

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

138:1 • 2018

Suppliker inlämnade till riksdagen

NILS ERIK VILLSTRAND*

Åbo Akademi

Martin Almbjär, *The voice of the people? Supplications submitted to the Swedish Diet in the Age of Liberty, 1719–1772*, Historiska studier: skrifter från Umeå universitet 13 (Umeå: Umeå universitet 2016). 303 s.

En studie av tidigmoderna suppliker

I den svenska riksdagsordningen 1723 skapades en ny kanal för supplikanter. Undersåtar som hade något att anföra mot en kronans ämbetsman eller ville få ett ärende prövat som inte kunde avgöras i någon annan instans kunde vända sig till riksdagen. Som mottagande instans inom riksdagen skapades urskillningsdelegationen med uppgift att agera grindvakt, avgöra vilka suppliker som skulle tas upp till behandling av riksdagen.

Martin Almbjärs doktorsavhandling, framlagd 2016 vid Umeå universitet, är en studie av suppliker inlämnade till de frihetstida riksdagarna. Han utgår ifrån den tidigmoderna statsbyggnadsprocessen som skapade ett ökat och ömsesidigt upplevt behov av interaktion mellan undersåtar och överhet. Han avgränsar sitt forskningsintresse till att omfatta de formella kanalerna, för Sveriges vidkommande tre viktiga sådana: riksdagen, häradstingen och supplikerna, av vilka de som lämnades in till riksdagen var en av tre varianter.

I svensk (och finländsk) historia är supplikerna underproblematiserade som kommunikationskanal mellan undersåtar och överhet. Forskarna har förvisso använt supplikerna för att studera olika tidigmoderna samhällsfenomen, men det systematiska studiet av supplikerna som politisk kommunikation är begränsat. Den otydliga bild som tidigare forskning ger är att supplikerna kunde ha betydelse i utövandet av politiskt inflytande, att de som använde sig av den här möjligheten verkar ha kommit från olika skikt i samhället och att supplikerna gällde antingen enskilda personers intressen eller mer allmänna sådana. Inte heller i andra länder har historikerna – med

* Professor emeritus i nordisk historia; fakultetsopponent

kollegorna i Danmark och Norge som anmärkningsvärda undantag från regeln – uppmärksammat supplikerna ”efter förtjänst”.

I sin avhandling granskar Almbjär supplikerna inlämnade till riksdagen som kanal i interaktionen mellan överhet och undersåtar samtidigt som samspelet mellan de olika tillbudsstående möjligheterna att lämna in en supplik uppmärksammas. Det stod också undersåtar fritt – i princip utan hänsyn till samhällsställning – att anhängiggöra sina bekymmer hos landshövdingen, centrala ämbetsverk och Kungl. Maj:t.

Almbjär ställer frågor kring vem som använde sig av den nya kanalen, till vad, hur ofta, för vems räkning och med vilken framgång. Det sistnämnda granskas utgående från urskillningsdeputationens roll som grindvakt. Han granskar supplikerna inlämnade till riksdagarna utgående från följande dimensioner: För det första, varifrån (geografisk spridning); för det andra, av vem (enskilda personer eller kollektiv, genus, ståndstillhörighet, rang och anknytning till staten det vill säga ”statsförknippade supplikanter”); för det tredje, om vad (vilken resurs aktualiseras); för det fjärde, för vem (enskilda, kollektiv eller geografisk täckning); för det femte, acceptans (för behandling).

Avhandlingen uppmärksammar också supplikerna till riksdagen som institution: På vilket sätt angav redan existerande kanaler nedifrån och upp och omvänt i det politiska systemet ramarna för hur den nya kanalen utformades? Den frihetstida riksdagen som nytt maktcentrum tog form som organisation i en utdragen process – vilken genomslagskraft hade detta på hur supplikinstitutionen inom den utvecklades? Hur väl överensstämde praxis med det formella regelverk som byggdes upp? Varför skapades och kvarstod den nya institutionen, särskilt med beaktande av att det fanns rimliga alternativa lösningar att ta till?

Från samhällsvetenskaperna tas institutionell teori in i avhandlingen för att testa i hur hög grad ”the logic of appropriateness” kan användas för att förklara varför hanterandet av riksdagssupplikerna som institution inbäddad i riksdagsorganisationen utvecklas som det gör. Det är en rimlighetens logik och inte en konsekvenslogik som gäller. Teorin kombineras med Andreas Duits analytiska kategorier ”reproduktiva regler” och ”reproduktiva praktiker” inom ramen för studiet av ”institutionella reproduktiva mekanismer”. I Duits tänkande är det de reproduktiva reglerna som formar de reproduktiva praktikerna, och från de sistnämnda kan man sluta sig till reglerna. Teori-anknytningen framstår som innovativ samtidigt som resonemangen inom den i hög grad verkar överensstämma med dem som möter inom studiet av politisk kultur. Det skulle därför ha varit intressant att ta del av Almbjärs tankar kring hur teoribildningen kring rimlighetens logik kan tänkas stå i förhållande till teoretiserandet inom studiet av politisk kultur.

Det regelverk som tog form kring suppliker inlämnade till riksdagen studerar Almbjär kvalitativt med hjälp av årstrycket, medan supplikerna som praxis utforskas med hjälp av kvantitativa metoder och med de så kallade urskillningslistorna som källmaterial. Listorna består av sammandrag och beslut om acceptans eller avslag (från 1755 finns tillgång också till supplikerna som sådana). Till riksdagen inlämnades 14 000 suppliker under frihetstiden och det förekom två toppar, nämligen under 1720-talet och 1760-talet. Det överstiger en enskild forskares krafter att studera dem alla, och det är inte heller nödvändigt. Almbjär avgränsar sitt forskningsmaterial i två steg: Han väljer att fokusera på tre riksdagar, en i början, en i mitten och en i slutet av frihetstiden. Därefter gör han ett slumpmässigt urval av en tredjedel av supplikerna under de här åren, vilket ger sammanlagt 1 400 suppliker att granska. Att välja kvantitativa metoder och att göra tre snitt framstår som en väl övervägd forskningsstrategi i studiet av supplikerna som kanal. Men frågan vilka konsekvenserna är av det val som träffats bör (alltid) ställas, något som Almbjär försummat att göra. Den uppenbara fördelen med den undersökningsdesign han gått in för är att vi får god bild av vem som supplikerar om vad och för vilka det görs. Samt också av hur mönstret förändras över tid. Till de åtminstone potentiellt negativa konsekvenserna hör att eventuella långkörare där suppliker är ett inslag i en mångdimensionell politisk process över en längre tidsperiod i den mån de förekom inte synliggörs.

Ett komplicerat regelverk

Avhandlingen består av 17 kapitel och fem olika block. Det första blocket (kapitel 1–2) utgör avhandlingens inledning med dess alla obligatorier. Det andra, som består av kapitlen 3–4, bildar avhandlingens två bakgrundskapitel med en presentation av supplikinstitutionen i Sverige och andra länder samt mer basal information om svenska förhållanden under frihetstiden och riksdagen under samma period. I det tredje blocket ingår den första empiriska analysen (kapitel 5–6), nämligen av hur supplikkanalen in till riksdagen reglerades. I den fjärde delen (kapitel 7–14) undersöks supplikerna som kanal med hjälp av den kvantitativa analysen, medan kapitel 15 innehåller en uppsummerande diskussion av de empiriska kapitlen. I det femte blocket får läsaren i kapitel 16 ta del av en analys av resultaten med hjälp av institutionell teori. Här jämförs också den studerade svenska supplikinstitutionen med de resultat som nåtts i andra länder kring bruket av suppliker. Det sista kapitlet är en epilog med fokus på supplikskrivandet under senare tidsperioder och för oss ända fram till Carl XVI Gustavs dagar.

Med tiden tog ett komplicerat regelverk form, och det faktum att vissa regler måste upprepas i nya förordningar visar att reglerandet av kanalen var långt ifrån okomplicerat. Det var ändå först så sent som 1769 som dess

existens ifrågasattes, men utan resultat. Den var etablerad och blev kvar. Almbjär följer i kronologisk ordning upp hur regelverket kring den nya kanalen för kommunikation mellan undersåtar och överhet växte fram. Bakom regleringarna kan ett antal sinsemellan svårförenliga motiv blottläggas. Undersåtens rättighet att bevaka sin rätt var inte okomplicerat förenlig med effektiviteten i riksdagsarbetet, och riksdagens intresse av att med hjälp av den nya supplikinstitutionen effektivera sin granskning av statlig verksamhet, som i praktiken innebar funktionen som en ny högsta rätt, tenderade att inkräkta på Kungl. Maj:ts suveränitet. Regelverket som tillkom för att stävja missbruk speglar hur man försökte balansera dessa intressen mot varandra.

Den som lämnade in en supplik till riksdagen hade goda chanser att få den antagen. I såväl början som slutet av frihetstiden accepterades sex av tio suppliker, och kring mitten av perioden var motsvarande relationstal fyra av tio. Formella regler och praxis kring supplikerna avvek från varandra. En betydande del av supplikerna borde aldrig ha tagits upp till behandling utgående från en strikt tolkning av regelverket, som således både supplikanterna och urskillningsdeputationen ofta valde att bortse ifrån. De formella spelreglerna fick med tiden större tyngd, men situationen efter ett halvsekel av regleringar var ändå den att en tredjedel av de antagna supplikerna var sådana att urskillningsdeputationen borde ha avvisat dem. Det var framför allt i fråga om suppliker inlämnade av riksdagsmän som man valde att tumma på regelverket.

För en maximalt öppen supplikkanal talade permanenta faktorer som undersåtarnas rätt att få sin sak prövad. Att riksdagen under frihetstiden allt mer blev den politiska maktens centrum underströk behovet av en kanal in till den som i princip var öppen för varje undersåte. Riksdagen hade också ett kontinuerligt behov av att kunna kontrollera såväl den statliga förvaltningen som Kungl. Maj:t, och suppliker var ett sätt att få in information som möjliggjorde insyn.

Att de formella reglerna som verkade strypande på inflödet av suppliker ändå allt oftare följdes vill Almbjär förklara med hänvisning till ett antal faktorer: Riksdagen som helhet växte fram genom improvisation men den fick med tiden större stabilitet i sina verksamhetsformer och urskillningsdeputationen ingick i denna process. En riksdag som nått stabilitet som organisation kunde unna sig att strypa inflödet av suppliker utan att äventyra sin legitimitet. Medlemmarna i deputationen gjordes ansvariga och redovisningsskyldiga för sina beslut. Viljan att ta sig an ömmande fall kunde bidra till att en supplik accepterades, något som var särskilt vanligt under fredskrisåren genast efter stora nordiska kriget. Det imperativa mandat som riksdagsmännen tillskrev sig gentemot sina väljare drev dem att då de misslyckats med att anhängiggöra ett ärende genom det besvär de lämnat

in använda olika "köksingångar" till makten. Möjligheten att lämna in en supplik med samma innehåll som i besväret blev en sådan. Från år 1748 kom riksdagsmän i åtnjutande av en längre inlämningsperiod än den som stipulerades för andra supplikanter, och urskillningsdeputationen tillämpade större flexibilitet i tillämpning av regelverket då det gällde riksdagsmän. De här faktorerna medförde att också riksdagsmännen från de två lägsta stånden accepterade en generell utveckling mot större regeltydighet.

Under åren genast efter stora nordiska kriget var behovet av att överheten i patriarkal anda visade barmhärtighet särskilt stort, framhåller Almbjär och knyter an till Petri Karonens teoribyggande och forskning kring återkommande fredskriser i Sveriges och Finlands historia. Almbjärs iakttagelse väcker tanken att det under en fredskris var särskilt angeläget att utveckla och måna om fungerande kanaler mellan överhet och undersåtar.

Diskussion

Till vilken nytta har institutionell teori (rimlighetslogiken) varit för att kasta ljus över riksdagssupplikerna som institution? Svaret på frågan är att den varit till avsevärd nytta men med vissa begränsningar. Diskrepansen mellan praxis och regelverk visar att det särskilt initialt fanns bakomliggande oskrivna "reproduktiva regler". Det tog tid att övergå från en rimlighetslogik som dikterade en stor öppenhet till en annan som bättre överensstämde med formella regler som begränsade inflödet av suppliker, något som stärkte riksdagens funktionsduglighet.

Ett fenomen som teorin går bet på är att borgar- och bonderiksdagsmännen ofta lyckades gå köksvägen. Här var det avgörande inte en internaliserad rimlighet utan maktförhållandena i riksdagen. Adeln, som rimligen inte var vänligt inställd till denna utveckling, fick finna sig i situationen. Att urskillningsdeputationens arbete blev föremål för granskning, något som bidrog till att föra praxis och regler i riktning mot varandra, tyder också på att det inte var enbart internaliserade reproduktiva regler som avgjorde hur förhållandena gestaltade sig. Almbjär signalerar ett intresse av fördjupad forskning kring detta, och det är att hoppas att han får möjlighet att förverkliga sina ambitioner.

Vilka var det då som utnyttjade möjligheten att inlämna en supplik och vad ville de ha förändring i? Kort efter stora nordiska kriget dominerade de "statsförknippade" sollicitanterna, bland dem särskilt officers- och ämbetsmannahushåll som anförde klagomål om tjänsteförhållanden, inestående löner, pensioner med mera eller lämnade in ansökningar om ekonomiskt understöd i en svår situation. Det stora inflödet av dylika suppliker talade för att det borde begränsas, vilket också skedde med hjälp av reglering. Därmed blev inslaget av borgare, präster och bönder som enskilda eller som kollekt

tiv större. För särskilt städerna, som ofta ville ha till stånd en förändring i sina existensvillkor på bekostnad av en annan stad i ett nollsummespel hade glädje av möjligheten att gå supplik- och inte besvärsvägen. Allt fler av supplikerna var överklaganden av Kungl. Maj:s beslut. På 1760-talet kom en ny topp i supplikinlämnandet som kom sig av de suppliker som igen strömmade in från statsförknippade supplikanter på grund av förändrade regler gällande befordran till tjänst.

"The voice of the people?" är den fråga som ställs i huvudtiteln. Vilket svar ger Almbjär på denna övergripande fråga? Ståndspersonerna var starkt överrepresenterade bland supplikanterna, så en direkt tillgång till kommunikation med sin överhet erbjöd kanalen endast för en minoritet av dem som hörde till de breda samhällsskikten. Men via borgar- och bonderiksdagsmän som genom att vända sig till urskillningsdeputationen för att få besvär (selement) transformerade till suppliker hade också gemene man en reell möjlighet att få sin röst hörd. Ofrälse ståndspersoner använde sig flitigt av kanalen, medan särskilt obesuttna som inte hörde till något av stånden stod utanför.

De resultat som analysen av supplikerna inlämnade till riksdagen som kanal och institution utmynnar i använder Almbjär till att diskutera betydelsen av den nya kanalen i relation till de andra existerande varianterna av suppliker i det tidigmoderna svenska riket och till andra formellt etablerade kanaler för legitim växelverkan mellan överhet och undersåtar. Benämningen formella kanaler ("formal channels", "official channels") implicerar förekomsten av informella kanaler, från dagsverksstrejker, över paskiller, upplopp, revolter med mera till uppror. En inte oväsentlig fråga att ställa är hur samspelet mellan formella och icke formella kanaler gestaltade sig, något som Almbjär inte problematiserar.

Det är bekant från annan forskning att för frälsebönderna, som under 1700-talet inte var representerade vid riksdagarna, var supplikerna en särskilt viktig kanal, och det var också de som stod för en betydande del av samhällsoron. Inte heller "eskaleringen" av konflikter uppmärksammas av Almbjär. Processer som var utdragna och slutade i politiskt våld innehöll ofta suppliker som ett viktigt element, något som Kimmo Katajala har visat. Almbjärs fokusering på de formella kanalerna är också det ett val med konsekvenser. Den utgör en beställning på mer av det som Eva Österberg kallar "vardagens sträva samförstånd", vilket också är vad som levereras. Frihetstidens Sverige framstår i Almbjärs tolkning som påfallande fredligt.

Historikernas orsaksresonemang är ofta tentativa där ord som markerar reservation är frekventa. I Almbjärs välskrivna avhandling duggar reservationerna ställvis så tätt att det inbjuder till en reflektion över i vilket skede de blir så många att argumentationen inte längre har ett vetenskapligt intresse. Någon allmängiltig tumregel kan självfallet inte formuleras, men re-

servationsfrekvensen framstår som någonting väsentligt för varje historiker att hålla ett öga på i sin vetenskapliga praktik.

Den dåtida västra riksdelen benämner Almbjär "Sweden proper", det vill säga det av också andra rikssvenska historiker ibland alltjämt använda "egentliga Sverige". Benämningen är en grov anakronism som gör den östra riksdelen Finland till ett "oegentligt Sverige" (eng. "Sweden improper") som det ingalunda var i dåtidens ögon. "Västra riksdelen" kan rekommenderas som ett bättre alternativ de gånger författaren vill betona att Finland inte inbegrips i resonemang som gäller tiden före 1809. Ortnamn i Finland förekommer ibland i svårgenomskådlig form i de svenskspråkiga källorna, men det är ändå förhållandevis lätt att sluta sig till att en socken vid namn "Krijro" (s. 162) aldrig funnits i Finland – det torde vara fråga om Kyro, sedermera Tavastkyro, socken – "Kauhawa", i dag en stad i Österbotten, skrivs "Kauhava" (s. 182) och "Halliko" (s. 183) i landskapet Egentliga Finland bör vara "Halikko".

Slutomdöme

Det övergripande intrycket av Almbjärs avhandling är att den uppmärksammar en viktig problematik och att den är gedigen. Begreppsdefinitionerna är många och genomtänkta. Almbjär är välorienterad vad gäller relevant forskning och har föredömligt integrerat också tyskspråkig forskning i sin forskningslägesanalys. Samspelet mellan teori och empiri är anmärkningsvärt välfungerande.

Avhandlingen är framtung i och med att de empiriska kapitlen inleds först efter långa akademiska preludier, sammanlagt av inemot 80 sidor text. Den redovisar på ett övertygande sätt en översvallande rik empiri, så ymnig att det ställvis hade varit skäl att dämpa flödet. Allt vi kan få veta tack vare ett rikt källmaterial är inte nödvändigtvis detsamma som det som är värt att känna till. Å andra sidan bidrar de konkreta exemplen till att ge framställningen liv och det är välkommet med en ung historiker som vågar sig på att använda kvantitativa metoder i sin forskning. Almbjär är mån om resultatmarkeringen och diskuterar sina resultat i förhållande till ett internationellt forskningsläge, det resonemang han för kring supplikerna som säkerhetsventil (s. 228–233) är särskilt givande.