



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Opiskelijakirjaston verkkojulkaisu 2003

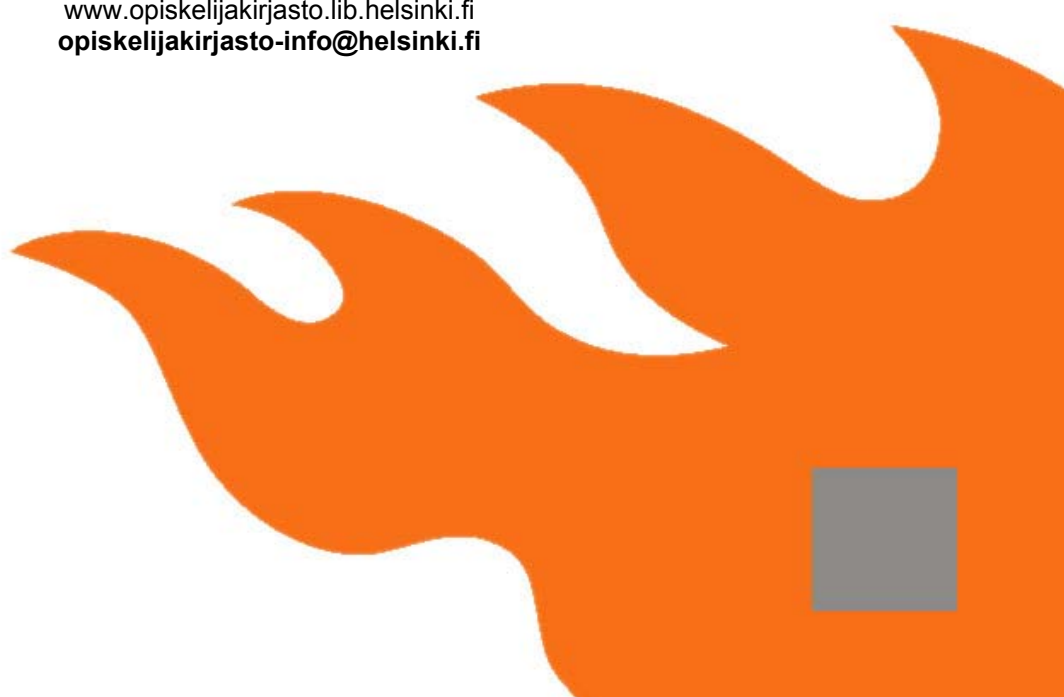
IV. Ständerväldets tid (1718-1772)

Nils Herlitz

Julkaisija: Stockholm: Svenska bokförlaget, 1967
Julkaisu: Grunddragen av det svenska statsskickets historia
ISBN ---
s. 147-178

Tämä aineisto on julkaistu verkossa oikeudenhaltijoiden luvalla. Aineistoa ei saa kopioida, levittää tai saattaa muuten yleisön saataviin ilman oikeudenhaltijoiden lupaa. Aineiston verkko-osoitteeseen saa viitata vapaasti. Aineistoa saa opiskelua, opettamista ja tutkimusta varten tulostaa omaan käyttöön muutamia kappaleita.

Helsingin yliopiston Opiskelijakirjasto
www.opiskelijakirjasto.lib.helsinki.fi
opiskelijakirjasto-info@helsinki.fi



A. DE STORA VÄLVNINGARNA

1718-1723

Vid Karl XII:s död (1718) var tronföljden omstridd. Den avlidne konungens syster och systerson gjorde båda anspråk på kronan, men ingenderas arvsrätt kunde anses säkert grundad i den gällande tronföljdsordningen. Härav drogs den konsekvensen, att ständerna återinträtt i sin rätt att välja konung. I denna situation måste de anses obundna av den rättsutveckling under 1600-talet som resulterat i det suveräna konungadömet. De ägde frihet att inom de gränser, som landslagen uppdrog, gestalta konungens myndighet på det sätt som befanns lämpligt. Ständerna stodo med andra ord lika fria och myndiga som medeltidens stormän vid ett konungaval.

Då Ulrika Eleonora, sedan hennes arvsrätt underkänts, valdes till drottning (1719), var det mot löfte att avgiva en *konungaförsäkran* och regera efter en av ständerna fastställd *regeringsform* (nu fastslogs det alltså, att myndig konung var bunden av *regeringsform*). På detta sätt skulle ett av *regeringsform* och *konungaförsäkran* inskränkt konungadöme etableras. Den *regeringsform*, som fastställdes 1719 blev redan påföljande år reviderad (1720 års *regeringsform*). Nya *konungaförsäkran* avgavos vid varje konungs tillträde (1720, 1751, 1772). *Regeringsform* och *konungaförsäkran* kompletterades av 1723 års *riksdagsordning*, som, utom att den i grunddrag reglerade riksdagens sammansättning och arbetssätt, i vissa hänseenden bestämde maktfördelningen mellan konung och ständer.

Konungaförsäkran, *regeringsform* och *riksdagsordning* lade de rättsliga grunderna för statskicket;. de blevo vad man kallade *fundamentallagar* eller, med en efter hand gängse försvenskad form, *grundlagar*. Under denna term innefattade man för övrigt även annan lagstiftning angående statslivets

organisation. 1766 års tryckfrihetsförordning (s. 169) förklarades uttryckligen äga grundlags karaktär.

Grundlagsstiftningen vid frihetstidens början upp bäres av en tydlig strävan till återställande av det statskick, som rått före 1680. Regeringsformerna utgjorde i stora delar efterbildningar av 1634 års regeringsform, och konungaförsäkringarna anknötos till förebilder från 1600-talet. Vad man önskade var ett återupprättande av den jämvikt mellan konung, råd och ständer, som kullkastats under Karl XI:s regering (jfr s. 99); det talades, liksom i 1634 års regeringsform, om konungens »höghet», rådets »myndighet», ständernas »rätt och frihet». Denna strävan var framför allt framkallad av det starka missnöje, som inom olika kretsar rådde med »soveräniteten» och den politik de soveräna konungarna fört. Adeln var ej tillfreds med den statsform, som varit förknippad med reduktionen; på sina håll hoppades man på en återgång av denna. Inom byråkratien, den adliga såväl som den ofrälse, var man missnöjd med det hårdhänta sätt, varpå Karl XII gått fram mot de hävdvunna formerna för riksstyrelsen och rubbat statshushållningens grundvalar. Inom vida kretsar rådde ovilja mot hans krigspolitik. Strävandet att kringkära konungamaktens myndighet fick dessutom även ett stöd i teoretiska åskådningar om folkets rätt, delvis utvecklade under inflytande av gängse statsfilosofiska läror. Gentemot dessa strömningar stod konungadömet maktlöst.

Man avsåg emellertid egentligen ej att ersätta konungens envælde med ett riksdagens envælde. Det var jämvikt man ville åstadkomma, och i själva verket voro de regler som uppgjordes sådana, att de, liksom på sin tid de rättsliga grundvalarna för Gustav Adolfs statskick, möjliggjorde en utveckling i olika riktningar. Det var först efter hand, som frihetstidens statskick utvecklades till ett ständervælde, lika utpräglat som förut det kungliga enväldet. Först efter hand kom alltså, med andra ord sagt, statskicket att framför allt kännetecknas av ständernas »frihet» därav det namn som tidevarvet oftast bär: frihetstiden.

Anmärkningsvärt är, att de förändringar, som timade, så gott som uteslutande berörde utövningen av den högsta makt, som förut legat helt och

hållet i konungens händer. Vad därutöver skedde var egentligen blott, att det mesta av de nyheter, som Karl XII:s sista tid medfört, avskaffades. Sålunda blev det slut med ombudsråd och ordningsmän, kontributionsränneriet och upphandlingsdeputationen.

Vad förvaltningsorganisationen angår, medförde statsvälvningen i stort sett en återgång till den ordning, som hade rått under Karl XI. Hans statshushållningssystem blev också i det väsentliga återställt; indelningsverket trädde t. ex. åter i full tillämpning. Betecknande är, att 1696 års riksstat i regeringsformen angavs som den »rättelse och grund», efter vilken statens medel skulle disponeras. Ständerväldet övertog sålunda och befäste den statsbyggnad, som utvecklats under 1600-talet. Dess vidmakthållande betraktade man rent av som en nödvändig förutsättning för ett sunt statsliv.

Även den sociala grund, på vilken statslivet var uppbyggt, förblev orubbad. De fyra stånden, sådana de hade framgått ur 1600-talets utveckling, behöllo sitt allmänna skaplygne, då de nu i konungens ställe intogo den främsta platsen i statslivet. Adeln var som förut framför allt ett tjänstemannastånd, om än dess jordbesittningar alltjämt voro betydande, och dess intresse var framför allt knutet till statens tjänster. Sin ställning före 1680 återvann ståndet icke; planerna på en återgång av reduktionen fingo skrinläggas. Den gamla högadeln återfick därför ej sin forna maktställning; det var de lågadliga elementen, som alltmera dominerade. Om adelns privilegier stod det vid de första riksdagarna efter Karl XII:s död hård strid; resultatet blev omsider nya adelsprivilegier 1723, som i stort sett anslöto sig till Gustav Adolfs (en viktig modifikation var emellertid, att adelns »vederlikar», präster och borgare tillätos att förvärva frälsejord. med undantag för säterier, varvid givetvis jorden behöll sin frälse natur; se ovan s. 126). Prästerskapet fick samma år en ny privilegieurkund, som ersatte den gamla av 1650. Borgarna fingo sin ställning befast därigenom att regeringsformerna bekräftade de särskilda städernas privilegier; i den betydelsefulla resolutionen på ståndets besvär 1723 fingo de också en rad viktiga spörsmål lösta efter sin önskan.

Ståndsmotsättningen hade under dessa privilegiestrider framträtt med en styrka som erinrar om 1600-talets ståndsstrider, men sedan de tre högre stånden blivit något så när tillfredsställda, inträdde ett stillestånd. Stånden splittrade icke längre sina krafter på inbördes tvister och kunde därför med så mycket större kraft göra sitt inflytande gällande. Det blev ej möjligt för konungamakten att - som Karl XI på sin tid gjort - utnyttja ståndsmotsättningen för att befästa sin egen ställning. Bondeståndet hade visserligen blivit tillbakasatt och hade anledning till missnöje, men kunde icke ensamt bilda underlaget för en till konungamaktens utvidgning syftande politik; det visades tillfullo, då Fredrik I:s försök i denna riktning 1722-23 gingo om intet.

De fyra stånden hade på sin tid innefattat alla betydelsefulla element i samhället. Efter hand uppkommo emellertid viktiga medborgargrupper, som stodo utanför dem. Det ifrågasattes såväl vid frihetstidens början som sedermera att åt sådana element ge andel i ständernas makt och rättigheter, men dessa försök tillbakavisades. Ständerväldets tid kännetecknas av en bestämd strävan från stånden att bevara vad man kallade deras renhet. De fingo härigenom efter hand en annan karaktär än förr. De blevo mer och mer slutna folkgrupper, utrustade med särskilda företrädesrättigheter. Deras befogenhet att framträda som hela folkets ombud kunde därför, ju mer tiden led, alltmera sättas i fråga.

Inneburo välvningarna efter Karl XII:s död ett befästande av den bestående sociala och administrativa ordningen, var den förändring i den svenska statens yttre struktur, som beledsagade omgestaltningen av författningen, desto mera genomgripande.

Det stora nordiska kriget hade vid Karl XII:s död (1718) lett därefter, att alla Sveriges provinser på andra sidan Östersjön ävensom Finland höllos besatta av fientliga makter. Karl XII hade hoppats, att det förlorade skulle kunna till väsentlig del återvinnas eller åtminstone ersättning på annat håll åstadkommas för vad som måste avstås. De trots långvariga krig betydande stridskrafter, varöver han disponerade, hade han koncentrerat mot den dansk-norska monarkien, och vid sin död hade han nyligen påbörjat ett stort

angrepp mot Norge. Men den nya styrelsen fullföljde ej dessa planer. Man slog i stället in på en deciderad fredspolitik, vilken ledde till att Sverige utan kompensation förlorade: större delen av sina tyska besittningar (till Hannover och Preussen, genom freden slutna i Stockholm 1719-20; endast Wismar och en del av Vorpommern återstodo) samt Livland, Estland och Ingermanland (till Ryssland genom freden i Nystad 1721). Härmed hade det allra mesta av de utländska provinserna gått förlorat. Till Ryssland avträdde dessutom en del av östra Finland; genom freden i Åbo 1743 framskötts Rysslands gräns ytterligare, till Kymmeneälven.

Sverige kunde efter dessa förändringar icke längre betecknas som en stormakt. Förändringen innebar på samma gång, att riket ur etnografisk och kulturell synpunkt fick en mera enhetlig prägel. Bortsett från Pommern präglades det alltigenom av svensk kultur. Hela riket - så när som på Pommern och Wismar - omfattades av svensk rätt och svensk förvaltningsorganisation samt representerades på de svenska riksdagarna.

B. RIKETS STÄNDER

1. RIKSDAGENS SAMMANSÄTTNING

Ständerna utövade sin rätt genom riksdagarna. De övriga representationsformer, som förekommit under stormaktstiden, blevo ej återupplivade. »Rikets ständer» verkade endast vid riksdagarna.

Då riksdagens makt ökades, fingo naturligen reglerna om dess sammansättning ett ökat intresse och blevo noggrannare utformade än förr; riksdagsordningen gav de grundläggande bestämmelsera. Representation vid riksdagarna var numera framför allt en yrbar rättighet, icke en börda, som mån sökte undandraga sig,

I avseende på adeln fastslog riksdagsordningen, att endast en representant för varje ätt skulle infinna sig. Bruket, att ätterna representerades av äldste medlemmen av äldsta levande släktlinjen, befästes omsider i 1762 års *riddarhusordning*. Ättens talan kunde emellertid genom fullmakt uppdragas åt annan adelsman. Då denna möjlighet flitigt begagnades, fingo de i huvudstaden vistande adliga officerarna och ämbetsmännen i stor utsträckning säte och stämma på riddarhuset. Det stod alltjämt fast, att konungen hade att utdela adelskap. De möjligheter han därigenom ägde att i någon mån bestämma riddarhusets sammansättning blevo emellertid på varjehanda sätt kringskurna. Jämförelsevis betydelselös blev visserligen regeringsformens föreskrift om sparsamhet vid adlandet. Men konungen såg sig ofta nödsakad att i avseende på meddelande av adelskap, liksom i andra frågor, böja sig för önskemål, som i en eller annan form uttalades från ständerna, särskilt från adeln själv. Vidare gjordes det allvar av riddarhusets rätt att vägra *introduktion* åt nyadlade. 1762 beslöt adeln vägra introduktion av nya ätter, till dess antalet nedgått till en viss siffra. Faktiskt fick adlandet

en vida mindre omfattning än under 1600-talet. Det var alltjämt den civila och militära karriären, som normalt öppnade vägen till adelskapet, men för att nå detta måste vederbörande i regel ha hunnit väsentligt högre i graderna, än som fordrades under 1600-talet. Riddarhuset kom därför att utgöra en allt mindre fullödig representation för tjänstemannakåren. Allt större plats inom denna intogs av de utanför ståndet stående ofrälse ämbetsmännen. Riddarhusets klassinledning blev 1719 upphävd. Därmed blev lågadeln det dominerande elementet på riddarhuset.

Krigsbefällets anspråk på andel i ständernas beslutanderätt blevo definitivt avvisade. Det kallades alltjämt till riksdagarna, men endast för att yttra sig i militära frågor. En viktig uppgift fick det i ledningen av den 1756 inrättade *arméns pensionskassa*.

Vad de öfrälse stånden angår, genomfördes den grundsatsen, att representantskap - utom beträffande självskrivna ledamöter av prästeståndet - alltid skulle grundas på val vid vilka majoriteten fällde utslaget. Valen gävo ofta anledning till strider och till tvist mellan olika grupper av väljare, Det blev regel att sådana tvister i sista hand sletos av resp. stånd (i regel efter det besvär över valförrättningen anförts).

I prästeståndet voro alltjämt biskopar och superintendenter självskrivna. Domkapitelsombuden försvunne; därmed kom ståndet mindre än förr att framträda såsom en representant för den kyrkliga förvaltningen, mera som en representation för prästerskapet såsom klass. Prästerskapet - inom vilket ej blott kyrkoherdar, utan även kaplaner erkändes som röstberättigade - valde representanter till ett antal för varje stift, som prästeståndet 1727 bestämde; särskilda valordningar fastställdes inom varje stift för sig. Vanligen förenades flera kontrakt till en division, som valde en representant; kaplaner valde i allmänhet för sig.

Valen till borgarståndet reglerades genom en förordning 1731 som fastslog, att valrätt endast tillhörde »rätta borgare» d. v. s. burskapsägande handlande och hantverkare; till borgarna fördes 1739 även manufakturister. Valbara voro utom borgare även magistratens ledamöter. 1731 års förordning

uppställde den regeln, att valen skulle ske genom elektorerna, valda av borgerskapets olika klasser, men städerna ägde frihet att i stället ordna direkta val med efter förmögenhet graderad rösträtt, och denna form blev den vanliga, enär den av förordningen förutsatta klassindelningen aldrig blev allmänt genomförd. Bådadera formerna gävo åt de förmögnare elementen, särskilt köpmännen, ett övervägande inflytande. Stockholm hade 10 representanter, andra städer efter sin storlek 3-1; mindre städer kunde förena sig om en riksdagsman. Bland städernas representanter intogo borgmästarna alltså en framträdande ställning; i alla de tre högre stånden hade således tjänstemannaelementen en stark representation.

Bondeståndets medlemmar skulle enligt riksdagsordningen utses häradsvis. Valen tillingo i allmänhet så, att socknarna valde *elektorer*, vilka sedan inför häradshövdingen förrättade valet. Det vakades, mer eller mindre strängt, över ståndets »renhet». Rösträtt hade innehavare av krono- och skattejord, men i allmänhet ej *s.k. ståndspersoner*, ej heller frälsebönder. Vid röstningen tillämpades efter hand oftast en efter hemmantal graderad skala. Om valbarhet gällde enahanda regler. Det stod fritt för flera härader att förena sig om gemensamt ombud; denna frihet blev flitigt begagnad. Bondeståndet representerade ett icke oväsentligt mått av erfarenheter från den lokala förvaltningen (nämndemän förekommo ofta till stort antal bland dess ledamöter). Det intog dock under hela tidevarvet en tillbakasatt ställning.

Att de ofrälse ståndens riksdagombud voro att anse som sina hemmavarande medbröders fullmäktige, de där företrädde dem och genom sina åtgärder bundo dem, det var en nedärvd åskådning som fortlevde även under frihetstiden. Om den rätta innebörden av förhållandet mellan valda och väljare rådde emellertid olika meningar. Riksdagsordningen besvarade till någon del frågan genom att ange innehållet av de fullmakter, med vilka de valda skulle förses; den gav således åt riksdagsmännen ett mandat, vars innebörd väljarna ej kunde inskränka, vidga eller eljest modifiera. Här kom för första gången läran om att riksdagen egentligen representerade riket såsom en helhet till uttryck. Faktiskt förekom dock i stor utsträckning, att riksdagsmännen försågos med fullmakter, som inskränkte deras

handlingsfrihet, eller med instruktioner om vad de i ett eller annat hänseende hade att företaga. Regelmässigt medförde de ock sina kommittenters uppdrag att, vanligen i form av besvär, hos regeringen utverka åtgärder till sina menigheters fromma. Rättsförhållandet mellan väljare och valda kom också till uttryck däri att de förra hade att sörja för de senares underhåll vid riksdagarna. Innebar väljarnas förhållande till de valda också, att de som »principaler» kunde ställa dessa till ansvar för vad de vid riksdagen företagit? Detta hävdades på 1740-talet från vissa håll inom Stockholms borgerskap. Den strid som i anledning härav uppkom (*principalatstriden*) utmynnade emellertid i att denna mening 1747 blev av ständerna högtidligen fördömd.

Med den maktställning, som ständerna vunno, följde naturligt utvecklingen av ett partiväsen: grupper av likatänkande samlade sig till rådslag för att kunna förena sig om gemensam aktion. Redan meningsbrytningarna på 1600-talets riksdagar hade f. ö. framkallat dylika gruppbildningar, och den stora omvälvningen 1719-23 skulle utan sådana ha varit otänkbar. Under namn av *holsteinska partiet* spelade en grupp av politiker en betydande roll på riksdagen 1723; vid följande riksdag var det emellertid förbi med dess inflytande. En ny partibildning uppstod vid 1734 års riksdag; något senare gav den sig namnet *hattar*, och under detta namn ägde partiet bestånd hela frihetstiden igenom. Det fick också en betydelse, som vida övergick de tidigare, mera efemära gruppbildningarnas. Sitt egentliga rotfäste hade det inom den adliga byråkratien, men det hade starka försänkningar också i de andra stånden, särskilt borgarståndet. Hattarna behärskade riksdagarna 1738-1762. Men som deras medtävlare uppträdde andra grupper, särskilt *det äldre mösspartiet* på 1740-talet och *det yngre mösspartiet*, som vid 1760-62 års riksdag sökte göra hattarna makten stridig och vid den påföljande (1765-66) vann majoriteten bland ständerna; här samlades bland andra vedersakarna till ämbetsmannaklassen som gjort sig starkt gällande i riksdagen såväl som i förvaltningen. Återstoden av frihetstiden upptogs av en förbittrad tävlingskamp, i vilken hattarna och mössorna ömsevis hade

¹ Man talade på 1750- och 1760-talen också om hovpartiet. Detta ord synes vara en beteckning för olika grupper som vid olika riksdagar handlade i samförstånd med hovet, ej för något egentligt parti

övervikten. Kärnan i frihetstidens partibildningar utgjordes av mer eller mindre fast organiserade ledaregrupper, »konseljer» o. s. v., som utformade riktlinjerna för partiernas verksamhet; på dem ankom det också att i möjligaste mån påverka valen till de ofrälse stånden (vid de sista riksdagsvalen uppväxte för detta syfte verkliga valorganisationer) och genom köp av fullmakter - en under frihetstiden vanlig företeelse - söka trygga majoriteten på riddarhuset. Det var också denna ledning, vilken sörjde för att partiet -- stundom genom understöd av främmande makter - fick det ekonomiska underlag som behövdes. Stundom kallades vidare eller trängre kretsar av meningsfränder till överläggningar. För dessas sammanhållning sörjdes emellertid främst genom »inpiskare», *operatörer*, och genom *klubbar*, där man samlades till samkväm och diskussioner. Partiväsendets utveckling gick ej därefter, att riksdagsmännen i allmänhet formligen bundo sig vid ett visst parti; det fasta var egentligen partiledningarna, som med växlande framgång utvecklade sitt inflytande bland mer eller mindre tvehågsna element.

2. RIKSDAGENS VERKSAMHETSFORMER

Riksdagen skulle enligt regeringsformen sammanträda vart tredje år. Regeln från 1660 blev sålunda återupplivad. Konungens rätt att oftare sammankalla riksdag lämnades emellertid oförkränkt. Även ständerna kunde besluta om sammanträde inom kortare tidrymd än 3 år. Praxis blev, att ständerna själva bestämde tiden för nästa sammanträde. Enligt riksdagsordningen skulle sammanträdet pågå i 3 månader, men denna tid blev alltid överskriden. En riksdag (1765-66) varade nästan 2 år.

Ständerväldets tid med dess oerhörda ökning i riksdagens arbetsuppgifter medförde en rik utveckling av dess arbetsformer. Fasta regler för arbetssättet, utöver dem som meddelades i riksdagsordningen, utvecklades och blevo delvis fixerade i instruktioner m.m.

De personliga förbindelserna mellan konung och ständer upphorde; man lade sig vinn om att på detta sätt gardera ständernas självständighet och frihet från kungliga påtryckningar. Även riksråden avstängde man från ständerna genom att - åtminstone som regel - beröva dem säte och stämma på riddarhuset.

Den ledning, regeringen kunde ge åt riksdagens arbete, fick sålunda alltigenom formen av skriftliga framställningar, *propositioner* (vilka dock liksom förr i regel ej utmynnade i formliga förslag) eller i annan form. Det var emellertid numera ingalunda blott från regeringen som riksdagen fick sitt arbetsmaterial.

Vid riksdagarna skulle enligt riksdagsordningen också avhandlas allt det som »ständerna av sig själva finna rikets allmänna tillstånd och välfärd angå». Frågor kunde väckas genom framställningar från myndigheterna, genom besvären, genom skriftliga *memorial* av ståndens medlemmar eller av utomstående personer och för övrigt även helt formlöst genom förslag under ståndens, sekreta utskottets och deputationernas förhandlingar. Ständernas egna initiativ kommo att spela mycket större roll än regeringens. Samfälliga förhandlingar mellan de fyra stånden kommo endast i sällsynta undantagsfall i fråga. Den under 1600-talet utvecklade regeln, att stånden sammanträdde vart för sig, blev sålunda bibehållen. Formerna för dessa sammanträden blevo noggrant fixerade. Stånden valde själva sina talmän; dock föllo prästernas val alltid på ärkebiskopen, då han var närvarande, och borgarnas regelmässigt på en borgmästare i Stockholm. Det blev uttryckligen fastslaget, att besluten alltid skulle fattas genom ordentliga voteringar, vid vilka de avgivna rösterna räknades. Omröstningen skulle, till säkerhet mot påtryckningar, vara sluten; bristande skrivkunnighet försvårade dock regelns tillämpning i bondeståndet. Enligt riksdagsordningen skulle envar ha en röst och majoriteten fälla utslaget; dock förekom omröstning stifts- eller länsvis. Val förrättades allmänt indirekt, inom adeln så att en *bänkman*, vald av dem, som sutto på samma bänk, frambar bänkens röst. I regel skulle ärendena samtidigt behandlas i alla stånden.

Det hade under 1600- talet varit omstritt, var som erfordrades för åstadkommande av ett riksdagsbeslut (s. 140 f.). På denna fråga gav riksdagsordningen ett otvetydigt svar, då det såsom allmän regel fastslogs, att tre ständes samstämmade beslut skulle gälla såsom riksdagens. Från denna regel gjordes emellertid redan i riksdagsordningen ett viktigt undantag, nämligen för »det som ständernas frihet samt vart och ett ständes välfångna privilegier rör»; här fordrades samstämmighet mellan alla de fyra stånden. I sådana särskilt vitala frågor behövde med andra ord ett stånd icke tåla, att förändringar genomfördes mot dess vilja. Det rådde ständigt delade meningar om regelns räckvidd; den erhöll efter omständigheterna än trängre, än vidare tillämpning. Den ansågs, åtminstone i många fall, tillämplig i avseende på ändringar i »fundamentallagarna», i den mån dessa över huvud taget ansågos kunna ändras. 1766 blev regeln formligen utsträckt till att gälla för grundlag, utan att därvid bestämt fastslogs vad detta begrepp innebar. Samtidigt tillades den garanti mot omstörtning av statskicket, som låg i att grundlagsändringar fingo vidtagas först vid riksdagen efter den vid vilken förslag därom väckts. Jfr om bevillningar s. 161.

Inom de olika stånden rådde - trots den relativa enhetlighet som partiväsendet stundom skapade - merendels mycket olikartade riktningar; det fanns därför ett påtagligt behov av anordningar, genom vilka de från varandra isolerade stånden kunde ringas till den grad av enighet, som grundlagarna krävde. Denna uppgift fylldes dels av deputationerna, dels av sekreta utskottet.

Deputationerna, som utvecklats ur 1600- talets utskott, voro delegationer bestående av ombud för alla stånden. _De valdes i regel av stånden själva; endast undantagsvis förekom, att de tillsattes på annat sätt. Adeln ägde rätt att sända dubbelt så många ledamöter som vart och ett av de övriga stånden.

Det avgjordes för varje riksdag, vilka deputationer som skulle tillsättas, och ständerna bestämde, åtminstone i regel, genom instruktioner deras kompetens och arbetsuppgifter. Genom praxis utvecklades emellertid en

någotånär fast ordning, i det att till väsentlig del samma deputationer återkommo år från år med i huvudsak oförändrade uppgifter. Deputationerna utövade å riksdagens vägnar kontroll över rådet och förvaltningen i övrigt (se nedan). De behandlade vidare de ärenden, som från stånden dit remitterades, och hade dessutom vidsträckt befogenhet att själva taga initiativ. Deras kompetens inskränkte sig härvid i regel till att avgiva förslag till ständerna. I åtskilliga fall kommo de emellertid, med eller utan stöd i sina instruktioner, att handla på egen hand. Deputationerna voro nödvändiga för åstadkommande av positiva resultat i ständernas arbete och fingo därför ett mycket betydande inflytande. Det var i dem, som möjligheter för samstämmiga avgöranden skapades genom jämkning av meningarna inom de olika stånden. Det är därför naturligt att valen till utskotten ofta gingo efter utpräglade partilinjer.

Bland de deputationer, som mer regelbundet tillsattes, märkas *sekreta deputationen*, som granskade rådsprotokoll i inrikes ärenden (utom justitieärenden) och fick en särskild betydelse genom att bli forum för de under frihetstidens riksdagar så betydelsefulla frågorna om tjänstetillsättningar, *justitiedeputationen* för granskning av rådsprotokoll i justitieärenden (därigenom organ för riksdagens ingripande i rättskipningen) och för behandling av lagfrågor, *protokollsdeputationen*, för granskning av andra myndigheters protokoll, *kammar -*, *ekonomi- och kommersedeputationen*, som hade att behandla frågor rörande »kammarverket», lantbruket, handeln, statens räkenskapsväsen m. m., *manufakturdeputationen*, *tulldeputationen* och *allmänna besvärerdeputationen*, som uppsatte förslag till resolutioner på ståndens besvär.

Dessutom förekommo mer eller mindre regelbundet *bergs -*, *fiskeri- och bevillningsdeputationer*, *ecklesiastika deputationer* m. fl.

Urskillningsdeputationen hade enligt riksdagsordningen att företaga en preliminär granskning av de till ständerna inkommande ärendena, att avvisa dem, som ej hörde till ständernas befattning, och att i viss utsträckning fördela ärendena mellan de beredande deputationerna. *Expeditionsdeputationen* hade den viktiga och ofta vanskliga uppgiften att med ledning av de särskilda ståndens beslut giva form åt riksdagens.

En medelpunkt i riksdagens arbete var *sekreta utskottet*, vilket såsom en fortsättning på stormaktstidens sekreta utskott skulle behandla angelägenheter av hemlig art. Det bestod av 50 adelsmän, 25 präster och 25 borgare; det var i regel förgäves som bönderna sökte tillträde. Lantmarskalken var ordförande. Riksdagsordningen angav utskottets huvuduppgifter: utrikespolitiken, statsregleringen, krigsväsendet, bankväsendet och vad stånden i övrigt kunde remittera till utskottet. Denna bestämning av utskottets kompetens var emellertid i flera hänseenden dunkel. Dels var det oklart, vilka mål som rätteligen hörde till utskottet, dels var det ej med tydlighet klargjort, i vad mån det ägde rätt att besluta på egen hand. Frihetstiden fylldes också av kompetenskonflikter mellan stånden och utskottet. Till utskottets förmån verkade särskilt den omständigheten, att ståndens vanliga verksamhetsformer voro tunga. Det fanns i allmänhet större utsikt att föra ett ärende till positivt resultat i utskottet än i stånden. Dessutom återopades ofta behovet av ömtåliga ärendens hemlighållande. Resultatet blev, att sekreta utskottet efter hand, ofta under överskridande av sina instruktioner, drog under sig en mängd ärenden och fattade beslut på egen hand. Under hattarnas tid kunde sekreta utskottet med skäl karakteriseras som ett slags riksdag i miniatyr. Särskilt betydelsefull var dess ställning i avseende på statsreglering, försvarsväsen, mynt-, bank- och lånepolitik samt utrikespolitik. Det rådde emellertid på sina håll ett ständigt missnöje med utskottets övermakt och i synnerhet den sekretess, varunder dess arbete bedrevs. Då mössorna vid 1765-66 års riksdag kommo till makten, blev också sekreta utskottets kompetens väsentligt kringskuren. Det bestämdes särskilt, att alla frågor angående statsverket, riksskulden, bankolån och växelkurser samt i allmänhet ekonomiska mål skulle förbehållas stånden.

Stundom bildades en *stor sekret deputation*, som sammansattes på olika sätt, särskilt så, att sekreta utskottet förstärktes med sekreta deputationen och med ett antal bönder, för behandling av politiska frågor, grundlagsfrågor m. m.

Sekreta utskottet hade liksom stånden sina deputationer. Regelbundet förekommo *bankodeputation*, *defensionsdeputation*, *statsdeputation* och *mindre sekreta deputationen* för utrikes ärenden.

Det var emellertid alltjämt som under 1600-talet icke alla vid riksdagen förekommande frågor, som angingo alla stånden och blevo föremål för deras eller sekreta utskottets beslut. Det förekom dessutom frågor, som rörde ett stånd enskilt och endast behövde behandlas inom detta; det kunde t. o. m. inträffa, att en del av ett stånd fattade beslut, vilka tillades en blott för de beslutfattandes komittenter bindande verkan. Prästeståndet (*clerus comitalis*) fungerade åter som en slags överstyrelse för kyrkan. Principiellt gällde också bevillnings åtagande såsom en angelägenhet för varje stånd för sig; då emellertid i bevillningsfrågor en samverkan mellan stånden ofta blev nödvändig (särskilt då skatterna - t. ex. sådana som drabbade konsumtionen - icke träffade stånden såsom sådana), yppades en tendens att hänföra även vissa sådana frågor till dem, i vilka tre stånds beslut gällde. En betydelsefull förskjutning inträdde därigenom att meddelande av såväl privilegier för stånden som resolutioner på ståndens besvär upphörde att vara en angelägenhet, som behandlades mellan regeringen och respektive stånd. I privilegiefrågor fordrades, såsom redan nämnts, principiellt enighet mellan alla stånden, och allmänna besvärdeputationen uppsatte de resolutioner, som av konungen skulle meddelas på ståndens besvär. - För frågor, som angingo stånden "enskilt" hade dessa vart för sig *enskilda deputationer*.

Riksdagsbeslutet bildade alltjämt avslutningen på riksdagens arbete; det uppsattes numera av ständerna själva. Men innan det uppsattes, hade ständerna regelmässigt i en lång följd av *skrivelser* till konungen givit sina beslut tillkänna.

3. RIKSDAGENS MAKTSTÄLLNING

Regeringsformen, som i anslutning till sin förebild från 1634 huvudsakligen sysselsatte sig med förvaltningsorganisationen, reglerade även på vissa punkter ständernas befogenheter; viktiga bestämmelser i detta ämne meddelades också i konungaförsäkran och riksdagsordning. I enlighet med

den allmänna tendens, som kännetecknade grundlagstiftningen vid frihetstidens början, blevo först och främst de rättigheter i avseende på lagstiftning och beskattning, som sedan gammalt tillhört folket och genom 1600-talets praxis kommit att utövas av riksdagen, fastslagna som rättigheter för denna. Till dessa rättigheter lades andra, genom vilka konungens rörelsefrihet ytterligare kringskars.

Viktigare än dessa särskilda rättigheter för riksdagen var emellertid den i konungaförsäkringarna uttryckta regeln, att drottningen (senare konungen) alltid borde "instämma med samtliga rikets ständer, som *maktägande* att göra beslut, stadgar och förordningar om sig och riket". Härmed uttrycktes den för frihetstidens statskick utmärkande tanken, att statsmakten i dess helhet principiellt låg i ständernas hand. Den uppräknade av deras rättigheter, som grundlagarna gävo, var enligt denna regel att uppfatta såsom ej uttömmade. Dess betydelse var strängt taget endast, att den på de åt ständerna förbehållna områdena hindrade konungen att verka på egen hand.

Då på andra områden konung och råd, myndigheter och domstolar verkade, lärde man sig efter hand att uppfatta denna verksamhet såsom utövad enligt bemyndigande och uppdrag av ständerna, deras "principaler". Därför såg man principiellt intet hinder för att ständerna själva, om de så funno för gott, utsträckte sin verksamhet även till dem. För viljor, som ej överrensstämde med de maktägande ständernas, fanns det ingen plats. Ständerna kunde såsom "maktägande" gripa in på vilka områden som helst, i lagstiftning, statshushållning, förvaltning, rättskipning, och de kunde härvid verka antingen genom avgöranden av generell natur eller genom beslut i särskilda mål, genom föreskrifter till konung, råd och myndigheter eller genom egna, omedelbart verkamma beslut. Gränsen för ständernas verksamhet bestämdes praktiskt taget uteslutande av vad som vid riksdagarna kunde medhinnas och vad som där kunde samla de olika ständer till samfällt uppträdande.

Det var dock först efter hand, som ständerna togo sig för att till fullo utnyttja de möjligheter, som sålunda yppade sig.

Av stor betydelse var konungadömets hållning. Fredrik I försökte i begynnelsen av sin regering inom de gränser, som grundlagarna uppdrogo, fullfölja dess tidigare verksamhet och vidmakthålla dess ännu vid frihetstidens ingång djupt rotade auktoritet. Men i det långa loppet förmådde han föga. Då Adolf Fredrik tillträdde regeringen (1751) hade ständerväldet redan hunnit så konsolideras, att i varje fall hans förmåga ej räckte att återvinna, vad som förlorats; ett av hovet gynnat försök till omstörtning av statskicket, som misslyckades fullständigt (1756), försvagade yttermera Adolfs ställning.

Rådet förmådde verkligen betydligt längre än konungadömet hävda sitt traditionella anseende och sin auktoritet. Men i längden kunde icke heller rådet bilda en verklig motvikt mot ständerna allra helst som det mången gång visade sig sakna den handlingskraft och ledarevilja, som ställningen krävde.

Då sålunda konung och råd icke kunde hävda sin ställning, vart det efter hand allt naturligare att ständerna grepo in. Utvecklingen av deras verksamhet framdrevs på en gång av naturligt maktbegär och av ett allt starkare vordet medvetande om det ansvar, som åvilade den högsta maktens innehavare. Samtidigt drog den statsrättsliga spekuleringen, som bedrevs med stor iver, med allt större skärpa konsekvenserna av de principer om ständernas allmakt, som funnos nedlagda i grundlagarna.

Riksdagens beskattningsmakt var oomstridd. Regeringsformen fastslog, att inga skatter, tullar (däribland alltså även stora sjötullen), utskrivningar eller andra avgifter fingo påläggas utan riksdagens samtycke, ävensom att i dessa hänseenden gjorda åtaganden ej fingo sträckas "ytterligare och till längre tid" än som framgick av "bevillningens" tydliga innehåll. Det blev regel, att åtagandena endast gällde för tiden till nästa riksdag.

Till skattebevillningsrätten anknöts ett ständernas inflytande i avseende å dispositionen av statens medel. Först och främst kunde ständerna bestämma om användning av de medel, som inflöto genom bevillningar. Men

därutöver gav riksdagsordningen dem rätt att efterse, "huru riksens medel blivit disponerade, huru ekonomien i landet är fördd och huru staten må inrättas". "Statens inrättande" - på grundval av 1696 års normalstat (s. 149) - ankom visserligen närmast på en *statskommission* (inrättad 1720, bestående av några riksråd samt representanter för statskontoret och kollegierna). Men vid varje riksdag upptogs statsverkets inkomster och utgifter till granskning i sekreta utskottet (och dess statsdeputation); på grundval av denna ständernas statsreglerande verksamhet fastställdes en stat, som gällde för det närmaste året, men även fick tjäna till rättesnöre för statskommissionens verksamhet intill nästa riksdag. Även i annan form beviljades anslag eller gävos föreskrifter om statsmedlens disposition av utskottet eller ständerna. Upptagande av lån skedde i utskottets samtycke.

Banken stod alltjämt under de tre högre bank- och myntväsendet hörde till ständernas genheter under frihetstiden.

Sekreta utskottet kontrollerade sedan 1738 regelbundet finansförvaltningen; det var ett led i den allmänna kontrollen över förvaltningen (se nedan). Det förekom emellertid icke sällan, att ständerna själva togo förvaltningen av särskilda medel om händer och för dylika ändamål skapade organ, fungerande även mellan riksdagarna. Sålunda upprättades ett *riksens ständerskontor* (1719) för likvidering av den under Karl XII uppkomna statsskulden, en slottsbyggnadsdeputation för förvaltning av medel, som anslagits till slottsbygget i Stockholm, ett *manufakturkontor* för förvaltning av den för fabriksnäringens understöd stiftade manufakturfonden o. s. v. Härmed fullföljdes äldre ansatser (se s. 144) till en särskild under ständernas ledning stående finansförvaltning; man fick ett motstycke till den dualism i finansförvaltningen, som är känd från andra länder. Denna utveckling - som i förening med de föga stabiliserade formerna för statens reglerande och ständernas disposition över statsmedlen i övrigt vållade mycken oreda i finansväsendet - sågs emellertid med ovilja av mössorna, och vid 1765-66 års riksdag, då de kommo till makten, blevo de nyss nämnda institutionerna, jämte flera likartade, avskaffade.

Konungen ägde enligt grundlagarna ej lagstifta utan ständernas samtycke. Det sades ej uttryckligen, att ständerna ensamma kunde lagstifta, men enligt konungaförsäkran var han förbunden att icke motsätta sig, vad de "maktägande" ständerna på detta område beslutit. Hans enda åtgärd var att utfärda de av ständerna beslutade författningarna, sedan dessas lydelse blivit anmäld genom riksdagsskrivelser. Konungen hade emellertid rätt att mellan riksdagarna utfärda förordningar och lagförklaringar med endast provisorisk giltighet; de skulle underkastas granskning vid närmast påföljande riksdag. Denna granskning blev dock ofta ej (efter 1739 nästan aldrig) fullbordad; då förordningarna likväl faktiskt förblevo i kraft, blev regeringens inflytande i realiteten mera betydande än grundlagarnas bokstav gav vid handen. Ett viktigt resultat av ständernas arbete på lagstiftningens område var 1734 års lag, förberedd av en sedan enväldets tid arbetande lagkommission I övrigt berörde den omfattande lagstiftningsverksamhet, som ständerna under frihetstiden bedrevo, mera förvaltnings- och näringsrättens än den allmänna lagens område. En utomordentligt viktig lagstiftningsform utgjorde de numera av ständerna beslutade resolutionerna på de olika ståndens besvär.

Regeringsformen förbjöd konungen att utan ständernas samtycke börja krig. Fred och förbund kunde han endast mellan riksdagarna avsluta utan ständernas samtycke. Delvis till följd av regeringens egen svaghet kommo ständerna att genom sekreta utskottet och särskilt mindre sekreta deputationen, så långt i deras makt stod, övertaga ledningen av utrikespolitiken. Sålunda underhandlade sekreta utskottet genom sina ombud med främmande ministrar, gav instruktioner till sändebud hos främmande makter o. s. v. Även mellan riksdagarna behärskade utskottet i viss mån utrikespolitiken genom de sekreta instruktioner, som gåvos åt rådet.

Konungen fick ej längre välja sitt råd, utan skulle enligt regeringsformen utse det inom ett av ständerna uppgjort förslag på tre personer. Förslaget uppgjordes av elektorer, valda av de tre högre stånden, men underställdes stånden innan det anmäldes för konungen. Det var omstritt, i vad mån stånden härvid ägde rätt att göra ändring. Principiellt ägde konungen frihet inom de uppgjorda förslagen. Denna frihet inskränktes emellertid på olika

sätt. Det blev sålunda praxis, att då flera rådsposter skulle besättas, ständerna uppgjorde successiva förslag, varvid å det senare förslaget uppsattes de två på det föregående förslaget, som ej blivit utnämnda. Slutligen fastslogs 1766, att då en person tre gånger varit uppsatt på rådsförslag, han fjärde gången kunde uppföras ensam. För det andra stadgades i avseende på kanslipresidenten (rådets främste ledamot) 1752 den ordningen, att endast en person uppsattes på förslag. För det tredje ansågos ständerna berättigade att genom ett enkelt beslut återkalla riksråd, som blivit licent (se härom nedan).

Till riksdagens ställning som maktäggande hörde också, att den var »redofordrande» gentemot förvaltning och rättskipning. I redofordrandet inlades två ting, dels befogenhet att göra gällande ansvar för begångna fel, dels och framför allt befogenhet att vidtaga eller föreskriva rättelse i beslut, som ständerna funno oriktiga. Det sistnämnda innebar, att de avgöranden som träffats av rättskipande och förvaltande myndigheter alltid kunde bli och ofta blevo genom ständernas åtgöranden ändrade; verklig rättskraft kunde strängt taget icke åkomma andra beslut än ständernas egna. Härvid tillämpades, liksom i andra situationer, ofta den åskådningen, att ständerna såsom innehavare av den högsta makten icke kunde vara bundna av gällande lag. Redofordrandet förverkligades först och främst genom granskning av de protokoll som olika myndigheter voro förpliktade att insända till ständerna, ävensom av de relationer, vari de till varje riksdag redogjorde för sin verksamhet och förvaltningens tillstånd. Också framställningar från personer, som ansågo sig ha lidit men, kunde föranleda ständernas ingripande; ständerna framträdde som ett slags högsta besvärinstans över myndigheterna. Under vissa förutsättningar ansågo sig ständerna t. o. m. kunna upptaga justitierevisionens domar till prövning; en förordning av 1738 reglerade rätten att hos ständerna besvara sig över dem. Kontrollen tillkom framför allt deputationerna, vilka även vidtogo eller föreslogo ständerna att vidtaga rättelser. I den mån härvid också ifrågakom att »avdöma» begångna fel, användes för detta ändamål ofta särskilda av ständerna tillsatta kommissioner.

Särskilt viktig var kontrollen över rådet, regeringsformen inpräntade noga den för frihetstidens statskick grundväsentliga principen om rådets ansvar inför ständerna. Kontrollen över rådet utövades genom granskning av dess protokoll. Denna granskning kunde, liksom den kontroll som i övrigt utövades, utmyнна dels i rättelse av åtgärder, som ständerna ogillade dels i att riksråd dömdes till avsättning, dels och framför allt däri (formen praktiserades för första gången 1738), att de för begångna ämbetsfel blevo »licentierade», d. v. s. visserligen ej skilda från sin värdighet men från ständernas förtroende och från ämbetets utövning. Denna bestraffningsform kom i praktiken endast till användning, då ett riksråd av politiska skäl blivit misshaglig för ständernas majoritet. Då denna situation förelåg, var det i regel ingen svårighet att finna sådana omständigheter, som ansågos rättfärdiga bestraffningen. Det kriminella ämbetsmannaansvaret blev en form, varunder ständerna kunde avlägsna riksråd, som saknade deras förtroende. Hotet om licentiering ledde för övrigt till att riksråd frivilligt frånträdde sina ämbeten. Den majoritet, som behärskade en riksdag, kunde på detta sätt ur rådet utdriva sina politiska motståndare för att sedan fylla de lediga platserna med meningsfränder.

Sedan partiväsendet inom riksdagen kommit till full utveckling, ledde sålunda rådsansvaret, i förening med ständernas inflytande på rådets rekrytering, till en genomförd "parlamentarisering" av regeringsmakten. Regeringarnas sammansättning växlade - mot frihetstidens slut vid varje riksdag - efter de härskande majoriteterna.

Av stor räckvidd blev den i riksdagsordningen uttalade satsen, att ständerna ägde till avgörande upptaga frågor om brott mot regeringsformen och "ständernas frihet". Med stöd därav kunde ständerna, i vilka former som helst, föranstalta om ingripande mot verkliga eller förmenta politiska stämplingar o. s. v. Upprepade gånger tillsattes för sådant ändamål särskilda rannsakande och dömande kommissioner, som utrustades med vidsträckta befogenheter och kunde bedriva sin verksamhet med åsidosättande av gällande processuella former; det var t. ex. på detta sätt som ständerna ingreppo mot revolutionsförsöket 1756.

Det bör till sist framhållas, att de verksamhetsarter, som nu omnämnts, icke kunna giva en uttömmande bild av riksdagens verksamhet. Principen om ständerna som maktägande ansågs nämligen, såsom redan antytts, medföra befogenhet för dem att när som helst, i samband med lagstiftning, statshushållning, redofordrande o.s v. eller utan sådant samband, vidtaga åtgärder, som normalt ankommo på konungen eller myndigheterna, eller giva dessa föreskrifter för deras verksamhet. Särskilt betecknande är det stora intresse, som ständerna visade för befördringsfrågor, i synnerhet genom att giva sitt "förord" för den ene eller andre. Tidvis blev denna verksamhet av den omfattning och den intensitet, att ständerna, då de sammanträdde, kunde sägas nästan ersätta de normala förvaltningsorganen.

Expansionen av ständernas verksamhet hejdades ingalunda därigenom, att de bestämde över rådets sammansättning. Ständerna placerade på rådsposterna sina förtroendemän, men sågo ej gärna att de träffade sådana avgöranden, som kunde träffas av den högsta maktens innehavare själva. Att beslutanderätt på sådant sätt avhändes, ansågs enligt den statsrättsliga åskådning, som efter hand blev härskande, principiellt betänkligt, och f.ö. var redan ständernas traditionella misstro mot det "aristokratiska" rådet tillräckligt stark för att hindra en utveckling som skulle givit det svenska rådet i dess förhållande till riksdagen en ställning jämförlig med det engelska kabinettets i förhållande till parlamentet.

Mycket ringa var också det inflytande som rådet - i sin strängt genomförda isolering - kunde utöva på ständernas arbete. De ledande politiska krafterna voro, i varje fall under ständerväldets senare skeden, huvudsakligen de som verkade i partikonklaverna och i deputationerna (ständernas och särskilt sekreta utskottets).

Överblickas ständernas insatser under frihetstiden i deras helhet, står man inför en verksamhet av betydande omfattning, delvis av framstående förtjänst. Det är naturligt, att ständerna - inom vilka ämbetsmännen så starkt framträdde -- i hög grad skulle inrikta sitt intresse på förvaltningens angelägenheter. De byråkratiska inslagen gävo dem för övrigt en icke obetydlig saklig kompetens i dylika angelägenheter. Påtagliga voro emellertid också de olägenheter, som ständernas maktställning medförde. Deras ingripanden blevo ofta på det oerhört vidsträckt område, över vilket deras verksamhet spände, planlösa och godtyckliga, särskilt då de togo

befattning med förvaltningens enskildheter. Med den sammansättning ständerna ägde var det naturligt, att deras makt gärna ställdes i ståndsintressenas, ej minst de byråkratiska intressenas, tjänst; ofta nog stod den till förfogande för varjehanda enskilda intressen. Beaktansvärt är bland annat, att i riksdagen det naturliga förhållandet mellan över- och underordnade inom förvaltningen var omkastat, i det att de lägre ämbetsmännen i deputationer och stånd sutto till doms över rådets och kollegiernas åtgärder. Av de maktägande ständerna kunde, lika litet som förr av den suveräne konungen, något juridiskt ansvar utkrävas; och för sådant politiskt ansvar, som kan göras gällande av väljarna, voro de ej på långt när i samma grad som i ett nutida parlamentariskt statskick (adeln ej alls) åtkomliga. Ödesdiger var den allmänna rättsosäkerhet, som inträdde, då ständerna ansågo sig kunna med åsidosättande av gällande rätt och av stadgade former göra sin suveräna rätt gällande. Mest iögonfallande bland ständerväldets brister var den i skilda former överhandtagande korruptionen, som liksom åskådliggjorde, huru egennyttiga intressen bestämde utövningen av den högsta makten. Samtiden saknade icke blick för de brister, varmed statskicket var behäftat, och särskilt under ständerväldets sista årtionden gjordes på olika vägar försök till dess förbättrande. Ett viktigt steg togs genom den av mössorna 1766 genomdrivna *tryckfrihetsförordningen*, som väsentligt lättade den sekretess, som förut omgivit ständernas arbete, och öppnade vägen för den offentliga kritik och diskussion, som förut tillbakahållits genom en sträng, av partisynpunkter behärskad censur. Man gick också andra vägar. Sålunda sökte man -dock utan framgång - inskränka rätten för utomstående att med sina ansökningar vända sig till ständerna; häri låg en ansats till att åt förvaltnings- och regeringsorganen förbehålla deras naturliga plats i statslivet. Ännu längre i samma riktning gingo de reformplaner, som hattarna förehade vid 1769-70 års riksdag. Den då föreslagna "akten om personlig säkerhet samt säkerhet om äganderätten" var avsedd att skapa garantier för enskild rätt, bl.a. genom att radikalt inskränka ständernas befattning med förvaltnings- och rättskipningsangelägenheter. Att detta förslag ej vann majoritet ådagalade, att ständerna icke själva förmådde åstadkomma den reform av statslivet, som för varje år som gick framstod som alltmer oundgänglig.

C. KONUNGEN OCH RIKSSTYRELSEN

KONUNGEN OCH REGERINGEN

Konungadömets ärftlighet blev trots statsvälvningen 1719 bestående. Omständigheterna medförde emellertid, att alla frihetstidens monarker utom Gustav III valdes av ständerna. Här medräknas Adolf Fredriks val (1743), som närmast avsåg tronföljarskap. Ständerna fastställde vid varje trontillträde lydelsen av den *konungaförsäkan* den nye konungen skulle avgiva.

Den gamla principen om konungens ansvar inför ständerna - som under enväldets tid så bestämt förnekats - blev på sätt och vis återupplivad. Konungarna förklarade i sina konungaförsäkringar uttryckligen att ständerna bleve fria från sina eder, om konungen överträdde sin. Det var härtill, som ständerna anknöto, då de efter det misslyckade revolutionsförsöket 1756 i den s.k. *riksakten* förklarade, att om konungen fortfor i sitt "förra uppsåt" ständerna bleve fria från sin trohetsed.

I bestämd motsättning till enväldets statsskick förklarade regeringsformen konungen skyldig att regera "med, således icke utan, mindre mot råds råde".

Rådet, som i överensstämmelse med sin förändrade ställning återfick det gamla namnet riksråd, skulle bestå av 16 medlemmar; tidvis överskreds dock detta antal. Om formen för tillsättandet och om rådsansvaret se ovan s. 165 f. Rådets medlemmar voro alltid adelsmän. Regelbundet togos de bland högre ämbetsmän och officerare, men med hänsynen till den administrativa skickligheten förenades efter hand i allt större omfattning även politiska synpunkter. Ständerna lade allt starkare vikt vid att rådsposterna bekläddes med personer, som representerade den inom ständerna rådande majoritetens

politiska uppfattning. Härigenom blev rådet efter hand visserligen icke en renodlad partiregering, men åtminstone så till vida ett uttryck för riksdagsmajoriteten, att dess majoritet alltid utgjordes av medlemmar av det härskande partiet. I början av frihetstiden motsvarade rådets ställning ännu tämligen väl dess traditionella anseende. Mot frihetstidens slut hade det däremot fått karaktären av en sorts ständernas fullmäktige med ringa makt och ringa auktoritet (jfr s. 168).

Till denna utveckling bidrog i sin mån den omständigheten, att rådet ej längre hade samma grundval för sin maktställning som före 1680. Förbindelsen mellan rådsposterna och tjänsten i kollegierna, som i huvudsak brutits under Karl XI:s tid, avklippes principiellt 1720. Rådets medlemmar stodo alltså ej på samma sätt som sina föregångare från Gustav II Adolfs tid till Karl XI:s i direkt kontakt med den löpande förvaltningen. Undantag utgjorde endast *kanslipresidenten*, som med ledareskap i rådet förenade chefskapet över kansliet, ävensom hans närmaste man *rikskanslirådet*.

Åt principen om regeringens förande med råds råde gavs den innebörden att allt vad konungen företog sig i rikets styrelse skulle ske under medverkan från rådets sida.

I fråga om mindre ärenden tillämpades principen så, att konungen fick avgöra dem i sitt *kabinett*, i närvaro av endast två riksråd. Till kabinettsärenden räknades "privata mål" (dock ej "justitiesaker" vidare "enskilda angelägenheter", över vilka kollegierna yttrat sig, förutsatt att konungen förde kollegiets mening (eljest gick ärendet till rådet), och slutligen åtskilliga slag av utnämningar.

»Riksens allmänna vårdande ärenden» skulle däremot alltid företagas i rådet. Rådet fungerade antingen *in corpore*, för behandling av särskilt viktiga ärenden, eller i *divisioner*. En division behandlade krigs- och utrikesärenden, den andra justitieärenden (såsom justitierevision) och civilärenden. Den sistnämnda divisionen fungerade sålunda dels såsom högsta domstol, dels såsom en avdelning av regeringen. Avgörandena i rådet och i dess divisioner skilde sig från dem som företogs i kabinettet

däri, att de - enligt vad 1720 års regeringsform uttryckligen föreskrev - träffades genom en omröstning av rådets medlemmar, som konungen hade att böja sig för; endast om rösterna föllo lika eller skillnaden mellan majoritet och minoritet utgjorde högst 2 röster, hade konungen att fälla utslaget.¹ Ett undantag från denna regel gällde vid tillsättandet av de högre tjänsterna. Härom ägde nämligen konungen själv besluta; rådet berättigades emellertid att förhindra en av konungen önskad utnämning, om den befanns strida mot Sveriges lag, regeringsformen eller andra undersåtars "välfärd och förtjänst". Det blev dessutom efter hand bestämt, att rådet skulle till dessa tjänster uppsätta förslag på tre personer, konungen likvisst obetaget att gå utom förslaget (om vissa undantag från denna regel se s. 177 f.). Då dessa bestämmelser ledde till slitningar mellan Adolf Fredrik och rådet, blev det 1756 fastslaget, att om rådet utvoterat den som konungen ville nämna, och konungen ej utnämnde någon annan, fullmakt skulle utfärdas för den äldste på förslaget uppförde.

Konungamakten var icke genom dessa bestämmelser reducerad till fullständig betydelselöshet. Konungen behöll sålunda ett icke alldeles oväsentligt inflytande vid tillsättning av tjänster och kunde dessutom, då skilda meningar gjorde sig gällande bland riksråden, fungera som ett slags skiljedomare. På det hela taget förmådde han emellertid föga utträta gentemot rådets majoritet.

Enligt ständerväldets teoretiker borde han egentligen helst avstå från varje maktutövning och inskränka sig till att genom sina kungliga påbud giva erforderlig kraft åt vad rådet bestämde. Men vad skulle ske, om han vägrade att spela denna roll, om han undandrog sig att med sitt namns underskrift bekräfta beslut, som fattats i strid med hans personliga mening? Då Adolf Fredrik härutinnan gjorde svårigheter, drogo ständerna konsekvensen av den härskande läran, i det de 1756 bemyndigade rådet att bruka en stämpel med konungens namn, när hans egenhändiga underskrift ej kunde utverkas. Bemyndigandet kom bl. a. till användning i en konflikt mellan konungen och det av mössor bestående rådet 1768. Då konungen avsade sig kronan

¹ I realiteten kan detta sägas ha inneburit, att konungen ägde två röster och utslagsröst.

och avhöll sig från regeringsärendena, sökte rådet regera med namnstämpelns hjälp. Häremot reagerade emellertid ämbetsmannavärlden. Kollegierna förklarade sig icke kunna verka utan en konung i spetsen för styrelsen. Rådet måste foga sig efter konungens vilja, varefter denne återtog regeringen. Ett övermäktigt motstånd hade sålunda mött försöket att utdraga de allra yttersta republikanska konsekvenserna av ständerväldets principer.

Den ställning, som ständerväldets statsrätt gav åt rådet, återverkade på kansliets ställning. I två avseenden blevo resultaten av den föregående tidens utveckling bestående. Kansliet förblev under ständerväldets tid ett mellanled mellan kollegierna och regeringen så till vida att det omhänderhade all föredragning inför konungen och rådet samt expeditionen av de kungliga besluten. Vidare förblev kansliet uppdelat i ett antal expeditioner, som var för sig behandlade en bestämd grupp av ärenden: *utrikes-, krigs- och civilexpeditionerna* samt *nedre justitierevisionen*. Men den rådgivarställning, som kanslipersonalen efter hand förvärvat och som kommit till uttryck i 1713 års kansliordning, fick den - om man bortser från kanslipresidenten och rikskanslirådet (s. 171) - ej behålla. Expeditionernas chefer, *statssekreterarna*, voro i råd och kabinett intet annat än föredragande. *Justitiekanslern* ersatte högste ombudsmannen från Karl XII:s tid; det var ett ämbete som under frihetstiden fick stor betydelse, varför också ständerna 1766 tillade sig rätten att utnämna dess innehavare.

För kollegierna - med vilka nu statskontoret och kammarrevisionen jämfördes - innebar 1719 års statsvälvning en restauration. I regeringsformerna blev liksom 1634 deras ställning i allmänna drag reglerad och därigenom förändringar av den art, som förekommit under den karolinska tiden, omöjliggjorda. Återigen var på detta sätt en gräns dragen för regeringsmaktens rörelsefrihet. Huruledes kollegiernas verksamhet sedermera kringskars genom den under ständernas omedelbara ledning stående förvaltningen se s. 164.

2. FÖRVALTNING OCH RÄTTSKIPNING

Det har redan nämnts (se s. 148 f.), att välvningarna efter Karl XII:s död visserligen bortsofade en rad nyskapelser från 1710-talet, men i övrigt - om man bortser från det förändrade förhållandet mellan konung, råd och ständer - på det hela taget ej rubbade den bestående stats- och samhällsbyggnaden. Icke heller i fortsättningen medförde ständerväldet några genomgripande förändringar däri. Sådana kunde så mycket lättare undvaras, som statsförvaltningens verksamhet på det hela taget rörde sig i gamla banor; 1600-talets starka expansion var avslutad. Kronans fastigheter samt de på jorden vilande besvären och grundskatterna (jfr s. 130) utgjorde alltså statshushållningens egentliga grundvalar, på vilka bl. a. indelningsverk och boställsväsen vilade.¹ Jorden var alltså grunden för hela förvaltningen; dess natur var i princip fixerad, blott med det undantaget att kronojord kunde förvandlas, och i stor utsträckning förvandlades, till skattejord (genom s.k. *skatteköp*). Grundskatterna voro fortfarande bestämda i naturaprestationer. Bönderna ivrade, i anknytning till en kortlivad reform på Karl XII:s tid, för en "ränteförenkling" varigenom dessa prestationer skulle ersättas av bestämda belopp i penningar. På ämbetsmannahåll motsatte man sig emellertid en sådan förändring, och den blev ej heller genomförd.

I ett viktigt hänseende skilde sig emellertid ständerväldets statshushållning från Karl XI:s. Rikets fasta inkomster visade sig, mot vad denne beräknat, icke förslå till bestridande av dess utgifter. Det fanns då ingen annan utväg än att ständerna regelmässigt fingo ingripa i samma former som under det föregående tidevarvet använts, särskilt då i krigstider stora krav ställdes på staten. Ständerna kunde icke undgå att varje gång de sammankommo åtaga sig bevillningar till fyllande av bristerna i staten. Bevillningarna utgingo efter växlande grunder. Stundom gåvos de för särskilda ändamål, stundom för statens behov i allmänhet (*allmän bevillning*).

¹ Det varaktiga "anordandet" av statsinkomsterna över huvud taget upphörde däremot på 1740-talet.

Under hägnet av regeringsform, indelningsverk och stater blev statsförvaltningen på ett synnerligen egenartat sätt fastlåst i former, som fingo en fasthet och orubblighet jämförlig med privaträttsliga rättsförhållandens. Det är naturligt, att inrättningar, som fått sin tillvaro tryggad genom att vissa statens tillgångar bundits vid dem, icke lätteligen förändrades. Reformers och omorganisationer inom förvaltningen mötte sålunda merendels stora svårigheter på grund av den hänsyn, som alltid och allestädes måste visas för förvärvade rättigheter. På detta sätt tryckte det rådande systemet, mitt under det livliga reformarbete, som pågick vid riksdagarna, en stark prägel av stabilitet och konservatism på förvaltningen.

Inom förvaltning och rättskipning sysselsattes alltjämt som förr i första rummet adeln. Dess företrädesrätt till ämbeten blev emellertid under privilegietriderna vid frihetstidens början ivrigt bekämpad av de ofrälse. Adeln (för vilken statstjänsten efter de ekonomiska välvningarna under slutet av 1600-talet var av större betydelse än någonsin) sökte försvara sin position, men nödgades finna sig i att endast "rikets höga och angelägna ämbeten" förbehölls åt adelsmännen (adelsprivilegierna 1723); vad övriga tjänster angår, kvarstod i regeringsformen och konungaförsäkran den tvetydiga bestämmelsen, att avseende "förmämligast" skulle fästas vid erfarenhet och förtjänst. Härigenom lämnades åt de ofrälse stort utrymme i förvaltningen; de vunno utan egentliga konflikter alltmer terräng, särskilt på högre poster, där adeln förut dominerat. Först under de sista åren av perioden uppbyggdes striden ånyo; de ofrälse menade sig tillbakasatta och krävde ökat utrymme. I den konungaförsäkran, Gustav III 1772 avgav, lovade han att vid tjänstetillsättningar icke taga hänsyn till stånd.

Adliga och ofrälse ämbetsmän gingo hand i hand, då det gällde att reglera ämbetsmännens ställning på ett sådant sätt, att de i möjligaste mån befriades från sina överordnades godtycke. Denna strävan hade i ständerna, med deras starka ämbetsmannainslag, ett kraftigt stöd. Sålunda ägnades under frihetstiden en synnerlig omsorg åt fastställandet av allmänna regler för tjänstetillsättning. Man sökte precisera de grunder, efter vilka val mellan olika sökande träffades (så t. ex. i den förordning 1756, som grundade sig på

ståndernas s. k. *tjänstebetänkand e*). Den allmänna tendensen var, för undvikande av orättvisor och godtycke, att tillmäta ancienniteten avgörande betydelse. En ordentlig utbildning var också ett krav som alltmera bestämt uppställdes; särskilda examina vid universiteten beredde vägen till statstjänsten. Man sökte yttermera trygga en omsorgsfull prövning av befordringsärenden genom den allmänt genomförda regeln om *förlags* upprättande. Männens självständighet tryggades framför allt genom den i konungaförsäkran uttryckta principen Om deras oavsättlighet. Då denna grundsats ansågs innebära rätt för ämbetsmannen att till sin död behålla tjänsten, inträffade helt naturligt den olägenheten - att förvaltningen tyngdes med överåriga ämbetsmän. För denna olägenhet fanns i huvudsak ingen annan bot än det genom praxis uppvuxna och av statsmakterna tolererade *ackords*systemet, som innebar att äldre ämbetsmän mot kontant ersättning avträdde sin tjänst åt yngre. Denna ordning ger ett klart uttryck för privaträttsliga synpunkter på tjänstemannaförhållandet, som utvecklades under ständerväldet. Det säger sig självt, att i den mån tjänsten framför allt betraktades som en välförvärvad rättighet, statens anspråk på ämbetsmännen ofta kommo till korta.

Ämbetsmannakårens självständighet och sociala inflytande stärktes yttermera genom de former, i vilka den underhölls. Den ämbetsman, som satt på sitt boställe och av »sina» bönder uppbar den indelta lönen, intog i förhållande till både dem och överheten en ställning, som leder tankarna till indelningsverkets historiska utgångspunkt: förlänings- och donationsväsendet före 1680.

Hur starkt utpräglad det byråkratiska draget i ständerväldet än var, medförde det dock ingalunda, att all offentlig förvaltning lades i ämbetsmannens händer. Där förekom också en rätt omfattande medverkan från befolkningens sida. Borgar- och bondestånden, i viss mån även prästeståndet, sörjde för att den hölls vid liv. Den självstyrelse, som utövades genom deltagande i riksdagarna, och som till väsentlig del var uppbyggd på den lokala självstyrelsens grund, bidrog sålunda till dennas vidmakthållande och förkovran.

Regeringens möjligheter till ingripande i städernas förvaltning blevo, borgarståndet till behag, kringskurna genom resolutionen på ständernas besvär 1723. Där fastslogs särskilt rätten för magistrat och borgerskap att utan ingrepp ovanifrån förvalta städernas *enskilda medel*; vidare tillerkändes städerna rätt att själva välja rådmän och att till borgmästaretjänster uppsätta tremannarörslag, inom vilka konungen var bunden. Redan i 1720 års regeringsform hade stadsprivilegiernas orubblighet blivit högtidligen fastslagen. På detta sätt lades grunden för en senare tids kommunalförvaltning i städerna. I samband med frihetstidens livliga intresse för fabriksväsendet står inrättandet av *hallrätter* i städerna; liksom magistraterna hade dessa såväl administrativa som judiciella funktioner.

Självstyrelsen på landsbygden gled alltmer över från häraderna till socknarna. Av betydelse var icke minst, att byggingabalken i 1734 års lag uttryckligen fastslog varjehanda besvär såsom gemensamma för socknemännen (prästgårds- och kyrkobyggnad); härtill kom ytterligare att frihetstidens lagstiftning (särskilt märkes en förordning av 1763) mera deciderat, än förut skett, fastslog fattigvårdens karaktär av en socknens angelägenhet. Fr.o.m. kan man iakttaga en påfallande expansion av sockenstämmornas verksamhet. En brytning med en äldre tids åskådning (som principiellt fordrade enhällighet) innebar det, att i viss utsträckning majoritetsbeslut började erkännas såsom giltiga; vid rösternas räkning började röstskalor, som graderades efter hemmanens storlek, komma till användning. I både dessa hänseenden blev prästvalslagstiftningen fr. o. m. 1731 (se nedan) en förebild.¹ *Kyrkoråden* - en institution med rötter i medeltiden - synas ha blivit väsentligt allmännare införda än förr. - De gamla byalagen blevo föremål för ständernas uppmärksamhet; till främjande av ett ordnat samarbete mellan byamännen publicerades 1742 ett slags normalplan för *byordningar*.

I rättskipningens organisation hade under Karl XII en vittgående förändring igångsatts (se s. 120). 1719 återfördes allt till det gamla; häradsrätter och lagmansrätter bibehölls. Formerna ordnades i anslutning till 1600-talets rättsutveckling genom rättegångsbalken i 1734 års lag. Nämnden blev där

¹ Om samma principers tillämpning vid val av riksdagsmän se s. 153 f.

uttryckligen er känd såsom en beståndsdel av själva domstolen, h ä r a d s r ä t t e n, med befogenhet att i förening med häradshövdingen pröva målen i hela deras vidd. Dess inflytande fixerades därhän, att häradshövdingen kunde övertövas, om nämnden var enhällig, eljest ej. Lagen föreskrev, att nämndeman alltid skulle vara bonde.

Kyrkan återvann något av sin förlorade självständighet, då det 1720 fastslogs att biskopsutnämningar skulle ske inom det förslag å tre personer, som prästerskapet i resp. stift upprättat. Författningar av 1731 och 1739 reglerade förfarandet vid prästval. Det fastslogs beträffande konsistoriella pastorat (se s. 123), att församlingen hade att (genom majoritetsval enligt en graderad röstskala) välja kyrkoherde inom ett av domkapitlet upprättat förslag om tre personer.

I vissa hänseenden framträder *Finland* under 1700-talet mer än förr som en särpräglad enhet inom riket. Det berodde på många omständigheter: det avskilda läget, ställningen som gränsland, språket och kulturförhållandena. Föreställningen om en särskild finsk »nation» gör sig gällande. Man kan iaktta utvecklingen inom riksdagslivet, där riksdagsmännen från Finland, särskilt i bondeståndet, ofta nog uppträdde som en enhet, men också i förvaltningen. Denna uppvisade i Finland åtskilliga särdrag. Det förekom också vissa särskilda för hela Finland gemensamma organ utan motsvarighet i rikets övriga delar. I påfallande hög grad besattes tjänster i Finlands förvaltning av personer som voro födda och uppvuxna där och behärskade finska språket.