

Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande

Torbjörn Nilsson

Inledning¹

Ämbetsmännens ställning är central för förståelsen av statens sätt att fungera. Ju starkare skydd mot avsked eller förflyttning de har, desto mer kringskuren blir den centrala statsledningen. Ämbetsmännen har stridit för sin oavsättlighet med argumentet att en oberoende förvaltning tjänar som värn mot godtycke och rättsövergrepp. Den verkställande makten (såväl styrande kungar som demokratiska regeringar) har istället sett oavsättligheten som ett hinder, både för effektiv maktutövning och politiskt reformarbete.

Uppsatsens centrala tema är vilken roll frågan om den oavsättlige ämbetsmannen hade under perioden 1809-1880. Tyngdpunkten ligger på den riksdagspolitiska arenan. Det normala mönstret för 1800-talets politiska strid om byråkratin är att konservativa grupper försvarar ämbetsmannastaten alltmedan bondeståndet och borgarståndets radikaler (sedermera i andra kammaren) angriper vad de ser som orättfärdiga privilegier för en gynnad grupp.² Principen om oavsättligheten påvisar emellertid ett helt annat politiskt mönster. Företrädare för vitt skilda politiska och ideologiska läger kunde här komma fram till samma ståndpunkt och finna allierade som i vanliga fall tillhörde motståndarlägret. Varken den traditionella sociala motsättningen bönder – herrar eller den ideologiska tvekampen liberalism – konservatism ger nyckeln till hur ämbetsmännens oavsättlighet ska kunna förstås i ett större sammanhang. För detta krävs en diskussion om statens roll och moderniseringens principer med anknytning till Webers kriterier för en modern byråkrati.

En sådan infallsvinkel inbjuder också till att spränga undersökningens tidsramar och granska oavsättlighetens vidare öde – åtminstone översiktligt – en bit in på 1900-talet. På så sätt kan överraskande samstämmighet skönjas mellan de pragmatiska liberalerna vid 1800-talets mitt (J A Gripenstedt), sekelskiftets unghöger (Rudolf Kjellén) och folkhemmets vänster vid 1900-talets mitt (Georg Branting). Alla ville de – utifrån skilda politiska syften – ha en flexibel och styrbar statsapparat. Alla försökte de också att lösa problemet med den oavsättlige ämbetsmannen som alltid varit en nagel i ögat på härskare av olika slag.

1. Oavsättlighetens ursprung

Oavsättligheten reglerades under perioden i 1809 års regeringsform. Ett generellt skydd mot avsättning (utan rannsakan och dom) stadgades i § 36. Undantagen, så kallade *förtroendeämbetsmän* högst upp i den statliga hierarkin (statsråd, kollegiepresidenter, landshövdingar m fl), räknades upp i § 35. Det var kring denna undantagsparagraf som debatten oftast kretsade, vilket å ena sidan kan ses som ett tecken på att grundprincipen om att kungamakten inte godtyckligt skulle kunna avskeda ämbetsmännen var alltför etablerad för att tas bort. Å andra sidan kunde den göras mer ihålig om undantagen blev allt fler. Och det var på så sätt som ämbetsmännens anställningstrygghet, för att tillgripa en modern term, orsakade politiska strider vid ett flertal tillfällen under 1800-talet.

Striden om ämbetsmännens oavsättlighet har emellertid äldre anor. Dess ursprung är den klassiska motsättningen mellan adel och kungamakt. Adels monopol på statstjänster var en hörnsten i ståndssamhällets privilegiesystem. Lika viktigt som att ha tillträde till en tjänst var att den inte på rent administrativ grund (dvs utan rättegång och dom) kunde fråntas ämbetsmannen.

I Gustav II Adolfs kungaförsäkran 1611 slås oavsättligheten fast, åtminstone för de mest betydande ämbetsmännen, ”riksens höge embeter”:

Vi vele icke heller någon ifrån sådane embeter degradere eller afsättie, med mindre än han för rätte ifrån sitt embete lagligen dömbd blifver.

Oavsättlighetens glansperiod var stormaktstiden med dess adelsvälde. Efter det karolinska enväldets auktoritära tid återupprättades adels makt av frihetstidens råd och ständer, vilket har satt spår både i samtida opinionsbildning och i sentida värderingar. Denna kontroversiella tid har ömsom skildrats som en frihellig parlamentarisk pionjärtid, ömsom som ett korrupt riksdagsvälde med en regerande byråkrati. ”Inamovibiliteten [oavsättligheten] har således inkommit i Sveriges statskick såsom ett rent byråkratiskt intresse, förklätt till frihetsdogm”, som en av frihetstidens senare kritiker Rudolf Kjellén uttryckt det.³

Oavsättligheten formulerades i 1719 års (Ulrika Eleonora) kungaförsäkran: ”Så vela vi icke heller utan laga rannsaking och dom låta sätta någon utur det ämbete han bekläder, så länge han förmår samma skickeligen förvalta”. Formuleringen upprepades 1720 (Fredrik I) med tillägget ”ej heller emot sin vilja flyttias”. 1751 års (Adolf Fredrik) var i sak oförändrad, men rikets sändebud i utlandet undantogs explicit. Fler undantag infördes 1756 och 1766. Hädanefter skulle överståthållaren i Stockholm och höga militärer tillsättas ”efter förtroende”, dvs deras tjänstgöring var i händerna på den verkställande makten, vilket under denna period snarare betydde råd och riksdag än konungen.

Ämbetsmännens oavhängighet stärktes av 1756 års tjänstebetänkande. Det upphävdes visserligen formellt 1766 men fortlevde i praktiken. Grundvalen för befordran var ”förtjänst” och ”skicklighet”. Med 1756 års bestämmelse grundades i huvudsak tjänsteåldern (*anciennitetsprincipen*) som gradmätare för dessa kriterier.⁴ Den enskilde ämbetsmannen blev mindre beroende av sina överordnade och kunde vara säker på befordran så småningom. Ancienniteten och oavsättligheten kan med en anakronistisk term ses som ”fackliga” princip-

er, vilka lade grunden för ämbetsmännens starka ställning under lång tid framöver.⁵

Gustav III utökade 1772 antalet "förtroendeämbeten" bland militären. Det närliggande syftet var att trygga statsvälningen samma år, mer långsiktigt kan beslutet ses som en reaktion på det ämbetsmannavälde som ansågs ha kännetecknat frihetstiden.⁶ Trots att förenings- och säkerhetsakten 1789 framställde oavsättligheten som undantag fick många tjänster behålla sitt anställningskydd. Det gällde t ex hela domarkåren och alla lägre ämbetsmän utanför lantregeringen (landshövdingar, landssekreterare, kronofogdar m fl).⁷ Att den dömande makten hade en särställning i staten låg i linje med *adelskonstitutionalismens* strävanden att kontrollera kungamakten. Framväxten av ett – mer eller mindre – självständigt rättsväsen innebar att kungamakten tvangs acceptera ett konkurrerande maktcentrum utanför den egentliga förvaltningen, något som saknats sedan reformationen betvingat kyrkan.

Oavsättligheten och automatiken för befordringar (om än med undantag) stärkte ämbetsmännens självständighet gentemot den centrala statsledningen, både som enskilda och som delar av institutionella organ. Utrymmet vidgades för skilda sociala krafter (främst adeln som dock inte var en homogen grupp) att kunna förmedla sina intressen genom staten.

Ämbetet som egendom

Att gränslinjen privat – offentligt inte är klart utstakad tydliggörs också av att oavsättligheten i den svenska traditionen står i nära samklang med uppfattningen om ämbetet som privat egendom. I 1772 års regeringsform (§ 2) föreskrivs att Konungen äger "ingen fördärva till liv och ära, lem och välfärd". 1786 års riksdag uttalade att begreppet välfärd även skulle inbegripa oavsättligheten. Det var lika illa om kungamakten angrep medborgarnas egendom som deras tjänsteställning.⁸

Under det gustavianska enväldet är oavsättligheten av naturliga skäl svagare än under frihetstidens adelsvälde. Lika naturligt är att den nya regeringsformen 1809 går en medelväg. Retoriken kring den nya grundlagen bygger på avståndstagandet såväl från frihetstidens regerande riksdag som från enväldets despoti, vilken både föregick och efterföljde frihetstiden. Tydligare än i tidigare regeringsformer slås oavsättligheten fast i § 36:

De, som bekläda domareembeten, så högre som lägre, samt alla andra embets- och tjenstemän än de i föregående § nämnde, kunna icke, utan medelst rannsaking och dom, ifrån sina innehafvande sysslor af konungen afsättas, ej eller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas.

Den privaträttsliga synen på ämbetet lever kvar med den betydelse som lades i begreppet "välfärd" redan under den gustavianska tiden (§ 16):

Konungen bör . . . ingen fördrifva eller förderfva låta till lif, ära, personlig frihet och *wälfärd*, utan han lagligen förvunnen och dömd är. (min kurs.)

Även andra förhållanden spår på uppfattningen om ämbeten som privat egendom. Rena tjänsteköp var, till skillnad från i Frankrike, ovanliga i Sverige på

1700-talet. Däremot fortlevde ackordssystemet. Den tillträdande ersatte den avgångne med en viss summa, antingen via ett engångsbelopp eller årliga betalningar. Tjänsterna kunde inte köpas på en öppen marknad, men i avsaknad av ett pensionssystem var den åldrande ämbetsmannens villkor för att lämna sin tjänst ekonomisk kompensation – som för vilken avyttrad tillgång som helst. Ackorden började att avvecklas inom armén från 1820-talet och togs bort genom en kunglig förordning 1833. För landshövdingarna försvann de först 1841. Ett pensionssystem, allmänna indragningsstaten, hade införts 1809-1810. Avgångna ämbetsmän fick hädanefter ersättning från denna fond, medan lönerna blev kvar hos ämbetsverken och därmed kunde tillfalla den nye innehavaren. Dessutom inrättades 1826 civilstatens pensionskassa med obligatorisk anslutning. Ersättning betalades ut efter minst 30 års tjänstgöring och 55 års ålder, eller också vid obotlig sjukdom. Indragningsstatens ersättning var dock högre varför det lönade sig att vänta in reguljär avgång vid 65 år.⁹

Rester av den traditionalistiska, privaträttsliga synen på ämbeten levde kvar längre. Först 1877 avskaffades till exempel införsel i lön, dvs att ämbetsmannen kunde pantsätta sin framtida lön.¹⁰

Förtroendeämbetsmännen

I 1809 års regeringsform utsågs också lika tydligt vilka grupper som *inte* ska omfattas av denna unika anställningstrygghet, dvs ”förtroendeämbetsmännen” som räknas upp i § 35:

Statsråd, presidenterna i kollegierna, överståthållaren, underståthållaren, hovkanslern, justitiekanslern, fältmarskalkar, generaler och amiraler av alla grader, generaladjutanter, överadjutanter, stabsadjutanter, kommandanter vid fästningarna, kaptenslöjtnanter och officerare vid livdrabanterna, överstar för regementen, sekundchefer vid gardesreg till häst och fot, överstelöjtnanter vid livregementets brigader, chefer artilleriet, fortifikationen, fältmättnings- och sjömättningsväsendet, ministrar och sändebud till främmande makter, har förtroendesysslor, varifrån Konungen må dem entlediga, eller om deras entledigande förordna, när han prövar Rikets tjänst sådant fordra.

Därmed hade två för ämbetsmännens ställning betydelsefulla grundlagsparagrafer trätt i kraft. Och det var kring dessa paragrafer som striden kom att stå under resten av 1800-talet, inte bara § 35 med de uppräknade undantagen utan också § 36 med det grundläggande anställningsskyddet. För var det så självklart att huvuddelen av rikets ämbetsmän skulle omfattas av detta?

2. Oavsättligheten i riksdagen

Som helhet mötte försöken att begränsa ämbetsmännens oavsättlighet starkt motstånd i riksdagen. Vilka motståndarna respektive anhängarna var under perioden och vilka motiveringar de tillgrepp ska nedan undersökas närmare. Men också initiativtagandet måste granskas. Varje attack på oavsättligheten ägde rum under särskilda maktpolitiska och ideologiska förhållanden som måste förstås för att frågan ska kunna tolkas i ett större sammanhang.

När ämbetsmännens ställning debatteras som mest ligger i själva verket delvis olika syften bakom de föreslagna förändringarna: 1812 rör det sig om en maktpolitisk offensiv från kungamakts sida (kronprins Karl Johan). Åren innan departementalreformen 1840 är det riksdagens liberala krafter som tar initiativet. För dem är lojala ämbetsmän en förutsättning för ministerstyrelse. Under 1850-talets liberala reformvåg genomför finansminister Gripenstedt i syfte att effektivisera förvaltningen en löneroglering som samtidigt beskär ämbetsmännens fria arbetstider och mångsyssleri. Slutligen ligger från kungamakten mer självständiga, liberal-konservativa regeringar bakom utvidgandet av gruppen förtroendeämbetsmän 1874-1876 då också förvaltningens (in)effektivitet är aktuell.

Trögt reformarbete

Såsom grundlag måste ändringar, förutom av kungamakten, godkännas av två på varandra följande riksdagar. Vid det första tillfället av KU (som också kunde ta egna laginitiativ), vid det andra av samtliga fyra stånd (efter 1867 av båda kamrarna vid två riksdagar). Sådana procedurer skapar i sig institutionell tröghet, representationsreformen tog till exempel över ett halvsekel att genomföra, departementalreformen 31 år.¹¹

En del av trögheten i fråga om oavsättligheten beror utan tvivel på ämbetsmännens maktställning i ståndsriksdagen. På Riddarhuset hade tjänsteadeln, särskilt de från Stockholm som lättare kunde följa riksdagsarbetet, en stark ställning. Prästeståndet innehöll definitionsmässigt statstjänare, inte bara biskopar och präster utan också akademiernas och universitetens lärde. Många inom borgarståndet var sysselsatta inom städernas förvaltningar. Helt rent från ämbetsmän var endast bondeståndet vars regler förhindrade att ens tidigare ämbetsmän som blivit jordbrukare smygvägen tog sig in i det "hedervärda bondeståndet". Slutligen kan också det starka ämbetsmannainslaget i tvåkammarriksdagen uppmärksammas. Andelen högre ämbetsmän i första kammaren var 1870 40,5 %, de flesta av dem förtroendeämbetsmän. Den totala andelen var oförändrad 1890, även om förtroendeämbetsmännen blivit färre. I den andra var 25 % högre ämbetsmän och knappt 4 % lägre ämbetsmän (1867). Andelen sjönk något efter hand (1885: 19,6 % resp 3,3 %).¹²

1812 – 1830: Kungamakt mot opposition

Första gången oavsättligheten, fastslagen i 1809 års regeringsform, attackerades var redan 1812 då kungamakten föreslog ett omfångsrikt tillägg till § 35. Däri skulle infogas advokatfiskaler, politiemästaren i Stockholm, lantregeringens ämbetsmän, cheferna för andra verk och inrättningar, samt ämbetsmän i kungens kanslidepartement. Anledningen sades vara "det närmare samband som förenar dessa tjänstemän med den verkställande makten".¹³ Förslaget ska ses i ljuset av kronprins Karl Johans försök att stärka kungamakten. Kretsen kring Karl Johan hade utarbetat en ny författning, "1812 års regeringsform", men kronprinsen skrinlade till slut planerna. Han ville ogärna ge omvärlden

bilden av ett politiskt instabilt Sverige med ständiga författningsförändringar. Vissa delar fördes dock fram, t ex att statssekreterarnas antal och arbetsuppgifter skulle bestämmas av kungen och inte regleras i regeringsformen.¹⁴

Konstitutionsutskottet (KU) godtog visserligen syftet ”att igenom en strängare subordination gifva åt ärendenas gång mera enhet och en snabbare verkställighet”. Däremot var man oense om vilka ämbetsmän som skulle innefattas, och man var också ovillig till att utsträcka undantagen för mycket. Mest motstånd mötte därför att innefatta advokatfiskaler och justitierevisionen i kungens kansli eftersom de ingick i domarmakten. Den vida formuleringen ”chefer för alla andra verk och inrättningar vilka av Konungen utnämnas” fick också stryka på foten. Däremot infogade man handelsagenter (konsuler) i § 35.

Bara politiemästare och kansliets chefer godtogs av ständerna.¹⁵ Adeln kunde som enda stånd i KU acceptera advokatfiskalernas avsättlighet och tillsammans med prästeståndet även lantregeringens ämbetsmän. Bondeståndet var genomgående mest motsträvt gentemot kungamakten.

När riksdagen 1815 åter behandlade frågan var det bara KU:s tillägg om konsuler som överlevde. Övriga avslogs enhälligt. Ett rättsstatligt, konstitutionellt perspektiv drogs upp av doktor Wijkman i prästeståndet. Grundlagens bärande tanke var att alla tjänster som på något sätt hörde till domarmakten var oavsättliga. Wijkman framhöll vikten av ämbetsmännens oberoende. Risker var annars stor att ynglingar som kom till kungens kansli, ”med en medborgerlig anda, en öppen och redlig karaktär”, vandes ”vid ett överdrivet krus”. Dessutom var landssekreterarens och landskamrerarens oberoende en förutsättning för att de skulle kunna reservera sig mot eventuella lagstridiga beslut av landshövdingen.¹⁶

Även de flesta andra förslag som skulle stärka kungamakten föll. Karl Johan hade också förlorat intresset för frågorna. Krigshändelserna 1813-1814 och unionen med Norge hade förändrat den politiska situationen. Kungamakten var nu konsoliderad.¹⁷

1820-talet har betecknats som de liberala och parlamentariska strömningarnas grundläggningstid, åtminstone dess första fas. Regeringen vidhöll emellertid sin konservativa politik under denna ”allenastyrets” högperiod.¹⁸ Riksdagen 1823 blev en kraftmätning mellan dessa båda krafter. Inför riksdagen hade ett digert, delvis liberalt färgat, betänkande om statsförvaltningens omorganisation lagts fram.¹⁹ Avsättligheten sammanvävdes på så sätt med en större diskussion om hela förvaltningen. Den här gången var det alltså (delar av) oppositionen som drev frågan om vidgad avsättlighet. Både det särskilda utskottet (SäU) som tillsattes och KU var för ett utökande av skaran förtroendeämbetsmän, samtidigt som man förespråkade en kraftfullare förvaltning – om än inte fullständig ministerstyrelse.²⁰

Utökningen gällde expeditionssekreterarna i departementen, cheferna för bergskontoret och manufaktur- och commercekontoret samt en ny modernare tullstyrelse med en generaldirektör som avsättlig chef. KU instämde förutom att tullstyrelsens chef inte skulle vara förtroendeämbetsman. Genom att tjänsten tillsattes med *konstitutorial*, en svagare anställningsform, blev han ändå

under vissa förutsättningar avsättlig, till exempel vid brister i tjänsteutövningen.²¹

Adeln, prästerna och borgarna återremitterade ärendet med tillägget att även tullchefen skulle ges fullmakt. KU accepterade invändningen i ett nytt utlåtande och frågan vilade sedan till nästa riksdag.²² Endast debatten på Riddarhuset hade varit livlig, när det gällde expeditionssekreterarna. Anhängarna betonade vikten av att ministrarnas andremän var lojala, vilket uppnåddes med avsättlighet. Minoriteten svarade att man i så fall skulle kräva samma sak för protokollsekreterarna och så vidare nedåt i hierarkin.

Mest intressant för övrigt är att Anders Danielson, bondeståndsledamot i KU, reserverade sig emot att de nya cheferna för Bergs- och Commercekontoren skulle vara avsättliga utan rannsaking och dom.²³

När frågan skulle avgöras slutgiltigt vid 1828-30 års riksdag drunknade den närmast i den övergripande debatten om förvaltningen. Den känsliga frågan om ministerstyrelse, justitiestatministerns roll som ordförande i Högsta domstolen, kungens två röster i denna samt opinionsnämnden kom i förgrunden. Stånden förkastade utan längre debatt utvidgningen av § 35.²⁴ Av Anders Danielsons inlägg i bondeståndet framgår att rädslan för ministerstyrelse påverkade ständernas negativa hållning. En sådan skulle nämligen öka antalet förtroendesysslor.²⁵

Debatterna under 1820-talet visade tydligt att det var konstitutionellt sinnade liberaler som önskade en förvaltningsreform, medan regeringen och dess anhängare höll igen. Mot regeringens vilja kunde inte liberalerna på Riddarhuset vare sig åstadkomma en departementalreform eller mer blygsamma dellösningar (som utvidgad avsättlighet). På det ämbetsmannastarka Riddarhuset oroades många av att en departementalreform skulle försvaga kollegierna och därmed göra en del befattningshavares ställning osäker.²⁶

1834 – 1840: Liberalt verktyg för departementalreform

Liberalerna fick på 1830-talet vind i seglen genom julirevolutionen i Frankrike 1830 och den engelska parlamentsreformen 1832. På hemmaplan hade oppositionsorganet Aftonbladet startat 1830. Moderatliberala krafter drev på frågan om departementalreform från riksdagen 1834-1835. Regeringen var passiv under debatterna. Två statsråd gav dock reformen sin välsignelse. Förslaget antogs som vilande och segrade slutgiltigt med stor majoritet 1840 då liberalerna ytterligare hade stärkt sin ställning. För regeringen var syftet snarast att undvika mer långtgående krav på parlamentarism.²⁷

Att departementalfrågan åter stod i centrum medförde att oavsättligheten även denna gång vävdes samman med större konstitutionella frågor, främst ministerstyrelse och justitiestatministerns dubbla roll som HD-ordförande och statsråd. Viktigaste inslagen i KU:s förslag om § 35 var att expeditionsefterna och tullstyrelsens chef skulle bli avsättliga.²⁸

I ständernas debatt är riddarhusliberalen W F Dalmans försvar för ministerstyrelse – och därmed utvidgad avsättlighet – av särskilt intresse. Något helt nytt förslag kunde inte av konstitutionella skäl göras i debatten, bara föränd-

ringar utifrån KU:s betänkande. Dalman nöjde sig därför med att infoga postchefen bland de tjänster som föreslogs bli avsättningsbara. Borgarståndets Hessle var en varm vän av ministerstyre. Han ville därför göra även sous-cheferna (departementens andremän) avsättningsbara med motiveringen att departementscheferna måste kunna lita på sina underlydande. Det väckte protester och farhågor. Ekerman ansåg att Hessles förslag gick ut på "införandet av en fullkomlig ministeriell styrelse, förändring av collegialförvaltningen och tjänstemannapersonalens förvandlande till ministärens vasaller". Resultatet av riksdagen blev att KU:s förslag, med postcheferna, förklarades vilande.²⁹ Vid den följande riksdagen 1840-41 genomfördes även förändringen av § 35 utan nämnvärd debatt.³⁰

I det sammanhanget kan också ett exempel på opinionsbildning utanför riksdagen vara belysande.³¹ C F Horn var en moderat reformman som på sikt önskade både republik och folkstyre. Fömyelsen skulle emellertid ske utan omstörtning. En ny folkrepresentation var liksom ministerstyre steg på vägen. Viktigast för stunden var ministerstyret via en departementsorganisation. Kollegier och verk skulle lyda under departementen vars statssekreterare skulle iklädas ministeriell myndighet. Syftet var att "övervinna byråkratins motståndskraft". Nyckeln låg i förstärkningen av regeringsmakten.

Man fordrar ansvarighet af styrelsen, men medgiver ingen makt hos den ansvarige. Man söker tvärtom en garanti för folkets frihet uti regeringens svaghet.

En förutsättning var att departementschefernas föreskrifter åtlöddes. Därför skulle oavsättningsbarheten försvinna. Tjänstemän av alla grader skulle kunna entledigas av kungl maj:t i statsrådet. På så sätt förenar Horn radikala reformidéer med begränsningar av ämbetsmännens makt.

1853 – 1876: Moderatliberala initiativ i och utanför regeringen

Tiden efter seklets mitt präglas av ett reformarbete med moderatliberala regeringar i en avgörande roll. Näringsfrihet, frihandel, ogifta kvinnors myndighet, kommunreform och representationsreform genomförs under ledning främst av Louis De Geer och Gripenstedt. Med riksdagen 1853-54 återupptas också försöken att mer genomgripande utvidga avsättningsbarheten. I sedvanlig ordning bromsade dock riksdagen, och det blev KU:s modifierade förslag som efter återremiss av alla stånd utom borgarståndet kom att förklaras som vilande.

Att vissa civila ämbetsmän och militärer utanför den ordinarie staten tagits med väckte motstånd inom adeln och prästeståndet. Det fanns misstankar om att kungamakten på så sätt skulle tvinga fram deras ordinarie besättning, vilket skulle kränka riksdagens finansmakt. von Hartmansdorff steg ånyo upp till försvar för precisa bestämmelser. Hans motpol var greve G Lagerbjelke som föreslog att § 35 inte skulle räkna upp förtroendetjänsterna över huvudtaget utan bara innehålla en allmän skrivning, vilket av motståndarna ansågs öppna dörren för godtycket. Som helhet var dock borgarståndet mest negativt. Ståndets motstånd kan illustreras med Lars Billström som ansåg att regeringen

oroad sig i onödan. Nuvarande lagregler borde räcka eftersom ingen chef för regementen skulle tvinga sig kvar.³²

Vad som återstod i förändringsväg för 1856-58 års riksdag var därför endast ett antal militära ämbeten som skulle bli avsättliga: "sekundcheferna för . . . livregementets corpser samt cheferna för övriga särskilt för sig bestående militära corpser eller bataljoner". Det av KU bifallna förslaget godkändes av alla stånd, men missnöje fanns här och där. På Riddarhuset hävdade R T Cederschiöld att det visserligen var ärofullt att tillhöra förtroendeämbetsmännen men att det inte uppvägdde olägenheten att avskedas utan rannsaking och dom. En rakt motsatt uppfattning drev återigen Lagerbjelke som ville gå betydligt längre än förslaget. I borgarståndet vidhöll Henschen sitt motstånd medan Ekholm bedömde det så oskyldigt att det kunde godtas. Bara i borgarståndet tillgreps votering, som resulterade i en klar seger för förslaget, 48-10.³³

Efter halvtannat decennium återkom frågan om § 35 i tvåkammarriksdagen. I en proposition till 1874 års riksdag föreslogs cheferna för fångvården, lantmäteristyrelsen, SJ, lotsstyrelsen, telegrafstyrelsen och skogsstyrelsen bli förtroendeämbetsmän. Motiveringen var att förvaltningen hade förändrats sedan 1809. En rad nya centrala ämbetsverk hade uppkommit, men i en annan form än de klassiska kollegierna. Deras chefer hade dock en liknande position som kollegiernas presidenter och borde därför i konsekvensens namn också vara avsättliga.³⁴

Jämfört med tidigare var motståndet nu svagt. Uppenbarligen hade riksdagsopinionen accepterat den verkställande maktens krav på lojala chefstjänstemän och ökad flexibilitet i förvaltningen. Det kan dels bero på att riksdagen fått ett ökat inflytande över regeringens sammansättning, dels på att kraven på förvaltningens modernisering stärkts. Första kammaren godkände propositionen utan debatt. Däremot fanns ett principiellt motstånd i andra kammaren.

Lantmannapartisten Ivar Månsson i Trää drev en traditionell rättsstatlig linje. 1) Förslaget var ej rättsenligt, 2) det fanns risk för att alla ämbeten så småningom infogades, samt, 3) missbruk i tjänsten borde prövas inför rätta. Partivännen Carl Ifvarsson intog en rakt motsatt position. Under förutsättning att domsrätten togs bort kunde oavsättligheten försvinna. För Ifvarsson låg reformen i linje med parlamentarismens princip. Det var nödvändigt att ge regeringen full makt över förvaltningen. Därefter kunde riksdagen utkräva ansvar av statsrådet/departementschefen.

Erik Sparre, som kombinerade politisk konservatism med en dynamisk framstegsinriktad syn på staten, använde sig av en tidstypisk bild i denna "järnvägsfeberns" tid. Den verkställande makten sågs som "lokomotivföraren i statsmaskineriet" som vid behov måste kunna byta ut en skruv och avlägsna smuts i gängorna. Regeringen hade en nyckelroll i samhällets utveckling och hittills hade den inte missbrukat sin ställning, ansåg Sparre. Propositionen segrade även i andra kammaren och förslaget förklarades vilande. Vid 1876 års riksdag godkändes grundlagsändringen utan debatt.³⁵

3. Trygghet eller flexibilitet?

Förändringarna från 1809 och framåt var som helhet inte särskilt revolutionerande. De grupper som inplacerats bland avsättliga förtroendeämbetsmän var:

- Konsuler (tidigare handelsagenter)
- Expeditionschefer i departementen
- Chefer för tullstyrelsen, poststyrelsen, fångvårdsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, järnvägsstyrelsen, lotsstyrelsen och telegrafstyrelsen
- Sekundchefer för livregementets kårer, chefer för övriga militära kårer eller bataljoner

Utökningen av gruppen avsättliga förtroendeämbetsmän ger dock inte hela bilden av statsmaktens försök att uppnå ökad flexibilitet, enhetlighet och styrning över förvaltningen. *Anställningsformernas* förändring står i nära samband med försöken att inskränka oavsättligheten. Detsamma gäller rätten att *förflytta* ämbetsmän, liksom *löneregleringarna* under den liberala eran vid 1850-talets slut.

I huvudsak fanns tre anställningsformer för 1800-talets ämbetsmän (bortsett från de *extraordinarie* som tjänstgjorde utan fast lön i väntan på att ordinarie tjänster blev lediga):

Fullmakt – utfärdad av kungl maj:t (högre tjänster) eller myndigheten (lägre). Fullmaktstjänster hade det starkaste skyddet. Endast efter rättegång och dom kunde ämbetsmannen skiljas från tjänsten (såvida de inte var förtroendeämbetsmän). Om myndigheten lades ned försvann visserligen tjänsten, men lön och andra förmåner behölls.

Konstitutorial – användes ursprungligen främst för ämbetsmän som skötte uppbörderna, dvs ansvarade för skatter och statliga avgifter, och som därför lättare skulle kunna förflyttas eller till och med avskedas. Att man inte klassade tjänsterna som förtroendetjänster berodde på att de inte hade den status sådana ansågs kräva, ett nog så viktigt argument i 1800-talets ståndssamhälle.

Förordnande – gällde oftast kortare uppdrag eller också tjänster vars framtid var osäker, t ex vid planerad omorganisation.

De två senare formerna saknade den långtgående anställningstryggheten. Även om praxis var oklar (och under förändring) kan man säga att konstitutorialet möjliggjorde avsked vid olämplig tjänsteutövning. Ett förordnande, som var tidsbegränsat, krävde inte ens detta och kunde också under vissa omständigheter avbrytas under förordnandeperioden.

Konstitutorial eller förordnande utfärdades för tullverkets anställda, postinspektorer samt kronolänsmän och landskanslisters inom landsstaten. Lotsdirektören skulle enligt 1820 års reglemente förse lotsältermän, fyrmästare, lotsar m fl med konstitutorial. Konsuler kunde (fram till 1840) efter tillstånd av Kommerskollegium själva konstituera vice konsuler. Vissa tjänster vid Rikens Ständer och kommunala verk (t ex Stockholms allmänna barnhus) tillsattes också utan fullmakt.³⁶

Israel Myrberg har analyserat förändringen av anställningstryggheten under 1800-talet. Attackerna mot oavsättligheten följde enligt honom tre linjer som alla innebar avsteg från 1809 års principer:

1. Oavsättligheten i RF § 36 blev successivt mer tydligt *begränsad till fullmaktstjänster*. Förordnanden kunde upphöra även utan giltiga skäl. Däremot stärktes de konstituerades skydd gentemot avsked (i de flesta fall krävdes rättegång och dom) men suspension var möjlig och förflyttningskyldighet tillkom.³⁷

2. *Fullmakterna trängdes undan* som normal anställningsform. Nya verk som järnvägsstyrelsen och telegrafstyrelsen (inga fullmakter) och andra kommunikationsverk använde sig liksom tullverket främst av konstitutorial och förordnanden.

3. *Gamla fullmaktstjänster förvandlades* till konstitutorial eller förordnanden, t ex inom posten, vilket också har ansetts strida mot andan i 1809 års RF.

Att förflytta ämbetsmän

Möjligheten att förflytta olika grupper av ämbetsmän ökade också vid seklets mitt. Att gå med på förflyttning gjordes till villkor för vissa tjänster vid Svea och Göta hovrätt 1845. Kravet upprepades i senare kungliga brev eftersom en delning av hovrätten planerades. Riksdagen som blivit alltmer inriktad på flexibla förvaltning uttalade 1876 att omorganisation av hovrätterna inte fick förhindras av de oavsättliga juristernas fullmakter.³⁸

I den lönereglering som finansminister Gripenstedt drev igenom 1856-1860 (se nedan) föreskrevs mer vidsträckt tjänstgöringsskyldighet, däribland eventuell förflyttning, som en förändrad organisation gjorde nödvändig. En mer specificerad skyldighet infördes genom 1878 års kungörelse för departementens och Justitiekanslerämbetets anställda. Liknande bestämmelser fanns för kronofogdar och länsman och från 1880-talet för häradsskrivare. Tilläggas kan också att yngre läroverkslärare sedan 1858 kunde flyttas till andra läroverk inom stiftet.³⁹

Ett forskningsproblem i sig gäller de *informella* möjligheterna att handskas med trilskande ämbetsmän: förhindrande av befordran, utfrysning eller andra trakasserier. Exempel på sådana frihetsapostlar (eller rättshaverister) ges i samtida broschyrer, men någon analys av frågan har inte ansetts nödvändig i detta sammanhang.⁴⁰

Järnvägsstyrelsen som moderniseringens lokomotiv

I den utveckling som skisserats har de nya ämbetsverken – kommunikationsverken – en nyckelroll, särskilt järnvägsstyrelsen, SJ:s föregångare. Det finns klara kopplingar mellan dess organisation, självsyn, begränsade anställningstrygghet och meritokratiska befordringsprinciper. De moderna ideal för en flexibel förvaltning som växer fram syns mest tydligt i de organ som byggs från grunden. För de nya verk som bildades, alltifrån Telegrafstyrelsen (1856) till Vattenfall (1909), tjänade järnvägsstyrelsen som ett modernt och effektivt föredöme. En närmare granskning av SJ:s första tid är därför på sin plats.

Den statliga förvaltningen byggdes ursprungligen upp kring järnvägsbyggarer Nils Ericsson som vid sin sida åren 1855-1862 hade en järnvägsbyrå. 1862

inrättades styrelsen för statens järnvägstrafik med en enrådig generaldirektör som chef (bergmästaren C O Troilius). Trafikstyrelsen ansvarade för driften av de färdiga bandelarna medan en särskild styrelse för anläggandet av nya banor samtidigt inrättades. Den senares självständighet ifrågasattes vid flera tillfällen i riksdagen, men järnvägarnas totala verksamhet ansågs av regeringen vara för omfattande för att rymmas inom en organisation. Åren 1882-1888 lydde järnvägsbyggandet emellertid under Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Därefter skapades den enhetliga form som fortlevde in i våra dagar innan banverket 1988 blev en egen organisation. Med sin mer kontinuerliga verksamhet får trafikstyrelsen en dominerande roll bland kommunikationsverken och överskuggar därmed (järnvägs)byggnadsstyrelsen som med hjälp av Väg- och vattenbyggnadskårens militära tekniker ledde byggnadsprojekt som successivt avslutades.

En genomgång av SJ:s organisation (trafikstyrelsen) ger bilden av en i hög grad *modern* organisation, dvs med rationalitet och flexibilitet som ledstjärnor.⁴¹

1. Lyhördheten för samhällsförändringar och kraven på anpassning är påtaglig. I riksdag och regering krävdes unisont att organisationen måste vara i takt med tiden och motsvara samhällets, näringarnas och kommunikationernas successivt ändrade betingelser.

2. Idealbilden för organisationen hämtades från industrins och handelns värld. Därutöver inkorporerades militära drag, med en tydlig hierarki, uniformering och disciplin.

3. Enrådighet, dvs ansvarig generaldirektör i stället för beslutande kollegium, fanns med från början, åren 1855-1862 i närmast extrem form då allt kretsade kring Nils Ericsson.

4. Tjänster tillsattes under denna tid enbart på förordnanden (från 1897 på konstitutorial). Med de flexibla anställningsförhållandena kunde ämbetsmännen förflyttas på ett enklare sätt. Både den enskildes kvalifikationer och trafikens krav fick motivera sådana förändringar som skilde järnvägsförvaltningen från andra ämbetsverk.

Den fjärde punkten om anställningsformerna är mest central i detta sammanhang. Enligt Kungl Maj:ts instruktioner från 1869 och 1875 skulle alla anställda vid SJ enbart förordnas. De kunde alltså skiljas från tjänsten eller förflyttas av samma myndighet som tillsatte dem, för högre tjänster Kungl Maj:t, för de lägre trafikstyrelsen själv. Instruktionerna var en frukt av ett omsorgsfullt förarbete. Den nya tvåkammarriksdagen hade väckt frågan huruvida oavsättligheten gällde vid sitt första riksmöte 1867. Trafikstyrelsen lade fram ett förslag till reglemente 23/12 1867.⁴² En kommitté tillsattes och frågan avgjordes vid 1868 års riksdag.⁴³

Styrelsen pekade på två avgörande skillnader mellan SJ och förvaltande verk, vilket skulle motivera den lösa anställningsformen. Vad som betonades var kravet på effektivitet, inte att det gällde någon principiell gränsdragning mellan myndighetsutövning och affärsdrift.

Järnvägsverksamheten fordrade speciella personliga egenskaper som rådhets, mod, självbehärskning, lämpligt sätt att bemöta befäl (här framträder det

militära draget), underlydande och allmänhet samt en frisk och stark kropp. Kraven på säkerhet medförde en sträng disciplin. Minsta försummelse kunde vara ödesdiger. Den som efter en prøvotid inte motsvarade kraven kunde varken avskedas eller förflyttas om SJ tvingades att tillämpa regeringsformens § 36. Trafikverksamheten växlade i omfång som en följd av ekonomiska och industriella förhållanden. Behovet av personal blev därför konjunkturbetonat. Dessutom hävdade styrelsen att man alltid strävade efter förenklingar som ledde till ökad besparing, ordning, säkerhet och allmän bekvämlighet – dvs rationaliseringar förekom ständigt till skillnad från i de vanliga ämbetsverken.

Kommittén och regeringen gick på samma linje. I riksdagen förekom ingen stark opposition mot förordnandeformen. Snarare låg det i linje med vad sparsamhetsvännerna i andra kammaren önskade. Organisationsfrågan i stort återkom sedan under flera riksdagar, främst 1869 och 1870.⁴⁴ De särskilda anställningsreglerna levde kvar in mot sekelskiftet. 1893 års järnvägskommitté uttalade sig för ett bevarande men 1897 infördes konstitutorial som normal anställningsform.⁴⁵

Vad som kan noteras är också innebörden av den antibyråkratiska opinionens krav. Lantmännen med Emil Key i spetsen krävde nedskärningar inom en rad statliga verksamheter. Sparsamhet var ett huvudtema i lantmannapartiets politik. Tillsammans med lantmännens aversion mot enskilda banker och aktiebolag utgjorde denna antibyråkratism grunden för en traditionalistisk ekonomisk politik, om än präglad av till synes liberala motiveringar.⁴⁶

När det gäller järnvägsstyrelsens organisation blir länkarna mellan sparsamhetsopinionen och liberalismen som ideologi mer tydliga. Från skilda utgångspunkter kan en traditionalistisk lantman och en ekonomisk liberal förespråka korttidskontrakt för de anställda, nedskärning av statens organ och ett effektivitetsbefrämjande entreprenadssystem. Även grunden för befordran skilde sig inom SJ, jämfört med de vanliga ämbetsverken. Instruktionen från 1869 (§ 5) placerade tjänsteålder först som tredje kriterium:

Vid befordran till högre eller förmånligare befattning gäller i främsta rummet ådagalagd lämplighet och skicklighet, i förening med redlighet och nit, samt därnäst ålder i tjänsten.

4. Oavsättlighetens ideologier

Den ideologiska komplexitet som kan skönjas i synen på järnvägarnas förvaltning gäller i ännu högre grad oavsättligheten. Vid genomgången av riksdagsdebatterna ovan noterades vissa ideologiska ställningstaganden i frågan. Nu ska ideologierna bakom skärskådas mer systematiskt. Vad som är slående är hur anhängarna och motståndarna till ämbetsmännens oavsättlighet grupperade sig på ett helt annat sätt än vid andra politiska frågor.

Med hjälp av tidens tre ideologiska huvudinriktningar och ja- respektive nej-argument från debatterna kan sex grundhållningar urskiljas (figur 1). Eftersom syftet här inte är att klarlägga ideologiernas innersta väsen, utan bara att använda dem som redskap för att påvisa oavsättlighetens ideologiska komplexitet, görs inga avancerade försök att närmare definiera konservatism och liberalism.

	Konservatism	Liberalism	"Bondefrihetlighet"
+	Ämbetsmannaintresset Grundlagskonservatism Rättsstaten	Värn mot kungamakten Rättsstaten	Värn mot kungamakten
-	Försvagad verkställande makt Hindrar ekonomisk utveckling	Försvårar ministerstyre Hindrar ekonomisk utveckling	Försvårar ministerstyre Byråkratins privilegier

Figur 1. Ideologiska argument för (+) och emot (-) oavsättlighet.

Konservatismen förknippas allmänt utifrån 1800-talets svenska kontext med försvar av 1809 års maktindelning (och därigenom avståndstagande från parlamentariska idéer), misstänksamhet (om än avtagande) mot industriell utveckling, frihandel och ekonomisk frihet av annat slag samt försvar av ämbetsmannastaten. *Liberalismen* (som kan anta flera kulörer) vill stärka riksdagens makt gentemot kungamakten, i mer eller mindre radikal form omstöpa ständsriksdagen samt verka för frihandel och näringsfrihet medan byråkratin kritiseras. Liberalernas utvecklingsoptimism och krav på effektivitet kan krocka med de konservativas värnande om äldre strukturer (kollegieform) och juridiska former.

Bondefrihetlighet (eller "agrarpopulism") är ett begrepp hämtat från författarens avhandling.⁴⁷ Det betecknar lantmännens kombination av en med liberalismen, åtminstone ytligt sett, besläktad avoghet mot statlig intervention i privatafären, krav på sparsamhet samt misstänksamhet mot privatkapitalism och överhet ("herrarna").

Namnen i figur 2 åskådliggör tidens komplicerade ideologiska brytningar. På anhängarnas sida återfinns den djupt konservative Schwerin, radikalliberalen Gustaf Hjerta och lantmannapartisten Ivar Månsson. Den andra sidan är lika brokigt sammansatt. Här samsas den dynamiskt konservative Erik Sparre, riddarhusliberalen W F Dalman och den traditionalistiske antikapitalisten Carl Ifvarsson. Alla tre övergripande ideologiska strömningar kan uppvisa såväl anhängare som motståndare till oavsättligheten.

	Konservatism	Liberalism	"Bondefrihetlighet"
+	L Hammarskjöld 1823 Schwerin 1823	G Hjerta 1823 Billström 1853/54	Ivar Månsson 1874
-	Wijkman 1815 von Hartmansdorff 1823 G Lagerbjelke 1856/58 E Sparre 1874	Hessle 1834/35 Dalman 1834/35 C F Horn 1839	A Danielson 1823 C Ifvarsson 1874

Figur 2. Anhängare av (+) respektive motståndare (-) till oavsättlighet.

Inplacerandet av ovanstående aktörer i någon av de sex argumentlinjerna är i sig inte okomplicerat. Som figur 1 visar finns det argument som kan omfattas av olika ideologiska strömningar, t ex ”värn mot kungamakten” (liberalism och bondefrihetlighet) eller ”hindrar ekonomisk utveckling” (konservatism och liberalism). Detta är dock en poäng i sig. Just sådana överlappande ståndpunkter visar dels vilka förbindande ståndpunkter som fanns mellan ideologierna, dels antyds utrymmet för mellanpositioner (”moderatliberalism”).

I en avslutande diskussion ska ämbetsmännens ställning kopplas samman med synen på statens roll i stort. Dessutom måste utvecklingen över tid närmare analyseras. Hur kan de mer eller mindre lyckade offensiverna mot ämbetsmännens oavsättlighet betraktas utifrån den politiska och ideologiska utvecklingen i dess helhet?

5. Statens rätt och rättsstaten

I allmänhet kan motståndarna till oavsättligheten i undersökningen klassas som mer framstegsinriktade, om än inte alltid liberala. Det finns en mer eller mindre reforminriktad konservatism som vill använda statsmakten för att åstadkomma ekonomiska förändringar. Här representeras den strömningen av Erik Sparre, ledamot av första kammaren, därefter av den andra, samt landshövding för Älvsborgs län. Samtidigt var de tongivande moderatliberalerna kring Louis De Geers finansminister Johan August Gripenstedt påtagligt pragmatiska när det gällde att använda staten i allmännyttans och moderniseringens tjänst.⁴⁸

Taget för sig ter sig kanske inte inskränkningen av oavsättligheten så betydelsefull, även om statsmaktens intentioner ofta gick längre. Inte heller den ökade förflyttningsskyldigheten kan sägas ha förvandlat ämbetsmännen till osjälvständiga underlydande som tvingades att ”kröka sig” (Silfverstolpe, 1812). Förändringarna måste emellertid också sättas i samband med den löne-reglering som Gripenstedt lyckades att genomdriva 1856-1860. Ämbetsmännen hade länge krävt löneförbättringar och med Krimkriget förstärktes dyrtiden. Många ansåg att ett ämbetsmannaproletariat hade uppkommit, bestående av extra ordinarie ämbetsmän som saknade fast inkomst, liksom lågt betalda kammarskrivare, kanslisters och kopisters. Dessutom var praxis olikartad beträffande arbetsrutiner, tjänstgöring och mångsyssleri, vilket Gripenstedt och andra företrädare för en modern, mer enhetlig förvaltning starkt ogillade.⁴⁹

Med stor skicklighet lyckades Gripenstedt förbinda dessa två frågor med varandra och lotsa löne-regleringen genom riksdagen, under starkt motstånd från bondeståndet och delar av borgarståndet. En försvarande omständighet var att löneökningarna på 40-70 % inföll samtidigt som handelskrisen vid 1850-talets slut ansträngde statsbudgeten. Sett ur ämbetsmannaperspektiv var höjningarna naturligtvis välkomna. Men motprestationen var minst lika viktig, ur statsmaktens övergripande perspektiv. Arbetstiden reglerades, liksom anställnings- och pensionsförhållanden. I detta ingick att ämbetsmännen i högre grad fick acceptera de förändrade tjänstgöringsförhållanden som samhällsut-

vecklingen förde med sig. Därmed underlättades de administrativa förändringar som kom att präglade den svenska förvaltningen de närmaste decennierna (kollegieprincipens bortträngande, omorganisationer, nya styrelser och ämbetsverk). Samtidigt kunde moderatliberalen Gripenstedt räkna med stöd från konservativa ämbetsmän i riksdagen under de år reformen genomfördes.

Vid sidan om lönehöjningarna innebar reformen *löneavdrag vid tjänstledighet; vidsträcktare tjänstgöringsplikt* vid omorganisation; endast *förordnande* vid vakanser av tjänster utanför lönestaten (vissa lägre tjänster) samt att endast *en tjänst* fick upprätthållas (för de två lägsta lönegraderna kunde undantag göras).⁵⁰

Löneregleringen har mera sällan i forskningen satts i samband med andra moderniserande reformer inom staten.⁵¹ Det är emellertid intressant att konstatera att de flesta förändringar av anställningsformerna härrör från den liberala reformeran från 1850-talet till 1870-talets mitt. Förutom löneregleringen gäller det militära ämbeten som blev förtroendetjänster 1856-1858, järnvägsstyrelsens affärsmässiga anställningsformer som etablerades 1860-1869 samt nya chefsposter som förtroendetjänster 1874. Dessutom görs inom flera ämbetsverk mer eller mindre genomgripande reorganiseringar under perioden och utbildningskraven skärps.⁵² I spetsen stod De Geer, justitiestatsminister 1858-1870 och 1875-1880, som förvandlade posten från en ämbetsmannasyssla till regeringschef (från 1876 med titeln statsminister) och inte minst Gripenstedt (konsultativt statsråd 1848-1856, finansminister 1856-1866).

Med dessa utgångspunkter är det knappast förvånande att just Gripenstedt och andra moderatliberaler motsatte sig oavsättligheten. Såsom liberaler i regeringsställning fruktade de inte övergrepp från den verkställande maktens sida, vilket annars en renlärig liberal kunde göra. I stället stod den ekonomiska utvecklingen och moderniseringen av landets styrelse i centrum för deras ansträngningar. Motsträviga ämbetsmän, som varken kunde avskedas eller förflyttas, som upprätthöll flera tjänster eller var ovilliga att lämna tjänsten ens vid sjukdom eller åldersskräplighet, var knappast några idealiska instrument i en sådan samhällsomdaning.

Gripenstedts arvtagare på 1900-talet

Förnyade attacker på oavsättligheten har efter Gripenstedts tid gjorts av politiker från helt skilda läger. Först med tjänstemannareformen 1965 har frågan lösts, åtminstone i så måtto att statstjänstemän numera är som vilka andra löntagare som helst. Anställningsformen regleras av LOA, lagen om offentlig anställning. En diskussion om modern arbetsrätt faller dock utanför ramarna för denna uppsats.

Radikalliberalen Adolf Hedin var en skarp kritiker av principen om ämbetsmäns oavsättlighet. Bland annat väckte han frågan i riksdagen 1892. Den som emellertid mer envetet drev frågan var högermannen Rudolf Kjellén (1864-1922), professor i statsvetenskap och som "unghögerns" ideolog kring sekelskiftet förespråkare för en nationell samling kring försvar, kungamakt – och rösträtt. Hans argumentering kan sägas representera en modern utveck-

lingskonservatism som i sin syn på staten påminner om den som Sparre och andra av första kammarens interventionister utvecklat några decennier tidigare. Om retoriken och ideologin ligger närmast Sparres linje är det slående hur de praktiska reformförslagen däremot närmast är en kopia av Gripenstedts moderatliberala reformer. Allt detta motiverar att Kjelléns syn på oavsättligheten behandlas mer utförligt.⁵³

Kjelléns motion från 1908 var starkt färgad av unionsupplösningen tre år tidigare. För honom var orsaken till nederlaget en svag politisk ledning och en trögrörig förvaltning. I syfte att stärka nationen ivrade Kjellén för ett positivt reformarbete. Rösträttsfrågan var på väg att lösas (åtminstone för nästan alla män genom Arvid Lindmans reform 1907-1909), nu riktades blickarna mot förvaltningen under parollerna ”Nationell samling” och ”Bort med byråkratismen”. Vad som krävdes var ökad anpassningsförmåga från förvaltningens sida:

Mitt i det nya samhället med dess brusande affärsliv och sjudande arbete står den kvar med en ålderdomlig tyngd i rörelsema – som en postdilignens eller kröningskaross bland automobiler.

Statens roll var central, 1800-talets gammalliberalism sågs som helt överspelad. Förvaltningen skulle i framtiden präglas av affärssynpunkter, inte som i hans egen tid personifiera ”stillaståndets princip”. Utveckling och framsteg var bärande ideal, en modern stat skulle ha ”utvecklingens drift ständigt brinnande inom sig” . . . ”Vi hylla icke längre skrivardömets ideal; det har efterträts av handlingens och utvecklingens.”

Traditionella principer som anciennitet och oavsättlighet skulle avskaffas slutgiltigt i den nya staten.⁵⁴ De sågs som hinder för Kjelléns dynamiska utvecklingstanke. Oavsättligheten skulle hädanefter bara gälla domartjänster. Övriga grupper infogades bland förtroendeämbetsmännen i RF § 35, i stället för att omfattas av anställningsskyddet i § 36 vilket ”blivit vår byråkratismens hård och fasta borg”.⁵⁵

Kjelléns reformprogram var på nästan alla punkter i linje med Gripenstedts. Målet var liksom för 1800-talsliberalen en mer enhetlig och effektiv förvaltning, vilket uppnåddes via reglerad arbetstid, förnyade ansträngningar för att göra ämbetet till fulltidssyssla (förbud mot engagemang i bolagsverksamhet), förenklade arbetsformer, bättre utbildning (däribland föga förvånande mer statsvetenskap) och höjda löner.

En förutsättning för Kjellén var dock att kungamakten, den verkställande makten, stärktes. Parlamentarism, regerande riksdag och politisk styrning av förvaltningen såg han som förkastligt. I för Kjellén karakteristiska formuleringar hävdas att boten för den byråkratiska sjukan inte är riktning vänsterut, mot riksdagen, utan mittåt, in under konungen.

Avslutningsvis får Kjellén själv sammanfatta sina grundtankar, vilka också kan ses som en ”oavsättlighetens teori” i svensk kontext:

Ämbetsmännens principiella inamovibilitet är ett minne från de tider, då Riksdagen själv var genomsyrad av ämbetsmannakarakter, och utgjorde således ett konstitutionellt skydd för Riksdagens självständighet. Den har upprätthållits under tider, då regeringen å sin sida endast var byråkratins spets, och en förändring

således endast skulle ökat byråkratins makt inom sig. *Den har kunnat stå vid makt under tider, då den härskande liberala uppfattningen anvisat staten föga mer än den stillastående uppgiften att upprätthålla rättsordningen.* Nu äro alla dessa förutsättningar bortfallna. (min kurs.)

På andra änden av den politiska skalan kan man placera Georg Branting, son till Hjalmar, förstakammarledamot 1931-1961 och en utpräglad vänsterman som efter kriget förlorade posten som suppleant i SAP:s VU. Tillsammans med partikamraterna Fredrik Ström och Ewald Johannesson i första kammaren motionerade han 1946 om att ämbetsmän lättare skulle kunna avskedas. Bakgrunden var erfarenheterna från andra världskriget och misstanken om utbredd nazism inom ämbetsmannakåren. Motionärerna ville öka möjligheten att avlägsna nazister från förvaltningen. Visserligen hade riksdagen sedan länge slagit fast att skyddet i RF § 36 endast gällde fullmaktstjänster, inte konstitutorial eller förordnanden. Och en vidgad förflyttningsskyldighet hade också införts, från 1939 till och med för domare. Rättstillämpningen höll dock inte jämna steg med en modern stats behov av lojala tjänstemän. Särskilt under krig var en demokratisk kontroll över ämbets- och tjänstemän nödvändig, ansåg motionärerna.⁵⁶

Branting & co föreslog att en beredskapslagstiftning skulle införas. I den ingick en förstärkning av regeringsmakten och dess kontroll över förvaltningen. Poliser och militärer skulle t ex kunna avsättas utan rannsaking och dom vid bristande lojalitet. Motionen är framsprungen ur en mycket speciell situation, debatten om nazistsympatier inom förvaltningen strax efter andra världskrigets slut. Den illustrerar ändå frågan om de styrandes kontroll av ämbetsmännen, denna gång dock från folkhemmets vänsterflygel.

Såväl liberaler som höger och vänster kunde sålunda, sett i ett hundraårigt perspektiv, hamna på samma ståndpunkt i fråga om ämbetsmännens – alltför stora – självständighet. Gripenstedt, Kjellén och Branting ville alla använda statsmakten till vissa syften. Oavsett om dessa skilde sig åt krävdes ändå en styrbar förvaltning, lojala ämbetsmän i en flexibel organisation som kunde genomföra förändringarna. Om man så vill går det också att föra in perspektivet om folkhemmets framväxt i sammanhanget. Gripenstedt kan karakteriseras som nationalliberal, en liberal som nyttjade staten för att utveckla samhället och därmed lade en institutionell grund (järnvägar, banker, moderniserad förvaltning, aktiebolag) för nationens kommande folkhemsbygge. Kjellén använde begreppet "folkhem" i syfte att lansera en nationell samling som vilade på en utvecklingsbefrämjande konservatism med kollektivet före individen, staten före privatintressena. Branting och hans partikamrater stod 1946 inför socialdemokratiens skördetid, folkhemmets blomstring som skulle föra vidare tanken om "social demokrati i ett land".

Rättsstaten och oavsättligheten

Med detta har frågan om ämbetsmännens ställning nått folkhemmets epok. Att ämbetsmännens lojalitet var avgörande för den maktillträdande socialdemokratin visas med all tydlighet också av Bo Rothstein i hans undersökning av AMS och skolbyråkratins inrättande.⁵⁷

Lennart Lundquist har vid flera tillfällen diskuterat ämbetsmännens roll i den moderna demokratin. Deras uppgift anses både att vara demokratins tjänare och dess väktare. I sin senaste bok pläderar han för en förstärkning av ämbetsmännens ställning, bl a via en återgång till ett "tjänstesystem med automatik i löneutvecklingen, stor anställningstrygghet och beslut om befordran utanför myndigheten".⁵⁸

För Lundquist sker den avgörande förändringen av ämbetsmännens ställning som en följd av "ekonomismens" genomslag i den politiska debatten, den nyliberala våg från 1970-talet som förknippas med Margaret Thatcher och Ronald Reagan. Syftet med den föreslagna återgången är att återställa ämbetsmännens värdighet så att de ges möjlighet att fungera som demokratins väktare, enligt det "offentliga etos" som det moderna demokratiska samhället har utvecklat. Ett led i detta är ökad anställningstrygghet för att stärka ämbetsmännens oberoende. Den grundläggande skillnaden mellan offentlig och privat verksamhet, en bärande tankegång hos Weber, måste upprätthållas.

Lundquist framhåller att det även i demokratins sfär finns en "potentiell konflikt mellan å ena sidan rättsstatens krav på att medborgarnas rättigheter skyddas, och å andra sidan kravet på att majoriteten ska kunna fatta precis vilka beslut den önskar."⁵⁹ Därmed anknyter han till den omfattande debatt som på 1980-talet fördes i norsk historisk och statsvetenskaplig forskning om rättsstatsbegreppet.⁶⁰ Den debatten tog dock sin utgångspunkt i 1800-talets samhälle medan Lundquist belyser de senaste decenniernas utveckling och ger "ekonomismen" skulden för den klassiska ämbetsmannarollens urholkning.

Nyliberalismen har onekligen som uttalat mål att minska den politiska sfären i samhället till förmån för marknadslösningar, också inom den offentliga sektorn (friare lönesättning, resultatorientering, beställarmodeller mm). Min undersökning pekar emellertid på att problemet är äldre än så, och att de krafter som vill inskränka ämbetsmännens ställning kan vara skrudade i vitt skilda ideologiska klädnader. Om man låter Rudolf Kjellén framträda som teoretiker hamnar statens förändrade roll i blickpunkten. Oavsättligheten "har kunnat stå vid makt under tider, då den härskande liberala uppfattningen anvisat staten föga mer än den stillastående uppgiften att upprätthålla rättsordningen", heter det i motionen från 1908. Det är också hit som den norske historikern Sejersted riktar sökljuset. Rättsstaten som historisk form tillhör 1800-talet, främst dess tidigare del. Då var rutinpolitiken rättesnöret. Juridiskt utbildade ämbetsmän följde vissa givna regler; förutsägbarhet var den bärande principen. Stortinget hade abdikerat och bundit upp framtiden genom sina generella rättsregler. För att använda Sejersteds metafor:

Man gjorde som Odysseus, la skutens kurs mot et mål langt fremme, puttet voks i örene på mennesket så de ikke skulle høre den lokkende sang fra sirenenes øy, ga dem videre ordre om ikke å adlyde nye ordre som gikk mot de gamle, og bandt seg selv til masten av skipet.⁶¹

Med reformpolitik, vare sig i Gripenstedts eller socialdemokratins tappning, byggdes en spänning in i det politiska systemet. Både en modernisering av ekonomin, inklusive uppbyggnaden av en statligt främjad infrastruktur, och

genomförandet av sociala reformer krävde en mer flexibel och lojal ämbetsmannakår. Rättsstatens rutinpolitik avlöstes av "utvecklingsstatens" politik för framsteg och modernisering.

Ovan förda resonemang förhindrar inte att de senaste decenniernas förändringar inom förvaltningen kan ses som en följd av liberalismens renässans. Frågan är emellertid i vilken grad ämbetsmannens oberoende och oavsättlighet är förenlig med det nutida samhällets krav på en flexibel byråkrati. Den segslitna frågan om dualismen i det svenska statssystemet, ämbetsverkens relativa oberoende av den verkställande makten, kan kasta ett visst ljus över det problemet. Här finns både en tidsmässig och innehållsmässig parallell till frågan om oavsättligheten. Debatten som fördes kring sekelskiftet 1900 skilde sig väsentligt från när dualismen dessförinnan varit högaktuell, på 1820-talet. Det som under 1800-talet betraktats som självständighetens fördelar – tröghet som garanti mot envælde eller ministerstyre – blev nu det stora problemet. En kraftfull regering, vars nödvändighet unionsfrågan ansågs bekräfta, var oförenlig med en självständig förvaltning. Nu blev också näringslivets organisationsformer ideal när staten skulle få absolut kontroll över sina olika grenar. På så sätt kom både ämbetsmannens (genom oavsättligheten) och ämbetsverkens självständighet (dualismen) att uppfattas som hinder, vare sig man anförde demokratiska, affärsmässigt rationella eller nationella skäl.⁶²

Weber och oavsättligheten

I en rationell förvaltning i Webers mening är ämbetsmannen underställd sina uppdragsgivare. Arbetet kontrolleras via fasta regler och överordnade kontrollorgan. Rättsreglerna styr inte bara ämbetsmannens eget handlande utan också det skydd han åtnjuter i sin ämbetsutövning. Principen om livstidsanställning värnas: "I praktiken förutsätts detta vara regel, även då det förekommer uppsägning och periodvisa nyutnämningar." För Weber är emellertid inte dessa rättsliga garantier mot godtycklig avsättning eller omplacering synonyma med det traditionella samhällets äganderätt till statliga tjänster. Syftet är "att skapa en garanti för att ifrågavarande ämbete fullgörs strikt objektivt och utan personliga hänsynstaganden."⁶³

Weber pekar på att ämbetsmannens krav på anställningstrygghet och anciennitet vid befodran leder till att ämbetena alltmer liknar det feodala samhällets "prebenden", dvs de blir i viss mening personlig egendom. Att den moderna byråkratin därmed bär på fröet till sin egen undergång utvecklas dock inte närmare.

Med den tidigareläggning av oavsättlighetsprincipens uppluckring och den ökade förflyttningsskyldigheten som här har påtalats blir frågan om den moderna svenska byråkratins tidiga utveckling problematisk. Samtidigt som den svenska förvaltningen alltmer uppfyller Webers andra kriterier för en modern byråkrati (enrådighet i stället för kollegieform, tydligare utbildningskrav, meriter före börd) undermineras oavsättligheten.⁶⁴

Ett sätt att komma bort från denna paradox är att tolka oavsättligheten enbart utifrån dess ursprung av ämbete som privat egendom, knutet till adelns privi-

legier. En sådan uppfattning om ämbetet hänförs till en traditionell förvaltning, ett avskaffande av den följaktligen som ett steg mot en modern förvaltning i Webers mening. Nackdelen är då att Webers framhållande av oavsättlighetens moderna sidor försvinner – oberoende av påtryckningar inifrån eller utanför staten, rättssäkerheten. I stället vill jag försöksvis hävda att avsättligheten, med dess flexibilitet, snarare gynnade moderniseringen och låg mer i linje med en modern byråkratis funktionssätt. Vissa av Webers kriterier för en modern byråkrati – livslång anställning, oavsättlighet – får stryka på foten redan under senare delen av 1800-talet när samhället moderniseras och kravet på en styrbar förvaltning ökar. I ledningen står en alltmer interventionistisk statsapparat som på sikt underminerar den klassiska rättsstaten, och därmed i viss mån också byråkratin i Webers mening. Staten blir mer modern än i Webers idealtyp.⁶⁵

På så sätt kan ämbetsmännens skrämmässiga försvar för sin anställningstrygghet kopplas till övergripande diskussioner om statens förändring, inte trots de ideologiska komplikationer som frågan ger prov på utan snarare tack vare dem.

Noter

1. Uppsatsen är skriven inom ramen för det HSFR-finansierade projektet *Ämbetsmännen och samhällsomvandlingen 1809-1870*. Jag vill också tacka mina kolleger på SCORE i Stockholm som bidragit med synpunkter på texten.
2. Se t ex Per Hultqvist, *Riksdagsopinionen mot ämbetsmannaintressena. Från representationsreformen till 1880-talets början*, 1954, samt Jan Christensen, *Bönder och herrar. Bondeståndet i 1840-talets liberala representationsdebatt, exemplen Gustaf Hierta och J P Theorell*, 1997.
3. Motion i AK, nr 253 1908.
4. C-A Reuterskiöld, *Sveriges grundlag*, 1924, s 45.
5. Att oavsättligheten kom att naggas i kanten visas i denna uppsats. I en ännu ofärdig undersökning har jag kunnat se att även ancienniteten kunde kringgå om ämbetsverken ville satsa på särskild kompetens för att modernisera verksamheten.
6. Pontus Fahlbeck, "Regeringsformen 1809-1909. Ett författingsjubileum", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1909.
7. Israel Myrberg, *Om statstjänstemäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis*, 1925.
8. Carl Kuylenstierna, "I vad mån utgör § 36 regeringsformen ett hinder för organisationsför-

ändringar i statsförvaltningen?" *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1926.

9. Om ackord och pensionssystem: Otto Ekenberg, *Den svenska statsförvaltningens avlöningsväsen*, 1, 1952; Myrberg, 1925; Stig Jägerskiöld, *Svensk tjänstemannarätt*, 1-2, 1956.
10. Om A O Wallenbergs antibyråkratiska strävan i denna fråga se Göran B Nilsson, *André Oscar Wallenberg III. Ett namn att försvara 1866-1886*, 1994, s 588 (not 1). Den ekonomiske liberalen Wallenberg ansåg att det allmännas rätt alltför mycket eftersattes för den enskildes fördel. Allt kapital var verkställt arbete, alltså kunde inte ännu ej utfört arbete klassas som kapital. Ämbetet var följaktligen ingen egendom vars framtida avkastning kunde pantförskrivas. Motion i FK, nr 46 1869.
11. Sten Carlsson, "Departementalreformens förhistoria", i *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*, 1990: "Inneboende tröghetsfaktorer försenade den effektivisering av den högsta riksstyrelsens organisation som hade legat inom nära räckhåll redan vid tiden för den nya författningens tillkomst." (s 39)
12. Lars Sköld & Arne Halvarson, "Riksdagens sociala sammansättning under hundra år", i *Samhälle och riksdag*, del 1, 1966, s 391.
13. Kungl. prop. 7/8 1812.
14. Carlsson 1990, s 22.

15. Även detta ifrågasattes dock av flera. Adeln Fredrik Samuel Silverstolpe ansåg att Kungl. Maj:t kunde förlora många dugliga krafter om kanslitjänster blev förtroendesysslor. Ynglingar med upplysta begrepp ogillade att tvingas "kröka sig eller förskjutas". Argumentet för att lantregeringen skulle ingå byggde på att landshövdingen som var förtroendeämbetsman måste ha förtroende för sina underlydande landssekreteraren, landskamreraren m fl som därför också borde vara avsättliga (envoyén K G Adlerberg, adeln, lagman Sandberg, bgst). KU:14, 1812.
16. RoA 4:197, Prst 2:748-51, Bgst 1:576, Bdst 2:533. Biskop Faxé ansåg däremot att lantregeringens ämbetsmän var exekutorer, inte domare. Prostarna Stenhammar, Svedelius och Ekelund instämde med Wijkman.
17. Carlsson 1990, s 24.
18. Ivar Andersson, "Oppositionen" och ministeransvarigheten. *Parlamentariska strömningar i svensk politik 1809-1840*, s 58-65, 1917.
19. *Betänkande om rikets styrelseverk*, Bihang 1.1, s 485-660, 1823.
20. SäU, Mem 3, § 13. Betänkandet handlade främst om den administrativa domsrättens avskiljande från den ordinarie förvaltningen. I dess grundtanke låg också införandet av ett departementalsystem.
21. KU:72, s 298. Förslaget för RF:35 kom därför att lyda "Statsministern för utrikes ärenden, statsråden, presidenter och chefer för collegier eller i dessas ställe inrättade verk, expeditionschefer i statsförvaltningsdepartementen. . . " Om de olika anställningsformerna se avsnittet "Trygghet eller flexibilitet?"
22. RoA 11.1, s 112-30, Prst 8:381, Bgst 7:250-51, Bdst:6.215, KU:81 (efter återremiss).
23. På Riddarhuset bestod anhängarna av betänkandet bl a av G Löwenhjelm (ansvarighetslära i stället för oavsättlighet) och August von Hartmansdorff (cheferna måste åttlydas). Bland minoriteten fanns P G Cederschiöld, L Hammar-skjöld ("avsteg från den gamla svenska konstitutionella grundsatsen, att ingen svensk undersåte må, varken till liv, ära eller välfärd, vara beroende av nyck utan endast av lagen"), K F Schwerin ("samma skillnad som mellan hantverkssystemet och fabrikkssystemet i stort; och i vårt land torde det vara bäst, att ännu en tid bibehålla hantverkssystemet") och den radikale G Hjerta ("utgå från municipalsamhället och folket" i stället för överheten).
24. KU:3, KU:87, RoA 14:108, Prst 2:699, Bgst 1:936, Bdst 4, Bdst 4:258-64.
25. Danielson bedyrade att utskottet "ingalunda föreslagit någon till aristokratiskt valde ledande ministerstyrelse".
26. Carlsson 1990, s 29; H A Olsson, *Ministerstyrelse och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1812-1840. Studier i departementalreformens förhistoria*, 1934.
27. Carlsson 1990, s 31-37.
28. KU:34. "... presidenter och chefer för collegier, eller, i dessas ställe, inrättade verk, justitiäkanslern, chefen för tullstyrelsen, expeditionschefer i statsdepartementen, överståthållaren, underståthållaren och politie-mästaren i huvudstaden, landshövdingar . . ." Prosten Hallström angrep från ett rättsstatligt perspektiv sammanblandningen av den förvaltande och den dömande makten, dvs justitiestatsministerns roll. En paradox var ju att denne såsom HD-ordförande var oavsättlig, trots sin ställning som kungamaktens förtroendeman!
29. 1834-35, RoA 14:49-71. G F Åkerhjelm och J P Lefrén motsatte sig justitiestatsministerns roll. Prst:11.107-184, 219. Kontraktsposten Lignell talade för ministerstyrelse. Bgst:11.27-54, 177-181. Liberalen Thore Petré vände sig emot expeditionschefernas avsättlighet. Bdst:7.245-70. Anders Danielsson talade emot att HD-ordföranden skulle ingå i regeringen och fick många instämmanden. Bondeståndet begärde återremiss (KU:48) vilket ledde till att Dalmans med fleras tillägg om postchefer togs in i det vilande förslaget.
30. KU:19, RoA:11.97, Prst:6.165, Bgst:4.300, Bdst:7.157.
31. [CF Horn] *Tankar om reformer af en riksdagsman*, 1839. Skriften utgavs anonymt. En närmast motsatt position intog Gustaf Löwenhjelm i *Om styrelsens organisation i Sverige*, 1830. Löwenhjelm försökte förena ministerstyrelse med bevarad oavsättlighet. "Det är en hos oss nästan allmän och djupt inrotad fördom, att folket icke är fritt, om tjänstemännen icke äro vanmäktiga."
32. KU:22, 32, 43, 54. RoA:9.478, 11.102, 280; Prst:6.376 (Hallström: Försvaret för riksdagens rättigheter); Bgst:4.300, Bdst:4.258. Efter återremiss KU:32, behandlat i RoA VI.165, Prst:7.283, Bgst:5.386 (Henschen: Vådligt att majorer och kaptenar kan avskedas), Bdst:6.313, 652.

33. KU:2, RoA:2.652, Prst:2.106, Bgst:3.313, Bdst:3.520. RS:3.2.
34. Kungl. prop. 10, 1874.
35. 1874: KU:1, FK:1.110, AK:1.134-37. 1876 KU:1.
36. Framställningen om anställningsformer bygger på Jägerskiöld och Myrberg 1925.
37. Skilda tolkningar av § 36 har anförts av forskningen. Kuylenstierna har i StvT 1926 hävdats att konstitutorialet redan 1809 sågs som en svagare anställningsform. Den förändring i praxis som har ägt rum ses därför inte som stridande mot grundlagen. Myrberg har i *Om statstjänstemäns oavsättlighet. En rättsdogmatisk undersökning*, 1930, vidhållit sin ståndpunkt om grundlagens urholkning.
38. SU:16, RS:36, 1876.
39. Kungl utlåtande 12/7 1878 (departementen och JK), 31/5 1878 (kronofogdar, länsmän), kungl cirkulär 20/3 1858 och 29/12 1860 (läroverkslärarna).
40. Se t ex Dahlgren, *Tjenstemannen*, 1871, samt dens *Hofkamereraren Dahlgrens behandling vid post-verket, handlingar inlemnade till Rikets ständers justitie-ombudsman den 8:e december 1846*, 1847.
41. Om SJ:s organisation, se *Statens järnvägar 1856-1906. Historisk-teknisk-ekonomisk beskrifning*, 1906. Analysen bygger också på en genomgång av riksdagsdebatterna om SJ:s organisation 1867-1880. Redan 1860 uttalade ständsriksdagen att järnvägarna var industriell verksamhet, inte traditionell förvaltning.
42. Diskussionen föranleddes av AK-motion nr 164 år 1867 av godsägaren Emil Key, blivande ledargestalt i lantmannapartiet. Han anklagade SJ för dålig organisation och slöseri med skattemedel. Styrelsema borde, enligt Key, slås samman. Förslagen avvisades av andra kammarens tillfälliga utskott (utlåt n:o 17) och föll. AK:II, 216-29. I RS:33 ställdes frågan om § 36 var tillämplig inom SJ.
43. Kommittén bestod av Nils Ericsson, Per Murén, grosshandlare och ordförande för privata Gefle-Dala järnväg och Agrelius, trafikdirektör Köping-Hults järnväg. Kommitténs mer affärsmässiga prägel avviker också från de oftast ämbetsmannadominerade vid denna tid. Se G Hesslén. *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905*, 1927.
44. Motion i AK, nr 285 (Key), Kungl. prop 30 (inkl kommittébetänkandet), SU:91, FK:IV.66-135, AK:IV.252-305, SU:105.
45. Isin avhandling *Män i staten. Stationskarlar och brevbärare i statens tjänst*, 1998, betecknar Lars Kvarnström det som att "anställningstryggheten säkrades" (s 57). Helt säkrad var väl inte anställningen utifrån vad som tidigare hävdats i denna uppsats, men för den SJ-grupp som Kvarnström undersöker, stationskarlarna, var skillnaden väsentlig jämfört med tidigare ytterst osäkra anställningsförhållanden. Kvarnström poängterar också järnvägarnas organisatoriska betydelse på ett annat plan. Kontrollfunktioner och tidsexakthet blev nu nödvändiga. Om tidsuppfattning och införandet av normaltid, se Lennart Lundmark, *Tidens gång och tidens värde*, 1989.
46. För en diskussion om andra kammarens politik kontra den moderniseringsvänliga första kammaren, se Torbjörn Nilsson, *Elitens svängrum. Första kammaren, staten och moderniseringen 1867-1886*, s 259-286, 1994. Det äldre standardverket om lantmannapartiet är Edvard Thermaenius, *Lantmannapartiet. Dess uppkomst, organisation och tidigare utveckling*, 1928. Om partiet och bankpolitiken se främst Göran B Nilssons inträngande analys i *André Oscar Wallenberg III*, främst s 96-139, 1994
47. T Nilsson 1994, s 236-238.
48. Sparre har jämte P A Bergström klassats som första kammarens ledande interventionist under tvåkammarriksdagens första tid. Även moderatliberaler som C F Waern, P von Ehrenheim och A O Wallenberg kunde i många frågor hamna på samma sida. Om första kammarens roll i moderniseringen, se T Nilsson 1994.
49. Arne Forssell, "Gripenstedt och löneregleringen 1856-1860", *Från svenska statsförvaltningen*, 1927.
50. Kungl cirkulär 23/2 1858 och 9/11 1860.
51. Olle Gasslander behandlar i sin annars utmärkta biografi, *JA Gripenstedt. Statsman och företagare*, 1949, reformerandet av statsförvaltningen ytterst kortfattat. Gripenstedts roll och samverkan med A O Wallenberg under den liberala reformperioden analyseras också av Göran B Nilsson i *A O Wallenberg II. Gyllene tider 1857-1866*, s 245-252, 1989.
52. För Kommerskollegiums förvandling från detaljreglerande traditionellt ämbetsverk till en

modern understödjare av näringslivet, se T Nilsson 1994, s 193-224.

53. Motion i AK, nr 253 1908.

54. Statens förändring i "den organiserade kapitalismens" epok har analyserats av Svenbjörn Kilander i *Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring*, 1991. Kjellén behandlas främst på s 94 f och 202 f. För en kritisk syn på begreppsanvändningen och de empiriska resultaten, se T Nilsson 1994, s 268-274.

55. Kjellén hävdar, liksom senare I Myrberg, att en urholkning av oavsättligheten i huvudsak skett utanför grundlagen, i praxis. Till skillnad från denne är han dock positiv till att sedvanerätten "blivit ett vapen, varmed bräsch blivit skjuten i inamovibilitetens mur." Önskvärt vore emellertid om lag och praxis kunde bringas i överensstämmelse med varandra.

56. Motion i FK, nr 192 1946.

57. Bo Rothstein, *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*, 1986.

58. Lennart Lundquist, *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, s 251, 1998.

59. Lundquist 1998, s 84 f.

60. För en genomgång av debatten, se T Nilsson 1994, s 275-280.

61. Francis Sejersted, *Demokrati og rettsstat. Politisk-historiske essays*, 1984.

62. Se Catrin Andersson, *Ämbetsmannastat och demokrati*, 1998.

63. Max Weber, *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder. III. Politisk sociologi*, 1987 (1922), s 60-65.

64. Bo Rothstein, "Den svenska byråkratins uppgång... och fall", *Häftet för kritiska studier* 1982, samt dens. *State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy*, 1997. Rothstein tidfäster övergången till en byråkratisk förvaltning från 1850-talet och framåt, med särskilt genomslag på 1870-talet. Den svenska staten förblev, enligt Rothstein, feodal ända till mitten av 1800-talet, vilket sägs gå emot de flesta svenska historikers bedömning.

65. I så måtto ligger slutsatsen i linje med Göran Therborn som beskriver korrelationen mellan kapitalism och byråkrati i form av en båglinje. "Samhällets kapitalisering är korrelerad med statens byråkratisering, men kapitalismens fort-

sätta utveckling och dess inre konflikter tenderar att leda till en avbyråkratisering. Historien slutade inte med Max Weber." Göran Therborn, *Borgarklass och byråkrati i Sverige*, 1989, s 54.

Referenser

Kungl cirkulär och utlåtanden

Riksdagstryck

Betänkande om rikets styrelseverk, 1823

Andersson, C, 1998. *Ämbetsmannastat och demokrati*. Opubl. mag. uppsats i statsvetenskap vid Stockholms universitet.

Andersson, I, 1917. "Oppositionen" och ministeransvarigheten. *Parlamentariska strömningar i svensk politik 1809-1840*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.

Carlsson, S, 1990. "Departementalreformens förhistoria", s 11-42 i *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Christensen, J, 1997. *Bönder och herrar. Bondeståndet i 1840-talets liberala representationsdebatt, exemplen Gustaf Hierta och J P Theorell*. Göteborg: Avhandlingar från historiska institutionen 16.

Dahlgren, J H, 1871. *Tjenstemannen*. Stockholm: Associationsboktryckeriet.

Dahlgren, J H, 1847. *Hofkamreraren Dahlgrens behandling vid post-verket, handlingar inlemnade till Rikets ständers justitie-ombudsman den 8:e december 1846*. Linköping: C F Ridderstads tryckeri.

Ekenberg, O, 1952. *Den svenska statsförvaltningens avlöningsväsen*. Stockholm: Statens nämnd för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer.

Fahlbeck, P, 1909. "Regeringsformen 1809-1909. Ett författningsjubileum", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 12, 133-155.

Forssell, A, 1927. "Gripenstedt och löneregleringen 1856-1860", *Från svenska statsförvaltningen. Tidskrift för administrativa spärsmål*, 18.

Gasslander, O, 1949. *J A Gripenstedt. Statsman och företagare*. Lund: Gleerup.

Heckscher, G, 1943. *Svensk konservatism före representationsreformen. II. Doktrin och po-*

- litik 1840-1865. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Hesslén, G, 1927. *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905: dess uppkomst, ställning och betydelse*. Uppsala: Lundeqvistska.
- [Horn, C F] 1839 *Tankar om reformer af en riksdagsman*. (Anonymt) Stockholm.
- Hultqvist, P, 1954. *Riksdagsopinionen mot ämbetsmannaintressena. Från representationsreformen till 1880-talets början*. Göteborgs högskolas årsskrift 60.
- Jägerskiöld, S, 1956-1961. *Svensk tjänstemannarätt 1-2*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Kilander, S, 1991. *Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Kuylentierma, C, 1926. "I vad mån utgör § 36 regeringsformen ett hinder för organisationsförändringar i statsförvaltningen?" *Statsvetenskaplig Tidskrift* 29, 107-122.
- Kvamström, L, 1998. *Män i staten. Stationskarlar och brevbärare i statens tjänst*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Lundmark, L, 1989. *Tidens gång och tidens värde*. Stockholm: Författarförlaget Fischer & Rye.
- Lundquist, L, 1998. *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Löwenhielm, G, 1830. *Om styrelsens organisation i Sverige*. Stockholm.
- Myrberg, I, 1925. *Om statsjämbetsmäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis*. Lund: Gleerup.
- Myrberg, I, 1930. *Om statsjämbetsmäns oavsättlighet. En rättsdogmatisk undersökning*. Uppsala & Stockholm: Nordiska bokhandeln.
- Nilsson, G B, 1989. *André Oscar Wallenberg II. Gyllene tider 1857-1866*. Stockholm: Norstedts förlag.
- Nilsson, G B, 1994. *André Oscar Wallenberg III. Ett namn att försvara 1866-1886*. Stockholm: Norstedts förlag.
- Nilsson, T, 1994. *Elitens svängrum. Första kammaren, staten och moderniseringen 1867-1886*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Olsson, H A, 1934. *Ministerstyrelse och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1812-1840. Studier i departementalreformens förhistoria*. Lund: Sundqvist & Emond.
- Reuterskiöld, C-A, 1924. *Sveriges grundlag*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Rothstein, B, 1982. "Den svenska byråkratins uppgång . . . och fall", *Häftet för kritiska studier* 15, 26-46.
- Rothstein, B, 1986. *Den socialdemokratiska staten. Reformerna och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- Rothstein, B, 1997. *State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 1997.
- Sejersted, F, 1984. *Demokrati og rettsstat. Politisk-historiske essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sköld, L & Halvarson, A, 1966. "Riksdagens sociala sammansättning under hundra år", i *Samhälle och riksdag*, del 1. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Statens jämbvägar 1856-1906. Historisk-teknisk-ekonomisk beskrifning*, 1906. Stockholm:
- Therborn, G, 1989. *Borgarklass och byråkrati i Sverige. Anteckningar om en solskenshistoria*. Lund: Arkiv.
- Thermaenius, E, 1928. *Lantmannapartiet. Dess uppkomst, organisation och tidigare utveckling*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Weber, M, 1987. *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder. III. Politisk sociologi*. (Originallets titel *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922) Lund: Argos.