



LUND UNIVERSITY

"Så vill Jag, till befrämjande af Eder önskan, härmedelst antaga förenämnde underdåniga anbud."

Avtal mellan konung och riksdag om hovets finansiering och dispositionen av slotten

Sunnqvist, Martin

Published in:
Årsbok 2021

2021

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Sunnqvist, M. (2021). "Så vill Jag, till befrämjande af Eder önskan, härmedelst antaga förenämnde underdåniga anbud.": Avtal mellan konung och riksdag om hovets finansiering och dispositionen av slotten. I D. Möller (Red.), *Årsbok 2021* (s. 111-127). (Årsbok). Vetenskapssocieteten i Lund.

Total number of authors:
1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

”Så vill Jag, till befrämjande af Eder önskan, härmedelst antaga förenämnde underdåniga anbud.”

Avtal mellan konung och riksdag
om hovets finansiering och dispositionen av slotten

Martin Sunnqvist

KUNGL. SLOTTET I Stockholm är konung Carl XVI Gustafs officiella residens. Han och drottning Silvia bor på Drottningholms slott, medan kronprinsessan Victoria och hennes familj bor på Haga slott. Dessutom disponerar konungen Gripsholms, Strömsholms, Ulriksdals, Tullgarns och Rosersbergs slott samt Kungl. Djurgården. Under Drottningholm faller Kina slott, och Rosendals slott tillhör Djurgården. Konungen disponerar också Riddarholmskyrkan, som är kunglig gravkyrka och ordenskyrka för Kungl. Serafimerorden. Staten anslår medel till kungahusets och hovets omkostnader samt till skötseln av slotten och de inventarier som staten äger men kungafamiljen disponerar.

Hur uppstod denna dispositionsrätt och finansieringsform och på vilka rättsliga grunder gäller den? För att få veta det måste vi gå tillbaka till 1809–10 års riksdag. Detta var en riksdag som hade att hantera både en konstitutionell kris – Gustav IV Adolf avsattes, hertig Karl blev riksföreståndare och en ny regeringsform antogs – och en statsfinansiell kris till följd av det misslyckade kriget mot Ryssland och Sveriges förlust av Finland.

Den nya regeringsformen, 1809 års regeringsform, utarbetades på kort tid. Sedan den hade antagits av tre av de fyra stånden – bondeståndet tve-

kade – kunde hertig Karl bli Karl XIII och sätta sitt namn och sigill under dokumentet. Bondeståndet förmåddes sedan acceptera regeringsformen.

Denna regeringsform byggde på en maktbalans mellan konung och riksdag. För stiftande av allmän civil- och kriminallag krävdes tre ständs bifall och konungens samtycke. För stiftande av grundlag krävdes alla fyra ständens bifall och konungens samtycke, men beslut fick först fattas på nästa riksdag efter den där konstitutionsutskottet ställt sig bakom förslaget. Administrativ lagstiftning låg inom konungens normgivningsmakt. Konungens makt utövades av konungen i statsrådet.

De två grundläggande statsmakterna konung och riksdag fördelade statens funktioner med inspiration av Montesquieus maktodelningslära men identifierade fem funktioner, utöver den nyss nämnda lagstiftande makten dels den styrande och den dömande, vilka på olika sätt sorterade under konungen, dels den beskattande och den granskande, vilka tillhörde riksdagen. (Se för en kort men klagörande översikt över debatten om inspirationskällorna till regeringsformen Rönström 1997, och för en analys av retoriken i 1809 års konstitutionella diskussioner Sundin 2006.)

Maktbalansen mellan konung och riksdag kom till uttryck på ytterligare ett sätt, som är ganska okänt men ännu gällande. Konung och riksdag träffade ett avtal om hur kungahuset och hovet skulle finansieras och om hur dispositionen till slotten skulle fungera. Även om successiva förändringar har skett sedan dess, gäller grunderna för överenskommelsen fortfarande. Detta är något som har stor betydelse inte minst för den dagliga förvaltningen av de kungliga slotten och Kungl. Djurgården i Stockholm.

Forskningsläget när det gäller denna överenskommelse är inte tillfredsställande. Det viktigaste verk som funnits hittills har varit en ganska utförlig men otryckt och därmed svårtillgänglig promemoria av professor Gunnar Bramstång (Bramstång, Hov och Slott). Promemorian ser ut att ha varit avsedd att bli en bok men inte nått så långt. Dispositionsrätten har av Bramstång utretts mer utförligt beträffande vissa av slotten än andra. Promemorian har dock legat till grund för några publicerade artiklar (t.ex. Bramstång 1999, där hovets rättsliga ställning behandlas). Överenskommelsens innebörd har också diskuterats i viss litteratur från senare tid (kortfattat av Bexhed 2000, utförligt men med ett antal missförstånd av Lyrevik 2018, särskilt s. 83–88 och 375–389).

Frågan om finansieringen och dispositionsrätten är nu aktuell eftersom

riksdagen har beslutat om en översyn av bl.a. utformningen av anslaget till kungafamiljen och hovet (bet. 2017/18:KU28, rskr. 2017/18:337). Översynen utförs av *Kommittén om det offentliga belöningssystemet, de allmänna flaggdagarna och utformningen av anslaget till hovet* (dir. 2019:76), som även arbetar under namnet *Förtjänstutredningen*. Åt denna kommitté utför jag en rätthistorisk utredning, som kommer att publiceras senare under år 2021 (Sunnqvist 2021). I denna artikel presenteras i sammanfattad och översiktlig form några viktigare slutsatser av mina undersökningar.

Överenskommelsen och dess innebörd

Enligt 48 § i 1809 års regeringsform skulle konungens hov stå under hans "enskilda styrelse", och han kunde beträffande hovet förordna "som honom gott synes". Detta innebär att hovet inte var en del av statsförvaltningen i övrigt, att hovärenden inte var regeringsärenden och därmed inte hanterades i statsrådet, samt att hovet inte ingick i – enligt en något senare terminologi – staten som juridisk person. I regeringsformens 77 § föreskrevs att kungsgårdar och kungsladugårdar med därtill lydande hemman och lägenheter, kronoskogar, parker och djurgårdar m.m. inte av konungen fick avhändas kronan utan riksdagens samtycke, vare sig genom försäljning, förpantning eller gåva eller på annat sätt. Riksdagen skulle föreskriva hur dessa egendomar skulle förvaltas.

Det fanns vid denna tid ett antal kungsgårdar och parker som tillhörde staten – en del användes som bostäder för olika befattningshavare, en del arrenderades ut och en del användes av konungen och kungafamiljen. Det är dessa senare som denna artikel ska handla om. Från dessa egendomar hade konungen och kungafamiljen fått vissa intäkter genom arrenden, och dessutom hade de fått vissa anslag av statskassan.

Stockholms slott med det som löd därunder var sedan lång tid anslaget till hovstaten, medan Svartsjölandet och öarna däromkring och i Björkfjärden var anslagna till hovstaten eller stallstaten (Clason 1895 s. 270). Valmundsön, som senare kom att kallas Kungl. Djurgården, hade Karl Knutsson Bonde år 1452 bytt till sig mot fyra markland i Husby i Uppland (Tollin 2017 s. 51), något som gör att området kan knytas an till de medeltida konungarnas försörjning genom Uppsala öd och olika husabyar (se till den invecklade diskussionen om de sistnämnda egendomarna främst Pettersson 2000).

Djurgården sorterade sedan under konungens egen disposition, hörde till konungens hovstat och skulle lämnas till konungens egen försorg (Riksregistraturet, Kungl. brev till jägmästaren den 17 mars 1676).

När 1809 års regeringsform hade antagits den 6 juni 1809 var det dags för budgetarbetet att sätta igång. En första budgetproposition lades fram redan den 9 juni 1809 (Kongl. Maj:ts allmänna nådiga proposition ... 9 juni 1809), men den följdes snart av en mer omfattande proposition (Kongl. Maj:ts nådiga proposition ... 5 juli 1809).

I denna sistnämnda proposition förklarade Karl XIII att "Kongl. Maj:t är benägen, at sorgfälligt iakttaga alla utvägar och tilfällen til sådane indragningar i Stats-Werkets utgifter, som äro förenliga med Riksstyrelsens tillhöriga handhafwande, Rikets förswar och hwarje Undersåtes, i Lag grundade, säkerhet" (s. 3). Karl XIII efterfrågade därför vilka besparingar statsutskottet kunde finna nyttiga och rättvisa. Besparingar behövdes särskilt i syfte att frigöra medel för upprustning av försvaret.

Statsutskottet tog redan till den 25 augusti 1809 fram en plan för vilken del av statsbudgeten som först skulle utsättas för besparingar, nämligen anslaget till hovet och hovstallet (Statsutskottets memorial den 25 augusti 1809, 1809–10 års riksdag, ridderskapet och adelns protokoll, bd 2, augusti 1809, s. 1401–1417). Karl XIII hade ju själv efterlyst idéer om tänkbara besparingar, och statsutskottet ansåg det lämpligt att börja med hovet, eftersom utskottet ännu inte hade fått in så mycket underlag från statens övriga verksamhetsområden att det kunde avge ett "omständeligt och detaillerad yttrande, ej mindre om Stats-Werkets tilstånd och belägenhet i hela sin widd, än om dess förwaltning och grunderne dertil för en framtid" (s. 1401).

I sitt betänkande konstaterade statsutskottet att det hade "förmodat någon besparing i den hittills årligen bestådde Stats-Summa til underhållande af Kongl. Maj:ts Hof- och Hof-Stall-Stater möjligen kunna äga rum" (s. 1402–1403). En sådan besparing måste ske "så, at Kongl. Maj:t å ena sidan ej må sättas i förlägenhet om nödige och tilräckelige Medel til underhållande af en emot Dess höga wärdighet och Rikets anseende swarande Hof-Stat, och å den andra, Staten med de möjligen minsta utgifter betungas" (s. 1403). Detta dilemma hade hos "Stats-Utskottet väckt en särdeles omtanka och granlaga öfwerläggning" (s. 1403).

Lösningen blev, enligt statsutskottets förslag, att hovhållningen inte skulle finansieras genom arrenden och avkastning av kungsgårdar och andra

jordegendomar, utan att dessa intäkter skulle tillfalla statskassan. I gengäld skulle konungen få ”en wiss årlig Summa til underhållande af dess Hof-Stat at fördelas efter Kongl. Maj:ts Egen höga disposition och wälbehag” (s. 1403). Detta skulle stämma bra med 48 § i 1809 års regeringsform, där det ju angavs att konungens hov skulle stå under hans enskilda styrelse.

I gengäld skulle konungen till riksdagen överlämna dispositionen över kungsgårdar och kungsladugårdar, hov- och stallängar, och annan mark som dittills stått under konungarnas omedelbara styrelse. Statsutskottet menade att ”en icke obetydlig winst uti Statens inkomster” (s. 1404) skulle uppstå genom en förbättrad hushållning vid dessa egendomar, och konungen skulle då utöver ett årligt anslag i pengar slippa ha hand om skötseln av gårdarna.

Statsutskottet konstaterade vidare att hovanslaget enligt 1809 års statsbudget hade motsvarat 329 549 riksdaler, varav en del utgjorde utfodring in natura för hovstallets 202 hästar. Själva hovanslaget, bortsett från utfodringen, uppgick till 304 657 riksdaler och värdet av utfodringen av de 202 hästarna motsvarade 24 892 riksdaler. Själva hovanslaget ville statsutskottet sänka till 266 666 riksdaler och därtill skulle komma utfodring av 150 hästar. Det var alltså en nedskärning med 12 procent på anslaget och 25 procent på hästantalet. Därutöver skulle dock kronprinsen – vid denna tid den nyss valde men snart därefter avlidne Carl August – få ett anslag om 24 000 riksdaler årligen som ogift eller 48 000 riksdaler när han gifte sig.

När det gällde kungsgårdar och kungsladugårdar med därtill hörande hemman och andra markområden, som förut stått under konungarnas omedelbara styrelse, så skulle dessa överlämnas till ”Riksens Ständers fria Disposition och Förvaltning” (s. 1412). Detta gällde Drottningholm, Svartsjö, Väntholmen, Gripsholm, Strömsholm, Kungsör samt Flyinge och Dalby jämte alla hov- och stallängar. ”Deras Kongl. Majestäter och den Kongl. Familjen” skulle dock ”til deras Höga nöje och Sommarsesjour nyttja de Kongl. Slotten med tilhörande Trägårdar och Lustparker wid Drottningholm, Swartsjö, Gripsholm och Strömsholm, til hwilkas wård och skötsel nödig Betjening och Arbetare bör af Stats-Werkets Medel bestås och aflönas, äfwensom erforderliga Medel böra anslås til deras underhåll och förbättring, hwarwid på Kongl. Maj:ts Nådiga pröfning må bero at de härtil anslagne Medel rätteligen användas, så at Slotten och de öfrige Byggnaderna m.m. wid magthållas och Slottens inwändiga förbättrande werkställes til Kongl. Maj:ts Höga Nöje och beqwämlighet” (s. 1412).

Ulriksdal och Tullgarn skulle kvarbli under änkedrottningen Sofia Magdalenas respektive prinsessan Sofia Albertinas fria disposition under deras livstid, men därefter skulle de falla under riksdagens disposition på samma sätt som de andra lustslotten – de skulle brukas av den kungliga familjen och underhållas på statens bekostnad. Rosersberg omnämndes mera kortfattat – förvaltningen av den kungsgården skulle inte ändras under kungaparets – Karl XIII:s och Hedvig Elisabeth Charlottas – livstid. Djurgården var och skulle förbli under enskild kunglig disposition, men statsutskottet ansåg att ”Djurgårds-Cassan måtte endast få användas til Djurgårdens förbättring och Embellisement, samt de derwarande wägars och broars underhåll och icke graveras med några serskilde Aflöningar eller Gratificationer til någre wissa personer” (s. 1413). Sundbyholms och Ribbingelunds kungsgårdar samt Strömsholms och Kungsörs kungsgårdar med tillhörande stuterier skulle falla under riksdagens disposition, och hovstallet skulle få köpa femton hästar årligen för 200 riksdaler stycket.

Av ett memorial från expeditionsutskottet – det utskott som utformade riksdagens utgående skrivelser samt själva riksdagsbeslutet – framgår att samtliga stånden godkände statsutskottets förslag, dock med två undantag. Prästeståndet ifrågasatte om omregleringen verkligen skulle hinnas med till den 1 oktober 1809, varför årsskiftet kunde vara en lämpligare tidpunkt. Bondeståndet ville återförvisa frågan om stuterierna på Kungsör och Strömsholm till statsutskottet. (Expeditionsutskottets memorial den 29 september 1809, 1809–10 års riksdag, ridderskapet och adelns protokoll, bd 3:1, september 1809, s. 1076–1077.) Efter debatt återförvisade även ridderskapet och adeln frågan till statsutskottet. Statsutskottet avgav ett kompletterande yttrande, varav framgick att bondeståndet hade fått vissa ytterligare upplysningar och bifallit utskottets förslag, medan statsutskottet hade justerat ikraftträdandetidpunkten till den 1 januari 1810. (Statsutskottets yttrande den 23 oktober 1809, 1809–10 års riksdag, ridderskapet och adelns protokoll, bd 3:2, oktober 1809, s. 4644–4646.) Riksdagens skrivelse till Karl XIII kunde därefter färdigställas.

Expeditionsutskottet utformade en riksdagsskrivelse i nära anslutning till statsutskottets memorial (Justerad skrivelse till Kungl. Maj:t den 18 november 1809, 1809–10 års riksdag, ridderskapet och adelns protokoll, bd 4:1, november 1809, s. 732–743). Någon formulering skärptes, framför allt att riksdagen skulle ta emot kungsgårdarna och kungsladugårdarna ”såsom en i ewärdeliga tider åt dem förbehållen rättighet” (s. 738).

Karl XIII gav ett ganska kort svar på riksdagens framställning. Efter att ha sammanfattat några delar av förslaget svarade han: "Så vill Jag, till befrämjande af Eder önskan, härmedelst antaga förenämnde underdåniga anbud, på sätt och med vilkor, som Eder berörde skrifvelse i öfrigt innehåller" (Riksarkivet, Riksdagsacta R 5035, bilaga). Riksdagen stadfäste sedan överenskommelsen i 13 § riksdagsbeslutet.

Haga slott tillföll staten efter Gustav IV Adolfs avsättning men överlämnades i likhet med lustslotten till konungens disposition (Skrivelse till Kungl. Maj:t godkänd den 14 mars 1810, 1809–10 års riksdag, ridderskapet och adelns protokoll, bd 6, mars 1810, s. 574–575). Det angavs i enlighet med detta i 13 § riksdagsbeslutet att Haga slott med tillhörande park överlämnades till konungens fria nyttjanderätt. Till slottets underhållande och för avlöning av nödvändig betjäning anslog riksdagen 2 000 riksdaler årligen.

Överenskommelsens fortsatta tillämpning

Utformningen av det hovhållningsanslag som skulle beräknas "så, at Kongl. Maj:t [...] ej må sättas i förlägenhet om nödige och tilräckelige Medel til underhållande af en emot Dess höga värdighet och Rikets anseende swarande Hof-Stat" har efter 1809–10 års överenskommelse blivit föremål för vissa ändringar. Dessa ändringar har inte gällt grundtanken att hovhållningsanslaget ska motsvara vad som behövs för en representationsverksamhet på värdig nivå, utan har snarare gällt detaljer i fördelningen av anslaget på olika poster.

Hovhållningsanslaget utgjorde från år 1809 statsbudgetens första huvudtitel och ingår numera, sedan indelningen i huvudtitlar avskaffats, i statsbudgetens första utgiftsområde. Denna huvudtitel omfattade före 1809 års reform hela 15 procent av statsbudgetens kostnadssida, men denna andel sjönk efter överenskommelsen till 14 procent och sedan under 1810-talet till först 13 och sedan 11 procent. I absoluta tal ökade både hovanslaget och statsbudgetens totalsumma. På 1820-talet kom hovanslagets andel ned under 10 procent av statsbudgeten, omkring år 1910 under 1 procent och på 1970-talet ned under 1 promille. Andelen ska naturligtvis ses mot bakgrund av att staten under samma tidsperiod åtagit sig betydligt ökade omkostnader på andra områden.

Hovhållningsanslagets olika delar kom ganska snart att höjas, i takt med att statens ekonomi blev mindre bekymmersam. Generellt sett har medlemmar

av kungafamiljen som kommit i sådan ålder att de fått egen hovstat också fått egna, individuellt bestämda anslag. Detta har gällt från Oscar (I) (statsutskottets bet. den 26 juni 1815, 1815 års riksdag, bihang, bd 4:3, s. 1294–1299 och s. 1310–1313) till prins Bertil (prop. 1951:1 bilaga 3 Första huvudtiteln s. 2–3, statsutskottets utlåtande 1951:1 s. 2, riksdagsskrivelse 1951:1). Detta innebär inte att alla begärda anslag beviljades; tvärtom. Exempelvis ansåg Oscar II år 1886 att även hans yngre söner borde ha egna anslag, men det gick riksdagen inte med på (prop. 1886:32, statsutskottets utlåtande 1886:5a, riksdagsskrivelse 1886:38). Däremot gick det bra att hans hovhållningsanslag delades upp så att vissa belopp avskildes åt sönerna (prop. 1887B:1 s. 3 samt bilaga, Första huvudtiteln, statsutskottets utlåtande 1887B:1, riksdagsskrivelse 1887B:24).

År 1971 lades anslagen till kungahusets medlemmar samman till ett enda anslag, ”Hans Maj:t Konungens och det Kungl. Husets hovhållning”. Medlen fördelas sedan av konungen. (Prop. 1971:1 bilaga Första huvudtiteln s. 2.) I praktiken innebär det att kungahusets olika medlemmar får del av anslaget i proportion till omfattningen av respektive persons officiella uppdrag. Detta utgör också en del av bakgrunden till H.M. Konungens beslut den 7 oktober 2019 om att endast låta ett begränsat antal av kungahusets medlemmar ingå i det kungl. huset och vara kungl. högheter. Syftet var ”att tydliggöra Statschefens uppdrag som företrädare för Sverige och avgränsa den krets av medlemmar i Den Kungl. Familjen som ska förväntas ha offentliga åtaganden på Kungens uppdrag.” De övriga kan inte ”förväntas få sina levnadsomkostnader i någon utsträckning täckta av riksdagens anslag till H.M. Konungen” (Hovärenden, Nr 13/2019 H.D., med bilaga; kungahusets hemsida.)

En mycket viktig reform skedde vid 1840–41 års riksdag. Då ansåg statsutskottet att det var ändamålsenligt att fördela anslagen under första huvudtiteln ”i två afdelningar, af hvilka den ena borde innefatta sådana anslag, som äro ställda till H. M. Konungens och de öfrige Kongl. Personernes Egen höga disposition, för hvilka summor och deras användande icke någon redovisning, utan endast qvitto, såsom förr varit vanligt, erfordras; samt den andra afdelningen sådana anslag, hvilka utgå i och för vidmagthållande af någon Statens egendom och för hvilkas användande afgifves redovisning, underkastad granskning af Rikets Ständer och deras Revisorer samt Kongl. Kammar-Rätten.” (Statsutskottets utlåtande nr 31, 1840–41 års riksdag, bihang, saml. 4, avd. 1, bd 1.) Så blev också riksdagsbeslutet (riksdagsskrivelse nr

162, 1840–41 års riksdag, bihang, saml. 10, avd. 1, s. 298) och detta är grunden till att hovet budgetmässigt delas in i hovstaten och slottsstaten, något som ännu har avgörande betydelse för om ett anslag omfattas av riksdagens revision eller inte.

Beträffande anslaget för underhåll av möbler anförde statsutskottet att det egentligen var inkonsekvent att det hänfördes till hovstaten och inte slottsstaten, eftersom det ”utgår väl egentligen till underhållande af en Staten tillhörig egendom, och skulle således, i följd af hvad här förut blifvit yttradt, ej vara att hänföra till den 1:sta afdelningen af Titelns anslagsbehof”. (Statsutskottets utlåtande nr 31 s. 2.) Utskottet ansåg ändå att anslaget borde vara fritaget från revision. Ett bestående resultat i denna del från 1840–41 års riksdag var emellertid att hovet skulle göra ett inventarium över statens egendom, ett inventarium som skulle förvaras hos Kammarkollegiet och uppdateras årligen, något som ännu gäller.

Inkonsekvensen beträffande anslaget för vård av statens möbler rättades inte till förrän på 1980-talet, då anslaget till Husgerådkammaren – som är den del av hovet som vårdar möbler m.m. – flyttades från hovstaten till slottsstaten. Anledningen till detta var att utgifterna för statschefens representativa funktioner enligt hovets egen uppfattning borde skiljas från kostnaderna för museal, byggnadsvårdande och vetenskaplig verksamhet. (Prop. 1980/81:100 bilaga 4 Kungl. hov- och slottsstaterna s. 4, bet. 1980/81:FiU18, rskr. 1980/81:202.) I samband med detta klargjordes att ”någon rubbning av de gällande konstitutionella grundförutsättningarna för första huvudtitelns indelning” inte var avsedd (prop. 1980/81:100 bilaga 4 Kungl. hov- och slottsstaterna s. 4).

När det gäller lustslotten har begreppet ”kunglig dispositionsrätt” kommit att bli en beteckning för konungens rätt att nyttja dessa, även om själva ordet ”disposition” i 1809–10 års handlingar för konungens vidkommande användes avseende hovet, hovhållningsanslaget och Djurgården.

Drottningholms, Svartsjö, Gripsholms, Strömsholms och Haga slott omfattas enligt 1809–10 års överenskommelse av en evig kunglig dispositionsrätt. Några förändringar har dock gjorts under åren. Konungen avstod från dispositionsrätten till Svartsjö slott år 1888 i samband med att slottet uppläts till tvångsarbetsanstalt och sedan fängelse. Strömsholm uppläts 1868–1968 till militära ändamål men utan att den kungliga dispositionsrätten rubbades. Haga slott användes under perioden 1966–2009 som representationsbostad

för regeringens gäster, men den kungliga dispositionsrätten synes ha funnits kvar och regeringen bara ha haft en nyttjanderätt.

Beträffande Drottningholms kungsgård har avsikten att den skulle föras över till riksdagens disposition inte genomförts fullt ut. Den arrenderas nämligen av staten ut till slottsförvaltningen, eftersom ”slottet, parken och de närmast omgivande delarna av Lovön bildar en naturlig utgångspunkt för en samordnad förvaltning” (prop. 1978/79:100 bilaga Första huvudtiteln s. 15, bet. 1978/79:FiU21, rskr. 1978/79:197).

Ulriksdal och Tullgarn skulle kvarstå under änkedrottningen Sofia Magdalenas respektive prinsessan Sofia Albertinas fria disposition under deras livstid, men därefter skulle dessa egendomar falla under riksdagens disposition på samma sätt som de andra lustslotten. Detta genomfördes beträffande Ulriksdal efter Sofia Magdalenas bortgång år 1813 på så sätt att Ulriksdals kungsladugård kom under riksdagens disposition, medan Ulriksdals slott och lustträdgård stod kvar under kunglig dispositionsrätt ”med flera dithörande lägenheter, som blifvit Kongl. Maj:t förbehållne” (riksdagsskrivelse nr 85, 1817–18 års riksdag, bihang, bd 10, s. 181–186, citatet från s. 182). Citatet visar att det fortfarande fanns markområden (”lägenheter”) som kunde arrenderas eller hyras ut; det var bara kungsgårdarna eller andra större särskiljbara enheter som riksdagen var angelägen om att överta intäkterna från. Ulriksdal utsågs sedan till änkesäte för Lovisa, Sofia och Margareta (gemåler till Karl XV, Oscar II respektive Gustaf VI Adolf). Giftermål mellan kungliga personer arrangerades genom traktater, s.k. giftermåls- eller heiratskontrakt, mellan konungarna i deras dubbla egenskaper av statschefer och konungahusens överhuvuden. I dessa kontrakt skulle brudens försörjning för det fall hon blev änka regleras, och en del i en sådan uppgörelse var att ett framtida änkesäte skulle utses åt henne. (Rangström 2010 s. 16–17.)

Tullgarns slott skulle enligt 1809–10 års överenskommelse hanteras på samma sätt som Ulriksdal, men så skedde inte. I stället överlämnade riksdagen efter Sofia Albertinas död Tullgarn till kronprins Oscar (I) på samma villkor. Detta skedde med konungens samtycke. (Riksdagsskrivelse nr 29, 1817–18 års riksdag, bihang, bd 10, s. 73.) Två detaljer är intressanta: Tullgarn behandlades uttryckligen som en ”fundus instructus”. Detta är ett romerskrättsligt begrepp (ordagrant: utrustad eller försedd jordegendom) som syftade på ett slags legat som inkluderade alla tillbehör till en jordegendom som t.ex. mat, förråd, möbler m.m. Det inkluderade även sådant som inte var nödvändigt

men som hade använts av tidigare innehavare som hade bebott egendomen. (Berger 1991 s. 505 och 540, Kehoe 1994 s. 51.) Enligt beslut vid 1823 års riksdag skulle Tullgarn, i enlighet med giftermålskontraktet, vara änkesäte åt kronprinsessan, sedermera drottning Josefina. (Riksdagsskrivelse nr 157, 1823 års riksdag, bihang, saml. 10, bd 1, s. 396–397).

År 1877 ställdes Tullgarn till Oscar II:s disposition på villkor att slottet kunde underhållas med hjälp av arrendeintäkterna. Den uppdelning som skulle göras enligt 1809–10 års överenskommelse fullföljdes alltså inte. Tullgarn utsågs till änkesäte åt Victoria, och Gustaf (V) fick nyttjanderätten till slottet av sin far. År 1938 kunde det emellertid konstateras att finansieringen av underhållet inte var löst på ett hållbart sätt, och slottet inordnades i samma ordning som övriga slott, dock att dispositionsrätten enbart gäller för konungens livstid. (Prop. 1938:257, statsutskottets bet. 1938:121, rskr. 1938:244.)

Rätten till Rosersberg formulerades annorlunda i riksdagshandlingarna, och 1809–10 års överenskommelse kan knappast tolkas på annat sätt än att riksdagen från tid till annan ska ta ställning till hur Rosersberg ska disponeras. Efter drottning Hedvig Elisabeth Charlottas död upplät riksdagen dispositionsrätten till Karl XIV Johan. Sedan blev slottet änkesäte åt drottning Desideria, men därefter har slottet i samband med tronskiftet upplåtits till disposition av respektive ny konung. De har dock i sin tur upplåtit Rosersberg till först Infanteriskjutskolan, sedan Civilförsvarsstyrelsen och slutligen, fram till år 2006, till Statens Räddningsverk.

Nu gällande ordning är alltså att Drottningholms, Gripsholms, Strömsholms, Haga och Ulriksdals slott omfattas av den kungliga dispositionsrätten, och därtill kommer Tullgarn och Rosersberg som Carl XVI Gustaf har dispositionsrätten till på livstid.

År 1944 konstaterades att enligt 1809–10 års ”alltjämt i huvudsak gällande riksdagsbeslut” skulle ”endast slotten med tillhörande parker och trädgårdar vara upplåtna till Konungens disposition, medan dithörande egendomar – omedelbart eller, i vad avsåge vissa slott, efter det dåvarande särskilda nyttjanderätter upphört – skulle disponeras av rikets ständer.” (Prop. 1944:228 s. 2.) Vid denna tidpunkt gjordes den förändringen att ansvaret för underhåll av slotten flyttades till Byggnadsstyrelsen som skulle utföra underhållet i samråd med Riksmarskalksämbetet, medan Riksmarskalksämbetet genom respektive ståthållarämbete fortfarande skulle ha hand om ”den omedelbara vården och skötseln av slottsbyggnaderna med vad därtill hörer” (prop.

1945:1 bilaga Första huvudtiteln s. 2). Byggnadsstyrelsens ansvar fördes på 1990-talet över till Statens Fastighetsverk.

Förändringsförslagen framställdes ”med iakttagande av de vid 1809/10 års riksdag för första huvudtiteln uppställning fastställda grundreglerna” och på ett sätt som förutsatte ”att ingen rubbning av de personliga rättigheter och förmåner som tillkomma Hans Maj:t Konungen skall ske vid genomförandet av förslagen” (prop. 1944:228 s. 4 resp. 6). Dessa formuleringar visar att grunden för första huvudtiteln uppställning inte bara var en budgetteknisk eller finansiärslig fråga utan ett konstitutionellt förhållande.

Ett slott som inte nämndes i 1809–10 års uppgörelse var Kungl. slottet i Stockholm. Det var antagligen dels för att det var självklart att det skulle vara konungens residens, dels för att slottet inte genererade några intäkter (utöver för viss uthyrning av källarförråd) som riksdagen var intresserad av. Kostnaderna för underhållet av slottet kom inte att höra samman med anslaget under första huvudtiteln förrän vid 1844–45 års riksdag (riksdagskrivelse nr 30, 1844–45 års riksdag, bihang, saml. 10, avd. 1, bd 1, s. 50–52). Då klargjordes också att en del andra byggnader hörde till den kungl. dispositionsrätten, såsom hovstallets byggnader, f.d. Indebetouska huset som sedan ersattes av Hovförvaltningens hus (Slottsbacken 2) och Oxenstiernska annexet mellan Prästgatan och Högvaktsterrassen.

Djurgården har som nämnts stått under konungens enskilda disposition åtminstone sedan 1600-talet. Detta skulle inte ändras genom 1809–10 års överenskommelse, men Djurgårdskassan – med moderna termer ett slags juridisk person för Djurgårdens ekonomi – fick bara användas till Djurgårdens skötsel. Annan användning behöver riksdagens tillstånd, och sådana tillstånd har också meddelats från tid till annan, t.ex. har vissa reparationer av lustslotten bekostats med medel från Djurgårdskassan.

Stockholms stad antog år 1882 en plan för reglering av Ladugårdslandet och området runt nuvarande Valhallavägen, och då krävdes att staten avstod viss mark till staden. Statsutskottet tog initiativ till att ersättningen skulle utgöra en särskild fond förvaltd av Statskontoret (Djurgårdsfonden, numera förvaltd av Kammarkollegiet), vars avkastning skulle tillfalla Djurgårdskassan, och att staten skulle avstå marken på villkor att staden skulle återlämna den om staten åter behövde den. (Prop. 1884:23, statsutskottets bet. 1884:29, rskr. 1884:22.) Fler transaktioner av denna typ har förekommit, och det har hänt att konungen personligen i statsrådsprotokollet har förklarat sig avstå

från sin dispositionsrätt (se t.ex. prop. 1926:173; se till en utredning om bl.a. upplåtelseformerna prop. 1947:248).

Om konungen avstått från sin dispositionsrätt till ett markområde för något visst ändamål, återinträder konungen i dispositionsrätten om ändamålet upphör (prop. 1991/92:44 s. 23, 1992/93:37 s. 15). Det finns exempel på en sådan transaktion från riksdagsåret 2005/06. Staten ägde fastigheterna Valparaiso 1 i Värtan och Norra Djurgården 1:1 vid Albano i Stockholm, fastigheter som ingick i konungens dispositionsrätt. Staten avtalade om markbyte med Stockholms kommun avseende Valparaiso 1 och delar av Norra Djurgården 1:1 mot vissa andra områden, varav en del skulle falla inom konungens dispositionsrätt. Avtalet om markbyte förutsatte dels riksdagens godkännande, dels att konungen avstod från sin dispositionsrätt till de markområden som skulle överlätas till kommunen. I avtalet ingick också en ersättning i pengar från kommunen till staten, och detta belopp fördes till Djurgårdsfonden. Beloppet kunde bl.a. användas för sanering av miljöskador. (Prop. 2005/06:100 s. 165, bet. 2005/06:FiU21 s. 24–25, rskr. 2005/06:370.)

Under nu gällande regeringsform

Den uppmärksamme läsaren har noterat att framställningen i föregående avsnitt fortsatte som om inget väsentligt hade hänt på den konstitutionella rättens område vid 1970-talets mitt och frågar sig kanske vilken betydelse 1974 års regeringsform har haft för avtalet. Det möjligen överraskande svaret är – nästan ingen betydelse alls.

Genom den s.k. Torekovskompromissen framtogs konungen all politisk makt. Kvar blev en del konstitutionellt relevanta uppgifter av ceremoniell art, såsom att konungen förklarar riksmötet öppnat, är ordförande vid regerings-skifteskonselj samt tar emot ackreditering av främmande länders sändebud och undertecknar kreditivbrev för svenska sändebud (Prop. 1973:90 s. 171, se till den politiska bakgrunden utförligt Svanberg 2020). I dessa avseenden träder konungens funktion som statschef i förgrunden och han kan ersättas av en riksföreståndare, som i första hand identifieras genom tronföljden enligt successionsordningen. I andra, mer representationsrelaterade avseenden fungerar konungen och kungahusets övriga medlemmar som innehavare av rikets högsta värdigheter; det är då funktionen som ”head of nation”

snarare än "head of state" som kommer i förgrunden (denna distinktion är ett återkommande tema hos Hazell och Morris 2020).

Sedan väl Torekovskompromissen träffats och tagits in i förarbetena till 1974 års regeringsform förefaller grundlagsstiftarens intresse för kungahuset och hovet ha svalnat ganska snabbt. Hovet nämns endast ganska kortfattat i departementschefens, justitieministern Lennart Geijers, yttrande i propositionen: "Slutligen vill jag nämna att jag [...] anser att hovet bör stå utanför den statliga förvaltningsorganisationen. Någon ändring i nuvarande ordning åsyftas inte. Någon grundlagsbestämmelse i ämnet behövs inte." (Prop. 1973:90 s. 176.) Konungens och kungafamiliens disposition av statlig egendom nämndes inte alls, trots att det finns bestämmelser i 9 kap. regeringsformen som anger att regeringen disponerar över statens egendom men därvid är bunden av vad riksdagen har beslutat, något som i och för sig bekräftar att en omförhandling av 1809–10 års överenskommelse ytterst kräver riksdagens medverkan. Bakgrunden till detta är att överenskommelsen träffades som ett slags offentligrättsligt avtal mellan riksdagen och konungen, och överenskommelsen kan inte rubbas ensidigt (Bramstång, Hov och Slott s. 164, Bexhed 2020 s. 230).

Att den kungl. dispositionsrätten behandlas på samma sätt som hovet, nämligen att dess rättsliga ställning är oförändrad jämfört med vad som gällde under 1809 års regeringsform, framgår också på så sätt att dispositionsrätten av alla berörda aktörer har fortsatt att tillämpas på samma sätt som under 1809 års regeringsform. Det har återkommande såväl under 1809 som 1974 års regeringsform ansetts vara fråga om ett konstitutionellt förhållande som inte ska rubbas utan samtycke från överenskommelsens båda parter.

Sammanfattningsvis träffade alltså riksdagen och konungen vid 1809–10 års riksdag en överenskommelse, varigenom intäkterna från de inkomstgivande fastigheterna skulle tillfalla statskassan, inte konungen personligen eller hans hov, medan statskassan skulle anslå ett visst årligt belopp till kungahuset och hovhållningen. Konungen behöll dispositionsrätten till Djurgården, vars skötsel finansieras genom Djurgårdskassan och den senare tillkomna Djurgårdsfonden, och till slotten, som underhålls av staten.

Den nu aktuella översynen syftar till att "i samråd med hovet, överväga hur utformningen av riksdagens anslag till hovet kan bidra till att det Kungliga Husets officiella åtaganden främst utförs av ett begränsat antal av dess medlemmar samt med avseende på denna fråga utarbeta principer för anslaget

utformning" (bet. 2017/18:KU28 s. 8). I utredningsdirektiven framställs 1809–10 års överenskommelse som en utgångspunkt för anslagets utformning (dir. 2019:76 s. 9–10). Det finns alltså goda skäl att anta att 1809–10 års överenskommelse, med de successiva ändringar och anpassningar som har förekommit under dess mer än 200-åriga giltighetstid, kommer att vara betydelsefull även framöver.

Källor och litteratur

Otryckta källor

Riksarkivet, Riksdagsacta R 5035, bilaga.

Riksarkivet, Riksregistraturet, Kungl. brev till jägmästaren den 17 mars 1676.

Protokoll i hovärenden, Nr 13/2019 H.D., med bilaga; kungahusets hemsida: <https://www.kungahuset.se/kungafamiljen/aktuellahandelser/2019/2019/forandringar inomdetkunglhuset.5.18cc416116d61fe304a869f.html>

Tryckta källor (riksdagstryck, i kronologisk ordning)

Kongl. Maj:ts allmänna nådiga proposition til riksens ständers stats-utskott, angående banquen, stats-werket och riksgälds-contoirtet, 9 juni 1809 (separattryck, ingår inte som en del i protokollssamlingarna).

Kongl. Maj:ts nådiga proposition til Riksens Ständers Stats-Utskott om Stats-Werkets tilstånd, inkomster, utgifter, skulder och fordringar samt hwad til des uprätthållande erfordras, 5 juli 1809 (separattryck, ingår inte som en del i protokollssamlingarna).

Statsutskottets memorial den 25 augusti 1809, 1809–10 års riksdag, ridderskapet och adelns protokoll, bd 2, augusti 1809, s. 1401–1417.

Expeditionsutskottets memorial den 29 september 1809, 1809–10 års riksdag, ridderskapet och adelns protokoll, bd 3:1, september 1809, s. 1076–1077.

Statsutskottets yttrande den 23 oktober 1809, 1809–10 års riksdag, ridderskapet och adelns protokoll, bd 3:2, oktober 1809, s. 4644–4646.

Justerad skrivelse till Kungl. Maj:t den 18 november 1809, 1809–10 års riksdag, ridderskapet och adelns protokoll, bd 4:1, november 1809, s. 732–743.

Skrivelse till Kungl. Maj:t godkänd den 14 mars 1810, 1809–10 års riksdag, ridderskapet och adelns protokoll, bd 6, mars 1810, s. 574–575.

Statsutskottets bet. den 26 juni 1815, 1815 års riksdag, bihang, bd 4:3, s. 1294–1299, resp. s. 1310–1313.

Rskr. nr 29, 1817–18 års riksdag, bihang, bd 10, s. 73.

Rskr. nr 85, 1817–18 års riksdag, bihang, bd 10, s. 181–186.

Rskr. nr 157, 1823 års riksdag, bihang, saml. 10, bd 1, s. 396–397.
 Statsutskottets utl. nr 31, 1840–41 års riksdag, bihang, saml. 4, avd. 1, bd 1.
 Rskr. nr 162, 1840–41 års riksdag, bihang, saml. 10, avd. 1, s. 298.
 Rskr. nr 30, 1844–45 års riksdag, bihang, saml. 10, avd. 1, bd 1, s. 50–52.
 Prop. 1884:23.
 Statsutskottets utl. 1884:29.
 Rskr. 1884:22.
 Prop. 1886:32.
 Statsutskottets utl. 1886:5a.
 Rskr. 1886:38.
 Prop. 1887B:1 s. 3 samt bilaga, Första huvudtiteln.
 Statsutskottets utl. 1887B:1.
 Rskr. 1887B:24.
 Prop. 1926:173.
 Prop. 1938:257.
 Statsutskottets utl. 1938:121.
 Riksdagsskrivelse 1938:244.
 Prop. 1944:228.
 Prop. 1945:1.
 Prop. 1947:248.
 Prop. 1951:1 bilaga 3 Första huvudtiteln.
 Statsutskottets utlåtande 1951:1.
 Rskr. 1951:1.
 Prop. 1971:1.
 Prop. 1973:90.
 Prop. 1978/79:100 bilaga Första huvudtiteln.
 Bet. 1978/79:FiU21.
 Rskr. 1978/79:197.
 Prop. 1980/81:100 bilaga 4 Kungl. hov- och slottsstaterna.
 Bet. 1980/81:FiU18.
 Rskr. 1980/81:202.
 Prop. 1991/92:44.
 Prop. 1992/93:37.
 Prop. 2005/06:100.
 Bet. 2005/06:FiU21.
 Rskr. 2005/06:370.
 Bet. 2017/18:KU28.
 Rskr. 2017/18:337.
 Dir. 2019:76.

Litteratur

- Berger, Adolf: *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia: The American Philosophical Society, re-print 1991.
- Bexhed, Jan Mikael: "Den kungliga dispositionsrätten till fast egendom" i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2020, s. 227–242.
- Bramstång, Gunnar: *Konungens hov och slott. Några stats- och förvaltningsrättsliga synpunkter*. Promemoria. Citeras som "Bramstång, Hov och slott".
- Bramstång, Gunnar: "Kungl. Maj:ts Ordens rättsliga status. Ett blygsamt bidrag till diskussionen kring bl.a. myndighetsbegreppet i relation till konungen underställda organ", i Lena Marcusson (red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel*, Uppsala: Iustus, 1999.
- Clason, Sam.: *Till reduktionens förhistoria, gods- och ränteafsöndingarna och de förbudna orterna*, Upsala: Akademiska bokhandeln, 1895.
- Hazell, Robert och Morris, Bob (red.): *The Role of Monarchy in Modern Democracy. European Monarchies Compared*, Oxford: Hart publishing, 2020.
- Kehoe, Dennis P.: "Approaches to Profit and Management in Roman Agriculture: The Evidence of the Digest" i Jesper Carlsen m.fl. (red.), *Landuse in the Roman Empire*, Rom: Accademia di Danimarca, 1994.
- Lyrevik, Thomas: *Den kungliga kleptokratin. Makt, manipulation, berikning*, Göteborg, Bokförlaget Korpen, 2018.
- Pettersson, Jonatan: "Husabyarna – en kritisk forskningsöversikt" i Olausson, Michael (red.): *En bok om Husbyar*, Stockholm: Riksantikvarieämbetet, 2000.
- Rangström, Lena: *En brud för kung och fosterland. Kungliga svenska bröllop från Gustav Vasa till Carl XVI Gustaf*, Stockholm: Livrustkammaren/Atlantis, 2010.
- Rönström, Emma: "Forskardebatten kring 1809 års regeringsform – Till frågan om grundlagens härkomst" i *Statsvetenskaplig tidskrift* 1997, s. 448–467.
- Sundin, Anders: *1809. Statskuppen och regeringsformens tillkomst som tolkningsprocess*, *Studia historica Upsaliensia* 227, Uppsala: Historiska institutionen, 2006.
- Sunnqvist, Martin: "Under konungens enskilda styrelse". *Statschefen, kungahuset, hovet och ordensväsendet i konstitutionellt och rättshistoriskt perspektiv*. Publiceras under 2021.
- Svanberg, Mikael: *Partierna och demokratin under författningsdebatten 1965–1980*, Göteborg: Daidalos, 2020.
- Tollin, Clas: *Stockholm, Klara kloster och Kungsladugården*, Stockholm: Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien, 2017.