



STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

Licentieringsförfarandet under frihetstiden: En Principal-Agent-analys av riksdagens maktutövning

Shafir Younan

Examensarbete:	15hp
Program:	Statsvetarprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT24
Handledare:	Andrej Kokkonen
Antal Ord:	10 069

Abstrakt

Denna uppsats undersöker licentieringsförfarandet, som var riksdagens juridiska maktmedel för att avsätta medlemmar i riksrådet under frihetstiden i Sverige, med hjälp av en principal-agent-analys. Studien bygger på en analys från tidigare forskning av historiska dokument från perioden och undersöker hur riksdagen använde sin utnämnings- och avsättningsmakt för att styra riksrådets sammansättning och beslut. Genom Linnarssons (1943) avhandling identifierades specifika fall av licentiering, de politiska konflikterna och de juridiska grunder som användes för att rättfärdiga avsättningarna och via en analys av dessa genom principal-agent teorin fick vi en mer nyanserad bild av licentieringsförfarandet. Resultatet visade att licentieringar var ett sätt för riksdagen att minska på agency loss, dvs. skillnader i preferenser mellan riksdagen och riksrådet och hur det blev ett alltmer viktigt verktyg i slutet av frihetstiden, särskilt under perioder av maktskiftet mellan de politiska partierna. Källmaterialet visade också att juridiska argument ofta användes som grund för licentieringarna, även om de politiska motiven var tydliga. Fokuset på det empiriska materialet från avhandlingar bidrog till en djupare förståelse av maktfördelningen och den parlamentariska kontrollen under frihetstiden.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Inledning	1
1.2 Forskningsgap	2
1.3 Syfte och forskningsfråga	2
2. Frihetstidens politiska system	3
2.1 Riksdagen	3
2.2 Rådsprotokollen	3
2.3 Licentieringar	4
2.4 Politiska splittringar och konflikter i riksdagen	5
3. Tidigare forskning och teori	5
3.1 Tidigare forskning	5
3.2 Principal-Agent teorin	7
4. Metod	10
4.1 Val av metod	10
4.2 Operationalisering och analyschema	11
4.3 Material	13
4.4 Metodologiska begränsningar	14
5. Resultat	14
5.1 Presentation av resultat	14
5.2 Analys av resultatet och PAT:s tillämplighet	25
6. Slutsatser	26
6.1 Sammanfattning av huvudfynd	26
6.2 Metodologiska reflektioner	27
6.3 Bidrag till forskningsområdet	28
6.4 Förslag till framtida forskning	28
7. Referenser	29
8. Innehållsdeklaration	31
8.1 AI	31

1. Inledning

1.1 Inledning

När kung Karl XII dör 1718 finns det inga manliga arvingar till den svenska tronen. I stället är det hans syster, Ulrika Eleonora, som blir drottning mellan 1718–1720, då hennes man Fredrik I tar över som kung, men tvingas gå med på en kungaförsäkring om att styra landet med ”råds råde”, dvs. avskaffandet av ett kungligt envælde (Starbäck och Bäckström, 1886).

Sverige antar en ny regeringsform (RF), där den verkliga makten nu sitter hos ständsriksdagen. Ständsriksdagen är uppdelad i fyra olika ständer: adels-, präste-, borgar- och bondeståndet. Enligt den nya regeringsformen får inga nya lagar stiftas utan ständernas godkännande genom §4 i regeringsformen (RF)¹. Sverige har nu ett parlamentariskt system samtidigt som kungamakten är starkt försvagad. Landet går nu in i en ny period som kallas för frihetstiden – en frihet från ett envælde där kungamakten styr (U.U.). Arvid Horn, som är adelsståndets lantmarskalk (talman) samt riksrådets kanslipresident (statsminister) är de facto ledaren för Sverige i början av frihetstiden (Stenbäck och Bäckström, 1886; Roberts och Larsson, 1995).

Där det gamla statskicket gav kungen all bestämmande makt ger det nya statskicket, genom regeringsformens §12² riksdagen utnämningmakten till riksrådet. Likt vårt moderna parlamentariska system ligger makten att utse en regering hos riksdagen och inte kungen, om än i en lite annorlunda form.

Förutom den nya utnämningmakten kom den nya riksdagen också att få avsättningsmakten av riksrådets medlemmar genom det s.k. licentieringsförfarandet. Eftersom kungen nu inte kunde avsätta rådsmedlemmar själv blir det i stället riksdagens uppgift (Linnarsson 1943,

¹ ”Inga nya lagar får stiftas eller påtvingas ständerna utan deras godkännande och samtycke. Likaså får inga befintliga lagar, som antagits med god vilja, ändras, förvandlas eller avskaffas. Om Kunglig Majestät, för rikets absoluta välfärd, behöver införa nya stadgar, reglementen eller förordningar mellan riksdagssessionerna med råd från rikens råd, måste dessa omedelbart granskas och formellt godkännas vid ständernas nästa möte för att de ska ha laglig kraft och verkan.” (moderniserad av författaren - se innehållsdeklaration).

² ”... Processen är sådan att adeln och ridderskapet bildar en kommitté av tjugofyra medlemmar, prästerskapet av tolv, och borgarståndet likaså av tolv medlemmar. Dessa medlemmar möts, avlägger en tysthetsed och diskuterar gemensamt för att enas om de mest kompetenta och förtjänta personerna för de lediga positionerna, varvid upp till tre namn kan föreslås för varje vakant plats ...” (moderniserad)

s.19). Enligt riksdagsordningen (RO) §13³ får riksdagen nya befogenheten att både kontrollera rådet via lagen och agera vid möjliga lagfel (Linnarsson 1943, s. 23). Genom det nya parlamentariska styret föds även de först politiska partierna i Sverige som börjar verka i riksdagen (Roberts och Larsson, 1995)

1.2 Forskningsgap

Trots omfattande forskning kring politisk historia från den tiden (Linnarsson, 1943) kvarstår viktiga frågor om den exakta mekanismen som riksdagen kunde använda sig av genom den nya makten som den kom att inneha, mer specifikt makten att kunna avsätta ledamöter från riksrådet utan kungens godkännande. Att avsätta en rådsmedlem kom att kallas för ”licentiering”. Eftersom forskningen på detta område är föråldrad och inte till fullo utnyttjar moderna analytiska verktyg och teorier, finns det ett betydande forskningsgap som behöver fyllas.

Jämfört med den tidigare forskning om frihetstiden så räknas Principal-Agent teorin (PAT) som en ny teori och det är genom granskningen av frihetstidens licentieringar ur PAT:s linser som vi kan fylla det här forskningsgapet. Principal-Agent teorin redogör för och förklarar delegering av makt från en part till en annan och kommer diskuteras mer utförligt i teoridelen.

Genom att analysera tidigare forskning om licentieringar ur ett nytt, modernare perspektiv kan vi få en ökad förståelse för varför det gick till på det sättet som litteraturen beskriver. Med nya teoretiska ramverk och metodologiska tolkningar kan vi granska forskningen på ett sätt som kan ge oss bättre förståelse. Det kan även hjälpa oss att få en mer komplett bild av historiska händelser och i längden även vara till vår fördel så att vi kan dra nytta av dessa nya lärdomar i vår egen tid.

1.3 Syfte och forskningsfråga

Syftet med uppsatsen är alltså att undersöka riksdagens nya befogenhet, nämligen rätten att avsätta riksrådsmedlemmar. Den här makten har riksdagen aldrig haft innan, utan det har

³ ”... Riksdagen ska överse hur grundlagarna och försäkringarna efterlevts, hur rikets finanser och ekonomi sköts, om ämbetsmän skött sina åtaganden...” (moderniserad)

främst legat i kungens händer. Jag vill, med den här uppsatsen, undersöka och förklara licentieringarna ur ett principal-agent perspektiv och därför blir forskningsfrågan:

”Hur utvecklades licentieringsförfarandet under frihetstidens parlamentariska system?”

Som tidigare nämnt är det riksdagen som har utnämnings- och avsättningsmakten till rådet. Jag kommer därför försöka besvara frågan ur ett PAT-perspektiv där jag redogör för både teorin och i ett senare avsnitt hur rådet kontrolleras av riksdagen.

2. Frihetstidens politiska system

2.1 Riksdagen

Nu när riksdagen sitter på makten gäller det att lagstifta. Den nya riksdagsordningen (RO) sätter ramen för riksdagens arbete och hur det bör styras. §14 i RO⁴ fastställer nu att arbetet i riksdagen ska delas upp i de olika deputationer (utskott), beroende på vad ärendet gäller och det är också upp till riksdagen att bestämma antalet utskott. Till vissa ärenden som har med bl.a. utrikespolitik att göra skall dock behandlas i det *sekreta utskottet* (SU) (Hadenius, 1994 s.80). I §14 regleras även antalet ledamöter till det sekreta utskottet. Noterbart här att paragrafen endast nämner adelsståndet samt två andra. Dessa två är präste- och borgarståndet.⁵ När det gällde utrikespolitik fick bönderna inte vara med och bestämma, eftersom de ansågs vara för okunniga (Hadenius, 1994 s.81).

2.2 Rådsprotokollen

Riksdagen samlas, enligt RO, vart tredje år och det är stadgat i §1⁶. Under frihetstiden agerar riksrådet som en regering när riksdagen inte är sammankallad. Rådet består av 16 medlemmar

⁴ ”För att riksdagens ärenden ska kunna behandlas på ett korrekt och skyndsamt sätt, vilket bäst kan ske genom vissa deputationer, enas alla stånden om hur många deputationer som ska väljas och hur stora de ska vara. Eftersom vissa ärenden är av sådan natur att de inte ska föredras i stånden i plenum, utan i ett Sekreta Utskott, ska såväl till Sekreta Utskottet som till de nämnda deputationerna väljas vissa deputerade...” (moderniserad)

⁵ ”... nämligen till Sekreta Utskottet lika många från Ridderskapet och Adeln som från de två andra stånden, enligt tidigare sed. I deputationerna ska det vara dubbelt så många från Ridderskapet och Adeln som från varje av de andra stånden...” (moderniserad)

⁶ ”Rikets ständer ska sammankomma vart tredje år i Stockholm, eller på någon annan plats i riket där viktiga skäl kräver det, i mitten av januari. Mellan dessa ordinarie möten kan ständerna antingen kallas till extra sammanträden av kungen, med råd från rikets råd, eller de kan själva besluta att träffas på en specifik dag som de har avtalat om vid sitt senaste möte” (moderniserad).

samt kungen som har utslagsröst (Nordin, 2009 s.20). Riksrådet är skyldiga att föra ett så kallat ”rådsprotokoll” som sedan granskas av riksdagen när den är samlad för att se till att rådet inte överstiger dess befogenheter och att den faktiskt gör det som riksdagen har beslutat om. Detta är enligt den nya regeringsformen (RF) §23⁷.

Rådsprotokollet granskas av riksdagens utskott, beroende på vilket ämne det är som behandlas. Den här uppsatsen utgår från tre olika utskott: det sekreta utskottet (SU), som bestämmer om frågor gällande utrikespolitik, allianser och fredsverket. I det sekreta utskottet sitter det som nämnt endast ledamöter från adels-, präste- och borgarståndet. Bönderna får inte vara med i det sekreta utskottet (Förvaltningshistorisk ordbok, 2024A). Det andra utskottet som litteraturen nämner är den sekreta deputationen (SD). Här sitter ledamöter från alla fyra stånd och deras roll är att granska rådsprotokollet i alla ärenden och olagligheter (Förvaltningshistorisk ordbok, 2024B). När det gäller protokoll som har med utrikesfrågor att göra, så är det den *mindre sekreta deputationen* (MSD) som har ansvaret att granska det, och även här får bönder inte vara med (Förvaltningshistorisk ordbok, 2024C).

Granskningsprocessen kan ta flera månader, pga. den långa tiden mellan riksdagens sammankomster och om en eller flera rådsmedlemmar får en anmärkning kan det dröja ännu längre att kräva ut ansvar (Linnarsson, 1943 s.326)

2.3 Licentieringar

Innan frihetstiden inleddes låg Sverige under ett kungligt envælde och endast kungen kunde utse sina rådsmedlemmar. Dessa rådsmedlemmar har sina mandat på livstid och i början av frihetstiden är det svårt att avsätta dem och därför inför man något som kallas för licentiering (Johansson och Hedenborg, 2006 s.192).

Licentiering är ett juridiskt maktmedel som man kom att använda under frihetstiden för att avsätta medlemmar i riksrådet. Att licentiera någon innebär att man ”befriar” dem från deras uppdrag och genom det här verktyget kunde riksdagen göra sig av med medlemmar i riksrådet (Johansson och Hedenborg, 2006 s.192-193).

⁷ ”...Hit räknas också alla riksdagens och mötens handlingar, förbund med grannländer, fiender och grannar, utsändande av sändebud och förhör med alla som anländer, kungens rådslag med rikets råd och de protokoll som förs över dessa...” (moderniserad).

När en eller flera rådsmedlemmar får en anmärkning av riksdagens utskott efter en granskning av rådsprotokollet, får de utpekade komma och argumentera i sitt försvar (Linnarsson, 1943 s.191). Men i slutändan är det dock fortfarande upp till riksdagen att bestämma ifall en licentiering skall fortgå eller dras tillbaka.

När en ledig plats behöver fyllas i riksrådet är det upp till riksdagen att välja in nya medlemmar. Kungen nominerar och riksdagen röstar om vilka av kungens nomineringar som ska få fylla platsen, men riksdagen kan även nominera sina egna till rådet (Se RF §12 i inledningen).

2.4 Politiska splittringar och konflikter i riksdagen

I början av den här uppsatsen nämnde jag uppkomsten av politiska partier under frihetstiden. Dessa är föregångarna till våra moderna partier och sammansättningen av dessa går att finna över riksdagens olika ständer (Roberts och Larsson, 1995).

Hatt- och mösspartier var de dominerande partierna under frihetstiden. De kom till under 1730-talet och inte i början av frihetstiden. Dessa partier hade väldigt lite med politik att göra i början, och utvecklades fram ur personliga ambitioner och agg mot de som styrde vid den tiden. Det var hattarna som lyckades komma till makten under 1738års riksdag och det är där som vi börjar se de första licentieringarna (Linnarsson, 1943 s.67; Starbäck och Bäckström, 1886). Hattpartiet lyckas hålla makten fram till 1765års riksdag, då mössorna får majoritet i riksdagen, men det varar inte länge då partiet ansågs vara för instabil för att hålla kvar makten och de förlorar den i 1769års riksdag (Starbäck och Bäckström, 1886).

Den stora bakomliggande orsaken till konflikten mellan partierna är den föredragna utrikespolitiken. Där hattarna var mer franskvänliga var mössorna inställa på en nära allians med Ryssland och under hattarnas långa tid vid makten var den politiken som fördes mer fördelaktigt för Frankrike och mössorna var inte alltid nöjda med det (Linnarsson, 1943, s. 181; Roberts och Larsson, 1995).

3. Tidigare forskning och teori

3.1 Tidigare forskning

När det gäller tidigare forskning om riksrådets licentiering är Lennart Linnarssons (1943) avhandling det mest omfattande arbetet som specifikt fokuserar på licentiering. Avhandlingen behandlar ämnet genom att beskriva de dramatiska händelserna som ledde till varje

licentiering. Linnarssons avhandling är av en beskrivande karaktär, där han går igenom alla riksdagar under frihetstiden för att identifiera de riksdagar där licentieringen initierades av riksdagen samt vilka de bakomliggande skälen till dessa licentieringar är. Utifrån hans forskning finner han att skälen vilade antingen på juridiska grunder eller att riksdagen helt enkelt saknade förtroende för rådet.

För att kunna kategorisera skälen till licentieringarna har Linnarssons (1943) granskat själva protokollen som fördes under den tiden och därför kommer den här avhandlingen att vara stommen i min uppsats eftersom den tillhandahåller all väsentlig information om licentieringarna som kan hjälpa mig att besvara forskningsfrågan. Men trots att avhandlingen är rik på detaljer saknas det ett PAT-perspektiv, vilket är en lucka denna uppsats ämnar fylla. Den här avhandlingen har alltså brister i sin teoretiska analys utifrån vår moderna teoribildning.

PAT vilar på idén av en principal och en agent, och för att ha riksdagen som en principal krävs det information om riksdagsmajoritet som saknas i Linnarssons (1943) avhandling. Starbäck och Bäckström (1886) redogör för frihetstidens mest signifikanta händelser, och därför inkluderar dem riksdagsmajoriteten i sin text. Deras arbete är också beskrivande och tjänar som en viktig referens för att fastställa majoriteten i riksdagen när licentieringarna skedde.

I inledningen nämndes det om att Sverige, för första gången, får politiska partier och Michael Roberts skriver i sin bok ”*Frihetstiden: Sverige 1719–1772*” om deras uppkomst och den politik som de båda förespråkar. Det är hatt- och mösspartiet som all tidigare forskning nämner och det är just dessa två som lämnar avtryck i alla stora politiska händelser under frihetstiden. Likt avhandlingen och Starbäck och Bäckström (1886) saknar även boken det teoretiska ramverket som uppsatsen har som tillvägagångssätt för att studera den perioden.

I slutet av frihetstiden noterar Linnarsson (1943) intensifieringen av licentieringarna av rådsmedlemmarna och den politiska situationen blir mer instabil. Mössorna är inte nöjda med hur licentieringen går till och när riksdagen sammankallas redan efter 1.5år sen den senaste gången den tillkallades är det för att Sverige har en ny kung och han försöker att få partierna att samarbeta för Sveriges bästa, men det gick inte mössorna med på, eftersom de hade majoritet och tänkte utnyttja den för att föra sin politik. Hattarna är i vid den här tiden på kungens sida och det är kungen själv som är de facto partiledaren (Linnarsson, 1943 s.330). Förutom partiernas ovilja att samarbeta med varandra har vi även en utländsk inblandning i den inhemska politiken (Linnarsson, 1943 s.190) och inom riksdagens ständer i sig finns deet

även en konflikt mellan de lägre stånden (där mössorna dominerar) med anledning av de privilegier som adelsståndet (där hattarna dominerar) åtnjuter (Roberts och Larsson, 1995).

Avhandlingen är grundläggande och välrenommerad inom forskningen om riksrådets licentiering pga. detaljrikedomen i utförligheten medan Starbäck och Bäckström (1886) ger oss en mer bred översikt över de politiska förhållandena. Roberts bok är en modernare källa jämfört med resten och den sammanfattar viktiga politiska rörelser på ett koncist sätt. Det är genom kombinationen av den tidigare forskningen och PAT-perspektivet som min uppsats kan erbjuda oss en förnyad förståelse för licentieringarna.

3.2 Principal-Agent teorin

Uppsatsen är av en teorikonsumerande karaktär, där fallen med de olika licentieringarna av rådsmedlemmarna underbygger den. Licentieringarna kommer att granskas ur ett principal-agent (PAT) perspektiv, där riksdagen ses som principalen och rådet med dess medlemmar är agenten. Kaare Strøm (2003), Arthur Lupia (2003) och Sean Gailmards (2014) redogörelser för teorin ligger till grund för mina tolkningar av frihetstidens licentieringar.

När det gäller likhetsprincipen är det ur Bendor, Glazer och Hammonds (2001) definition på termen som tolkningen görs.

Principal-agent teorin (PAT) är ett ramverk för att undersöka relationen, där en part (principalen) delegerar makt/uppgifter till en annan part (agenten). Eftersom principalen inte besitter den kunskap som ibland krävs och för att effektivisera en process kan det alltså vara till dennes fördel att delegera uppgifter till agenten. Under frihetstiden sammankallades riksdagen vart tredje år, och mellan riksdagarna var det alltså riksrådet som styrde landet (Starbäck och Bäckström, 1886). Riksdagen blir i det här fallet principalen och de delegerar makten till riksrådet. Men även inom riksdagen kan vi hitta nyanser av delegering enligt PAT. Genom att se på den §14 i RO där de olika ärendens behandling bäst kan ske genom deputationer (utskott) kan vi tolka det som att man delegerar makten att bestämma till en viss expert grupp för att effektivisera arbetet (Lupia, 2003). Men vi ska nu gå ännu ett steg i delegeringskedjan och titta på delegeringen mellan riksdagen och riksrådet och de problem som kan uppstå sett till vår teori.

Delegeringen medför oftast problem, då ingen principal och agent har fullständigt överlappande intressen (Gailmard, 2014). Oftast sitter agenten på mer information än vad principalen har tillgång till, och det uppstår en asymmetri i relationen, vilket kan vara en

nackdel för principalens intressen (Lupia, 2003; Gailmard, 2014). Tre år är en lång period där riksdagen inte kan övervaka riksrådet, och det kan medföra problem i längden.

I PAT-termer uppstår det alltså agency loss mellan principalen och agenten. Agency loss är skillnaden på utfallet när det gäller vad principalen vill uppnå med delegeringen och vad som faktiskt uppnås. Om utfallet inte är det som principalen hade förhoppningar om, då uppstår det agency loss (Lupia, 2003). Agency loss kan uppstå på två olika sätt enligt teorin: Adverse selection – när man ska välja en agent att delegera makten till, men pga. asymmetrin i informationen kan man aldrig veta om principalen har valt den mest lämpliga agenten att ”representera” den (Lupia, 2003; Gailmard; 2014; Strøm, 2003). Problem med adverse selection kan leda till agency loss och för att minska klyftan mellan principalen och agenten kan man, utifrån *likhetsprincipen* delegera makt till agenten som man på förhand vet har liknande intressen och därför behöver principalen inte övervaka i lika stor mån (Bendor, Glazer och Hammond, 2001). I inledningen av den här uppsatsen nämndes riksdagens nya utnämningssmakt genom regeringsformens §12, som stadgar om tillsättningen av nya riksrådsmedlemmar. I paragrafen uttrycks det att den ”mest kompetenta” ska föreslås till rådet. Ur PAT-perspektivet kan definitionen på ”kompetenta” innebära den som har mest liknande intressen och preferenser som riksdagen (Strøm, 2003; Lupia, 2003)

Den nya utnämningssmakten ger riksdagen möjlighet att lösa problemet med adverse selection *ex-ante*, dvs. *innan* man väljer att utse en rådsmedlem. Det faktum att politiska partier föddes ur det här nya parlamentariska systemet var helt avgörande för att kunna tillsätta ”rätt” agenter till rådet (Strøm, 2003). Det var trots allt efter att partierna kom till under frihetstiden som licentieringarna började initieras. Man gör sig av med rådsmedlemmar som inte delar samma åsikter som riksdagen och utifrån likhetsprincipen (Bendor, Glazer och Hammond, 2001) börjar tillsätta nya agenter.

Det andra sättet agency loss kan ske på: Moral hazard – dvs. att agenten börjar agera på ett sätt som går emot principalens intressen *efter* att man har delegerat makt. Moral hazard kan manifesteras sig på tre olika sätt, enligt PAT.

1. Policy drift – innebär det att en agent börjar avvika från den policy som principalen har beslutat om, oftast till agentens eget intresse och till principalens förtret. (Strøm, 2003).
2. Shirking – det beskriver en agent som undviker att anstränga sig för att göra det som krävs för att uppnå det målet som är uppsatt av principalen. I politiska sammanhang

kan det betyda att en politiker försummar sitt uppdrag mot väljarna för att i stället prioritera mindre krävande aktiviteter (Strøm, 2003).

3. Rent-seeking – I PAT kan en agent använda resurser för att påverka beslut eller policies som ger dem personliga ekonomiska fördelar, m.a.o., korrupktion. (Strøm, 2003).

När vi har något av dessa tre moral hazard-problemen kommer vi stötta på agency loss enligt principal-agent teorin. För att minska på problemet med agency loss kommer det att diskuteras olika lösningar för hur man kan tackla problemet.

För att minska agency loss pga. moral hazard-problemen kan man implementera olika slags kontroller för att övervaka agenten. Genom att öka transparensen i beslutsprocessen kan man minska risken för policy drift, eftersom principalen kan kontrollera ifall de beslut som har fattats inte strider emot principalens egna intressen (Strøm, 2003). Under frihetstiden anses rådsprotokollen utgöra ett kontrollinstrument som riksdagen använder sig för att öka transparensen i rådets beslutsprocess (se RF §23 i avsnitt 2). Genom att principalen (riksdagen) granskar rådsprotokollen i efterhand kan den då avgöra om agency loss har skett eller inte och agera därefter. Revision kan alltså minska risken för agency loss (Lupia, 2003).

Man kan även införa strängare regler och lagar som förbjuder och bestraffar korrupktion. Genom att lagstifta gör man det tydligt för agenten om konsekvenserna för rent-seeking (Strøm, 2003). Under frihetstiden används grundlagen som ett sätt att kontrollera riksrådet. Regeringsformens §41⁸ är ett exempel på hur lagen kan användas som ett kontrollinstrument för riksdagen att använda sig av för att straffa rådsmedlemmar som agerar på ett sätt som teorin klassar som rent-seeking (Strøm, 2003).

Lagen kan även användas som ett kontrollinstrument mot agency loss pga. shirking. Regeringsformens §14 beskriver rådets roll där det bl.a. står att ” **... förutom den trohet de lovat konungen och riket, själva aktivt påminna om rikets rättigheter, rådgöra enligt sitt bästa omdöme och samvete för det som är till nytta för riket...** ” (moderniserad). Om riksdagen anser att en eller flera rådsmedlemmar inte sköter sitt jobb på ett korrekt sätt kan de straffas genom licentiering.

⁸ ”Om någon av kungens tjänstemän, oavsett om han är hög eller låg, religiös eller världslig, förespråkar eller befordrar en person för sin egen vinning, gåvor, släktskap, vänskap, gunst eller hög status till nackdel för en mer kvalificerad individ, bör han omedelbart avsättas från sin tjänst efter noggrann granskning och dom, utan nåd. Beroende på omständigheterna bör han också straffas” (moderniserad)

Lösningen till dessa agency loss problemen pga. moral hazard kommer *ex post*, dvs. *efter* att principalen har delegerat makt till agenten. Principalen kan inte straffa agenten innan agenten börjar avvika från sin uppgift och därför finns dessa regleringar för att minska risken till agency loss *efter* att de har upptäckts (Lupia, 2003; Strøm, 2003).

Som tidigare nämnt bygger uppsatsen på analys av licentiering under frihetstiden ur ett PAT-perspektiv. Genom att studera riksrådets licentieringar genom PAT:s teoretiska linser kan vi kategorisera de olika licentieringarna över åren. Detta ökar förståelsen för varför de genomfördes och hur teorin kan bidra till en djupare insikt om dessa händelser.

4. Metod

4.1 Val av metod

För att kunna analysera licentieringsförfarandet genom frihetstiden utifrån ett PAT-perspektiv behövs en kombination av kvantitativa och kvalitativa metoder. Genom en kvantitativ metod, som bl.a. innebär kategorisering av olika förekomster och frekvensen på dessa (Esaiasson et al, 2017 s.198) kommer jag helt enkelt att räkna upp alla licentieringar, vilka riksdagar dessa skedde på och partimajoritet under den tiden samt vilka de bakomliggande skälen till licentieringarna var.

För att kunna sammanställa denna data kommer jag använda mig av Linnarssons (1943) avhandling där han redogör för antalet licentieringar, vilka de bakomliggande skälen var och under vilka riksdagar dessa skedde. Vilket parti som hade majoritet vid den tiden kommer Starbäck och Bäckström (1886) stå för. Det empiriska blir alltså det första steget för att komma fram till ett svar på min fråga.

Kopplat till det kommer det även göras en kvalitativ innehållsanalys av de bakomliggande skälen och där kommer Linnarssons (1943) avhandling vara fokuset för analysen. Genom *kodning* av skälen (Esaiasson et al, 2017 s.229) kommer jag sedan att applicera de PAT-relevanta termerna för att kunna kategorisera dessa.

Om licentiering sker pga. lagbrott kan det enligt PAT tolkas på olika sätt. Det kan vara policy drift, shirking eller rent-seeking (Strøm, 2003). Dessa skäl kommer kodas som *juridiska* skäl. Om en licentiering sker för att riksdagen som principal saknar förtroende för en eller flera agenter i riksrådet och avsätter dem utan att lagbrott har skett, kommer det kodas som *förtroendeskäl*. Här spelar alltså likhetsprincipen (Bendor, Glazer och Hammond, 2001).

Att riksdagen under frihetstiden var uppdelad i fyra ständer, kommer jag ändå att behandla den som en enda enhet, eftersom det krävs tre ständers godkännande för att kunna licentiera (Linnarsson, 1943 s.341). Det blir alltså både en kvantitativ och en kvalitativ innehållsanalys som metod för framtagning och tolkning av materialet.

4.2 Operationalisering och analyschema

För att operationalisera de relevanta teoretiska termerna i PAT kommer jag alltså utgå ifrån skälen som anges för licentieringen i Linnarssons (1943) avhandling.

Nedan följer mitt analyschema för de olika termerna samt exempel på hur tolkningen av dessa kan se ut:

Principal-Agent teorin	Operationalisering	Exempel
Likhetsprincipen (delegering till agenter med liknande intresse)	Förtroendeskalet anges som bakgrund för licentiering	<p><i>”I S.U. uttalades, att det var en tillräcklig grund för ett riksråds bibehållande vid R. St:s förtroende, att han delade riksdagsmajoritetens åskådning” (Linnarsson, 1943 s.326).</i></p> <p><i>”Genom S.U:s och ständernas i debatter och officiella dokument på detta sätt motiverade beslut hade man uppenbarligen kommit nära den moderna parlamentariska praxis, som kräver att en regering, som ej äger riksdagsmajoritetens förtroende bör avgå” (Linnarsson, 1943 s.326).</i></p>

Policy Drift (avvikelse från tidigare bestämmelser eller lagar)	Juridiska skäl anges som bakgrund för licentiering	”... angrepp mot regeringen under hösten 1760 kulminerade med dess försök att genom tillsättandet av »en stor särskild deputation« erhålla ett lämpligt redskap för en genomgripande räfst med rådets enligt dess mening grundlagsvidriga och för riket fördärvliga krigspolitik.” (Linnarsson, 1943 s.166)
Shirking (agenten anstränger sig inte för att uppnå principalens mål)	Juridiska skäl anges som bakgrund för licentiering	”Vederbörande riksråd hade, anmärktes det, låtit obehörig person inmänga sig i prästeståndet. Genom riksrådets förfarande hade »en owald« berättigats att vara riksdagsman i borgarståndet” (Linnarsson, 1943 s.335).
Rent-seeking (korruption)	Juridiska skäl anges som bakgrund för licentiering	Om ett riksråd anses ha handlat i självtjänande syfte kommer klassificeringen av dennes handling att stämma överens med vår teori om rent-seeking.

För att jag ska kunna analysera licentieringsförfarandet under frihetstiden ur ett PAT-perspektiv är det nödvändigt att operationalisera de centrala begreppen som jag utgår ifrån i min uppsats. Detta innebär att jag tolkar de teoretiska begreppen och översätter dem till konkreta indikatorer i avhandlingen för att kunna analysera materialet.

Likhetsprincipen innebär att principalen väljer agenter som har liknande intressen för att minimera risken för agency loss. Enligt PAT är likhetsprincipen en lösning på agency loss problemen *innan* man delegerar, i det här fallet alltså *innan* man utser en rådsmedlem. I min

uppsats kommer jag använda mig av likhetsprincipen bakom de förtroendeskälen som anges i avhandlingen för att påvisa att riksdagen använder sig av avsättningsmakten för att sedan utnämna någon som delar deras åsikt, i linje med likhetsprincipen.

När det gäller agency loss av moral hazard-karaktär, alltså policy drift, shirking och rent-seeking som sker *efter* att man har delegerat kommer rådsprotokollen och grundlagen att spela in i operationaliseringen av dessa termer. Dessa kontrollinstrument är av juridisk karaktär och därför kommer skälen till licentieringar som vilar på juridiska grunder att tolkas som antingen policy drift, shirking eller rent-seeking. Kontexten av licentieringen kommer att spela in för att kunna identifiera vilket av dessa teoretiska termer som är mest passande i tolkningen.

Policy drift innebär att en agent börjar avvika från en viss policy som principalen har beslutat om och om rådsprotokollet visar att riksrådet har agerat på ett sätt som strider mot tidigare bestämmelser i riksdagen kommer licentieringen att då tolkas som policy drift.

När det gäller shirking kommer det också att operationaliseras genom licentiering av juridiska skäl, men här är det en annorlunda typ av juridiska skäl. Om det visar sig att agenten inte har gjort sitt bästa i sin roll som en rådsmedlem och avsätts på grund av det kommer det att härledas till shirking.

Rent-seeking, eller korruption är mer självklar än de första två moral hazard problemen, och här gäller det bara att se om en rådsmedlem licentieras för att ha berikat sig själv via sitt ämbete som riksråd.

4.3 Material

Eftersom ämnet för uppsatsen är från 1700-talet blir det svårt att inhämta material från den tiden. Därför är Linnarsson (1943) och Starbäck och Bäckström (1886) det nästbästa materialet att göra tolkningarna ifrån och kommer således utgöra största delen av resultatredovisningen.

Materialet i Linnarssons (1943) avhandling ger om omfattande redogörelse för de specifika licentieringarna, inklusive de skälen som låg bakom dessa. Till detta har han gått genom historiska dokument, såsom rådsprotokollet för att kunna beskriva de olika händelserna bakom licentieringarna. Även om Linnarsson är en sekundärkälla, vilar hans redogörelser på primärkällor.

Starbäck och Bäckström (1886) erbjuder ytterligare kontext om de politiska förhållandena och de förändringar i riksdagsmajoriteten som inträffade under frihetstiden. Dessa källor tillhandahåller all väsentlig information som krävs för att besvara uppsatsfrågan och de fungerar som de grundläggande referenserna i resultatet.

4.4 Metodologiska begränsningar

Otillgängligheten av historiska dokument från frihetstiden är en begränsning i detta arbete. Denna brist på material kan begränsa vår förståelse av specifika händelser som ledde till desalicerieringar och subjektiviteten i tolkningen av det tillgängliga materialet kan vara en utmaning. För att kunna hantera dessa använder jag mig därför av mer än en källa när det gäller litteratur om frihetstiden. Att dessa källor är från olika tidsperioder kan även hjälpa mig genom att ge en mer balanserad översikt över frihetstiden.

5. Resultat

5.1 Presentation av resultat

Nedan följer en tabell som jag har sammanställt för att presentera fynden i litteraturen gällande riksdagar, partimajoriteter, antalet licentieringar samt skälen som anges till dessa.

Genom att sammanställa fynden i en tabell kan man se att det var väldigt få licentieringar i början av frihetstiden och de flesta riksdagarna under frihetstiden hade inga alls. Av 15 sammankallade riksdagar kan vi se licentieringar i endast fem och där licentieringar skedde var det inte heller av hela riksrådet. Som Nordin (2009, s.20) skriver så är det 16 medlemmar som sitter i rådet, och som mest licentieras 10 medlemmar i riksdagen 1769–70. Man kan även se att det intensifieras mot slutet av frihetstiden, där vi kan se att de fyra sista riksdagarna hade licentieringar, och förtroendskåpet används för första gången av en hattmajoritet i den nästsista riksdagen, vilket är det som påminner oss mest om en sorts moderna parlamentarism, men samtidigt inte, eftersom det inte var hela rådet som avsattes.

Jag noterar även att i slutet av frihetstiden där licentieringarna skedde fanns det även ett skifte i riksdagsmajoriteten mellan de politiska partierna och det kan ha bidragit till det stora antalet licentieringar.

Man brukar prata om frihetstiden som den moderna parlamentarismens genomslag, men vad resultatet påvisar är att det egentligen endast är i slutet av frihetstiden som man använder sig av kontrollmekanismerna på ett sätt som påminner oss om modern parlamentarism.

Riksdagar	1720	1723	1726-27	1731	1734	1738-39	1740-41	1742-43	1746-47	1751-52	1755-56	1760-62	1765-66	1769-70	1771-72
Majoritet	/	/	/	/	/	H	H	H	H	H	H	H	M	H	M
H=Hattar M=Mössor															
Licentiering	/	/	/	/	/	5	/	/	/	/	/	1	5	10	7
Totalt antal licentieringar (28)															
Skäl som anges	J														
Juridiska	(J)														
Förtroende	(F)														

Jag kommer nu diskutera alla riksdagar under frihetstiden, även dem utan licentieringar. Där licentiering hittas i litteraturen kommer det att redovisas vilka anledningar ligger bakom licentieringarna, samt om det faller under juridiska eller förtroendskäl. Sedan kommer jag applicera en principal-agent perspektiv där licentieringarna sker för att kunna beskriva dem ur teorin.

Riksdagen 1720

Ingen licentiering förekommer under riksdagen 1720 och vi har inga partier i början av frihetstiden (Starbäck och Bäckström, 1886).

Riksdagen 1723

Ingen licentiering förekommer under riksdagen 1723 och vi har inga partier i början av frihetstiden (Starbäck och Bäckström, 1886).

Riksdagen 1726–27

Ingen licentiering förekommer under riksdagen 1726–27 och vi har inga partier i början av frihetstiden (Starbäck och Bäckström, 1886).

Riksdagen 1731

Ingen licentiering förekommer under riksdagen 1731 och vi har inga partier i början av frihetstiden (Starbäck och Bäckström, 1886).

Riksdagen 1734

Ingen licentiering förekommer under riksdagen 1734 och det är nu som Hattpartiet börjar växa fram. Det är en grupp av en ny, ”yngre” generation som är missnöjda med hur den äldre generationen styr landet och nu börjar de organisera sig. Det de har gemensamt är de personliga agg mot de äldre medlemmarna och ambitioner att föra Sverige i en annan utrikespolitisk riktning (Roberts och Larsson, 1995). Hattpartiet kallar sina motståndare för nattmössor pga. deras passiva och försiktiga utrikespolitik, och de får namnet Mösspartiet. Kanslipresidenten Arvid Horn som har suttit vid makten sen innan frihetstiden anses tillhöra mösspartiet, men eftersom mössorna inte är lika organiserade kommer jag inte att ge majoriteten till någon under 1734års riksdag.

Riksdagen 1738–39

Det är under riksdagen 1738–39 som licentiering först används mot medlemmar ur riksrådet. När riksdagen är samlad, så granskar man rådsprotokollen för att kontrollera ifall rådet har handlat enligt lagen och det är även under den här riksdagen som vi får se en ny majoritet bildas som avsätter de äldre rådsmedlemmarna som har styrt sen frihetstiden började. Det nya *Hattpartiet* bildas av den yngre generationens riksdagsledamöter och med sin nya politik som de vill driva vill de nu ha rådsmedlemmar som delar deras vision.

Genom granskning av protokollet finner man anmärkningar som man ansåg stred mot riksdagsordningen §13⁹. Rådet bestämde att ingå i en allians med Ryssland i stället för Frankrike. Hattarna som nu har majoritet i riksdagen är mer vänliga åt Frankrike än Ryssland, och de dominerade i det *sekreta utskottet* (SU) och det var det riksdagsutskottet som tidigare hade bestämt att ingå i allians med Frankrike. Man ansåg att rådets agerande strider mot riksdagens bestämmelser. Rådet hade även dragit ut på tiden av de diplomatiska förhandlingarna med Frankrike (Linnarsson, 1943 s.117–118). Värt att notera att innan hattarna kom till makten var den dåvarande ledaren för mössorna, Arvid Horn, mer inställd på en rysk allians än en fransk, och därför var den nya majoriteten på krigsstigen mot Horn och hans allierade i rådet. Dessutom var Horn vid den här tiden över 70år och medelåldern på rådsmedlemmarna var 66år, så användningen av lagen kan även vara ett svepskäl för att göra sig av med dem (Linnarsson, 1943 s.68 s.149).

Om vi applicerar ett principal-agent perspektiv på riksdagslicentieringarna i 38-39års riksdag kan vi då tolka de fem utpekade rådets handlingar att ingå i en rysk allians när riksdagen inte ville det som agency loss i form av policy drift (Strøm, 2003). Rådsprotokollen fungerar som principalens kontrollinstrument över agenterna (se RF §23 i avsnitt 2) och det är genom den som man då kan tolka licentieringen ur PAT-termen policy drift (principalen vill närma sig Frankrike och protokollen visar att agenten närmar sig i stället till Ryssland). Eftersom riksdagsordningens §13 stadgar att riksdagen ska överse hur grundlagarna efterlevts, och rådsprotokollen visar att grundlagarna *inte* har efterlevts, då paragrafen även ger riksdagen rätt att överse ifall ämbetsmän sköter sina åtagande, och rådsmedlemmarna faller under den meningen, kan vi pga. policy drift koda skälen till licentieringarna som *juridiska skäl* (Linnarsson, 1943 s.135).

⁹ ”Om frågor för behandling. Riksdagen ska behandla kungens frågor, men kan också väcka egna frågor. Riksdagen ska överse hur grundlagarna och försäkringarna efterlevts, hur rikets finanser och ekonomi sköts, om ämbetsmän skött sina åtaganden, samt utröna krigsmaktens, kollegiernas och konsistoriernas skick.” (moderniserad).

Nu när vi har politiska partier kommer det parlamentariska systemet att utvecklas och kan liknas mer vid ett modernt parlamentariskt statskick. Vi har utskottsutfrågningar och ansvarsutkrävande som faktiskt genomförs men det är fortfarande en *ex-post* lösning och problem med agency loss kan fortfarande förekomma.

Riksdagen 1740–41

Ingen licentiering förekommer under riksdagen 1740–41 och det blir inte heller någon förändring i riksdagsmajoriteten. Hattarna behåller makten (Starbäck och Bäckström, 1886).

Riksdagen 1742–43

Ingen licentiering förekommer under riksdagen 1742–43 och det blir inte heller någon förändring i riksdagsmajoriteten. Hattarna behåller makten (Starbäck och Bäckström, 1886).

Riksdagen 1746–47

Ingen licentiering förekommer under riksdagen 1746–47 och det blir inte heller någon förändring i riksdagsmajoriteten. Hattarna behåller makten (Starbäck och Bäckström, 1886).

Riksdagen 1751–52

Ingen licentiering förekommer under riksdagen 1751–52 och det blir inte heller någon förändring i riksdagsmajoriteten. Hattarna behåller makten (Starbäck och Bäckström, 1886).

Riksdagen 1755–56

Ingen licentiering förekommer under riksdagen 1755–56 och det blir inte heller någon förändring i riksdagsmajoriteten. Hattarna behåller makten (Starbäck och Bäckström, 1886).

Riksdagen 1760–62

Majoriteten i riksdagen 1760–62 tillhör fortfarande Hattpartiet och mössorna har fortfarande inte skaffat sig en majoritet sedan hattarna kom till makten under 30-talet.

Sverige är indraget i det pommerska kriget och riksdagen har för avsikt att granska rådsprotokollet, då det finns ett brett missnöje mot krigets upphovsmän i riksrådet (Linnarsson, 1943 s.166–167). I granskningen av rådsprotokollet finner det sekreta utskottet (SU) att två rådsmedlemmar är ansvariga för Sveriges inblandning i det pommerska kriget samt att deras tolkning av konstitutionella frågor ledde till ett minskat förtroende från

riksdagen (Linnarsson, 1943 s.168). SU lutar sig mot RF §6¹⁰. De två utpekade rådsmedlemmarna är Nils Palmstierna och Carl Fredrik Scheffer. I den sekreta deputationen tillåts de argumentera för sitt försvar och de åberopar RF §7¹¹. Eftersom riksdagen inte var sammankallad när beslutet fattades, argumenterar dessa två rådsmedlemmar att handlingen var i rikets intresse och att det var inom ramen för rådets befogenheter och i linje med grundlagen, då vissa diskussioner ”sällan tål minsta tidsfördröjning” (Linnarsson, 1943 s.171). Utskottet tolkade inte grundlagen på samma sätt som rådsmedlemmarna och understryker det som står i RF §6 om att rätten att ingå i krig tillhör ingen annan än *högsta makten* och det är varken upp till kungen eller rådet ”*i så beskaffat mål decidera*” (Linnarsson, 1943 s.176).

Efter en betänketid och ytterligare debatter, den här gången i den mindre sekreta deputationen valde man att återkalla licentieringen av Scheffer och Palmstierna och av dessa två väljer endast Scheffer att återgå till riksrådet. Palmstierna anser att hans heder har kommit till skada av riksdagens anmärkningar och i sina egna skrivelser menar han att han iakttagit ”*Sveriges lag och Ricksens Högl. Ständers yttrande vilja samt ... rikets sanskyldiga bästa*” (Linnarsson, 1943 s.177). Licentieringen av Palmstierna röstas igenom i riksdagen och han blir den enda som avsätts.

I PAT-termer kan vi här tolka Palmstiernas agerande som en policy drift mellan honom och hans principal, riksdagen. Agenten väljer att dra Sverige in i ett krig när denne inte har rätt att fatta det beslutet utan att först meddela principalen. Även om kriget är i försvarssyfte, ligger beslutet fortfarande i principalens händer. Återigen fungerar rådsprotokollet som en kontrollmekanism för principalen för att avgöra vem av agenterna i riksrådet är orsaken till agency loss-problemet och för att kunna kräva ut ansvar och licentiera så åberopar man regeringsformens §6. Här har agenten ännu en gång agerat på ett grundlagsvidrigt sätt, och straffas därefter. Det är alltså *juridiska skäl* som ligger bakom 60–62 års licentiering.

¹⁰ ”Kungliga Majestät kan inte påbörja krig och angripa sina fredliga grannar med vapenmakt eller krigshandlingar utan först att ha övervägt och fått samtycke från rikets ständer. Men om någon olydig och våldsam inhemsk eller fientlig utländsk fiende med militärmakt och öppet våld hotar riket och attackerar dess gränser, får sådan ond avsikt och uppsåt, med rikets råds godkännande, bemötas utan att först invänta ständernas sammankomst och åsikter. Riket ska försvaras, frid bevaras och nödvändiga åtgärder vidtas för att skydda det, tills ständerna kan samlas.” (moderniserad)

¹¹ ”Eftersom diskussioner om fred, vapenvila eller förbund sällan tål minsta tidsfördröjning och rikets ständer inte alltid är samlade här när det behövs, och heller inte kan komma till platsen så snabbt som nödvändigt, så överlägger Kungliga Majestät i sådana viktiga frågor med rikets råd och tar de åtgärder som är gynnsamma, lämpliga och rimliga för riket, och sätter dem omedelbart i verkställighet. Däremot ska vi sedan informera om detta vid följande riksdag. Under pågående riksdagar genomförs och avslutas inga sådana ärenden utan att ständernas kännedom och godkännande erhålls.” (moderniserad).

Det här är första licentieringen på över 20 år och som jag tidigare har skrivit så sitter rådsmedlemmarna på livstid i rådet. Det är mycket möjligt att, även om hattpartiet har haft majoritet sen slutet av 1730-talet så kan den politiska riktningen ändras hos partiet och de väljer att avsätta en av sina egna till förmån av en ny agent som delar deras åsikt. Vi ser alltså en licentiering från hattmajoriteten av en av sina egna, vilket aldrig har hänt innan.

Riksdagen 1765–66

Riksdagsmajoriteten skiftas nu till Mösspartiets fördel för första gången sen 30-talet. Efter många år var det hattarna som styrde och med sin franskvänliga politik var Sverige en nära allierad med Frankrike. Mösspartiet vill nu föra Sverige i en annan politisk riktning och det börjar med en granskning av rådsprotokollet för möjliga anmärkningar mot riksrådet (Linnarsson, 1943 s.190).

Granskningen av rådsprotokollet visar att Frankrike får en förlängd tid på en återbetalning av ett lån på 12 miljoner livres (fransk valuta) från Sverige, och i samma granskning finner man att förlängningen bestäms av rådet en månad innan riksdagen sammankallas. SU anser här att rådets agerande var utan hänsyn till rikets bästa, då man inte kunde förutse hur alliansen med Frankrike kommer att se ut i framtiden och därför såg man negativt på den här förlängningen. Som tidigare nämnt är hattarna nära allierade med Frankrike och mössorna har kopplingar till Ryssland. SU menar även att rådets handling här endast gynnade Frankrike. Det är fem rådsmedlemmar som pekas ut som ansvariga för att ha brutit mot RO §13, mer specifikt delen om hur rikets finanser ska skötas. De utpekade rådsmedlemmarna får försvara sig i riksdagens utskott och samtliga hävdar att de har agerat enligt RF §7 (se Riksdagen 1760–62 för lagen), alltså att om riksdagen inte är samlad, så faller det på rådet att ta till åtgärder som är ”gynnsamma” för riket (Linnarsson, 1943 s.191, 226)

Riksdagen köper inte argumentet och kommer med motargumentet att det endast var en månad kvar till att riksdagen skulle samlas och att rådet därför borde ha väntat tills riksdagen var samlad, eftersom det är hos dem som den slutliga beslutsmakten sitter (Linnarsson, 1943 s. 191).

Man finner därför rådets förklaring som otillräcklig och agerandet felaktig och därmed är förtroende för de fem utpekade rådsmedlemmarna förbrukat och licentieringen röstas genom i riksdagen. Nämnvärt här är att, med den nya majoriteten i riksdagen, dvs. mössorna som inte är lika välinställda till Frankrike, valde att licentiera rådsmedlemmar som tillhör hattpartiet.

Hattpartiet var fortfarande dominant i adelsståndet, men eftersom tre av fyra av stånden röstade för licentiering så kunde det gå genom (Linnarsson, 1943 s.233).

I och med den nya majoriteten får riksdagen en helt ny riktning gällande principalens intressen. Som tidigare nämnt är mösspartiet inte lika vänligt inställt till Frankrike som hattarna är och därför såg man på agenternas agerande gällande lånet som ett klassiskt tecken på policy drift ur ett PAT-perspektiv (Strøm, 2003). När principalens och agentens intressen inte stämmer överens, så är det upp till principalen att agera, vilket majoriteten i riksdagen gjorde för att minimera agency loss. Likt vår moderna parlamentarism avsätts regeringen till förmån för en ny som speglar riksdagen fortsätter licentieringsförfarandet att utvecklas. Rådsprotokollet spelade en väldigt viktig roll som kontrollinstrument i det här fallet. Utan principalens kontrollinstrument på agenterna, speciellt när man vet att de tillhör ett politiskt parti som representerar en helt annan åsikt, hade det varit försvårande för principalen att kräva ut ansvar.

Skälen till licentieringen vilar på juridiska grunder även i det här fallet, då riksdagen ansåg att de fem utpekade rådsmedlemmarna handlade i strid mot både grundlagen och riksdagens föreskrifter samt att man ingick i hemliga eller uppenbara stämplingar mot riket (Linnarsson 1943 s.226). Vi tolkar licentieringarna som policy drift och kodar dem som *juridiska skäl*.

Riksdagen 1769–70

Riksdagen 1769–70 är då hattarna kommer tillbaka till makten med en revanschlust mot mössorna. Vanligtvis tar granskningen av rådsprotokollet långt tid och för att det ska gå rätt till kan det ibland ta månader för att kontrollera att allt har gått enligt lagen och eftersom riksdagen i vanlig ordning sammankallas vart tredje år är det mycket som skall granskas av riksdagen (Linnarsson, 1943 s.269, 326).

I stället för att anmärka rådsmedlemmar för potentiella lagfel och bygga upp en licentiering på juridiska grunder är det i stället endast avsaknad av förtroende som ligger till skäl för licentieringen. Det här ses som en politisk aktion för att få bort medlemmar som saknar riksdagens förtroende och eftersom de kommer från det parti som saknar majoritet i riksdagen. Det som är speciellt med riksrådet den här gången, enligt Linnarsson (1943) är att motståndet kommer från både riksdagen och kungamakten, samt från allmänheten, då man inte var nöjd med den politiken som fördes under den tiden. När Tryckfrihetsförordningen kom till 1766 gavs det då möjlighet att kritisera rådet på ett sätt som inte var möjligt innan (Linnarsson, 1943 s.276).

Licentieringsförfarandet påbörjas mot tio utpekade rådsmedlemmar och det som brukade ta månader tar nu endast tre veckor att komma till stånd. Mycket av det är pga. kungamaktens inblandning i processen (Linnarsson, 1943 s.327–328). Inga anmärkningar ges som skäl, utan det är endast avsaknad av förtroende som nämns i litteraturen som bakomliggande orsak till licentieringen.

Hattpartiet argumenterar att en majoritet i riksdagen bör speglas även i riksrådet och det faktum att rådsmedlemmar får sitta på livstid är även något man var emot, eftersom den högsta makten är hos riksdagen och de sitter inte på livstid (Linnarsson, 1943 s.326).

I PAT-termer är blir det likhetsprincipen (Bendor, Glazer och Hammond, 2001) som ligger bakom skälen till avsättningarna. Om principalen vet att agenten i det här fallet kommer från ett annat politiskt parti, så kommer den att vilja förebygga agency loss *ex-ante*, alltså *innan* det sker, och det är med hjälp av likhetsprincipen som det här kan åtgärdas. Det ligger alltså i riksdagens intresse att göra sig av med rådsmedlemmar för att inte riskera agency loss mellan dem. Det är första gången förtroendeskäl anges som bakgrund för licentieringen och likt vårt moderna parlamentariska system och hur det fungerar idag behövs det inga juridiska skäl för att göra sig av med regeringen. Detta ser vi redan under 1700-talet i Sverige.

Rådsprotokollen som kontrollinstrument kommer inte in i spel under licentieringsförfarandet, eftersom man inte åberopar några lagfel, och där tidigare licentieringar vilade på grundlagsfel spelar det ingen roll den här gången. Nu vill riksdagen bara göra sig av med rådsmedlemmar som man på förhand vet inte delar samma åsikter.

Eftersom licentieringarna under den här riksdagen utgick ifrån *förtroendeskäl* kommer de att kodas som likhetsprincipen ur ett PAT-perspektiv (Bendor, Glazer och Hammonds, 2001)

Riksdagen 1771–72

Med anledning av en ny kung sammankallas riksdagen endast 1.5år senare och nu får mössorna återigen majoriteten och den politiska situationen är inte lika stabil som den brukade vara i tidigare riksdagar pga. de motsättningarna som finns mellan partierna (Roberts och Larsson, 1995). Förutom en konflikt mellan partierna finns det nu även en konflikt mellan ständerna i riksdagen, då de tre lägre ständerna inte var nöjda med adelsståndets frälsestatus, som innebär att de, bl.a., inte behöver skatt och åtnjuter andra privilegier (Roberts och Larsson, 1995).

Den nya kungen, Gustav III, försöker att få partierna att försona, men det är inget som mössorna är villiga att gå med på och nu börjar man granska rådsprotokollet för att göra sig av med rådsmedlemmar som tillhör hattpartiet för att återta majoritet även i riksrådet (Linnarsson, 1943 s. 329–330, 338). Genom den sekreta deputationens granskning av rådsprotokollet pekar man ut sju rådsmedlemmar som man ansågs vara skyldiga till brott mot RF §§40–43 när man lät befordra mindre meriterade individer till höga poster (Linnarsson, 1943 s.334). Den paragraf som litteraturen nämner är §41¹² som har med befordringar att göra.

Förutom det anklagas även de sju rådsmedlemmarna för att ha låtit obehöriga individer att blanda sig i präste- och borgarståndet, vilket enligt SD:s granskning strider mot RF §14¹³. SD menar här att rådet inte har handlat i rikets bästa och förtroende för de sju utpekade rådsmedlemmarna ska därför anses vara förverkad (Linnarsson, 1943 s.335).

Det är inte utan strid som hattpartiet blir tvingad att gå med på licentieringarna och man försökte då påvisa att vissa anmärkningar saknade grund och var helt obefogade, men riksdagen står på sig och i borgarståndet anser man att eftersom rådsmedlemmar skall tillsättas efter förtroende så ”*woro R. St. ej skyldige att säga skäl dertl, då de återkallade det de sjelfwe gifwit*” (Linnarsson, 1943 s.340), dvs. att det är upp till riksdagen att dra tillbaka förtroendet som de själva har satt i rådsmedlemmarna, men i det här fallet ger man faktiskt en bakgrund till licentieringen (lagöverträdelser). Kungen blandar sig i riksdagens arbete och försöker själv att få mösspartiet att stoppa licentieringen för rikets bästa, men även här misslyckas han och hattpartiet blir överkörda och licentieringen röstas genom (Linnarsson, 1943 s.341).

Här finns det nyanser av både juridiska och förtroendskäl, men för att kunna kategorisera det bör vi titta på hur rådet har handlat ur PAT-perspektiv. Riksdagens kontrollinstrument är tillbaka i spel den här gången och det är genom den som man finner dessa anmärkningar. Att befordra mindre meriterade personer till höga poster kan det enligt PAT tolkas som shirking (Strøm, 2003). Om rådsprotokollet visar att rådet inte har ansträngt sig för att hitta den bäst

¹² ”Om någon av kungens tjänstemän, oavsett om han är hög eller låg, religiös eller världslig, förespråkar eller befordrar en person för sin egen vinning, gåvor, släktskap, vänskap, gunst eller hög status till nackdel för en mer kvalificerad individ, bör han omedelbart avsättas från sin tjänst efter noggrann granskning och dom, utan nåd. Beroende på omständigheterna bör han också straffas” (moderniserad)

¹³ ”... Riksrådets uppgift består huvudsakligen i att, förutom den trohet de lovat konungen och riket, själva aktivt påminna om rikets rättigheter, rådgöra enligt sitt bästa omdöme och samvete för det som är till nytta för riket och dess överhöghet, säkerställa att Sveriges grundlagar, regeringsform, konstitutioner, reglementen samt alla medborgares fängade privilegier och rättigheter respekteras och upprätthålls...” (moderniserad)

meriterade personen till en hög post blir det uppenbart, ur vårt teoretiska perspektiv, att det är tecken på shirking. RF §14 stadgar att rådet ska ”rådgöra enligt sitt bästa omdöme”, men att låta obehöriga beblanda sig i stånden visar att de inte har gjort det.

Skälen till licentieringarna vilar på förtroende, men i det här fallet är det backat av grundlagen och därför tolkar jag det som *juridiska skäl*. Principalen i det här fallet saknar förtroende för agenten, men i stället för att avsätta utan grund kommer man ändå fram till att det har funnits lagfel som tyder på agency loss mellan principalen och agenten. Det är förtroendet som leder till minskat agency loss och den nya majoriteten i riksdagen saknar förtroende för agenten, och därför gör man sig av med denna för att få in nya agenter med liknande politiska intressen.

5.2 Analys av resultatet och PAT:s tillämplighet

Resultatet av empirin visar tydligt hur riksdagen använde licentieringsförfarandet som ett maktmedel för att avsätta medlemmar ur riksrådet och genom en tillämpning av PAT analyseras själva förhållandet mellan dessa parter och hur licentiering kan förklaras givet de teoretiska ramarna. Genom att applicera ett PAT-perspektiv på frihetstidens licentieringar kan vi se hur utvecklingen över tid övergår från juridiska skäl, där riksdagen som principal avsätter rådsmedlemmar som agenter när det visar sig att de hade brutit mot specifika lagar (policy drift, shirking), till avsättningar där förtroendeskäl (likhetsprincipen) kom att spela en allt större roll.

Enligt PAT finns det flera mekanismer som principalen kan använda för att övervaka agenten och i fallet med frihetstidens Sverige var rådsprotokollet den viktigaste kontrollmekanismen som riksdagen hade. Det här kontrollinstrumentet tillät principalen att granska agentens handlingar för att säkerställa att agenten agerade i enlighet med riksdagens intresse och bestämmelser, vilket är en central del ur ett PAT-perspektiv för att minska agency loss.

Riksdagens licentieringar under 1769–70 års riksdag, där förtroendeskäl angavs som grund visar också på en övergång till en mer modern parlamentarisk praxis. Ur ett PAT-perspektiv kan vi konstatera att detta var en strategisk avsättning, där förtroende och likhet blir en central del i licentieringsförfarandet. Principalen ansåg att agenten inte längre delade principalens intresse och därför används licentieringen som ett verktyg för att ersätta dessa agenter med nya agenter som man delade intresse med (likhetsprincipen).

Genom de politiska partiernas agerande kan vi se hur den politiska dynamiken påverkade besluten. När ett parti fick majoritet använde de licentiering för att avsätta medlemmar från det motsatta partiet i riksrådet. Hattarnas dominans ledde till flera licentieringar av mösspartiets medlemmar i rådet och tvärtom när mössorna fick majoritet 1765–66. Den här kampen om makt mellan partierna visar hur licentieringen utvecklas till att användas strategiskt, med understöd av lagen för att partierna ska kunna stärka sina positioner och för att de enklare ska kunna föra sin politik när riksdagen inte är sammankallad. Efter partiernas uppkomst blir det enkelt att tolka riksdagens handlingar som ett sätt att minska agency loss genom att säkerställa att de utsedda agenterna kommer från samma parti som har majoritet.

Sammanfattningsvis visar studien att den här mekanismen för ansvarsutkrävande utvecklades från att vara en reaktion på specifika juridiska lagöverträdelser till att bli ett verktyg för att hantera politiska förtroendekriser. En utveckling som speglar hur tidig svensk parlamentarism lade grunden för en mer modern demokratisk styrning, där både juridisk och politisk kontroll blir viktig för att säkerställa att makten utövas i enlighet med folkets och riksdagens vilja.

Genom att använda principal-agent teorin blir förståelsen bättre för dessa historiska processer och teorin underlättar för oss att dra paralleller till dagens politiska system. Även om principal-agent teorin anses vara väldigt ny i relation till ämnet för uppsatsen anser jag att tillämpligheten är passande.

6. Slutsatser

6.1 Sammanfattning av huvudfynd

Syftet med den här uppsatsen har varit att undersöka licentieringsförfarandets utveckling under frihetstiden och hur riksdagen använde denna mekanism för att avsätta medlemmar ur riksrådet genom. Genom att applicera ett principal-agent perspektiv på dessa två institutioner har jag analyserat förhållandet mellan riksdagen som principal och riksrådet och dess medlemmar som agent för att bättre förklara riksdagens agerande. Via en kvalitativ innehållsanalys har jag kunnat analysera de skälen som låg bakom licentieringarna för att öka förståelsen för riksdagens handlingar.

Empirisk sett visar resultatet att licentieringsförfarandet utvecklats övertid från att huvudsakligen baseras på juridiska skäl till att alltmer domineras av förtroendeskäl, det var

trots allt förtroendeskäl som låg bakom det största antalet licentieringar under en enda riksdag (1769–70). Inledningsvis användes licentiering för att göra sig av med agenter som bröt mot specifika lagar som riksdagen hade bestämt, men med tiden blev avsaknad av förtroende för riksrådet en avgörande faktor. Man brukar prata om frihetstiden som den moderna parlamentarismens genomslag, men resultatet visar att det egentligen endast är på slutet som man använder kontrollmekanismerna på ett sätt som påminner om parlamentarism (se 1769–70) där politisk samstämmighet och förtroende blir centrala delar i utnämningen till rådet.

Mycket av det kan härledas till de politiska partiernas uppkomst och den politik som de föredrog, vilket hade en stor inverkan på licentieringsbesluten. När ett parti fick majoritet i riksdagen använde man licentiering som ett politiskt verktyg (backat av lagen) för att avsätta medlemmar från det motsatta partiet i rådet. Det är mycket möjligt att de juridiska skälen var endast svepskäl, med det huvudsakliga målet att göra sig av med politiska motståndare i rådet som vi kunde se i den sista riksdagen under frihetstiden och forskning visar också att det var för att säkerställa att rådet speglade riksdagens majoritet. Principal-agent teorin har kunnat hjälpa oss förstå att dessa licentieringarna i slutet var för att riksdagen ville minska risken till agency loss.

Ur ett teoretiskt perspektiv visar studien att PAT är ett användbart ramverk för att förstå sig på dessa historiska processer och det är genom tillämpningen av teorin som vi har kunnat tolka licentieringar som policy drift och shirking som olika former av agency loss som riksdagen försökte motverka genom licentiering. Att applicera den här teorin på relationen mellan riksdagen och riksrådet bidrar till en djupare förståelse för hur tidig svensk parlamentarism fungerade och hur rådsprotokollet var en viktig kontrollinstrument som användes för att säkerställa att rådet agerade i enlighet med riksdagens bestämmelser.

6.2 Metodologiska reflektioner

Metodologiskt sett har jag i den här uppsatsen dragit nytta av en kombination av kvantitativ och kvalitativ innehållsanalys. Med tanke på uppsatsens ämne var jag tvungen att förlita mig på sekundärkällor, och informationen var sprid över flera källor och krävde en noggrann genomgång för att samla in och sammanställa nödvändig data.

Den kvalitativa analysen, som fokuserade på att förstå de bakomliggande skälen för licentieringarna genom att kategorisera dem som antingen juridiska eller förtroendebaserade,

gick smidigare. Linnarssons (1943) avhandling gav tillräckligt med detaljer för att möjliggöra en tolkning och kodning av de olika skälen bakom licentieringsbesluten. Genom att systematiskt gå genom varje riksdag där licentiering initierades kunde jag med hjälp av PAT identifiera mönster och dra slutsatser om riksdagens maktutövning, särskilt i slutet av frihetstiden.

Trots avsaknad av primärkällor som rådsprotokoll är informationen i den sekundära källan tillräcklig djup och precis för studien att lyckas identifiera och kategorisera skälen för licentieringarna.

6.3 Bidrag till forskningsområdet

Med min uppsats bidrar jag till forskningsområdet genom att fylla ett viktigt forskningsgap kring licentieringförfarandet som Linnarssons (1943) saknar. Hans tidigare forskning har huvudsakligen varit beskrivande och utan någon teori och det är genom min applicering av teorin som mitt bidrag till forskningsområdet kommer in.

Uppsatsen applicerar principal-agent teorin på en historisk kontext vilket ger oss nya insikter i hur maktdelegering och ansvarsutkrävande fungerade under frihetstiden. Genom en analys ur ett PAT-perspektiv har studien visat hur riksdagen använde licentiering som kontrollverktyg för att säkerställa att riksrådets medlemmar agerade i linje med riksdagens intressen. Genom att undersöka hur riksdagen använde licentiering för att hantera agency loss erbjuder uppsatsen en djupare förståelse för relationen mellan principaler och agenter i historiska politiska system.

6.4 Förslag till framtida forskning

Framtida forskning kan bygga vidare på denna studie genom att jämföra licentiering med liknande mekanismer i andra historiska och moderna parlamentariska system. Med en mer detaljerad analys av de konsekvenser som licentieringarna innebar skulle det öka förståelsen för hur samhället påverkades i stort. T.ex. om alliansen med Frankrike hade ingåtts i stället för Ryssland (se Riksdagen 1738–39). Vidare skulle forskning om kontrollinstrumentens förändring och utveckling över tid ge ytterligare insikter som kan hjälpa oss förstå den politiska processen från den tiden.

Framtida forskning kan också fokusera på att utveckla de metodologiska verktygen för att applicera PAT på historisk data. Genom en förbättrad operationalisering av PAT-begreppen eller att man utforskar nya metoder för att analysera historiska dokument för att tolka den politiska processen. Att applicera nya teorier på tidigare forskning som inte hade tillgång till dem kommer alltid ge oss nya frågor som vi kan driva vidare.

7. Referenser

Bendor, J., Glazer, A., & Hammond, T. (2001). Theories of delegation. *Annual Review of Political Science*, 4, 235–269

DOI: 10.1146/annurev.polisci.4.1.235

Förvaltningshistorisk ordbok (2024A) - <https://fho.sls.fi/uppslagsord/4579/sekreta-utskottet/>

(Hämtad 7/5–2024)

Förvaltningshistorisk ordbok (2024B) - <https://fho.sls.fi/uppslagsord/4982/sekreta-deputationen/>

(Hämtad 7/5–2024)

Förvaltningshistorisk ordbok (2024C) - <https://fho.sls.fi/uppslagsord/4824/mindre-sekreta-deputationen/>

(Hämtad 7/5–2024)

Förvaltningshistorisk ordbok (2024D) - <https://fho.sls.fi/uppslagsord/4988/stora-sekreta-deputationen/>

(Hämtad 14/5–2024)

Gailmard, S. (2014). Accountability and Principal–Agent Theory. In *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press

DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0016

Hadenius, S., & Sverige. Riksdagen. (1994). *Riksdagen: en svensk historia*. Sveriges riksdag

ISBN: 9188398110

Linnarsson, L. (1943). *Riksrådens licentiering : en studie i frihetstidens parlamentarism*.

Almqvist & Wiksell distributör.

Lupia, A. (2003). Delegation and its Peril. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press

DOI: 10.1093/019829784X.003.0002

Melin, Johansson, A. W., & Hedenborg, S. (2006). *Sveriges historia : koncentrerad uppslagsbok : fakta, årtal, kartor, tabeller (4., rev. uppl.)*.

ISBN : 9789151846668

Nordin, J. (2009). *Frihetstidens monarki: konungamakt och offentlighet i 1700-talets Sverige*. Bokförlaget Atlantis.

ISBN: 978-7353-292-1

Roberts, M., & Larsson, L. G. (1995). *Frihetstiden: Sverige 1719-1772*

ISBN : 9155039952

Starbäck, C. G., & Bäckström, P. O. (1886). Berättelser ur svenska historien Bd 8, Frihetstiden (Ny, rev. uppl.). Beijer

<https://runeberg.org/sverhist/8/>

Strøm, K. (2003). Parliamentary Democracy and Delegation. In Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford University Press

DOI: 10.1093/019829784X.003.0003

U.U. - <https://www.botan.uu.se/skola-och-forskola/linne-online/id-erna-och-historien/>

(Hämtad 11/5–2024)

8. Innehållsdeklaration

8.1 AI

Jag använde mig av AI-verktyget ChatGPT för att modernisera de gamla paragraferna i regeringsformen, eftersom de var skrivna i 1700-talssvenska. Detta gjordes med syftet att förtydliga texten. Jag kopierade in de relevanta paragraferna för mitt arbete i texttrutan i ChatGPT och bad den att modernisera texten och det resultatet jag fick är det som finns klistrat in i uppsatsen.

Originaltext finns tillgängligt på https://sv.wikisource.org/wiki/Regeringsform_1720 och https://sv.wikisource.org/wiki/Riksdagsordningen_1723

Den moderniserade versionen av riksdagsordningen togs från Wikipedia, men originaltexten är tillgänglig på länken ovan.