Formerna för fattande av beslut i de centrala ämbetsverken (Statsv. tidskr. 1943, s. 279 ff., 302 ff.).

⁴⁶ Motioner i A.K. 1921 nr. 142, 225, T.U. nr. 1, utl. nr. 8, A.K. 35: 115, motion i F.K. nr. 35, F.K. 39: 30, T.U. nr. 1, utl. nr. 21, motion i F.K. 1922 nr. 99, T.U. nr. 1, utl. nr. 15, F.K. 31: 4 ff. Utskottets yrkande om avslag på begäran om utredning bifölls med 68 röster mot 67. Motion i A.K. nr. 170, T.U. nr. 1, utl. nr. 7, A.K. 35: 26 ff. Här var majoriteten däremot stor emot utredning.

⁴⁷ Motionerna avstyrktes av de T.U:en och kamrarna följde dessa.

⁴⁸ Även vid 1943 års riksdag uttalades av J. I. A. Dickson missnöje med dessa myndigheters ingripanden mot kommunerna, A.K. 3: 7.

reagerade emot de nämnda myndigheternas utövning av sina befogenheter enligt polislagen 1925 § 14 att bestämma fjärdingsmännens löneförmåner.⁴⁹ Kritiken mot länsstyrelserna var dock mycket hovsam. Trots sin ställning som handhavare av statsuppsikten över kommunerna riktades anklagelserna för byråkrati sällan mot dem utan mot de under dem lydande befattningshavarna, vilka ju också kommo i mera omedelbar kontakt med kommunerna.⁵⁰

Även mot taxeringsmyndigheterna ha riktats anmärkningar, som gått ut på att de i alltför hög grad byråkratiserats. Vid bl. a. 1935 års riksdag påtalades från högerhåll under debatten om ändring av taxeringsförordningen skattemyndigheternas ständigt ökade befogenheter och användningen av dessa samt medborgarnas minskade inflytande.⁵¹ Gentemot kritiken framhöll folkpartisten Carlesson, att byråkratiseringen var oundviklig och att man t. o. m. måste motse en ytterligare sådan, i det att allt mera av taxeringsarbetet måste läggas på personer, som ständigt eller till stor del sysslade med detta.

Även centrala myndigheter, bl. a. byggnadsstyrelsen, medicinalstyrelsen och civila byggnadsutredningen, ha utsatts för kritik på grund av detta slag av byråkratism.⁵² Att de statliga krisorganen skulle under de båda världskrigen träffas av samma anklagelser är ju ganska naturligt.⁵³ Dessa ha dock under senaste kriget varit betydligt mildare än under det förra. Kontrollstyrelsen har också vid åtskilliga tillfällen utsatts för stark kritik i samband med missnöjet över tillämpningen av bestämmelserna rörande utminuterung och utskänkning av spritdrycker. Vid 1921 års riksdag väcktes en motion (II: 145) av Hj. A. Gustafsson i Stockholm med hemställan om skrivelse till K. Maj:t om utfärdande av föreskrifter, att varje förordning, som utfärdades av kontrollstyrelsen, skulle underställas K. Maj:ts prövning. Motionen bifölls icke, men missnöjet kom till

⁴⁹ Motioner i F.K. nr. 69, A.K. 39, 40, 120. F.L.U:s utl. nr. 11. F.K. 12: 14, A.K. 12: 26 ff. Riksdagen beslöt 1928 en skrivelse till K. Maj:t (nr. 37) med anhållan om ändring i § 14 polislagen, och följande år framlades en K.P. (nr. 75) med förslag härom. Denna tillstyrktes av F.L.U., varvid dock sex socialdemokrater reserverade sig för avslag under framhållande av bl. a., att man icke borde äventyra de ekonomiska förbättringar för fjärdingsmän och andra polismän, som man velat vinna genom lagens ursprungliga bestämmelse. Båda kamrarna biföllo utsk:s utl. Jfr motioner 1929 i F.K. nr. 257, i A.K. nr. 389, 394, 395, F.L.U:s utl. nr. 28, F.K. 27: 5 ff., A.K. 34: 24 ff.

⁵⁰ A.K. 1932 21: 39 ff.

⁵¹ Lithander och Ivar Andersson, A.K. 31: 49, 53

⁵² Se exempelvis A.K. 1928 33: 43 ff., 1932 21: 39 ff., F.K. 1944 27: 24.

⁵³ A.K. 1918 7: 35 ff.; motioner i A.K. 1919 nr. 3, 94, 246, T.U. nr. 5 utl. nr. 11, J.U:s utl. nr. 79, A.K. 46: 73, 47: 73, F.K. 36: 66; 1941 A.K. 11: 26.

uttryck vid debatten i kammaren, och det fälldes hårda ord om den svenska alkoholbyråkratien.⁵⁴

Det har ofta framhållits, att vårt land äger en mycket plikttrogen och skicklig tjänstemannakår.⁵⁵ Man kunde emellertid befara, att klagomålen över byråkratismen skulle föranleda missnöje icke endast med myndigheterna utan även med de i dem verkande tjänstemännen, och så har också ibland blivit fallet. Det har icke kunnat undgås, att de, som arbetade inom den byråkratiska apparat man vände sig emot, i sista hand träffades av kritiken. Byråkratismen har varit och är icke blott ett organisations- utan även ett tjänstemannaproblem, vilket särskilt visat sig, då man önskat ändrad utbildning, demokratisering eller ett lekmanneelement i förvaltningen. Klagomål över byråkrati i den meningen, att tjänstemännen iakttagit ett klandervärt uppträdande mot allmänheten ha emellertid sällan förekommit i riksdagen men ofta utanför densamma.⁵⁶

Det har förut framhållits, att statsrevisorerna spelat rollen av väktare mot byråkratismen i den mån den visade sig i förvaltningens arbetsätt. J.O, M.O. och icke minst tidningspressen ha spelat en liknande roll i fråga om olämpligt och maktfullkomligt uppträdande av myndigheterna mot allmänheten.

Svårigheterna att komma till rätta med byråkratismen betonades vid åtskilliga tillfällen i riksdagen i samband med den framförda kritiken. I regel rekommenderade kritikerna som botemedel vissa praktiska åtgärder, och vid omorganisationer i förvaltningen hade riksdagen ofta sin uppmärksamhet riktad härpå. Man ansåg emellertid, att bästa och enklaste vägen var, att varje ämbetsverk självt i den mån detta var möjligt vidtog nödiga åtgärder. Ansvar för detta åvilade närmast cheferna, och det betonades vid flera tillfällen från representanter för olika partier i samband med löneregleringar, att man önskade som chefer erhålla män ur det praktiska livet, vilka kunde genomföra förenklingar och få till stånd en smidig, praktisk och effektiv organisation.⁵⁷

⁵⁴ A.K. 51: 8.

⁵⁵ Detta framhölls mycket starkt av Fredrik Ström i hans ofta berörda interpellation 1944.

⁵⁶ De anmärkningar man i riksdagen riktat mot officerarna och deras påstådda förseelser ha endast vid något enstaka tillfälle rört sig om byråkratism. Så exempelvis remissdebatterna 1943 och 1944 (Lundstedt, A.K. 2: 83 resp. Senander 2: 109).

⁵⁷ A.K. 1910 30: 13 ff., F.K. 1913 19: 28 ff., F.K. 1928 30: 9 ff., A.K. 33: 40 ff., A.K. 1929 22: 116 ff.

Men sällan vädjade man till regeringen och begärde dennas direkta ingripande inom hela förvaltningen.⁵⁸ Detta var naturligt, så länge regeringen bestod av företrädesvis ämbetsmän, men är mera förvånande efter parlamentarismens genombrott, då nya grupper av befolkningen erhöilo inflytande på förvaltningen genom regeringen. Departementschefernas möjligheter att ingripa utanför departementen voro ju emellertid tämligen små på grund av övriga förvaltningsorgans fristående ställning, och de kunde därför icke göras direkt ansvariga för de senares byråkratism. Detta framhölls också av Värner Rydén vid debatten i riksdagen om inrättande av en byrå eller kommission för utredning och förslag i lönereglerings- och omorganisationsfrågor 1910, och han ansåg nödvändigt, att det fanns någon, som riksdagen kunde ställa till ansvar. De självständiga ämbetsverken voro ett hinder härför, och först när dessa inordnats under direkt ansvariga ministrars ledning, kunde man enligt hans uppfattning få bukt med byråkratismen.⁵⁹

I regeringsförslagen till reformer i förvaltningen har ibland framhållits, att de syftade till förenkling men sällan, att de syftade till att motverka byråkratismen.⁶⁰ Ett av undantagen utgör K.P. 1913 (nr 204) om utvidgning av läroverksöverstyrelsen till en skolöverstyrelse.⁶¹ Där påpekades, att den starkaste garantin mot byråkratism i det nya ämbetsverket låge hos de krafter, som skulle ombesörja verksamheten där. Arbetets anda och riktning berodde i första hand på ett lämpligt personval. En annan garanti ansågs ligga i möjligheten för överstyrelsen av en personlig förbindelse med det levande livet, främst skollivet, och i en lämplig fördelning av ärendena mellan överstyrelsen och de lokala skolmyndigheterna. Sättet för ärendenas handläggning ansågs spela stor roll, och ett lekmanneelement i form av ett råd vid överstyrelsens sida sades ävenledes vara lämpligt, ehuru ej förslag härom framlades.

De borgerliga partierna ha, som tidigare nämnts, i program och valprogram krävt åtgärder mot byråkratismen. Detta uttryck före-

⁵⁸ Vid 1908 års riksdag (A.K. 46: 24) vädjade Johansson i Jönköping till statsråden att ingripa inom sina resp. förvaltningsområden, emedan i annat fall den i riksdagen framförda kritiken mot byråkratismen icke ledde till resultat. Ang. statsrevisorernas och Hages framställningar om en allmän undersökning se s. 14 f. Fredrik Ström vädjade också i sin interpellation 1944 till regeringen att ingripa.

⁵⁹ A.K. 13: 63 ff.

⁶⁰ Detta gäller i regel även de kommittébetänkanden, som tillkommit efter förra världskriget. Enstaka undantag finnas, exempelvis Statsbaneekonomikommissionens bet. I, 1921, s. 6.

⁶¹ Se dock även K.P. 1932, nr. 187 ang. ecklesiastik boställsordning, s. 181 f.; K.P. 1941 nr. 94 ang. bl. a. skogsvårdsstyrelserna, s. 40 f.

kom dock sällan utom i jordbrukarnas riksförbunds och bondeförbundets, under det att man i övrigt såsom synonymt uttryck använde förenkling av förvaltningen bl. a. genom införande av praktiska arbetsmetoder och enklare former för ärendenas handläggning. Då däremot det socialdemokratiska partiprogrammet 1917 för första gången berörde förvaltningen, var detta icke för att fästa uppmärksamheten på ett behov av förenkling, något som ej heller senare skett i något socialdemokratiskt valprogram,⁶² utan för att framföra ett mera politiskt krav, demokratisering. Utanför riksdagen har på socialdemokratiskt håll antytts, att en sådan skulle kunna motverka byråkratiseringen. Denna uppfattning framskyntade i det anförande, varmed Rickard Sandler motiverade programkommitténs förslag rörande punkten om förvaltningen vid 1920 års partikongress. Vid partikongressen 1936 betvivlade emellertid Henning Leo, att en mera demokratisk rekrytering av förvaltningen skulle göra denna mindre byråkratisk.⁶³

I riksdagen ha emellertid medlemmar av samtliga partier i motioner eller debattinlägg icke endast påyrkat förvaltningens förenkling utan även i andra avseenden riktat angrepp mot byråkratismen. Bekämpande av denna här varit och är alltså en angelägenhet, som intresserar samtliga partier, även om de skarpaste angreppen kommit från de borgerliga landsbygdsrepresentanterna samt i vissa avseenden från vänstersocialister och kommunister. Det gamla mistroendet mot statens myndigheter och tjänstemän finns alltså kvar bland åtskilliga lantbrukarrepresentanter.⁶⁴ Även åtskilliga socialdemokrater ha under senare år visat stark oro särskilt inför den tilltagande centraliseringen och hotet mot kommunernas självstyrelse såsom ledande till ökad byråkratism. De stora meningsskiljaktigheterna ha framträtt i uppfattningen om statlig contra enskild verksamhet. Härvidlag har högern varit det mest konsekventa partiet och ofta framhållit, att den senare är överlägsen den förra, bl. a. därför att denna har en inneboende tendens att bli alltför byråkratisk.

Klagomålen över byråkratismen framfördes företrädesvis i A.K. Även i medkammaren var emellertid intresset för förenklingar i

⁶² Jfr dock partiprogrammet 1944 p. V, vilken förklarades rikta sig även mot byråkrati och formalism. Protokoll från Sveriges socialdemokratiska arbetarpartis kongress 1944, s. 151.

⁶³ Protokoll från Sveriges socialdemokratiska arbetarpartis kongress 1920, s. 48, 1936, s. 221 f.

⁶⁴ Så yttrade bondeförbundets dåvarande ledare Olsson i Kullenbergstorp i A.K. 1929 (4: 27), att jordbrukarna icke hyste något större förtroende för medicinalstyrelsens åtgärder.

statsförvaltningen stort, men här frammanades mera sällan byråkratismen med alla dess olägenheter. Detta sammanhängde utan tvivel beträffande tiden före demokratiseringen 1921 med det starka ämbetsmannainslaget i F.K.⁶⁵ A.K. har mera troget återspeglat den folkliga opinionen ute i landet med dess ständigt återkommande kritik av byråkratismen.

Den svenska riksdagen har alltid visat stort intresse för förvaltningen och ägnat mycken tid åt dess problem beträffande såväl själva organisationen som befattningshavarna. När det däremot gällt att bota byråkratismens ofta påtalade brister, har intresset knappast varit lika stort. Mera anmärkningsvärt är emellertid att regeringarna, trots att de bestått av övervägande icke-ämbetsmän, visat föga lust att taga itu härmed. Måhända ligger orsaken i svårigheterna att komma till rätta med byråkratismen under en period av stark expansion av statsförvaltningens verksamhet.

⁶⁵ Jfr Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning, 1936, s. 110 ff.

MONARKIEN I VÅR TID

NÅGRA FAKTA OCH REFLEXIONER

Av Docent EDVARD THERMÆNIUS, Stockholm

I.

Det berättas att den frispråkige Carl XV, när representationsreformen i Sverige 1865 blivit genomförd, skulle ha yttrat till en vän: »Nog går det i min tid, men Oscars pojkar får ett helvete.» Detta var den i grund och botten mycket konservative konungens reaktion mot det moderna demokratiska samhällssystemets och styrelsesättets genombrott i Sverige, vilket han i själva verket till in i det sista motsatt sig i tydligt ådagalagd fruktan för att följden skulle bli en försvagad konungamakt.

Kungens oro var ingalunda ogrundad, och förutsägelsen på det hela taget naturligt nog. I själva verket förhåller det sig som bekant så, att monarkien under liberalismens stora era på 1800-talets mitt och slut och vårt århundrades begynnelse befann sig i nedgång, med republiken som det naturliga slutresultatet i ett ej alltför avlägset perspektiv. Även i det som vi gärna anse mycket monarkistiska England var denna tendens tidvis ganska tydlig, till dess att det engelska världsväldets begynnande omvandling till ett förbunds-»imperium» med dess mer eller mindre medvetna, men faktiskt starkt ökade krav på kungadömet bibehållande som central symbol, vidare drottning Victorias långa, lyckosamma regering samt slutligen det notoriskt missaktade kungahusets av henne återupprättade anseende återgävo monarkien dess auktoritet och glans i världens då ledande stat. Men eljest kunde man knappast taga miste på utvecklingen.

En stor, stark och till synes utomordentligt livskraftig monarki nybildades väl, nämligen det tyska kejsardömet med det preussiska kungaväldet som kärna. Men fråga är om inte monarkien som sådan härvid förlorade väl så mycket som den vann, då en förutsättning för det tyska rikets tillkomst var att tre kungariket och nära tjugotalet monarkier av lägre rang i praktiken degraderades för att blott

vegetera vidare. Detsamma kan måhända, mutatis mutandis, sägas om utvecklingen i Italien under årtiondet 1861—1870.

Frankrike, ånyo republik från 1870, visade allttjämt, att det republikanska styrelsesättet ingalunda förhindrade en högst aktningvärd maktpolitisk, ekonomisk och kulturell expansion. Man kan möjligen invända mot detta resonemang, att monarkiernas antal likväl ökades under 1800-talet. Må så vara. Av dem som då tillkommo höra emellertid Holland (1815) och Belgien (1831) till ett något äldre skede än det, som utgör utgångspunkten för dessa betraktelser. Och när sedan åtskilliga nyblivna stater, samtliga grundade på det då till synes ohjälpligt sönderfallande Turkiets ruiner, antogo den monarkiska statsformen, var detta — ännu — en lika självfallen sak, som att de efter det första världskriget nygrundade självständiga statsbildningarna: Österrike-Ungerns och Rysslands »rest-stater» blevo republiker. Men någon ökad styrka för den europeiska monarkien som sådan medförde dessa tillskott ingalunda.

Att antalet monarkier, bortsett från fallen Tyska riket och Italien, sålunda ökade, hindrade med andra ord ej att monarkien befann sig i utförsbacken. I det ena landet efter det andra fingo kungarna mer eller mindre motvilligt finna sig i, att det parlamentariska styrelsesättet slog igenom eller skärptes. Detta påpekande kan ur vår tids synpunkt förefalla mindre viktigt, helt irrelevant eller t. o. m. alldeles felaktigt. Men på den tiden var uppfattningen förvisso en annan; som ett hälsotecken för kungadömet uppfattades det i varje fall ej. Så småningom visade det sig emellertid, att den demokratiska utvecklingen — helt schematiskt sagt — resulterade i parlamentarisk monarki i stället för republik. Parlamentarismen blev — sit *venia verbo* — monarkiens räddningsplanka. Republiken kom ur modet; den stod kvar som en punkt på de radikala partiernas oskrivna eller skrivna program, men den hade tills vidare icke verklig aktualitet. Betecknande för utvecklingen är att det mycket demokratiska Norge år 1905, trots viss opposition, som självständig stat valde monarkiens form, och att det i varje fall ej mindre demokratiska Finland 13 år senare, då det på hösten 1918 behövde en statschef, gjorde sammalunda och utsåg en tysk prins till konung.

Det mest talande tecknet är dock, att det stolta tyska kejsardömet i början av oktober 1918, en månad före sammanbrottet, accepterade parlamentarismen. Då hade emellertid redan den stora kraschen börjat; den största efter franska revolutionen. Tsarväldet

i Ryssland hade störtats i mars 1917; där, liksom i Frankrike 126 år tidigare, slutade regimen med den avsatte monarkens »likvide-ring». I november 1918 kom turen till Tyskland och Österrike. Deras kejsare- och kungahus föllo, och alla småkonungars och -furstars med dem. Till blodsutgjutelse kom det dock ej. Skaran av exfurstligheter, som under 1900-talet egentligen erhållit blott ett enda tillskott, den 1910 avsatte konungen av Portugal, ökade katastrofalt. Det var som sagt en självklar sak, att de nyvordna staterna blevo republiker.

Hur skulle det gå med monarkien? Det må vara tillåtet att citera ännu en välkänd, sann eller osann men onekligen väl funnen anekdot, kung Christian X:s ofta citerade yttrande vid ett samtal med några affärsmän strax efter världskrigets slut. Dessa beklagade sig över det dåliga läget och förklarade att tiderna voro mycket osäkra. »Ja», genmålde Carl XV:s dotterson, »särskilt i min bransch.» Utom centralmakternas f. d. regenter fingo även andra furstligheter pröva på detta, bland dem Greklands och Bulgariens kungar, som tvungos avgå och efterträddes av sina resp. söner. Även i Sverige gav världskrigets slut ett sådant återljud, att kravet på republik på allvar framställdes av en partigrupp med pretention på att stå tidsutvecklingen närmast. Därav blev emellertid ingenting. Redan 1917 hade det parlamentariska styrelsesättet — som det sedan visat sig restlöst — accepterats. Genom författningsrevisionen 1918—1921 genomfördes på fredlig och helt normal väg, låt vara efter visst revolutionärt hot, den fulla demokratiseringen, men utan att republik ansågs behöblig eller lämplig.

II.

Då Europa efter världskriget någorlunda kommit till ro, visade det sig, att republiken tagit ett jättesteg framåt och blivit den i vår världsdelen snart sagt förhärskande statsformen. Av Europas 23 stater¹ före kriget voro endast tre republiker; nämligen Schweiz, Frankrike och Portugal. Några år efter krigets slut, närmare bestämt 1922, då Syd-Irland erhöll dominion-ställning, hade de europeiska staternas antal gått upp till 30. Av dessa voro 15 monarkier (eller 16, om man dit räknar även Ungern, som dock saknade och allt framgent saknat monark) och 15 (eller 14) repu-

¹ Dvärgstaterna Andorra, San Marino (republiker), Liechtenstein och Monaco (monarkier) oräknade.

bliker. Till dessa senare hörde Ryssland och Tyskland, Europas största länder, låt vara vid denna tid slagna och utblottade, och hela serien »randstater» och »reststater». Sammanlagt omfattade dessa 15 republiker i det närmaste två tredjedelar (62 %) av vår världsdels folkmängd och en ännu större andel (70 %) av dess areal.

Den geografiska fördelningen av de båda statsformerna är ganska karakteristisk. Monarkierna voro (och äro i huvudsak allttjämt) samlade i en nordvästlig och en sydlig-sydostlig grupp. Till den förra hörde Sverige, Norge, Danmark, Island, Holland, Belgien, Luxemburg, Storbritannien och Irländska fristaten (9); till den senare Spanien, Italien, Jugoslavien, Rumänien, Bulgarien och Grekland (6).

Under mellankrigstiden förekommo vissa förskjutningar. Sålunda blev Albanien kungadöme (vilket emellertid upphörde då landet 1939 ockuperades av Italien), Spanien republik och Grekland först republik (1924), därefter åter monarki (1935).

Den katastrofala nedgång för monarkien, varom de nyss anförda data bära vittnesbörd, hade sålunda — rent siffermässigt — hejdats. Ej mindre utan tvärtom vida mer betydelsefullt är emellertid, att monarkien i den nordvästliga statsgrupp, varom redan talats, under mellankrigstiden upplevat en påtaglig renässans. Detsamma kan icke sägas om den syd- och sydostliga »gruppens» stater. Som redan nämnts föll Spanien bort ur monarkiernas krets, medan konungadömet i Italien bibehölls och bibehöll sig under Mussolinis regim, trots sin förnedring, som en latent maktfaktor. I de återstående, alltså i de sydostliga, monarkierna förekom, som vanligt på Balkan, ej sällan omvälvningar eller störningar. Fallet Grekland har redan antytts, men tilläggas bör att före den republikanska episoden, alltså under mellankrigstidens början, ett flertal regentskiften ägde rum under allt annat än legala former. Far och son växlade på tronen ett par gånger om — alldeles som något senare i Rumänien, där det i monarkiens historia unika fallet inträffade, att en fader efterträdde sin son och myndling som konung. I Bulgarien, där mellankrigstidens regent nådde kungavärdigheten genom faderns abdikation, liksom i Jugoslavien, vars konung mördades, voro förhållandena däremot något mer stabila; dock blott med tillhjälp av faktisk diktatur.

I Nordväst-Europa åter blev utvecklingen som sagt en annan. En tydlig ljusning för monarkien blev strax vid efterkrigstidens

början skönjbar. I dess demokratiska stater bibehölls och stadgade sig kungadömet som en viktig och i stort sett mer än tidigare uppskattad ingrediens i det parlamentariska statskicket. Detta gällde de sex avgjort dominerande staterna: Sverige, Norge, Danmark, Holland, Belgien och England, vilka här i fortsättningen avses. Irland (senare Eire) och Island, vilka intaga en varandra ganska likartad särställning såsom självständighetskrävande unions-, tidigare mer eller mindre förtryckta lydländer, samt Luxemburg — liksom Island på gränsen till dvärgstaterna — torde saklöst kunna uteslutas ur resonemanget.

Orsakerna till dessa kungakronornas värdestegring äro åtskilliga och samverkande. De kunna i stort sett summeras sålunda.

Den revolutionära demokratiseringsvinden från världskrigets slut mojnade. Som redan antytts, voro de omkring 1918 aktuella radikala kraven i stort sett uppfyllda eller blevo det just nu i rask takt — exempelvis genom rösträttsutvidgningen i England resp. Sverige. Monarkiens avskaffande räknades ej till de sakligt nödvändiga reformerna sedan erfarenheten givit vid handen, att demokratien i själva verket kunde realiseras med en konung som statschef likaväl som med en folkvald president; ja att monarkien i själva verket uteslöt vissa i en republik ofta förekommande besvärligheter. Det är t. o. m. möjligt, att folken vid denna tid, då återhämtning och övergång till »normala förhållanden» som alltid efter stora krig var ett djupt känt önskemål, i själva verket mer eller mindre omedvetet räknade den existerande monarkien som ett slags garanti för lugn och ordning, rekonstruktionens viktigaste förutsättningar.

Av något annat slag än dessa förklaringsgrunder är det faktum, att monarkien — där den bibehölls — helt enkelt kom på modet. Möjligt är att detta skedde som ett slags reaktion mot de störtade autokraterna i Ryssland och Tyskland. Folken i exempelvis Belgien och England kunna tänkas ha fått klart för sig, hur förträffliga deras statsöverhuvuden voro i jämförelse med Kaisern (som man en tid ämnade hänga) och tsaren, som kommit bort i Sibirien. Ett annat skäl härtill är den enorma publicitet, som den nu starkt expanderande pressen — ej minst veckopressen — så småningom började ägna kungligheten, och som obestriddligen kommit att utgöra en kraftigt verkande propaganda för monarkiens bibehållande.

Slutligen bör man i denna orsaksräcka ej försumma att lägga märke till de regerande monarkerna själva. De voro alla synnerligen lämpade för sin roll som parlamentariska statschefer: icke

särdeles lysande, starka, betydande personligheter (möjligen med ett undantag) men heller icke motsatsen; och de voro pliktrogna och i allo — politiskt, moraliskt och socialt — respektabla.

Härtill kommer så en starkt tidsbetonad omständighet. Under världskriget med dess hårda press på folken, dess tvång att hålla samman, dess uppvärdering av patriotismen, hade kungarna mer än på länge varit fallet kommit att framstå som fosterlandets symboler. Utan alltför stor överdrift skulle man sålunda kunna betrakta de nordiska trekungamötena i Malmö 1914 och i Kristiania 1917, för att inte tala om Christian X:s ritt in i det med Danmark återförenade Sönderjylland (1920), som utgångspunkter för monarkiens förbättrade ställning i Skandinavien.

I de krigförande länderna var denna kungarnas roll naturligtvis vida mer betydande och då alldeles särskilt i Belgien. Säkerligen är det inte för djärvt att påstå, att det just är belgiernas konung, Albert I, som inte endast i sitt land utan överhuvudtaget kom att bli den faktor, som utlöste monarkiens renässans. Hans motstånd mot de tyska kraven vid krigsutbrottet 1914, hans mod och tålmod då han på den lilla remsa av belgisk jord som icke ockuperats själv ledde sin armé, hela hans tragiskt-heroiska skickelse, hans ordspråksmässiga pliktuppfyllelse och hans singuliära triumf; allt detta gjorde att han som »krigarkungen» fick en romantisk gloria ej blott i hemlandet utan i hela världen. När han efter ententmakternas seger över Tyskland återvände till sin huvudstad hälsades han med oändligt jubel. Det dog väl så småningom ut i vardagens sorl, men under hela sin livstid framstod han som i ett förklarad sken. Hans trägna och kloka arbete som sitt sargade och inom sig splittrade rikets återuppbyggare befäste hans ställning. Överallt framstod han som ett tecken på att monarkiens roll ännu icke var utspelad, att en modern statschef kunde vara och tillåtas vara en aktiv kraft av ovärderlig nytta, en tapper, god, omtänksam och vid behov även stillsamt myndig landsfader. Hans ställning inom Belgien förstärktes naturligtvis ej minst av ett mycket aktuellt realpolitiskt skäl, nämligen att monarkien måste fungera som den sammanhållande kraften då striden mellan statens båda folk, valloner och flamländare, nu vid krigets slut bröt ut på fullaste allvar. Denna uppgift skötte kung Albert med stor framsynthet och moralisk auktoritet. Men för hans nyss nämnda yttre renommé och den därav följande mönsterbildande verkan på monarkiens utveckling var denna ur belgisk synpunkt utomordentliga insats av mindre betydelse.

Även i England stärktes monarkiens ställning under den från 1910 och sålunda under världskriget regerande konungen. Georg V var, såvitt man vet, en mönstergill parlamentarisk monark. Under de svåra inrikespolitiska prövningarna alldeles i början av sin regering och under den irländska krisen 1914 hade han visat prov på gott omdöme och stor ansvarskänsla. Vid sidan av en rad delvis högst betydande och utomordentligt färgstarka premiärministrar och andra politiska ledare, och vid en jämförelse med sin bekante fader och företrädare, tedde han sig emellertid mycket matt och även anspråkslös. Men denne utomordentligt korrekta och tillbakadragne gentleman lyckades i den första efterkrigstidens ganska tumultuariska och allt annat än sedestränga England tillvinna sig sitt folks aktning och kärlek, varom deltagandet vid hans svåra sjukdom 1928 och sedermera den enorma entusiasmen vid hans »silverjubileum» 1935 oförtydligt vittnade — och det på ett sätt, som torde ha överraskat både honom själv och många av hans undersåtar världen runt. Förklaringen härtill har av en icke alltför framstående engelsk författare givits med följande ord²:

»Under en tid, då ingen engelsman höjde huvudet högre än alla andra, när Lloyd Georges lysande insatser under kriget voro glömda, när Winston Churchill sågs med misstro trots sin framstående förmåga, när Ramsay MacDonald redan hunnit förfalla till platthet och menlöshet och Baldwin endast tycktes vara en hederlig nolla, när vi på alla håll voro så omsvärmade av medelmåttor, att vi nästan glömt hur en stor man såg ut, blev kungen sinnebild för vad vi höllo stort och prisvärt i engelsk nationalkaraktär. Ungefär vid den tiden skrev en anonym författare i ett amerikanskt magasin om 'det paradoxala med denne lille man, som fyllde ut en stor tron fullkomligare än vad som skett på tvåhundra-femtio år'. 'Georg V', säger han vidare, 'står över all kritik, ty han är England. Han är den störste av moderna brittiska konungar, därför att han är den konung, som brittisk konstitution väntat på från sina allra tidigaste dagar'.»

I det engelska fallet liksom — men än mer än — i det belgiska, föreligger ett utomordentligt starkt speciellt motiv för kungadömet bibehållande. Monarkien utgör helt enkelt en garanti för statens sammanhållning och bestånd. I det brittiska imperiet är konungen, formellt sett, den enda bindelänken mellan världsväldets vitt skilda och högst olikartade delar. Den betydelse som i detta sammanhang tillkom monarken personligen blev för övrigt mot slutet av Georg

² H. Bolitho: Edward VIII. Hans liv och regering (Stockholm 1937), sid. 108 f.

V:s regering allt större, ju mer alla övriga konstitutionella band mellan moderland och dominions upplöstes eller försvagades. Denna uppgift fyllde Georg V och hans son Edward, den kanske mest bekante och populära av alla dem som burit titeln prins av Wales, på ett förträffligt sätt. Prinsen utnyttjades intill bristningsgränsen som imperiets »handelsresande», men ej mindre — någon särskild term härför har dock ej uppfunnits — för att genom besök i världsväldets alla delar stärka sammanhållningen och den sammanhållande institutionens, monarkiens, goodwill. Ett nytt hjälpmedel i denna strävan tillkom under 1920-talet: radion. Därmed kunde kung Georg med sitt vackra och distinkta organ och språk — bokstavligen King's English — göra sig hörd av och nå en personlig kontakt med sina undersåtar över hela världen.

Denna monarkernas gradvis tilltagande betydelse helt inom demokratiens ram i Belgien och framförallt i det vid denna tid i hög grad normbildande England fick — naturligtvis indirekt — tydliga återverkningar i de övriga nordvästeuropeiska konungarikena, om inte på annat sätt så genom pressen och då särskilt bildtidningarna.

Som redan framhållits blev utvecklingen här i stort sett alldeles likartad. Exemplifierande detaljer äro inte så lätta att prestera men tendensen och resultaten påtagliga.

I Norge hade konung Haakon VII genom grundlag och praxis från begynnelsen fått sig en synnerligen blygsam plats tilldelad. Med stort personligt intresse torde han ha följt det politiska spelets gång, men synbarligen gjorde han en dygd av nödvändigheten, höll sig omsorgsfullt utanför det hela och skötte oklanderligt sina representativa uppgifter, vilket i den föga ceremoniosa och ofta demonstrativt kärva norska miljön kunde vara besvärligt och otacksamt nog. Den popularitet som tillkom kungahuset synes väsentligen ha samlat sig om den hurtige kronprinsen och torde — man skulle vilja säga enligt naturens ordning — ha tilltagit efter hans giftermål och särskilt sedan detta välsignats med barn.

I Danmark voro förhållandena ganska likartade. Under krigstiden spelade Christian X i besvärliga utrikespolitiska situationer en icke obetydlig roll. Vid dess slut ställde han sig i frågan om gränsdragningen mellan den del av Sönderjylland, som skulle tillfalla Danmark, och det område, som skulle kvarstanna hos Tyskland, på den mera nationalistiska — och förlorande — sidan. Under 1920 års ministerkris företog han en aktion, som erinrar om Gustaf V:s i februari 1914; han tillämpade parlamentarismens teoretiskt fullt ut gällande

regel att statschefen kan avskeda en ministär och tillkalla en ny, om denna påtager sig ansvaret och vädjar till folket, men han förbisåg, att den demokratiska utvecklingen redan hunnit så långt, att partierna till vänster i praktiken icke erkände dess giltighet utan högljutt klandrade åtgärden som ett författningsbrott. Krisen löstes emellertid snabbt. Kungen lät sig till det yttre inte bekomma men tog sig härefter till vara. Hans efterlevnad av den strängaste parlamentariska etikett blev otadlig, om ock måhända någon gång en smula ironisk. Med eller utan inverkan härav vann han med åren en allt större popularitet och började mot efterkrigstidens slut betraktas som en verklig landsfader vid sidan av den som ett slags major domus uppträdande mångåriga statsministern Thorvald Stauning. Några smärre, delvis löjeväckande episoder vittnade väl om att en lätt spänning bestod mellan »Thorvald den talende og Christian den tiende» och vad de båda representerade, men i stort sett var väl konungen med Danmark och i varje fall Danmark med honom synnerligen väl till freds.

I Holland synes utvecklingen i stort sett ha förlöpt parallellt med den här ovan skisserade med den skillnaden, att monarkiens ställning och reella betydelse från början var och allttjämt förblev mer accentuerad än i de övriga här nämnda konungarikena. Drottning Wilhelmina framstod mer och mer som den kloka och inte minst myndiga landsmodern, vilken, parlamentarismen till trots, höll regeringstyglarna tämligen hårt i sin hand. Den respekt snarare än direkt popularitet, som tillkom henne, torde för övrigt berott särskilt därpå, att hon i sin person på ett markant sätt återspeglade sitt folk med dess förtjänster och fel, men stärktes naturligtvis dessutom av den traditionella, till huset Oranien knutna rojalismen. Här liksom i Norge och Danmark medförde för övrigt en sådan omständighet som tronföljarens giftermål och ankomsten av en ny generation kungligheter med ty åtföljande publicitet stegrad popularitet och lojalitet.

I Sverige hade under 1800-talets slut och 1900-talets början konungens makt och myndighet enligt grundlagens ordalydelse och ursprungliga mening alltmer förvittrat; stegvis eller om man så vill ryckvis hade ett system, som mer och mer närmade sig parlamentarismen, vunnit insteg, och i oktober 1917 accepterades, som redan nämnts, ett parlamentariskt styrelsesätt, i princip identiskt med det engelska, norska och danska. Men tydligt är, att konung Gustaf V, som i sin

egenskap av strikt parlamentarisk monark förlorat all »makt» i gammaldags mening, därefter och med tiden allt mer påtagligt kommit att intaga en ny, en helt annan men inte mindre betydande ställning. Det första tecknet härpå kan sägas vara hyllningen på hans 70-årsdag den 16 juni 1928. Särskilt betydelsefull i detta sammanhang är den karakteristik av Gustaf V och hans insats som då publicerades i den allt annat än devota tidningen Dagens Nyheter av en framstående socialdemokrat, f. d. ecklesiastikministern Värner Rydén.

Med tilltagande ålder och vidgad erfarenhet har Gustaf V:s popularitet och därmed även auktoritet alltjämt ökat. Konungen har skött sin befattning på ett föredömligt sätt; osökt folklig men med fullkomligt bibehållen värdighet har han snart sagt blivit ett mönster för moderna monarker. Utan att på minsta vis bryta eller söka bryta mot parlamentarismens sederegler har han också otvivelaktigt vid åtskilliga tillfällen kunnat utöva ett avsevärt inflytande. Kort sagt, även i Sverige har monarkiens anseende och ställning förstärkts.

Ehuru landets sedan många år dominerande parti alltjämt har republikens införande på sitt program, har detta krav sedan länge saknat varje politisk betydelse. Anledningen härtill har varit den lojalitet och plikttrohet, som främst konungen själv och kronprins Gustaf Adolf städse ådagalagt, och den allmänna, delvis mycket framstående duglighet som flertalet medlemmar av huset Bernadotte utvecklats på skilda områden. Härtill kommer naturligtvis också att exempel och incitament utifrån verkat i samma riktning.

För att säga det än en gång: kungadömet hade i det genomdemokratiserade Västeuropa återigen kommit på modet. I det ena landet efter det andra och inte minst i Sverige artade det sig under mellankrigstiden till en folkhemsidyll med monarken som ett festligt ornament och kanske litet till — som en stabiliserande faktor i reserv.

Än en gång bör också erinras om att förutsättningen för denna utveckling varit monarkernas allmänna lämplighet för och villighet att spela sin nya, allt utom lätta roll, med dess krav på lojal tillbakadragenhet och underordning under de verkliga men växlande makthavarna och samtidigt majestätiskt framträdande inför folkets stora massa. De nyss citerade orden av den anonyme amerikanske iakttagaren gälla förvisso inte endast om Georg V utan även om hans samtida kolleger i Belgien, Holland, Norge, Danmark och Sverige. Översatta till ett mindre blomsterrikt språk: de ha passat på sina platser och fyllt sina uppgifter till belåtenhet.

I denna allmänna nord- och västeuropeiska utveckling — förhållandena i Spanien, Italien och Balkanländerna lämnas här alldeles därhän — föreligger blott ett undantag, och det är bokstavligen av det slag som bekräftar regeln, nämligen den engelske kungens abdikation 1936.

En starkt bidragande orsak till monarkiens renässans har varit den redan antydda, nämligen att konungen är lojal, plikttrogen och — om sådana uttryck få användas, skötsam och anständig. Det var — inte bara ytligt sett — först och främst ifråga om »anständigheten», respektabiliteten, det brast i fallet Edward VIII. I vida kretsar av det engelska folket, för att inte tala om de engelska väldena bortom haven, reagerade man med utomordentlig skärpa mot den nyblivne kungens beslut att gifta sig med en två gånger frånskild kvinna och därmed mot hans privatliv och den miljö i vilken det fördes.

Den en gång så glade, tillgänglige, övermåttan populäre Prince Charming tillhörde i själva verket den av världskriget märkta generationen och hade under sina sista kronprinsår knappast längre kunnat dölja, att han var en splittrad, rastlös, nyckfull och olycklig människa; en utveckling som påskyndats av det påfrestande reseliv han tvingats föra och plikttroget åtagit sig och som naturligtvis även tilltagit genom motsättningen mot den stränge fadern och allt vad han representerade. Vid sitt trontillträde var han ohjälpligen en desillusionerad och ensam man, som visste med sig, att han icke förmådde bära den nya tunga pliktens börda »utan hjälp och stöd av den kvinna jag älskar» — efter vad han själv förklarade i sitt patetiska avskedstal till imperiets folk.

Utom dessa moraliska och personliga motiv till hans avgång ha emellertid säkerligen även politiska spelat in. Edvard VIII ansågs inom tongivande politiska kretsar, ej blott av den regerande konservatismen utan även av labour-oppositionen — som under krisen helhjärtat stödde regeringen — ha brustit eller visat tendenser att brista i lojalitet genom att självständigt och ganska demonstrativt kräva sociala reformer i en helt annan takt än som på maktägande håll ansågs lämpligt. Slutligen antogs konungen, efter allt att döma åtminstone med någon rätt, hysa vissa sympatier för eller åtminstone icke tillräcklig aversion emot den nu i Tyskland florerande national-socialismen.

Resultatet blev, att Edward VIII efter en kort och dramatisk kris abdikerade — avlägsnades är ett ord, som när allt kommer omkring torde vara mera adekvat. Kungakrisen blev emellertid en helt iso-

lerad företeelse och medförde ingen som helst kris för den engelska monarkien som institution, utom så tillvida, att Irländska fristaten, eller Eire, som är dess namn från 1937, begagnade tillfället att ytterligare lossa banden med England; om monarki där kan man sedan näppeligen tala. Edward VIII efterträddes av sin ganska obetydliga men i avseende på respektabilitet för det engelska folket alltigenom passande broder Albert. Denne tog som konung namnet George efter sin fader och sökte att i allt efterlikna denne, vilket genom en påpasslig propaganda ytterligare underströks för England och Imperiets folk.

III.

Under det andra världskriget, i vilket fem av de sex nordvästeuropeiska monarkierna dragits in, har konungadömet i stort sett undergått ytterligare en mycket betydande värdestegring.

Alldeles särskilt gäller detta i Norge, där konungskheten tidigare otvivelaktigt var minst, och därefter i Danmark och Holland, d. v. s. i de tre länder, där monarkerna i krigets faror och prövningar fått något av martyrgloria och samtidigt kommit att för sina folk symbolisera motståndsviljan och hoppet om återvunnen frihet. Som ett egendomligt men talande tecken på i hur hög grad detta hopp knöts till kungahusets bestånd kan påpekas, att både i fallet Norge och Holland den unga generationen tronföljare fördes till det skyddade Amerika.

Den norske kungen och den holländska drottningen nödgades fly till England; den förre efter högst äventyrliga öden, varunder den redan ålderstigne mannen ådagalade stor tapperhet och uthållighet och dessutom i de mest kritiska situationer föredömlig politisk klokhet och fasthet. Båda ha sedermera i spetsen för sina exilregeringar energiskt verkat för sina resp. länders frigörelse under nära kontakt med den underjordiska motståndsrörelsen i hemlandet. Det mot snart sagt all erfarenhet stridande har inträffat, och bör särskilt noteras som en historisk kuriositet av första ordningen, att landsflykten icke i någondera fallet fjärrmat regenten och folket från varandra utan tvärtom. Både kung Haakon och drottning Wilhelmina ha efter krigets slut återvänt, hälsade med översvallande rörelse, jubel och tacksamhet.

Danske kungen kvarstannade på sin post och delade fullt ut sitt folks med tiden allt hårdare villkor. Han visade härvid ett moraliskt mod som ingav den största aktning och starkt bidrog att hålla

humöret uppe i Danmark under ockupationens tryck. Hans lön har blivit alldeles densamma som de norska och holländska kollegernas.

I England var monarkiens ställning redan före kriget så god — redan efter kröningen 1937 och särskilt efter kungaparets good-will-resa till Canada och U. S. A. på försommaren 1939 — att man tvekar att tala om någon egentlig förbättring. Kungaparet har emellertid otvivelaktigt kommit sitt folk närmare än någonsin genom att dela dess faror under »Blitzen» och genom ihärdig, otadlig pliktuppfyllelse även dess mödor. Kungahuset har också, som så oändligt många engelska familjer, drabbats av dödsoffer; konungens yngste bror George, hertig av Kent, omkom 1942 under militär tjänsteutövning.

I Sverige, som ej deltagit i kriget men under hela dess förlopp varit utsatt för en latent och vid flera tillfällen mycket närliggande fara att bli indraget däri, har kungens ställning ytterligare förstärkts. Tidigare kunde man tala om Gustaf V:s mycket betydande popularitet; nu är han den *folkkäre* gamle kungen. För att konstatera detta behöver man egentligen blott avlyssna stämningen i åskådardelen då han vid solenna tillfällen färdas i sin vagn genom huvudstadens gator; dessutom har hans mångårige statsminister P. A. Hansson högtidligen proklamerat detta epitet i sitt varmhjärtade hyllningstal till konungen på hans 85-årsdag den 16 juni 1943. Tidigare har Gustaf V som parlamentarisk monark kunnat »råda, uppmuntra och varna», sina »rådgivare», d. v. s. ställa sin långa, rika erfarenhet och sitt goda politiska omdöme till deras förfogande. Under kriget har det inte bara varit fråga om erfarenhet och råd utan även om självständig auktoritet och självständig handling, varmed han vid mer än ett tillfälle stött regeringen och kompletterat dess verksamhet. Ämnet är icke obetydligt och skulle förtjäna en särskild, utförligare behandling. Endast två fall skola här anföras: kungens utomordentligt verkningsfulla maning till Sveriges folk — och förklaring till Finlands och hela världens — den 19 februari 1940 under finska vinterkrigets allvarligaste fas, och det »borggårdstal» han höll på 85-årsdagen, då han oförblommerat och oemotsagt konstaterade, att han och han personligen under den då gångna delen av världskriget gjort sitt land stora tjänster. Båda dessa uttalanden mottogos som bekant med beundran och gillande av en i det närmaste enhällig pressopinion och väckte säkerligen motsvarande känslor hos folket.³

³ Jfr dock en övervägande kritisk, ur principiellt parlamentarisk synpunkt före-

Regeln om kungadömet's förbättrade ställning i Nordväst-Europa under det andra världskriget uppvisar emellertid ett mycket betydande undantag, och man vågar ingalunda hävda, att detta är av det regelbekräftande slaget. Fallet kan visa sig vara en övergående och isolerad företeelse, men det kan lika väl, symboliskt eller faktiskt, inleda en ny nedgångsperiod i monarkiens historia.

Leopold III, belgiernas konung, tillträdde regeringen vid faderns tragiska död i början av år 1934. Han var väl förberedd för sitt värv, men synes icke ha ärvt Albert I:s betydande regentegenskaper, framförallt icke hans sunda balans. Efter ett år omkom hans av Belgiens folk högt älskade och beundrade drottning Astrid vid en bilolycka, till vilken han själv synes ha varit vållande. Efter sin död snart sagt kanoniserades den goda, vackra drottningen; hennes vördade minne var en av monarkiens största tillgångar.

Följande år proklamerade kungen med regeringschefens van Zeelands och de stora partiernas tillslutning under trycket av Tysklands katastrofalt tillväxande och Frankrikes lika starkt avtagande makt Belgiens frigörelse från alliansen med Frankrike och dess övergång till en självständig neutralitetspolitik; en åtgärd som naturligtvis lätt kunde misstolkas såsom pro-tysk. När Belgien i det andra världskrigets nionde månad blev invaderat och armén och stora delar av befolkningen inom kort befunno sig på reträtt västerut, gjorde Leopold icke som drottning Wilhelmina några dagar tidigare och konung Haakon några dagar senare, lämnade sitt land och tog sin tillflykt till England. Han kapitulerade — mot sina politiska rådgivares mening — och beslöt att stanna hos sin slagna här och sitt fångna folk. Det torde vara tillåtet att uppställa den hypotesen att han härvid, med förbiseende av den stora olikheten i omständigheter, tog sin fars tillvägagångssätt under förra världskriget till mönster. Kapitulationen väckte en enorm förtrytelse, särskilt i Frankrike, och såvitt man förstår delade meningar även inom det egna folket, men fann också försvarare, särskilt på engelskt håll.

Under större delen av kriget levde han under tysk bevakning på slottet Laeken utan någon som helst befattning med landets styrelse. I september 1941 ingick han äktenskap med Mary Lilian Baels, en ung flandrisk dam av åtminstone ur politisk synpunkt något tveklaktig härkomst. Den nya gemålen blev ej drottning, och hennes blivande barn förklarades ej arvsberättigade. Genom detta steg an-

tagen granskning, baserad just på dessa båda uttalanden, av H. Tingsten: *Monarkien i kristid* (Tiden 1943).

sågs Leopold III ha kränkt drottning Astrids minne och miste mycket av sitt folks aktning. Sedermera bortfördes han som så många andra belgier i fångenskap till Tyskland. För utomstående kan det förefalla som om kungens klandrade åtgärder och beslut av äldre datum — att han gav upp alliansen med Frankrike, att han kapitulerade, att han icke begav sig till England — i varje fall ej kunna betraktas som mer än i och för sig helt förklarliga felbedömningar. Att en hos sitt lidande folk kvarstannande monark skulle få långt sämre anseende än en flyende torde sålunda icke vara så lätt att på förhand räkna ut. Den kvarstannande Christian X av Danmark har sålunda minst sagt bibehållit sin ställning, medan Peter av Jugoslavien och Georg av Grekland, vilka båda tagit sin tillflykt till England, icke fått återvända hem. Vidare kan det väl synas ligga nära till hands att förmena, att hans tragiska öden i allmänhet kunnat verka försonande, och att kungen ej mindre än andra krigsfångar bort få återvända till sitt land och inträda på sin forna plats i den mån hans brutna hälsa det tillät. Så har emellertid icke skett. Leopold III:s återkomst på tronen har visat sig vara en politisk omöjlighet.

Avståndstagandet från monarken grundar sig i detta fall utom på de redan angivna »äldre» skälen dels på några nya, vilka emellertid kraftigt bestritts: att kungen icke velat fly och sätta sig i spetsen för motståndsrörelsen, och att han, bl. a. genom att 1940 resa till Berchtesgaden, »samarbetat» med Hitler; dels även på några mera allmänna. Dessa kunna summeras så. Han har visat sig självrådig och icke iakttagit den lojala tillbakadragenhet, som tillkommer en parlamentarisk konung. Detta torde vara obestridligt. Han är »pro-fascistisk» — en beskyllning som vid närmare granskning torde reducera sig till att han fruktat, att de även av honom hjärtligt avskydda tyskarna skulle vinna kriget, men som likväl i all sin obestämthet får anses innebära en belastning. Sist men inte minst klandras han alltjämt för sitt giftermål och för därmed förknippade omständigheter och förhållanden. (Det kan förtjäna noteras, att dessa tre punkter i sak sammanfalla med dem, som fällde Edward VIII, även om deras inbördes betydelse i fallet Leopold III torde vara en annan). Läget förvärras ytterligare därigenom att språkstriden indragits i konflikten; till de viktigare men icke uttalade anklagelserna hör tydligen, att kungen inte är tillräckligt vallonskt sinnad utan hyser opassande sympatier för — och får sitt stöd hos — flamländarna.

Sammanfattningsvis och i enkla ord torde kunna sägas, att Leopold III är illa tåld i de tongivande politiska kretsarna och impopulär

bland större delen av folket, vilket i sanning är ett tillräckligt allvarligt gravamen för en parlamentarisk monark i en så brydsam situation som den innevarande, då enighet och samling särskilt är av nöden och statschefens person bör vara oomstridd.

Mer än halva det belgiska folket — i stort sett vallonerna och de mera vänstersinnade flamländarna — betrakta Leopold III:s eventuella återtagande av regeringen med en aktiv motvilja, som skulle utsätta landet för de allvarligaste faror, ja, t. o. m. för risken av inbördeskrig. Kungen har emellertid, trots ivriga påtryckningar, vägrat att abdikera, men stannar i landsflykt. Å andra sidan har han ännu icke efter mer än tre månaders kris blivit avsatt, blott suspenderad, vilket faktum visar hur allvarlig splittringen inom landet verkligen är. Tillsvidare drar man sig fram med kungens bror prins Charles, populär i sin egenskap av aktiv motståndsmän, som regent. Den belgiska monarkiens uppgift att sammanhålla landets båda folk gör dess avskaffande utomordentligt vådligt och torde icke, trots den inträffade politiska radikaliserings, allvarligt vara på tal. Att denna konflikt likväl försvagar monarkien lär ej kunna förnekas. Det förefaller icke osannolikt att den belgiska kungakrisen, hur den än löses, och även om den, som troligt är, löses genom monarkiens bibehållande men den nuvarande konungens avgång, bidrager till att sänka kungadömet anseende och verkningförmåga i den trakt av världen, där den monarkiska statsformen för närvarande har en till synes så säker position.

I denna framställning har den principiella frågan, om monarkiens väsen, och den praktiska, om de fördelar resp. nackdelar kungadömet må anses äga vid en jämförelse med republiken, icke upptagits till behandling. Det skall heller icke i fortsättningen ske. Blott så mycket må dock sägas som att monarkien, om ej så mycket av historiska så av strukturella skäl, onekligen är svärförenlig med demokratiens; självskrivnings- och folkvalprinciperna svära alldeles mot varandra, liksom den traditionella vördnaden för konungen och hans hus mot idéerna om jämlikhet och broderskap. Monarkiens fortvaro i de högt kultiverade nordvästeuropeiska demokratierna ter sig visserligen vid en detaljgranskning av resp. staters historia som fullt förklarlig. Dess nuvarande goda ställning måste icke dess mindre betraktas som något skör. Ställes institutionen under allvarlig debatt kan den lätteligen taga skada därav — ja det kan knappast undgås att så sker; och detta så mycket mer som vi nu leva i en tid av typisk och ganska doktrinär efterkrigsradikalism.

Inom den sydlig-sydostliga gruppen av kungadömen är också läget för monarkien i ögonblicket utomordentligt prekär.

I Spanien har det rätt länge varit på tal att diktaturen skulle efterträdas av en monarki, varvid självfallet en prins av den f. d. regerande dynastien skulle tillkallas som konung. Många hinder härför ha mött, bl. a. att den närmast tilltänkte kandidaten, klokt nog, visat sig föga angelägen att mottaga sin krona ur Francos hand. Oavsett alla kända och okända omständigheter i övrigt synes främst en Spanien så ovidkommande tilldragelse som utgången av de allmänna valen i England i juli 1945 ha gjort att planerna på monarki högst avsevärt försvårats.

I Italien visade kungahuset mot slutet av Mussolinis regim en oväntad handlingskraft och bidrog på ett måhända avgörande sätt till diktatorns snöpliga fall och särskilt till det för landet jämförelsevis lindriga sätt, på vilket det skedde. Å andra sidan var konung Victor Emanuel så komprometterad av de många årens samarbete med fascismen, att han fann för gott att, sedan förhållandena någorlunda stabiliserat sig, abdikera till förmån för sin son, kronprins Umberto. Denne har dock ej efterträtt Victor Emanuel som konung utan fungerar som riksföreståndare; en lösning som naturligtvis blott är temporär. Starka krafter verka för republik; åtskilliga skäl — bl. a. önskan om Italiens fortsatta sammanhållning — för kungadömet bibehållande. Att spå något om utvecklingen kommer icke ifråga. Visst är, att monarkien här för närvarande befinner sig i ett synnerligen beträngt läge.

Detsamma är fallet även i Grekland. Dess konung Georg II förvärvade under grekernas heroiska krig mot Italien och ärorika nederlag mot tyskarna ett icke ringa anseende. Under exilen i London har hans ställning emellertid allt mer försvagats, och då Grekland befriades var det icke tal om att han omedelbart skulle återvända. Sedan inbördesstriderna i landet någorlunda bemästrats av en provisorisk regering med den högste andlige dignitären som chef har frågan om Georg II:s återkomst ställts på framtiden, förmodligen *ad calendās græcas*. Då det nyss nämnda valet i England medfört den konservativa regeringens fall och tillkomsten av ett kabinett som knappast kan vara villigt att, som en framstående engelsk labourpolitiker formulerat saken, hålla de »murknade monarkierna» om ryggen, torde hans tredje trontillträde knappast komma att äga rum.

I Jugoslavien regerar en i Ryssland militärt utbildad partisanchef, den av Sovjetunionens generalissimus Stalin till marskalk ut-

nämnde Tito. Till början av augusti detta år skedde det i ett mödosamt åvägabragt samförstånd med den unge konung Peter i London. Därefter har en brytning inträffat, som skulle kunna karakteriseras så, att dessa båda makthavare i bryska ordalag avsatt varandra. Vem som skall utgå som segrare ur dragkampen, exilkonungen eller den militäre och folkliga ledaren på platsen, är icke svårt att förutse.

Vad slutligen Rumänien beträffar sitter den unge konung Michael kvar — på Rysslands nåde, och detsamma gäller i Bulgarien om den nu 8-åriga Simeon II, sedan hans hittillsvarande regentskapsråd »likviderats». Till namnet existerar alltså, då detta skrives, fem kungariket i Syd- och Sydost-Europa, men med mycket svagt liv.

Skulle nu en rad monarkier — låt vara av en i själva verket helt annan typ än de nordvästeuropeiska — inom den närmaste framtiden utbytas mot republiker, torde detta icke kunna undgå att åtminstone i någon mån försvaga även de nordvästeuropeiska kungadömena. I varje fall skulle detta faktum ge förespråkarna för vad som här kallats den allmänna efterkrigsradikalismen vind i seglen.

Därmed må nu emellertid vara hur som helst. Monarkiens ställning i Nordväst-Europa är för ögonblicket uppenbarligen utomordentligt god. Kungarna stå på höjden av popularitet och anseende. Kungadömetts betydelse var vid tiden för krigets slut i Europa och är väl alltjämt i Sverige, Norge, Danmark, Holland och England faktiskt så stor och oomstridd, att den knappast kan tänkas bli större. En låt vara måttlig regress förefaller under sådana omständigheter nästan naturnödvändig. Härvid är det ändå icke behövt att ta i betraktande, att Island med begagnande av krigskonjunkturen något tidigare än eljest säkerligen ändå skulle ha skett lösgjort sig från personalunionen med Danmark; ej heller att Eire i praktiken kommit så långt bort från monarkien, att dess premiärminister De Valera den 11 juli 1945 som svar på en fråga i folkrepresentationen direkt förklarade landet vara en republik⁴ — ett uttalande som emellertid omedelbart lär ha bortförklarats, men vars sanningsvärde bestyrkes av alla kända omständigheter.

I fyra av dessa stater komma de nu regerande monarkerna, av vilka den äldste är 87 och den yngsta 65 år, mänskligt att döma att

⁴ »Är Eire republik eller ej?» frågade deputeranden Dillon de Valera i Dailen. de Valera svarade: »Om detta är allt den frågande önskar veta, så är Eire en republik». Dillon genmålde: »När blev Eire då det?», men fick intet svar. (Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning, 12/7 1945.) — Enligt Eires konstitution är Eire »en suverän, oavhängig, demokratisk stat som har rätt att välja sin egen regeringsform och att fastställa sina relationer till andra stater».

efterträdas av väl förberedda, dugliga, ansedda och populära tronföljare — kronprinsarna Gustaf Adolf, Olaf och Frederik samt kronprinsessan Juliana — i allo lämpliga för den parlamentariska regentens mycket svåra men också ganska tacksamma uppgift. I den femte, England, är tronföljaren en 19-årig prinsessa, vilket faktum, med tanke på de lyckosamma drottningregeringar England upplevat, ej torde innebära något minus. Icke desto mindre kan man rimligtvis vänta åtminstone en, som sagt helt måttlig, popularitets- och värdeminskning för monarkien; en återgång, om man så må säga, till dess under mellankrigstiden normala anseende. Under kriget har på sätt, som redan antytts, kungadömet blivit föremål för en utomordentlig uppvärdering. När lugnare förhållanden inträda, när kriget verkligen upphört och när därefter de alltjämt kvarstående inrikespolitiska anpassningsproblemen någorlunda börjat lösas — när med andra ord behovet av monarken som enighetens symbol, som en samlande kraft, som en högsta auktoritet, som en stabiliserande faktor, så småningom minskas, då kommer också med all sannolikhet den parlamentariske konungens ställning att bli mer vardaglig, mindre framträdande och mera omstridd; och detta även om hans insats och betydelse under de gångna svåra tiderna i respektive land kommer att leva i tacksamt minne.

Hur härmed förhåller sig i de övriga nordvästeuropeiska staterna må vara osagt. Här skall till sist endast några ord ägnas läget i Sverige, som av kända skäl hunnit längst på vägen mot »normala» förhållanden. Det visar sig då, att vissa tecken till något som kan vara en begynnande regress redan äro fullt skönjbara — varken mer eller mindre. Dessa symptom äro dock tillräckligt tydliga för att motivera ytterligare några observanda och reflexioner.

En närmare granskning ger vid handen, att de tre skäl till klander mot den parlamentariske monarken, som förelågo mot Edward VIII och återkommit mot Leopold III, alltså beskyllningen för självrådighet, för »profascism» (som det enligt nymodern terminologi bör heta) och för bristande respektabilitet numera förekomma även gentemot Gustaf V och hans hus. Det bör emellertid för undvikande av varje missförstånd omedelbart tilläggas, att det i de två första fallen är fråga blott om isolerade kritiska yttringar i pressen och i det sista icke gäller konungen personligen.

I vissa pressorgan, vilka under kriget företrätt en mot samlingsregeringen utomordentligt energisk och häftig kritik, resp. visat

spridda tendenser härtill, förekomma, nu mera än tidigare, utfall och insinuationer även gentemot konungen. Hans självständiga insatser betecknas som överträdelse av de regler som den parlamentariske monarken bör följa. Härvid förbigås eller bagatelliseras i regel det faktum, att konungen av allt att döma handlat i fullt och hjärtligt samförstånd med regeringen, och, som här ovan antytts, vid behov resp. med de möjligheter, som blott stått honom till buds, helt enkelt i kritiska situationer fullföljt och kompletterat dess politik.

Vad beträffar den andra anklagelsen eller insinuationen formuleras den i mer eller mindre tydliga vändningar så, att kungen tillhört »1940 års män» och handlat i deras anda, en anklagelse som med lika rätt drabbar regeringen, utrikesnämnden, riksdagen och den överväldigande delen av pressen för att inte tala om svenska folket självt. Det är uppenbart, att denna beskyllning i varje fall ännu saknar slagkraft, men uteslutet är naturligtvis ej, att den, skickligt varierad och energiskt repeterad, med tiden kan i okritiska sinnen åstadkomma en av sina upphovsmän önskad effekt.

Det tredje och sista momentet, frågan om monarkiens respektabilitet, har varken aktualiserats av den gamle kungen eller hans bröder eller av den därefter följande generationen, utan uteslutande i samband med giftermål, ingångna av flere hans sonsöner och senast den yngste, prins Carl Johan. (Dennes med mycken publicitet omgivna förestående äktenskap betraktas här som fullbordat faktum, i varje fall vad skadeverkningarna beträffar.) Den ene efter den andre av arvprinsarna har försvunnit ur konungahuset genom att gifta sig med damer av icke kunglig börd. Därom är i och för sig ingenting att säga. Det måste ur såväl statens som dynastiens synpunkt endast vara fördelaktigt att riket icke belastas med en alltför talrik kunglig familj. De omständigheter, under vilka dessa utträden i två fall skett — ett i vida kretsar känt tillbud i samma riktning bör heller icke förbigås — ha emellertid, såsom allmänheten i förhållande till kungligheten nu en gång är beskaffad, utan tvivel bidragit att minska aktningen för vederbörande och att därmed kasta en skugga på kungligheten.

Svenskarna av modern årgång kunna näppeligen kallas ett folk av alltför stränga seder; många fördomar ha förflyktigats och gränserna för det passande har på ett för den allmänna trevnaden i det hela taget gynnsamt sätt vidgats. Men folket fordrar likväl ett visst mått av decorum av kungahuset — även dess yngre medlemmar; i varje fall så, att uppseendeväckande avsteg från vad som hittills

betraktats som god sed mötes med spontant ogillande, såsom ett svek mot pliktens bud; allra helst som de ifrågavarande äktenskapen och ytterligare ett ingåtts mot konungens uttalade vilja. En stor tidning som särskilt har namn om sig att uttrycka bland »småfolket» gångbara meningar skrev sålunda: »deras (prinsarnas) äktenskapliga allianser ha inte ökat demokratiens förtroende till familjen . . .»⁵ Självklart är att ogillandet skärpes då fallen bli flera, ja så många att man kan tala eller i varje fall talar om en tendens. Dessa utträden ur kungahuset ha nu i den aktuella generationen⁶ stigit till fyra. Då de två kvarvarande arvprinsarna — liksom ock konungens andre son och båda arvsberättigade bröder — sakna arvsberättigade manliga avkomlingar, aktualiseras helt enkelt — låt vara på lång sikt — frågan om kungahusets och därmed den svenska monarkiens bestånd. Så länge medlemmar av huset Bernadotte finnas och regera resp. stå i beredskap att regera i Sverige — under politiska förhållanden av någorlunda samma slag som idag — torde den svenska monarkien sitta minst lika säker som någon annan i Nordväst-Europa. Men om Sverige en dag skulle stå utan manlig tronarvinge är läget mera ovisst. Tänkbart är naturligtvis, att arvsrätten under sådana omständigheter genom grundlagsändring utsträckes även till kvinnosidan. Häremot talar dock det historiska faktum, att våra regerande drottningar icke gjort samma lycka som exempelvis Englands och Hollands. Och att svenska riksdagen skulle utvälja ett nytt kungahus kan, trots den nuvarande sympatien för kungahuset och den monarkiska statsformen, icke anses särdeles troligt.

Ovanstående resonemang stöder sig bl. a. på en undersökning av Svenska Gallupinstitutet i december 1943, publicerad den 13 januari 1944.

Två frågor riktades till den utvalda »miniatyr»allmänheten:

1). Skulle Ni efter kung Gustaf fortfarande vilja ha en kung i Sverige eller skulle Ni då hellre vilja ha en svensk republik med vald president?

2). Antag att det inte finnes tronarvingar i Sverige och att det gällde att endera välja en kung eller ombilda kungadömet till en republik och välja president för en 4-års period. Vilket skulle Ni då föredra: kung eller president?

Av svaren på den första frågan framgick, att 84 % av svenska folket önskade att Gustaf V skulle efterträdas av en konung och

⁵ Göteborgs-Posten, 22/5 1945.

⁶ Till vilken prins Carl junior här räknas.

6 % av en president, medan 10 % förklarade sig icke ha någon mening om saken.

Svaren på den andra frågan gav vid handen, att vid alternativet nyval av konung eller president, d. v. s. val mellan monarki och republik, 50 % önskade monarki, 26 % republik och att 24 % sade sig icke ha någon bestämd uppfattning.

Ytterligare åtskilliga andra intressanta upplysningar, t. ex. om olika samhällsklassers och landsdelars uppfattning, kunde utläsas ur svaren, men av utrymmesskäl må endast några få återgivas eller antydvas. Så mycket är emellertid uppenbart, att sympatierna för kungahuset »genomsyrat alla folklager» — de yngre männen exempelvis något mer än de äldre. En sammanräkning, varvid de tillfrågade grupperades ur partisynpunkt, utvisade, att av de tillfrågade ur arbetarepartierna — vilka alltjämt ha republiken på sitt program — 79 % önskade att kung Gustaf skulle efterträdas av en konung, (10 % av en president) och att vid valet mellan monarki och republik 42 % uttalade sig för den förra, 37 % för den senare statsformen. För de borgerliga partierna voro motsvarande siffror: 93—2, 59—20 %. En rad speciella uttalanden utöver de siffermässigt gripbara svaren ådagalade dessutom, att sympatierna för monarkien och speciellt för kung Gustaf personligen voro mycket intensiva. Det tidigare ofta halvt på skämt, halvt på allvar gängse talesättet, att kronprins Gustaf Adolf borde bli vår förste president, återkommer även i de spontana kommentarerna.

Denna undersökning måste tillerkännas ett betydande värde, som dock självfallet är begränsat till den närmaste tiden efter dess genomförande. Att den skulle kunna indicera utsikterna för monarkiens bibehållande vid den tidpunkt, då frågan mänskligt att döma senast borde bli aktuell (alla omständigheter i övrigt oförändrade) t. ex. om 40 år, då prins Gustaf Adolf skulle vara 79 år och prins Bertil 73, förefaller alldeles orimligt.

Dess huvudresultat är sålunda, för att begagna den undersökande institutionens huvudkommentar, att jämförelsen mellan svaren på de båda frågorna på ett mycket slående sätt framhäver sympatierna för vårt nuvarande kungahus. Häruti kan man med skäl instämma — med det självklara tillägget, att det här gäller nuvarande läge. Men man är då också berättigad att ställa en annan fråga, som visserligen ingen nu kan besvara, Hur skall det gå med monarkien i Sverige, om och när detta kungahus inte längre existerar?

TILL REDAKTIONEN INSÄND LITTERATUR:

- A plan of economic development for India. Parts one and two. Nine pence.
Ett reformprogram. Underbefällets ställning i den nya försvarsorganisationen. Utg. av Försvarsväsendets Underbefälsförbund. Sthlm 1945.
- FLOREN, GÖSTA, Hälsovårdsstadgan av den 19 juni 1919 med flera författningar rörande allmän hälsovård, allmän djurvård, arbetsskydd m. m. Tredje omarbetade och utökade upplagan. Pris 8 kr. Sthlm 1945. Landskommunernas blankett- och bokförlag.
- Foreign affairs. An American quarterly review. Vol. 23. No 4.
- Helsingfors stads statistik. V. Stadens räkenskaper och bokslut. 1944. Berättelse avgiven av Helsingfors stads drätselkontor. Hfors 1945.
- JOHANSSON, ALBIN, Frihetsgaranti — skapande samverkan. Pris kr. 2.—. Sthlm 1945.
- Kommunkalender för Helsingfors stad 1945. Hfors 1945.
- LAGERROTH, FREDRIK, Nördens frihetsärv. En författningshistorisk översikt. Pris kr. 6:—, inb. 8:—, Sthlm 1945. Natur och kultur.
- LANGE, GUNNAR, och WAGENIUS, ÅKE, Livsmedelssituationen i Europa. (Utrikespolitiska institutets broschyrserie. Världspolitikens dagsfrågor. 1945. Nr 4.) Pris kr. 0:60. Sthlm 1945. Kooperativa förbundets bokförlag.
- NÖRDENSON, Harald, Socialismen och frihetsbegreppet. (Meddelanden från Skattebetalarnas Förening. 1945, nr 3.) Sthlm 1945.
- PETERSEN, ERLING, Pengene våre. Populær framstilling av pengelærens hovedpunkter. Oslo 1945. H. Aschehoug & Co.
- Stockholms stads statistik. I. Statistisk årsbok för Stockholms stad. 1944. Sthlm 1944. — III: 1. Stockholms stads hälsovård. 1943. Sthlm 1944.
- Sveriges officiella statistik. Befolkningsrörelsen år 1942. Av Statistiska Centralbyrån. Sthlm 1945. — Fattigvården år 1943. Av Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1945. — Industri år 1942. Av Kommerskollegium. Sthlm 1945. — Kooperativ verksamhet i Sverige år 1943. Av Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1945. — Lönestatistisk årsbok för Sverige 1943. Av Kungl. Socialstyrelsen. Sthlm 1945.

Fortlöpande nummer av följande tidskrifter:

- Britain to-day (London), Ekonomisk Revy (Sthlm), Ekonomiska Samfundets tidskrift (Hfors), Finsk Kommunal-tidskrift, Finsk Tidskrift, Förvaltningsrättslig Tidskrift, Historisk Tidskrift, Industria, International Labour Review (Montreal), Kommerciella Meddelanden, Landskommunernas Tidskrift, Mercator (Hfors), Nationalökonomisk Tidskrift, Nordens tidning, Nordisk Försäkringstidskrift, Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri, Nordisk Tidsskrift for international Ret (Kbhvn), Skandinaviska Banken (Kvartalsskrift), Social Tidskrift (Hfors), Sociala Meddelanden (Sthlm), Social Tidsskrift (Kbhvn), Statistisk Maanedsskrift (Kbhvn), Statistisk Månadsskrift (Sthlm), Statsökonomisk Tidsskrift (Oslo), Sunt Förnuft, Svensk Juristtidning, Svensk Tidskrift, Svenska Stadsförbundets Tidskrift, Theoria, Tiden, Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland, Tidsskrift för Rettsvitenskap, Vi, Økonomi og Politik.

AV SKRIFTER UTGIVNA AV FAHLBECKSKA STIFTELSEN HAR UTKOMMIT:

- I. SVEN HELANDER: Marx och Hegel. 1920. Pris kr. 4:—.
- II. CURT WEIBULL: Lübeck och Skåne-marknaden. 1922. Pris kr. 3: 50.
- III. HÅLVAR G. F. SUNDBERG: Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna. 1924. Pris kr. 3:—.
- IV. ISRAEL MYRBERG: Om tjänstemäns oavsättlighet. 1925. Pris kr. 5:—.
- V. ERIK LINDAHL: Arbetsdagens förkortning. 1925. Pris kr. 1: 25.
- VI. HERBERT TINGSTEN: Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. 1926. Pris kr. 4: 50.
- VII. CURT RÖHTLIEB: Johan Fischerström. 1926. Pris kr. 1: 50.
- VIII. BIRGER WEDBERG: Nädefrågor historiskt belysta. 1926. Pris kr. 2: 75.
- IX. FREDRIK LAGERROTH: Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. 1927. Pris kr. 8:—.
- X. GEORG ANDRÉN: Huvudströmningar i tysk statsvetenskap från tyska rikets grundläggning till 1900-talets början. 1928. Pris kr. 12:—.
- XI. FREDRIK LAGERROTH: Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. 1928. Pris kr. 10:—.
- XII. GUNNAR BOMGREN: Sekretä utskottet 1723—1756. 1928. Pris kr. 4: 50.
- XIII. GUSTAF OLSSON: Den indiska författningskrisen. 1929. Pris kr. 10:—.
- XIV. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens mål. 1929. Pris kr. 3:—. Slutsåld.
- XV. HERBERT TINGSTEN: Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktsläggestiftning. 1930. Pris kr. 7:—.
- XVI. ERIK LINDAHL: Penningpolitikens medel. 1930. Pris kr. 6:—. Slutsåld.
- XVII. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala genom AXEL BRUSEWITZ. 1930. Pris kr. 12:—.
- XVIII. F. J. LINDERS: Bidrag till kännedömen om den kommunala beskattningen ... i Sveriges landskommuner under åren 1918—1928. 1933. Pris kr. 6:—.
- XIX. JOHAN ÅKERMAN: Konjunkturteoretiska problem. 1934. Pris kr. 4:—.
- XX. S. D. WICKSELL: Befolkningsrörelsen i Sveriges häradar, tingslag och städer 1911—1925 samt i Sveriges bygdér 1901—1925. 1934. Pris kr. 5:—.
- XXI. KARL ARVID EDIN: Undersökning av abortförekomsten i Sverige under senare år. Verkställd på uppdrag av medicinalstyrelsen. 1934. Pris kr. 2: 25.
- XXII. E. ARÖSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan i en medelstor svensk stad. 1936. Pris kr. 2: 50.
- XXIII. PAUL DAHN: Studier rörande den studerande ungdomens geografiska och sociala härkomst. 1936. Pris kr. 15:—.
- XXIV. JOHAN ÅKERMAN: Ekonomisk kausalitet. 1936. Pris kr. 5:—.
- XXV. E. ARÖSENIUS: Yrkesväxlingen från en generation till en annan inom ett utvalt svenskt ländsbygdsområde (Motala fögderi). 1937. Pris kr. 2: 50.
- XXVI. LARS FRYKHOLM: Översikt över riksdagshandlingar samt författnings- och rättsfalls-samlingar. 1939. Pris kr. 2: 50.
- XXVII. CARSTEN WELINDER: Företagens inkomstbeskattning. 1941. Pris kr. 8:—.
- XXVIII. HANNES HYRENIUS: Studier rörande den utomaktenskapliga fruktsamhetens variationer. 1941. Pris kr. 3: 75.
- XXIX. IVAR SUNDBOM: Modern handels- och valutapolitik. 1941. Pris kr. 6:—.
- XXX. GUSTAF OLSSON: 1935 års indiska författning. 1942. Pris kr. 4:—.
- XXXI. R. ERICH: Studier i internationell rättskipning. 1943. Pris kr. 3: 50.