

# 1634 års regeringsform i det svenska statssystemet

AV SVEN A. NILSSON

Regeringsformen 1634 och dess upphovsman, Axel Oxenstierna, har när detta skrives blivit oväntat aktuella. Det är visserligen 350 år sen den antogs av ständerna och utfärdades som evärdlig stadga. Men uppmärksamheten beror nog mest på de nu aktuella debatter, där man i påfallande grad knyter an till Axel Oxenstierna och hans verk.<sup>1</sup>

En av dem gäller det svenska systemet med, som man nu menar, allt för självständiga ämbetsverk, ett system som skulle ha skapats av Axel Oxenstierna och reglerats i regeringsformen. En annan gäller vår allomfattande byråkrati, som man i år – 1984 – gjort försök att ge en mänskligare gestalt. Bl a vid en mäs sa i Älvsjö i våras, som hade mottot "Ett steg mot framtiden. Mäs sa i statens tjänst". Den svenska statsförvaltningen visade här upp sig och ville ge allmänheten del av "de djupa traditioner i den svenska demokratin som ligger till grund för statsförvaltningens framväxt".

Som symbol hade man valt Axel Oxenstierna, hans drag skådade ut över allt och alla. Enligt Anders Mellbourn i Dagens Nyheter hade man från början tänkt sig att vignetten även skulle ha visat nätverket till en dators kretskort, som lagts över Axel Oxenstiernas drag. I dessa två poler skulle man då ha fångat både den historiska grunden och den moderna tekniken. Men här brast tekniken – tankeväckande nog blev det bara den gamle kanslern som syntes. Några kommentatorer – inte Mellbourn – fann honom väl vald, en symbol för den mjuka byråkratin. Andra ställde sig mera tveksamma till symbolen; Axel Oxenstierna var dock en förespråkare för det kungliga enväldet.

Visst skall man vara skeptisk inför historiska symboler. Men vad Axel Oxenstierna än var, någon anhängare av kungligt envælde var han inte. Och om det var något Karl XI och hans män ogillade, var det just 1634 års regeringsform och

tanken att den skulle kunna binda även myndig konung. Redan 1680, i den första av de lagförklaringar på vilka det karolinska enväldet vilade, fick man ständerna att förklara att så inte var fallet. Till samma sak återkom man i den sk kassationsakten från 1689, där en rad "otillbörlige discusser och tal angående den konunglige myndigheten" kasserades och fördömdes, bland dem uppfattningen om regeringsformens giltighet. Det man så eftertryckligt tog avstånd från var hela det tidigare styrelsesättet, i väsentliga delar Axel Oxenstiernas verk.<sup>2</sup>

Det är om det denna uppsats handlar, om regeringsformen i förhållande till 1600-talets svenska statssystem. Till en del har jag redan varit inne på saken, i en uppsats 1937 som ledde till en skarp polemik mellan Nils Ahnlund och mig. Våra inlägg har ofta ställts mot varandra, numera främst som exempel på det konfliktperspektiv som ansetts känneteckna den weibullska skolan och den motsatta, harmoniserande syn som framträder hos flera historiker ur den Hjärneska kretsen, bland dem Nils Ahnlund. För dessa var Gustav Adolfs tid den, då tidigare motsättningar överbryggades och kungen och kanslern inledde sitt nära samarbete. Regeringsformen såg man som ett fullföljande av det tidigare organisationsarbetet och kunde inte finna att den skulle vara präglad av andra synsätt än Gustav Adolfs.<sup>3</sup>

Min egen uppfattning grundades på en analys av regeringsformens system, som jag fann lägga makten i de fem riksämbetsmännens händer med undanskjutande av både kungafamiljen, rådet och ständerna. Detta i strid mot de principer Gustav Adolf själv tillämpat men i hög grad ägnat att befrämja Axel Oxenstiernas egna maktintressen. I flera hänseenden kunde jag då bygga på Carl Arvid Hesslers uppsatser om 1611 års kungaförsäkran och om den svenska ståndsriksdagen, uppsatser som blottlade tidens motsätt-

ningar. Även på uppfattningar som framförts av Fredrik Lagerroth och Erland Hjärne.<sup>4</sup>

Det är systemanalysen jag nu skall föra vidare, också genom att följa regeringsformen i funktion. Men först bakgrunden, Gustav-Adolfstidens statssystem.

### I

Utgångspunkten för Gustav Adolfs regering var de medgivanden han måst göra i 1611 års kungaförsäkran och 1612 års adelsprivilegier. Han skulle regera med rådets råd, för lagstiftning och viktigare utrikespolitiska avgöranden krävdes hertig Johans, rådets och ständernas samtycke och för nya skatter rådets vetskap och samtycke av dem det vederbör. Adeln fick ensamrätt till högre ämbeten, garantier för sina gods och sin personliga rättssäkerhet och en vidsträckt immunitet, framför allt för gårdarna närmast sätesgårdarna.

Bakom uppgörelserna stod Axel Oxenstierna, väl förtrogen med tidens fördragsläror och med det författningsideal, som kallats libertärt. Han blev nu kansler och kungens främste rådgivare. Även med rådet inleddes ett nära samarbete, som bestod under nästan hela Gustav Adolfs regering. Också med adeln som i stort antal rekryterade krigsmakt och förvaltning.<sup>5</sup>

Denna samverkan byggde på en consensus om politikens inriktning. Utåt en expansionspolitik med hägrande vinster i öster. Inåt ett statsbygge där krigsmakt och förvaltning reorganiseras och centralmakten stärks, ett arbete i nära samverkan mellan Gustav Adolf och Axel Oxenstierna.

Ett led i denna politik var frontställningen mot de halvt självständiga arvfurstarna, innehavare av stora hertigdömen och ett ständigt hinder för enhetsarbetet. Motsättningarna fyllde hela Gustav Adolfs tidigare regering och upphörde först när hertigarna försvann från arenan, Johan 1618 och Karl Filip 1622, båda döda utan arvingar. Först då, det bör understrykas, blev det möjligt att fullt genomföra organisationsarbetet.

Det gällde först och främst krigsmakten, där det under kungens ledning skapas en ny, stående armé och en ny flotta. Tankarna bakom lade han fram i sin egenhändiga krigsfolksordning från omkring 1620, där han framstår som en systematiker väl att jämföras med Axel Oxenstierna. Denne åter är som känt mannen bakom organisationsarbetet i övrigt. Inom den centrala förvaltningen byggs tidigare organ ut och nya inrättas, bland dem hovrätterna. Till det fogas en regional förvaltning; de tidigare ståthållarna får vidgade

uppgifter och kontroll även över den kamerala förvaltningen som tidigare stått direkt under kammaren. Reformen hade länge påyrkats från rådsaristokratiskt håll, men monarkerna tvekat att lägga alla dessa befogenheter i ståthållarnas händer.<sup>6</sup>

Gustav-Adolfstidens förvaltningsreformer har rönt åtskillig uppmärksamhet i nyare forskning och karakteriserats i termer av modernisering och professionalisering. Det man har anledning särskilt framhäva är kombinationen av genomtänkt arbetsfördelning och kollegiala beslutsformer, en kombination som säkerställde både sakbehandling och överblick. Också den uppmärksamhet som ägnades utbildningen. Tidens utbildningsreformer tog bl a sikte på att införa "sammällsnyttiga" ämnen inom universitet och gymnasier, som man fann alltför inriktade på prästutbildning. Ett ytterligare steg togs under kungens senare år, då man som David Gaunt visat, öppnade hovrätten för auskultering av blivande ämbetsmän och sökte förmå även adelsmän att gå denna väg.<sup>7</sup>

I samband med förvaltningsreformerna sker en förändring även med förläningsväsendet. Till tjänsterna hörde nästan alltid penninglöner som kompletterades med hemmans- och ränteförlänningar. Dessa senare blev under Gustav Adolfs tid allt fastare knutna till tjänst för att till sist betraktas som rena lönebeställningar. Samtidigt försvann förlänningar av den äldre typen, de som hade karaktären av nådevedermåle eller allmän erkänsla för tjänst. För att tillgodose detta behov, behovet att belöna, började man i stället utdela ärftliga godsdonationer. I båda fallen rör det sig om nya former, bättre anpassade till tidens krav.<sup>8</sup>

Till detta bör fogas ännu ett, för det svenska systemet karakteristiskt drag, de långtgående föreskrifterna om redovisning och kontroll, en kontroll som inte bara gäller medelsförvaltningen utan är genomgående. Underrätternas domböcker skall sålunda granskas i den nyinrättade hovrätten, och lägre förvaltningsorgan granskas av sina närmaste överordnade. Det var på detta plan de regionala organen fick allt mer vidgade uppgifter; utvecklingen kan studeras i de under Gustav Adolfs tid tillkomna landshövdingeinstruktionerna. Kontrollen gällde även sidoställda ämbetsmän. Ett långtgående exempel möter i krigsfolksordningen, där Gustav Adolf föreskriver att ett antal militärer och ämbetsmän skall övervaka utskrivningarna och då markerar att de har att kontrollera även varandra.<sup>9</sup>

I samband härmed står den vittgående befolkningsinventering som kriget förde med sig. Uttaget av skatter och krigsfolk lades nu i allt högre grad över på individer och hushåll, vilket förutsatte aktuella person- och hushållslängder. Det blev prästerna som fick upprätta dem, och de tillhölls att för ytterligare kontroll föra de rent kyrkliga personlängder, som redan börjat framträda. I sin krigsfolksordning föreskriver Gustav Adolf längder över flyttningar och dödsfall samt "över deras ålder som tillväxa, på det att när de till sina femton år komma, att man dem då kan i längden införa och rotarne förstärka". Det är den nya militärstaten som här talar och för sina syften kräver en nära nog fullständig folkbokföring. En sådan är det nämligen fråga om; materialet finns bevarat i Gustav-Adolfstidens många skatte- och utskrivningslängder.<sup>10</sup>

Så långt var man i stora drag ense om den politik som fördes och det sätt på vilket staten skulle byggas upp. Vilket inte utesluter vare sig motsättningar eller förskjutningar inom systemet. De kommer inte omedelbart till synes; aktmaterialet är och måste vara präglad av tidens consensustänkande. Men de fanns och framträder inte minst inom de områden som reglerades 1611 och 1612 och gällde kungamaktens ställning och adelns rättigheter.

Det är väl känt att Gustav Adolfs tid kännetecknas av en kunglig maktexpansion. Den sker utan något formellt brott med utfästelserna 1611. År 1617 gjordes visserligen ett försök att åsidosätta kungaförsäkran genom de mera intetsägande kröningsleder som då förelades ständerna. Men dessa protesterade, och den slutliga kungaleden kom att direkt åberopa försäkran.<sup>11</sup>

Härmed överensstämmer de statsrättsläror som vid denna tid förkunnades i Sverige. Som Nils Runeby visat, domineras de av kontrakts- och maktdelningsidéer i en form som snarast framhävde kungamaktens begränsning. Och det blev genom Axel Oxenstiernas bearbetning av universitetskonstitutionerna den officiellt fastslagna läran. Johan Skyttes motsatta syn sköts nu undan. Men det var den och dess framhävande av kungamakten, som hade präglat Gustav Adolfs egen undervisning. Och präglar det historieverk kungen själv påbörjade under 1620-talet, där han bl a anklagade 1590-talets rådsherrar för att ha velat "avvärja allmogen från konungasläktets hörsamhet och sedan framdeles så makeligen sitt eget välde stadfästa".<sup>12</sup>

Var Gustav Adolf själv stod kan inte gärna betvivlas. Frågan är vilka vägar han valde för att hävda sin ställning. En av dem kan studeras vid 1617 års riksdagar, där han börjar tillämpa nya former för sina förhandlingar med råd och ständer, former som innebar att han bröt upp den tidigare dominerande skriftliga förhandlingsgången. I förslaget till riksdagsordning introduceras muntliga överläggningar i kungens närvaro och sådana kommer också till stånd. Vid samma tid går han, som det heter, ner i rådet och deltar nu och framgent i dess överläggningar. Vilket i båda fallen innebär att opposition försvåras och att det i fortsättningen knappast blir möjligt att etablera en enig rådsfront mot kungen, så som tidigare skett.<sup>13</sup>

Gustav Adolf går alltså själv in i beslutshierarkin och kan där driva sin mening. Vad det kunde innebära visar en episod från 1627 års riksdag, där adeln måste göra långtgående eftergifter i fråga om skatter och krigsfolk. Om det berättar Gabriel Oxenstierna för sin broder Axel, som var införstådd med kraven men nu satt som generalguvernör i Preussen. Kungen hade pressat först rådet och sen adeln att gå med på att frälsebönderna skulle utskrivas lika med andra. Adeln ville sedan få en försäkran att detta inte skulle prejudicera; bevillningen hade skett av "affection och benägenhet" emot konungen och fäderneslandet. Men kungen sade "nu vara andra tider och sig ingen affection eller benägenhet behöva, utan vad som sker, det är skyldig plikt och trohet". Häröver blev adeln "något perplex och förreste så sin kos och ingen assecuration begärde vidare". Episoden illustrerar den maktfullkomlighet med vilken kungen nu kunde agera. Även tekniken: först beslut i den inre kretsen och sedan personlig bearbetning av råd och ständer.<sup>14</sup>

Vad episoden dessutom visar är sambandet med kriget. Men dessa hade också drivit på den väldiga utbyggnad av statsapparaten som ägt rum under Gustav Adolfs tid. Och det har fått konsekvenser även för kungamakten.

Att krigsmakten stod till kungens förfogande är uppenbart. Också att prästerna var inordnade under honom. I sin krigsfolksordning inskräper han eftertryckligt deras skyldighet att lyda överheten, och de har som redan framgått spelat en mycket stor roll för att motivera och tillrättaga krigspolitiken och biträda vid uttaget av skatter och krigsfolk.

Något mera komplicerat är förhållandet med förvaltningen i övrigt. I Axel Oxenstiernas mo-

dell var det en förvaltning med genomtänkt arbetsfördelning och med adelsmän på ledande poster, en förvaltning som förutsattes arbeta självständigt. Alldeles så har den dock inte fungerat.

Under sin tidigare regering höll Gustav Adolf kvar kontakten med faderns medhjälpare, bland vilka Johan Skytte och Michel Olofsson på hans vägnar fick granska Axel Oxenstiernas förslag till kungaförsäkran. Dessa två och andra ur samma krets insattes sedan i hovrätten och möter även i andra sammanhang, där Gustav Adolf behövt en motvikt till de intressen som Axel Oxenstierna representerade. Bl a vid de mot adeln riktade aktioner som snart sattes in och leddes av kammaren, där det aldrig ägt rum en utrensning sådan som den Axel Oxenstierna företog i kansliet. Dess ledare var Johan Skytte, som 1617 intogs i rådet och vid det årets riksdagar fungerade som kungens rådgivare vid sidan av Axel Oxenstierna. Både då och senare agerar han efter linjer som inte gärna kan vara Axel Oxenstiernas.<sup>15</sup>

Till denna Gustav Adolfs benägenhet att balansera sina rådgivare skall läggas det Lagerroth framhåller, nämligen hans vana att vid sidan av ämbetsverken personligen avgöra viktigare ärenden. Så även när han under sin frånvaro överlämnade hemmarestyrningen åt rådet. Än mera belysande är, när han först överlät högsta dom åt den nyinrättade hovrätten, men redan nästa år i 1615 års processordning medgav appellation till sig själv. Som Runeby visar har han här avvikit från Axel Oxenstiernas förslag.<sup>16</sup>

Ytterligare exempel ger Gustav Adolfs dispositioner inför avresan till Tyskland 1630. Rådet skulle fungera som hemmarestyrning och fick en allmänt hållen instruktion med uppgifter av kontroll- och uppsiktskaraktär; om någon krigsfara tillstötte skulle kungen informeras och de militära befälhavarna understödjas. En av dem var kungens svåger, pfalzgreven Johan Kasimir, som i hans frånvaro skulle "dirigera" krigsväsendet och bl a ha hand om truppanskaffning och överförande av förstärkningar till Tyskland.

Något senare ville kungen ha ytterligare sådana och påbjöd en ny utskrivning och ännu en krigsskatt. Men rådet tvekade med hänsyn till det ansträngda läget och nödvändigheten att höra ständerna. Det utlöste något av en förtroendekris, som först småningom kunde biläggas genom Axel Oxenstiernas mellankomst. Kungens missnöje kom honom att vidga Johan Kasimirs uppdrag till att även gälla medelsanskaffningen och därmed också kammaren. Han hade, fick rådet

veta, fått detta uppdrag på det att "vi icke som mest härtill skett, alltid måste allenast med excuser bespisade varda".<sup>17</sup>

Dessa de senare årens uppgörelser säger åtskilligt om hur långt Gustav Adolf avlägsnat sig från 1611 års system. Men också vad hans makt över förvaltningen innebar. Det är här inte bara en fråga om personliga faktorer utan en följd av den militärstatens växt som kan iaktas under hela hans tid och i sig innefattar både en maktens koncentration och en administrativ expansion. Bådadera betingade av krigen, av nödvändigheten att kunna exploatera resurser och hålla opposition och motstånd tillbaka.

För hemlandet har dessa krig och särskilt åren från 1620-talets mitt och framåt inneburit hårda påfrestningar i form av skärpta skatter och utskrivningar med väldiga manskapsförluster som följd. Tiden var också fylld av upplopp och oro i bygderna. Betecknande nog fanns i de många instruktionerna för rådet som hemmarestyrning alltid med en punkt om hur man skulle hantera oenighet eller revolt inrikes. 1630 sades att sådan "allmogens illvilja icke synes av något annat nu kunna förorsakas än av någre pålagor, och kan ske av detta nya krigs infallande".<sup>18</sup>

Misstämningarna fanns inte bara bland allmogen. Det hör till denna militärstats karakteristika att den snart nog emanciperade sig från de kretsar som dock bar upp den. Framst genom att låta även adeln bära krigsbördorna. Till en början genom en rad rannsakingar, som sätter in förvärande snart efter 1611–12 års uppgörelser, och alla syftar till att öka kronans inkomster. Adeln måste också gå med på att betala den under flera år utgående Älvsborgs lösen långt utöver vad privilegierna medgav.

Flertalet rannsakingar gällde förlänningarna och den tjänst som presterades för dem. Endast de som gjorde sådan skulle få behålla sina förlänningar och som det visade sig inte alltid samtliga sådana. Slutresultatet blev mycket omfattande indragningar; i hemman räknat mångdubbelt större än de godsdonationer som samtidigt ägde rum. Omläggningen är med andra ord inte bara ett led i den politik som skulle göra adeln till ett tjänstestånd. Den har också ett statsfinansiellt syfte och lämnade utrymme för bl a fästningarnas och den nyorganiserade krigsmaktens underhåll. De som förlorade var stora grupper inom den dåvarande adeln.

Rannsakingarna sköttes av kammarens folk och stod under kungens direkta överinseende.

Vid ett av dessa tillfällen hade, enligt vad Axel Oxenstierna fick veta av en sekreterare, förlämningsregistren föredragits av kamreraren Peder Andersson i Johan Skyttes närvaro, varvid kungen gjort åtskilliga påpekanden. Det var också till Axel Oxenstierna som de missnöjda vände sig för att genom hans bemedling få behålla sina förläningar, även riksråd som Henrik Horn.

Under 1620-talet får vi en ny omläggning. Förlämningsindragningarna är i stort sett över. Där emot utdelas i allt större utsträckning belöningar i form av godsdonationer, både i hemlandet och provinserna. Men samtidigt börjar man i ökande grad belasta frälsejorden och från den ta ut nya skatter och krigsfolk, även från de närmast sätesgårdarna belägna rå och rörshemmanen. Det var i en sådan situation som den nyss återgivna episoden från 1627 års riksdag utspelades. Denna gång stod även Axel Oxenstierna bakom åtgärderna – och bakom den krigspolitik som krävde allt större insatser från det svenska hemlandet.

Hans broder Gabriels inställning var mera tveksam. Hans många brev till Axel Oxenstierna från denna tid är fyllda av klagomål och farhågor, över oron i landet, allmogens utarmning och det dåliga tillståndet på adelns gårdar. I ett av breven, från 1630, hette det att landet var blottat på folk efter fyra skarpa utskrivningar, "och var det ännu ett år eller tu skall continuera, så må vi väl säga, att vi hava vunnit land av androm, och därutöver ruinerat vårt eget". Som herr Gabriel tänkte utan tvivel många av hans ståndsbröder; deras tvekan inför den fortsatta krigspolitiken har här sin naturliga grund.<sup>19</sup>

## II

Budet om Gustav Adolfs död kom sent till Sverige. Först den 8 december 1632 nådde det Stockholm i ett brev från residenten i Hamburg, Johan Adler Salvius. Rådet var, liksom de föregående dagarna, samlat hos pfalzgreven i räknekammaren. Man hade med honom diskuterat frågor om amiralitetet i Göteborg och ett krig till sjöss med Spanien. Men nu tillbragte man dagen "uti gråt och klagan", skriver protokollföraren och noterar sedan ett beslut att Per Brahe skall resa ner till kanslern i Tyskland.

De följande dagarna sammanträdde rådet för sig; några gemensamma möten med pfalzgreven är inte längre noterade. Den 10 diskuterade man ett par timmar enskilt och protokollförde sedan en rad beslut om notifikationer om kungens död och trohetsförsäkringar till den omyndiga arvingen, Kristina. Man beslöt också kalla till en riksdag

den 12 februari nästa år och att inställa den redan beslutade utskrivningen. På samma sätt i fortsättningen, då man även började utforma de frågor Per Brahe skulle ta upp med Axel Oxenstierna, i stort sett samma som redan diskuterats i rådet och därtill den tyska frågan. Samt ännu en: man säger sig inte veta om kungen "lämnat efter sig något testamente eller regeringsform" och vill därför i övrigt intet företa förrän man får information av kanslern.<sup>20</sup>

Denne hade då redan sänt sekreteraren Grubbe hem till Sverige med ett förslag till "Förordning på riksens stat och regering". Han talar om den redan i ett brev till rådet den 14 november, där han säger sig önska att "en stadig regeringsform" hade kunnat göras i kungens livstid. I Preussen hade han fått i uppdrag att författa en sådan, vilket också på sistone skett. Han hade visat den för kungen i Nürnberg, som "henne in realibus och så mycket regeringen vedkom sig lät behaga, allenast att någre ceremonialier däruti funnes, som kunde sättas till eller ifrån". Han skulle med första säkra bud sända rådet ett exemplar, ur vilket man kunde taga "vad som tjänligt är och närvarande tid bekvämt, med deras råd och samtycke som vederbör". Till detta fogar han några dunkla ord om vad kungen sagt honom i Nürnberg, som han nu inte vågar anförtro pennen.

Den 5 december gav sig Grubbe iväg och hade med sig ett utförligt memorial, där Axel Oxenstierna ger i stort sett samma upplysningar om regeringsformens tillkomst med ytterligare antydningar om frågans ömtålighet. Kungen hade upprättat de fem kollegierna för att genom dem "regera riket närvarandes och frånvarandes, levande och död, så att riket under en klok konung kunde väl förestås, och en fåvitsk konung icke strax kastat omkull . . . och då varken en sig för mycket arrogera eller för många negligera, ville K M:t att in casu minnorennitatis regiae, eller in desperato morbo, de 5 capita collegiorum konungens vices hålla och förestå skulle". Det är med andra ord ett program för längre sikt än enbart den förestående omyndighetstiden. För denna borde vid riksdagen de höga ämbetsmännen förordnas att förestå regeringen; i övrigt kunde man kommunicera förslaget med de främsta ständerna "och taga där ut vad dem tackes".<sup>21</sup>

Om pfalzgreven säger kanslern att han tillsvidare bör förestå sin kommission och skrev själv till honom i detta syfte. Men i ett brev den 6 december varnade han Gabriel Oxenstierna och rådet för att låta någon "meslere sig in i någon

regering förrän riksdagen hålles". Och i ett senare brev för att låta änkedrottningen "något direkte eller indirekte av regeringen inrymmas, mest för att Hennes M:t därmed intet vet att umgås, vilket ock haver varit en orsak, att salig K M:t mig in specie därtill obligerat haver".<sup>22</sup>

Bortsett från regeringsformen själv är detta vad det någorlunda samtida materialet har att säga om dess tillkomst och intentionerna bakom den. Till det kan läggas de många senare uppgifter, som kommer fram under tvisterna mellan rådet och den från Tyskland återvända änkedrottningen. De går alla ut på hennes olämplighet som regent och vad kungen skulle ha sagt därom.

Det är också om detta som diskussionen mellan Ahnlund och mig har rört sig, närmare bestämt frågan om kungens delaktighet, om han varit införstådd med Axel Oxenstiernas förslag och om det för honom varit naturligt att utesluta kungafamiljen från delaktighet i förmyndarregeringen. Något som då nästan helt kom bort, var den grundväsentliga skillnaden mellan regeringsformens system och det Gustav Adolf själv praktiserat. För Ahnlund har denna skillnad troligen inte existerat; i varje fall uppehöll han sig främst vid förslagets tillkomsttid och vid frågan om pfalzgrevens och änkedrottningens uteslutande. Det är inte alldeles tilltalande att på nytt ta upp en diskussion som nu måste bli ensidig. Men jag kan inte helt gå förbi saken.

I ett senare inlägg redovisar Ahnlund ytterligare förarbeten till regeringsformen utöver den ofullbordade versionen från 1620-talets mitt eller senare.<sup>23</sup> Uppenbart är att Axel Oxenstierna vid olika tillfällen arbetat med att sammanfoga den förvaltningsorganisation han så länge hade modellerat. Redan det slutliga förslagets väldiga omfång utesluter att det kunnat utformas under den korta tiden efter Gustav Adolfs död, en tid fylld av så många andra avgöranden. Jag är här helt ense med Ahnlund. Men detta säger inte att Gustav Adolf accepterat förslaget; för det har vi fortfarande bara Axel Oxenstiernas uppgifter.

Vad pfalzgreven och änkedrottningen beträffar, skulle den förre som kalvinist och tysk furste vara utesluten, på samma sätt drottningen genom sin allmänna omöjlighet. Ahnlund åberopar här rådsretsens många vittnesbörd, alla från tiden efter Gustav Adolfs död, då hon genom sin fixering vid det kungliga liket onekligen gav sina kritiker argument. De första reaktionerna var dock andra; både Salvius och pfalzgreven tycks ha räknat med hennes medverkan. Också Johan-

nes Rudbeckius, som nu började framträda som de ofrälse ledare. När han 1633 sonderades i regeringsfrågan, ville han uppskjuta avgörandet tills änkedrottningen kommit tillbaka och påpekade att "tillförende haver in hoc casu regeringen varit allenast på två eller tre". Det han syftar på är tydligen den förmyndarregering som planerats för Gustav Adolf, där änkedrottningen och en arvfurste skulle delta.<sup>24</sup> Dessutom, ute i Europa var det snarast regel att kungafamiljen skulle medverka i dylika fall, alldeles oberoende av vederbörandes kapacitet eller kön. Och kvinnliga regenter var ingen undantagsföreteelse; under 1500-talet tvärtom så vanliga att John Knox fann sig föranlåten att utstöta sin "First Blast of the Trumpet against the Monstrous Regiment of Women".

Men hela denna diskussion är strängt taget onödig. Regeringsformen var tänkt att gälla generellt, inte bara för Kristinas omyndighet. Och då blir de höga ämbetsmännens inträde som regering vid konungs omyndighet eller sjukdom ytterst märkligt; även framtida kungafamiljer är undanskjutna.

Det är dock inte dessa frågor som nu står i förgrunden. Utan regeringsformens system jämfört med det som utformades under Gustav Adolfs tid. Innan jag här går närmare in, måste något sägas om det som sker efter kungens död och de positionsförskjutningar som då äger rum.<sup>25</sup>

I bakgrunden fanns hela tiden frågan om engagemanget i Tyskland. Till en början försökte man att avveckla detta och när så inte lät sig göra, att så långt möjligt begränsa de svenska insatserna. Axel Oxenstierna måste som föjd härav stanna i Tyskland, nu som svenska kronans legat. Men han stod i ständig kontakt med sin broder Gabriel och rådet och har under dessa år snarast stärkt sitt grepp över regeringen i Sverige. Det var också han som under hänvisning till kungens vilja pekade ut de adelsmän som skulle fylla de många vakanserna i rådet. När sedan även de ledigblivna riksämbetena besattes, i juni 1634, blev hans broder Gabriel riksdrots och kusinen Gabriel Bengtsson riksskattmästare. Valen, som företogs i rådet, var inte enhälliga, och utgången kom Per Banér att undra "huru det kan bliva hos ständerna uttytt, att så många ämbetsmän bliva av en familie".

Per Banér räknades liksom sina bröder till kanslerns motparti, också Johan Skytte, Karl Karlsson Gyllenhielm och ännu andra. Tidens brevmaterial ägnar åtskillig uppmärksamhet åt

dessa grupperingar och de intriger man vädrade överallt. Uppenbart är att flera rådsherrar haft förbindelser med hovet och det pfalzgrevliga huset och med den opposition som nu började framträda vid riksdagen. Framför allt gäller detta kungasläktingen Karl Karlsson. Om regeringsformen har dock inte meningarna varit särskilt stridiga; den var ju också ägnad att stärka det högaristokratiska styret. Betecknande nog kommenteras den vanligen under frontställning mot den opposition man befärade från ständerna. Och då ansåg man sig behöva den auktoritet Axel Oxenstierna gett sitt förslag genom uppgiften om kungens gillande. Hans broder Gabriel varnade också för att ändra mycket i den, "hon skulle därigenom disautoriseras". Men samtidigt, det är det intressanta, möter uttalanden som knyter an till gamla rådsrepublikanska idéer. Per Banér menade vid ett tillfälle, att samtliga ständer borde godta regeringsformen, "sedan måste fuller futurus rex gilla och emottaga henne, så fram han eljest vill få kronan på huvudet". På samma sätt försvarade Jakob De la Gardie regeringsformens evärdlighet med att den borde gälla som lag, särdeles om det kom en "illviljande" konung. Även gamla efortankar dyker upp, nu med de höga ämbetsmännen som rikets företrädare gentemot växlande kungar.

På detta plan fanns dock något av en komplikation. Regeringsformen säger mycket litet om rådet och dess ställning till de höga ämbetsmännens regering. Men här gjorde man också justeringar. När man 1633 fick ständerna att till en början godta den föreslagna förmyndarregeringen, skedde det med formuleringen att de höga ämbetsmännen skulle "förestå riksens regering och vår drottningens förmyndarskap . . . med riksens råds råd, oförkränkt riksens och ständernas rätt".<sup>26</sup>

I och med detta beslut hade det tidigare rådsprovisoriet ersatts av en legaliserad regim. Dess ställning var dock osäker, ansatt som den var från den pfalzgrevliga kretsen, fronderande rådsgrupper och en begynnande ofrälse opposition. Pfalzgreven lyckades man visserligen manövrera undan. Men i övrigt kvarstod problemen. Det framgår inte minst av de åtgärder regeringen företog i tydligt syfte att lugna stämningarna i landet. Som redan påpekats ledde nyheten om Gustav Adolfs död nära nog omedelbart till ett beslut att inställa 1633 års utskrivning. Vid årets riksdag lovade man i resolutionen på allmogens besvär att avstå från de under Gustav Adolfs sista år beviljade förhöjningarna av kvarntull och boskapspengar. Man tog också en positiv ställning till klagomålen

över arrendatorerna, som hade de stora upp-  
bördsarrendena om hand. Inför nästa års riksdag valde man betecknande nog att 1634 avstå från de för allmogen mest förhatliga pålagorna, utskrivningar och boskapspengar.<sup>27</sup>

Eftergifterna till trots ställdes regeringen inför mycket aktiva ständer både 1633 och 1634, ständer som nu började kräva att deras besvär skulle tas upp innan de tog ställning till riksdagsärendena. Framst bland dessa var frågorna om regeringens organisation och regeringsformens slutliga antagande. Innan den lades fram 1634 hade den något omredigerats, men väckte även i denna form påtaglig opposition från särskilt adel och präster. Båda reagerade mot tendensen att sätta utskotts- och ämbetsmannamöten i stället för riksdagar. Adeln hade också ämbetsyrkanden och ville genomgående slå vakt om privilegierna; det var därför man opponerade mot regeringsformens evärdlighet. Prästerna markerade sina farhågor över den aristokratiska regimen och begärde att ständerna vid kungaättens utslöcknande snarast borde sammankallas, "på det icke genom allt för långt dröjsmål monarkin förvandlades i en annan stat". Rådet, som förde förhandlingarna, fick avge lugnande försäkringar – bl a att allmänna pålagor endast skulle tas upp vid riksdag – och lyckades också i huvudsak klara situationen.

Ett av adelns yrkanden var att högre ämbetsmän skulle utses i samråd med ständerna. Bakom ligger, som Ahnlund påpekar, irritationen över rådets val av riksämbetsmän. Här hade man dock ingen framgång; Per Banér slog på rådets vägnar vakt om ämbetsställningar som ett regale. Ett annat yrkande gällde den 48 paragrafen, som fått en skärpt formulering, så att den nu stadgade straff för den som inte godtog erbjuden lön och tjänst. Den väckte stark förbittring och fick omredigeras.<sup>28</sup>

Det rör sig här om en för byråkratin väsentlig fråga. Adeln fann paragrafen "absurd" och begärde "att samma obligation måtte modereres och alldeles uteslutes, det någon sine beneficia därigenom skall mista, där han kunde disputera den tjänst honom bjudes, och icke ville låta sig nöja med den lön honom presenteres". Rådet måste också ändra lydelsen, som blev denna: "Oppå vart och ett ämbete i riket skall förordnas skäligen underhåll, efter som ämbetsens heder och tarv kräver och riksens stat bäst tåla kan; där med sig ock den som där till fordret varder, skall låta sig nöja och utan rättmätig entschyllan sig konungens och riksens tjänst icke undraga, utan heller

därtill villig finnas låta, så som lag förmå samt vars och ens ed, plikt och trohet fordrar".<sup>29</sup>

Bakom även denna, fortfarande rätt kärva formulering och hela episoden ligger uppfattningen att adeln var skyldig tjäna kronan och att man inte skulle räkna så noga på lönen, som i praktiken ofta uteblev eller reducerades. Men det förutsatte beneficier, dvs de godsdonationer som numera var en viktig del av tjänstesystemet.<sup>30</sup> De ansågs nu vara hotade; det är därför man reagerat så skarpt.

En sak till bör markeras, de antiaristokratiska stämningar som möter hos både präster och bönder. De gäller inte bara styrelseskicket; man krävde förbud mot godsförsäljningar och vände sig mot att adeln fritog sina bönder från pålagor till kronan. I en anonym skrift gick man än längre och begärde reduktion av skatte- och kronogods. Bönderna var dessutom motsträviga i bevilningsfrågor och bad att få bli befriade från nya och ovanliga pålagor, men ville gärna göra "vad de mäktade och sådana utlagor som fordom vanligen hava varit".

Detta konservativa finansprogram skall ses mot bakgrunden av den senare Gustav Adolfstidens hårda finanspolitik; det är egentligen den man vänder sig mot. Det var också den som rådet hade sökt lindra. Men den uttalade kritiken är icke desto mindre riktad mot adeln, trots att denna i väl så hög grad drabbats av kronans krav. Det vi här möter är den ofrälse agitationen i dess begynnelse; när den inom kort tog fastare form var allt detta sammanfogat, så att det nu var adeln som gjordes ansvarig för både kronans finansnöd och de hårda skatterna.<sup>31</sup>

Från denna 1634 års riksdag finns flera brev till Axel Oxenstierna och andra frånvarande. Man klagar över alla de svårigheter man mött och menar att de beror på intriger från hovet och andra. Jakob De la Gardie talar om "det partiet", som beflitat sig "hemligen att contrulera alle gode propositioner och suppenditerat dem uppå riddarhuset onde opinioner att suspensionera allt vad i en god mening är infört i regeringsforman". Han klagar också över präster och bönder, och Gabriel Oxenstierna säger sig "aldrig sett bönderna galnare än denna gång".<sup>32</sup>

Vad allt detta vittnar om är den regeringsmaktens försvagning som ägt rum efter Gustav Adolfs död. Alla de motsättningar, som tidigare hållits tillbaka, låg nu i öppen dag. Detta också därför att man nu kunde vända sig mot den till skillnad från kungen mera åtkomliga aristokratin. Men

här, i detta läge, skulle regeringsformen komma att spela en viktig roll.

### III

Det är inte alldeles lätt att fastställa regeringsformens plats rent statsrättsligt – beteckningen regeringsform är snarast ägnad att vilseleda. Bäst tror jag dess egenart skulle framträda i en systematisk jämförelse med de kungliga testamenten och andra statuter, som i dåtiden reglerade styrelsen under furstes omyndighet eller frånvaro. Men redan dess uppläggning säger åtskilligt om dess karaktär.

Den yttre inramningen är säregen med två ingresser, ett ursprungligt företal i Gustav Adolfs namn och ett senare i rådets och ständernas, vilkas medverkan på detta sätt markeras. Efter det följer några paragrafer om religionen, successionen och kungen och rådet. Därefter regeringsformens huvuddel, som reglerar den centrala och regionala förvaltningen och dess organ. Med ett undantag: kyrkan saknas. Efter det några paragrafer om ämbetena. Till sist en rad föreskrifter om styrelsen vid konungs frånvaro, sjukdom eller omyndighet.<sup>33</sup>

Det rör sig alltså om en egenartad kombination av en förmyndarstadga med tillagda bestämmelser om styrelsen vid konungs regeringsoförmåga och en förvaltningsstadga avsedd att gälla även under kunglig regering. Den griper långt in på statslivets olika områden och sätter riksdagens befogenheter delvis ur spel.

I rådets och ständernas företal, även det uppsatt av Axel Oxenstierna, säges att kungen övertänt de olyckor som drabbat riket och ansett "att ett ordentligt regemente, där konungen sin höghet, rådet sin myndighet och ständerne deres skäliga rätt och frihet tillbörligen bleve behållen och någorlunda beskreven, vore det endeste sätt och medel sådant att förekomma och avstyra", och därför låtit göra en regeringsform. Orden är berömda, de ger den ideala statsform där dessa element balanserar varandra.

I det andra, ursprungliga företalet får Gustav Adolf precisera både brister och botemedel. I förra fallet främst "att riksens regering och vad därav hänger, icke haver varit uti en viss forme författat, och på alle sedvanlige förändringar så stadgat och beställt, att det haver kunnet hänge tillsamman och förväntat sin tid, utan med konungens egna krafter stått och fallet". Det fanns här ingen bättre bot, än att man "all ting så på alle händelser författar, att regementet vid konungens liv och död, närvaru eller frånvaru, helbregda



eller sjukdom, så ock omyndige år, i det närreste (så vitt utan dess höghets och kongl. vyrdnings förkränkelse må ske), alltid svarar sig själv, och haver sin gång och tid, på alle infall åter att repa sig och sine ordentlige krafter att behålla, icke varandes varjom och enom bekvämt, så hasteligen att sönderslita och förvirra". Detta har kungen överlagt med råd och ständer och "efter tidigt betänkande, råd och samtycke låtit författa en ordning och stadga, som skall här efter evärdligen hållas och i akt tagas". I denna senare passus har i förhållande till det ursprungliga förslaget inskjutits *evärdligen*, vilket för mitt sätt att se bara är ett förtydligande av förslagets tankegång.<sup>34</sup>

Det program som dessa inledningar formulerar är något av den byråkratiska statens Höga visa. Den har lagts i Gustav Adolfs mun; han får plädera för en organisation så fast och enhetlig att, för att tala med Erland Hjärne, "det personliga konungadömet i värsta fall kunde umbäras".<sup>35</sup> Denna fråga, om regeringsformens förhållande till kungamakten bör ytterligare diskuteras, även den om förhållandet till rådet.<sup>36</sup>

I regeringsformen finns flera deklARATIONER av det slag som avslutar § 6, "dock konungens rätt och höghet oförkränkt och i ingen måtto förminsket". Men de är alla lika allmänna och har inte satt särskilt många spår i form av konkreta stadganden. Ett undantag finns dock, de inledande paragrafer som i anslutning till landslagen allmänt fixerar kungens ställning och ger honom rätt att ta sina ämbetsmän "efter Sveriges lag, riksens tarv och godtyckio sino" (§4). Men denna kungens rätt att utse ämbetsmän var i dåvarande läge liktydig med förmyndarregeringens; det var också den adeln velat begränsa genom att här dra in ständerna. Övriga fall är av det slag som följande exempel illustrerar.

I §§ 7 och 8 säges hovrätterna döma kungens dom, också att ingen får vädja från denna dom. Lika fullt fortsätter § 8: "men finner sig någon besväret, haver makt och fog klaga det konungen och ordenteligen söka revision". Detta, att vädja till kungen, faller på något sätt utom ordningen. Ändå var det denna rätt Gustav Adolf hade tillfogat i 1615 års processordning – mot Axel Oxenstiernas intentioner.

På samma sätt i § 17, som förbjuder presidenter och assessorer att "något sluta eller ställa i verket utan med samfällt råd eller deras av det consilio, som i Stockholm tillstädes äre", men sedan fortsätter: "med mindre att konungen själv särskilt sådant enom befäller och förtror, på vil-

ket fall allt är till att värdera icke så som av en president eller collega, utan gjort utur pliktig hörsamhet och special befallning". Även här ligger det kungliga ingripandet utanför systemet.

I de bestämmelser, som reglerar ämbetsmännens redovisning och formerna för ansvars utkrävande, är däremot kungen med på flera nivåer, men med formuleringar av typen "om han kommer dess vid och gitter" (§§38–41). Normalt skall i sådana fall de högre ämbetsmännen granska de lägre i en stigande skala upp till de fem höga ämbetsmännen. Vid förseelser av dem beror det på kungen "om han vill med ord eller förmaning näpsan eller låta saken komma för rätta". I senare fallet sker rannsakingen inför kungen och rådet eller i svåra mål inför en utomordentlig ständerdomstol, som under kungens omyndighet även dömer hans och rådets dom. Men denna domstol består i själva verket av hovrätterna med rådet och några högre ämbetsmän; det är de som företräder ständerna (§9). Realiter har alltså hela detta redovisnings- och ansvarighetssystem ryckts ur kungens och ständernas händer, ett förfarande som har sin bakgrund i erfarenheterna från tidigare kungliga råfster, företagna med eller utan ständernas medverkan.

Paradoxalt nog är det först i de avslutande paragraferna om styrelsen vid kungens frånvaro; sjukdom eller omyndighet (52–64), som vi, fast indirekt, får upplysning om det som ansågs höra kungen till. De fem höga ämbetsmännen skall i dylika fall "stå collegiivis i konungens stad", men med vissa begränsningar i sina rättigheter. Störst befogenheter har en förmyndarregering, som även får avgöra utrikes- och lagfrågor, dock inte mot arvföreningen. Allmogens klagomål kan tas upp, om de inte går till kollegierna, likaså appellationer från hovrätten. Helt undantagna är höghetsärenden, utdelande av adelsskap, privilegier samt godsavsöndringar.

Ett fall av liknande art är det som regleras i § 65, när konung dör utan arvingar och utan att efterträdare utsetts. "Då skole förbete de fem höge ämbeten med riksens råds råd, och efter form tillförene beskrivet så länge stå riket före till dess samtliga riksens råd och ständer sig om en viss konung förenat hava". Här är det alltså de som vid interregnum representerar riket, så som fallet var med det senmedeltida rådet.

Om rådet har regeringsformen mycket litet att säga. § 5 handlar om hur kungen skall utse sitt råd och kortsriver sedan dess befogenheter i anslutning till gamla edsformulär. Om dess ställning till de höga ämbetsmännens regering säges

lika litet. Det har inte heller – som Göran Ry-  
stad understryker – tillerkänts några befogenheter  
vid ämbetsutövning.<sup>37</sup>

Däremot möter dess medlemmar i § 6, där det  
säges att de fordom brukats i rikets ärenden men  
ofta varit frånvarande eller överhopade av göromål.  
Man hade därför inrättat de höga ämbetena  
och kungen nu funnit det nyttigt att "alle ären-  
den, som regeringen angå eller därav hänge, skole  
efter vart och etts egenskap och natur lända  
och drivas ordinarie genom desse efterskrevne  
fem collegia". Vi får här ännu en motivering till  
kollegiernas inrättande och en parallell till vad  
som i företalet sagts om den personliga kunga-  
makten; det är bristerna i den tidigare personliga  
ämbetsutövningen som gjort det nödvändigt att  
etablera ett fastare system.

I rådets fall innebär detta dock bara att de  
enskilda rådsherrarna nu föres över som assessorer  
i kollegierna. Det är rådet som organ, inte  
dess medlemmar som skjutes undan i Axel Oxen-  
stiernas konstruktion.

Detta vad kungamakten och rådet beträffar, som  
onekligen båda förts undan i regeringsformens  
förvaltningssystem. Denna organisation, ledd av  
de höga ämbetsmännen, skulle i fortsättningen  
handlägga alla rikets ärenden. Med det redan  
anmärkta undantaget att kyrkan och dess organ  
saknas. För Axel Oxenstierna har detta utan tve-  
vel varit en brist; han hade själv stått bakom de  
tidigare försöken att etablera en kyrklig översty-  
relse, sammansatt av både präster och lekmän,  
försök som dock strandat på prästernas mot-  
stånd.

Däremot var nu även krigsmakten infogad i  
systemet. De sent inrättade krigsrätten och ami-  
ralitetet ombildas i regeringsformen till förvaltan-  
de verk av kollegiekaraktär med både riksråd och  
officerare bland assessorerna. De skulle ha upp-  
sikt över armén, flottan och fästningarna i hem-  
landet och provinserna med göromålen detaljerat  
beskrivna; endast befäl och krigföring saknas.  
Det markeras att man skall ha "rättelse" över  
underhållet men inte göra någon disposition på  
räntorna, vilket hörde kammaren till. Det var  
dessa ärenden som Gustav Adolf lagt under  
pfalzgreven. Deras införande under de höga äm-  
betsmännen illustrerar rätt väl vad det nya syste-  
met innebar. Det kan tilläggas att i Danmark var  
kontrollen över hären en viktig fråga i maktkam-  
pen mellan kung och råd.<sup>38</sup>

Gränsdragningen mellan de militära kolle-  
gierna och kammaren ingår i regeringsformens

genomgående strävan till systematisk uppdelning  
av göromålen. Det understrykes samtidigt att  
ämbetsverken skall "till konungens och riksens  
tjänst räcka varandra handen" (§ 17). Samma sak  
gäller den regionala förvaltningen med landshöv-  
dingar, lagmän, kommandanter och lands-  
överstar; de skall alla undvika att många sig in i  
varandras uppgifter men ändå samverka, över-  
star, landshövdingar och lagmän t ex vid utskriv-  
ningarna (§ 32). På denna senare nivå tillkommer  
ännu en funktion, som här främst åvilar lands-  
hövdingarna. De skall övervaka sina län, tillse att  
lag och rätt skipas av lagmän, häradsöverstar,  
borgmästare och råd, att utskrivningarna går rik-  
tigt till och det utskrivna folket hålles till kronans  
tjänst, att den kamerala förvaltningen fungerar  
o s v. Denna landshövdingarnas övervakande  
funktion hade också en politisk sida, jag åter-  
kommer till den.

Till detta kommer den ytterligare kontroll,  
som sammanhänger med det interna redovis-  
ningssystemet. Alla verk och ämbetsmän skall  
enligt §§ 36–42 årligen redovisa inför närmaste  
högre myndighet, en redovisning som inte enbart  
hade formen av insända rapporter och andra re-  
dovisningar utan skulle fullgöras personligen, de  
lokala organen inför kollegierna och dessa inför  
kungen eller de höga ämbetsmännen.

Detta noga utformade kontrollsystem var äg-  
nat att göra förvaltningen effektivare. Samma  
syfte hade de många bestämmelser som inskräppte  
ämbetsplikten och skyldigheten att tjänstgöra på  
föreskriven plats och där man konsekvent skilde  
på ämbetet och personen; vid frånvaro skulle  
tjänsten uppehållas av ersättare. (§§ 15, 16, 22,  
30, 35).<sup>39</sup> Det är också uppenbart att dessa regler  
skulle säkra de höga ämbetsmännens grepp över  
förvaltningen.

Axel Oxenstierna har emellertid velat utnyttja  
de årliga mötena av redovisande ämbetsmän  
även för andra syften. Det framgår av de paragra-  
fer som följer omedelbart efter dem som reglerar  
redovisningen.

Den 43 paragrafen stadgar: "Vid detta riksens äm-  
betsmäns årlige möte och sammankomst skall intagas  
god underrättelse om allt riksens, så ock dess inbygga-  
res och undersåtars tillstånd och villkor; och kan tillika  
med dem samtliga berådslås och föravskedas de ären-  
den, som eljest icke behöva en allmänlig riksdag.

Till det fogar § 44, att man kan behöva ständernas  
betänkande eller ha något märkligt att kommunicera  
dem, som dock icke kan ske för tids- eller andra skäl.  
"då skole till desse för:e riksens ämbetsmän förskrivs  
av ridderskapet tvenne av var lagsagu, och så bisperne

och superintendenterna av Sverige och Finland samt en fullmäktig av Stockholm, Uppsala, Göteborg, Norrköping, Åbo och Viborg”.

§ 45 fortsätter: ”Men var saken kräver en allmän sammankomst såsom på en konungs kröning eller av andre märkelige orsaker; där skole vare tillstådes . . . och desses sammankomst, möter och beslut skole aktas och hållas för rätta allmänna riksdagar, emot vilken ingen haver att säga, som konungen och riket med hörsamhet och lydno är underkastat”.

De redovisande ämbetsmännen skall således vid sina möten även kunna fullgöra en del av riksdagens uppgifter och, förstärkta med representanter för de högre stånden, kunna träda i stället för denna. Den egentliga riksdagen framstår här som en undantagsföreteelse, avsedd för konungs kröning och andra extraordinära tillfällen. Tolkningen finns tidigare klart uttalad av Hessler och är för mitt sätt att se den enda möjliga.<sup>40</sup>

Om jag nu sammanfogar, är det till att börja med uppenbart – och det är ingen nyhet – att regeringsformen knyter an till hela det föregående förvaltningsarbetet. Axel Oxenstierna hade där arbetat samman med Gustav Adolf; målet för dem båda var att skapa en statsmakt stark nog att bära upp den militärstat som nu tog form. Men Gustav Adolfstidens statsbygge går parallellt med en kunglig maktexpansion, som var betingad av kungens grepp om krigsmakten, förvaltningen och prästerna och av hans påtagliga förmåga att driva sin vilja. Han har på intet sätt låtit sig hindra av de förvaltningsformer han själv varit med om att skapa utan ändrat och brutit genom när han så fann nödvändigt.

I regeringsformens system finns ingen plats för detta personliga regemente. Axel Oxenstierna hade nu fått möjlighet att foga samman den förvaltningsbyggnad han länge arbetat med. Han gör det så att han låter förvaltningen helt ta över, en fast och orubblig förvaltning med ledningen hos en högaristokratisk elit. Samtidigt fogas landshövdingarna in som led i den statliga kontrollapparaten. Att det är en toppenstyrd organisation som modelleras, framgår bla av reglerna för ansvar och redovisning, utformade så att de höga ämbetsmännen får kontroll över hela förvaltningen. Och denna skall nu också ta över åtskilliga av de uppgifter som tidigare vilat på representationen.

Regeringsformen skapar således ett alternativ till den kungastyrda staten, en statsmakt ledd av de höga ämbetsmännen, stark nog att kunna styra ett land mitt uppe i ett stort krig och stark nog att kunna övervinna även en förmyndartids svå-

righeter.

Men Axel Oxenstierna har velat gå längre än så. Regeringsformen skulle gälla för all framtid och gälla även under myndig konung. Den har, därom råder intet tvivel, tänkts som en barriär mot framtida olämpliga monarker. Det är gamla rådsrepublikanska tänkesätt som här kommer fram. Hur detta skall kunna förenas med synen på Gustav Adolf och Axel Oxenstierna i enig samverkan – det är inte min sak att reda ut.

#### IV

En av den nya regeringens första uppgifter blev att sätta regeringsformen i verket och etablera förvaltningsorganen med stater och personal, i förekommande fall med nya instruktioner. I detta sammanhang tillkommer även en instruktion för landshövdingarna, utfärdad den 8 januari 1635. Formellt avser den en enskild landshövding men kom att tillämpas för samtliga och brukar räknas som vår första allmänna landshövdinginstruktion. Som Sörndal påpekar, återgår den på förarbeten från 1620-talet, då man planerade en uppboordsordning och en ståthållarinstruktion. Förslagen var uppsatta av Axel Oxenstierna och hade överarbetats av Gustav Adolf. De lades fram vid ett möte med ståthållare och andra förtroendemän 1623, men framkallade då åtskillig kritik från den äldre generationen ståthållare, som värjde sig mot sina nya uppgifter, främst de av kameral natur. Uppboordsordningen blev icke desto mindre utfärdad, medan landshövdinginstruktionen fick ligga.<sup>41</sup>

Betecknande nog aktualiserades den omedelbart efter Gustav Adolfs död, när rådet diskuterade de frågor som Per Brahe skulle ta upp med kanslern i Tyskland. En av dem gällde ”vad förordningar man ärnar göra i landet med ståthållarne”. Att svaret blev positivt framgår av ärendets fortsatta gång. Den 20 mars 1633 var det före i rådet, då man tyckte det var klokast att ännu ej göra någon ändring med ståthållarna. De var då närvarande vid riksdagen och uppkallades samma dag till rådet, där de fick veta att tiden var för kort att nu göra någon förändring men att man avsåg göra ”instruktioner för alla ståthållare”. Samtidigt bad man dem laga så ”att allmogen icke må hava orsak att löpa hit upp och klaga”. Först på hösten 1634 är instruktionen på nytt aktuell i rådet, den 16 december som uppläst koncept.<sup>42</sup>

Notiserna ger en antydning om den vikt som den nya regimen fäst vid sina relationer till ståthållar-

na, eller landshövdingarna som de nu började kallas. Deras betydelse framgår också klart av den nya instruktionen, som uppenbart tar sikte på situationen efter Gustav Adolfs död.<sup>43</sup>

Det inskärpes redan från början att landshövdingen skall hålla undersåtarna i hörsamhet mot drottningen och Sveriges krona och under hennes omyndighet vid alla förefallande lägenheter "remonstrera undersåtarna vad stor börda de höga herrar (förmyndarna) hänger på halsen, vad nit och iver de draga och använda till alles och vars och ens välfärd och således inplanta i deras hjärtar en god mening om närvarande riksens stat och regering" (§ 2, 3). Än mera påfallande är § 5, enligt vilken landshövdingen skall hålla land, städer, hus och gårdar "H M:t och kronan till trogen hand". Om det skulle hända drottningen något, skall de hållas till kronan enligt tidigare beslut "och på det fallet stånde landshövdingen så därutinnan som allt annat vad hans kall vidkommer, de fem höga ämbeters samtlige bud och förbud, hörsamhet och lydno, intill dess samtlige riksens råd och ständer sig om en viss succession förenat hava". Den medeltida slottsloven har här transformerats till en lokalförvaltningens skyldighet att vid interregnum lyda riksämbetena som då representerar riket.

I det följande systematiseras landshövdingens åligganden så som § 7 anger: han skall som "konungens vicarius, eller högbe:te fem collegiers executor näst religionen och gudstjänsten förnämligen hava ögat på fem huvudstycken, nämligen justicien, krigsväsendet, sjöstaten, landsregeringen och ränterne". Räntorna skall han handlägga tillsammans med den närmast ansvarige, landsbokhållaren, som direkt svarade inför kammarkollegiet och hade en egen instruktion att följa (§§ 25, 26).

För övriga områden ges ingående anvisningar, där landshövdingen genomgående förbjödes att befatta sig med det som faller under andra ämbeten. Däremot skall han kontrollera allt och alla. Han har således inget befäl över krigsfolket och fästningarna, men skall övervaka utskrivningarna och arbetet på fästningarna. Han skall inte fälla dom men övervaka att rättvisa skipas. Likaså se till att lagmän och häradsövdingar, som icke förestår sina ämbeten, i sitt ställe sätter lämpliga underlagmän och lagläsare. Även att lämpliga personer utses till borgmästare, syndicus och stadsskrivare. Han skall också i en rad specificerade hänseenden övervaka städernas förvaltning.

Kontrollaspekten är likaledes aktuell i de detaljerade föreskrifterna om vilka handlingar som

skall upprättas och var och hur de skall arkiveras. Länsstyrelsen är här organet mellan det lokala och centrala planet; den skall granska insända handlingar, behålla ett exemplar och översända ett till det aktuella kollegiet. Även landshövdingarna själva står under kontroll; de skall som redan framgått redovisa årligen för regeringen eller kollegierna och dessutom slutredovisa sin förvaltning vart tredje år; ämbetsperioden var nämligen till en början tre år. (§§ 44, 45)

Instruktionen ger även föreskrifter om opinionsövervakningen (§§ 27–31). Landshövdingen skall vara tillgänglig för befolkningen, ta emot och handlägga suppliker o s v. Så också vid resor i länet.

Landshövdingeinstruktionen har således sin bakgrund i läget vid förmyndartidens början och syftar till att stärka den nya regimen genom att till den fast knyta den regionala förvaltningen och dess organ. Man har då systematiserat och fört vidare principer som redan tidigare kommit till uttryck; landshövdingarna skall nu inte längre utöva militära eller judiciella funktioner utan i stället övervaka och kontrollera all den förvaltning som hörde under de fem kollegierna. Denna uppgift blir den centrala och inskärpes i paragraf efter paragraf, allt i syfte att på det lokala planet tillvarata regeringens och centralmaktens intressen.

## V

Bland Axel Oxenstiernas många förslag till instruktioner finns en odaterad "Ordning vid regeringens deliberationer att hålla". En sådan var också påkallad; trots allt tal om att de höga ämbetena varit av ålder var en deras regering en nyhet. Bestämmelserna visar – liksom regeringsformen – den centrala position som kanslern och kanslikollegiet skulle komma att intä. Han skulle själv eller med sitt kollegium överväga vad som borde tas upp till överläggning, och på samma sätt skulle de andra kollegierna i kansliet anmäla vilka frågor de ville få behandlade. Likaså anges dagar och klockslag för regeringens och rådets sammanträden, som tillsammans med kollegiesammanträdena skulle ta alla veckans dagar i anspråk. Ej nog härmed har Axel Oxenstierna ägnat flera punkter åt olika förbud med straffpåföljder. Däribland punkt 8: "Ingen blanda otidig skämt eller andre discusser in, intet hörande till den materie, vid straff av . . .".<sup>44</sup>

Det skulle med andra ord inte bli någon sinekur att sitta i denna regering. Riktigt så har det

dock inte gått till; hemmaregeringen hade inte Axel Oxenstiernas arbetsvanor. Även i övrigt blev rutinerna andra än han avsett, i det regering-  
en gick samman med rådet på ett sätt som gjorde gränserna oklara. Under hösten 1634 etablerade man de nya ämbetsverken och sände nästa år Salvius till Tyskland för att få kanslerns synpunkter på organisationen. I sitt svar inskräppte han vikten av en klar gränsdragning mellan regering, råd och kollegier, fasta regler för ärendenas avgörande och fasta arbetstider. På våren 1636 lät regeringen anordna den revision över kollegierna som regeringsformen föreskrev. Bristerna befanns många, främst i de senast inrättade krigs- och amiralitetskollegierna. Genomgående klagades också över att riksråden inte gjorde regelbunden tjänst i kollegierna.<sup>45</sup>

Kort därefter kom Axel Oxenstierna tillbaka och intog sin plats i regeringen. Tidigare meningssmottagningar kunde nu utjämnas och styrelsen fick en fastare ledning med den egentliga regeringen i centrum. Betecknande nog vände sig kanslern nära nog omedelbart mot oppositionens främste talesman, Johannes Rudbeckius. Han tvangs till avbön för några oförsiktiga åtgärder och förbigicks när ny ärkebiskop skulle utses. Kanslern lyckades dessutom återställa det tidigare samarbetet mellan statsledning och biskopar. Han visade sig också kunna hantera samtliga mötesformer, även riksdagen som han i regeringsformen satt på undantag. Till regeringens allt säkrare ställning bidrog framgångarna i tyska och danska krigen.<sup>46</sup>

Utfallet av revisionen med ämbetsverken har anförts som belegg på förvaltningssystemets svaghet; Odhner använder till och med rubriken "Oordningen i förvaltningen fortfar". Det anmärkningsvärda är snarare att den företogs. Liksom Axel Oxenstiernas många föreskrifter visar den att man nu kan ställa krav på systematik och fasta arbetstider, även på de högsta ämbetsmännen. Motsvarande utveckling inom de tyska staterna har karakteriserats som en förvaltningens disciplinering och professionalisering, och det är det saken gäller även i Sverige. Betecknande nog fullföljde man nu också de planer på ämbetsmännens inskolning som auskultantsystemet innebär. Det har inte alltid gjort ämbetsmännen till anhängare av det högadliga systemet. Men väl till statsmaktens befrämjare.<sup>47</sup>

Med detta är jag inne på frågan om regeringsformen som styrmedel. Det kan inte råda någon tvekan om att den betydligt åtskilligt för att stabili-

sera den nya regimen, som nu stod i spetsen för en fast organiserad förvaltning. Det fanns visserligen inom dess led lågadliga ämbetsmän som inte utan vidare kunde identifiera sig med den högadliga regimen. Men deras opposition kunde ännu inte komma till uttryck. Detta till skillnad från den som växte fram under den s k ståndsstriden och manifesterades vid riksdagarna och i de många pamfletterna. De ofrälse kraven, i den mån de preciserades, var att köpegodsen skulle gå tillbaka och frälset betala nya skatter lika med andra. Men de tillbakavisades alltid. Det man främst diskuterade var emellertid utskrivningar och bevillningar, och här har regeringen gått fram med påtaglig försiktighet. Uttaget av skatter och krigsfolk var lindrigare än under Gustav Adolfs senare år, och i kritiska lägen har man regeringsformen till trots funnit det angeläget att söka kontakt med ständerna. Det är intressant att se vilka medel man då tar i bruk.<sup>48</sup>

Efter 1633 års riksdag uppmanades landshövdingarna att söka begränsa besvärerna och helst själva avgöra ärendena. Inför 1635 års riksdag beslöt man dessutom skriva till biskopar och landshövdingar "att de förmedelst prästerskapets cooperation så laga, att till riksdagen ej må komma någre opproriske bönder av promiscua plebe, utan beskedlige, redlige män, som äre av någon discretion och vele sitt fädernesland väl". I breven uppmanades landshövdingarna att genom arrendatorer, lagläsare och länsmän söka få lämpliga riksdagsmän utsedda, icke sådana "framtalige och ovederhäftige" män som tidigare. Vid riksdagen finner vi sedan landshövdingarna som övertalare av bönderna, som de också lyckades förmå till fortsatta krigsbevillningar.<sup>49</sup>

Vi får här hela kontrollapparaten mobiliserad, utom prästerna nu även landshövdingar och olika lokala tjänstemän. De skall kontrollera vad som sker vid häradstingen, både valen och besvärerna. Sedan Gustav Adolfs tid hade prästerna dessutom uppgiften att göra upp de hushålls- och personlängder som låg till grund för utskrivningar och nya skatter. De gjorde flera försök att bli befriade, men fick ständigt veta att deras medverkan var nödvändig: "De döpa barn och jorda, de veta bäst mantalet", hette det 1634. Det vi här möter är en statsmakt som bevakar och registrerar sitt folk, från vaggan till gravan.<sup>50</sup>

Det fanns dock svaga länkar i kontrollsystemet. 1638 fann man det nödvändigt att inkalla riksdag. Läget i Tyskland var besvärligt; man behövde utskrivning och bevillningar och hade dessutom

sett sig tvungen att trots regeringsformens förbud göra nya gods försäljningar. Förhandlingarna leddes av Axel Oxenstierna, som själv gick i diskussion med stånden, också med bönderna som bearbetats av landshövdingar och biskopar. Man lyckades utverka både utskrivning och beviljningar, däribland en ny sådan. Besvären behandlades välvilligt men utan ändringar i sak. Även i övrigt försummade man – till skillnad från 1635 – att ge riksdagsbönderna någon eftergift med sig hem.<sup>51</sup>

Följden blev irritation, också över rannsakingar som kammarkollegiet satt igång. Till det kom missnöjet med gränstullarna och tullen vid införseln till ständerna, och som resultat av allt detta en allmän oro, på sina håll upplopp. Regeringen var till en början oförstående; en deputation bönder fick av Axel Oxenstierna höra vad de lovat vid riksdagen och att rannsakingen berodde på de många falska skattelängderna; det fanns präster som skrivit bort hela byar. Småningom insåg man lägets allvar och beslöt göra en rundresa i Sverige 1639. En rad möten ägde rum med landshövdingar, biskopar, superintendenter, lagläsare och ombud för domkapitel och städer. Bönderna fick tillfälle att inge besvär och mötte dessutom upp vid tingsrannsakingarna.<sup>52</sup>

Mötena ledde till resultat; Axel Oxenstierna och hans kollegor lyckades tala allmogen till rätta och lugnet återställdes. Uppbördsmännen blev syndabockar, men påfallande nog också församlingspräster som anklagades för att ha upphetsat allmogen. De man litade till var i stället landshövdingar och lagläsare som manades att övervaka tillståndet i landet, avhjälpa klagomål och sörja för god rättskipning. Vid ett möte i Jönköping fick de ingående anvisningar härom och lagläsarna även kritik för olika försummelse. Bland dem "att de låta sig bruka uti någre ärenden, som löpa emot kronan och deras eget kall och ämbete, i det de allmogens oskälige postulater och anfordran fatta på papperet och bekräfta med härads-signet, i den staden de borde remonstrera dem vad orätt är, och vad kronan lida och tåla kan".<sup>53</sup>

Materialet från denna rundresa låter oss se systemet i funktion på det lokala planet. Det säger också något om dess konsekvenser för den lokala självstyrelsen. Odhner talar i detta sammanhang om centralisationens negativa följder för "folkets kommunala och politiska frihet" och menar att "det gamla kommunallivet på landet alltmer aftynat under denna inverkan".<sup>54</sup> Det säger sig själv att en så genomgripande förändring inte gärna kan ha fullbordats under den korta förmynd-

artiden. Men den bör ändå diskuteras med denna tids förhållanden som utgångspunkt.

Själv demonstrerar Odhner sina påpekanden egentligen bara med städerna, där centralmaktens ingripanden är väl kända. Detta till skillnad från den lokala självstyrelsen i övrigt, om vilken det bara kan konstateras att den självstyrande tingsförvaltningen är stadd på avskrivning och att hela detta område hör till landshövdingarnas bevakningsfält.<sup>55</sup> Som det framgick, hade de bl a till uppgift att kontrollera riksdagsvalen och besvärens uppsättande. Här skulle även präster och olika lokala tjänstemän medverka. Påverkningsskanalerna är så många att det blir något av ett problem, att bönderna kunde framföra så vittgående yrkanden som de faktiskt gjorde.

Jag erinrar då om att förmyndarregeringen likom varje annan regering erkänt undersåtarnas rätt att besvara sig. Besvärsträtten har varit något av en säkerhetsventil, nödvändig i lägen där man riskerade att missnöjet tog sig farliga uttryck.<sup>56</sup> Denna besvärens funktion kommer tydligt fram vid 1639 års möten, och det är så de har hanterats av regeringen. Men det framgår då också att kontrollsystemet inte har fungerat i alla sina led, vilket i förbigående sagt bör ha varit en faktor av betydelse för att bevara den självstyrelse som fanns kvar. Framför allt ser vi nu följden av att Axel Oxenstierna inte lyckats få grepp om församlingspräster. Det var också med stark irritation som han vände sig mot dem och även varnade lagläsarna för att bistå bönderna med deras besvär.

Denna samverkan mellan präster och bönder och ofrälse stånd överhuvud – även mellan ofrälse och lägre byråkrati – kvarstod som ett problem under hela förmyndartiden. Inte så att regeringen alltid mötte en opposition av detta slag. Men man riskerade den så snart gemensamma intressen band dessa kretsar samman mot adeln. I detta läge har regeringens beviljningspolitik måst bli återhållsam, och den oxenstiernska förvaltningsstaten har inte heller fullt kunnat etableras. Men omvänt har denna förvaltning varit regimens främsta stöd i de svårigheter den hade att bemästra.

## VI

Som känt är har varken Kristina eller Karl X Gustav känt sig bundna av regeringsformen. Karl Gustav har dessutom handlat direkt mot den, när han i sitt testamente förordnade en förmyndarregering, som även innefattade änkedrottningen och hans broder, pfalzgreven Adolf Johan. Någon

de höga tjänstemännens regering har ingen av dem velat inrätta; under Karl Gustavs frånvaro i krig var det liksom under Gustav Adolfs rådet som fungerade som hemmaregering. Båda har de dessutom sökt etablera direkt kontroll över förvaltningen, men oftast fått nöja sig med att gå vid sidan av de vanliga organen.

Perioderna av myndig konungs regering var dock korta; redan 1660 var en ny förmyndarregering installerad, och ur den hade betecknande nog Adolf Johan uteslutits. Förmyndarna skulle även nu följa regeringsformen, som omformats så att den gav större inflytande åt rådet och ständerna. Karl XI:s myndigblivelse 1672 inledde en ny förändring, där till att börja med kungamakten gradvis expanderar, men där under 1680-talet ett helt nytt system, enväldets, etableras. Man hade nu fått den illvillige konung Jakob De la Gardie varnat för – med Axel Oxenstiernas ord en fåvitsk konung. Och mot honom hjälpte ingen regeringsform. Den blev tvärtom omedelbart ogiltig-förklarad.

Åtgärden var följdriktig. Regeringsformen hade skapat ett alternativ till den kungastyrda staten och spelat en stor roll som styrmedel under förmyndarperioderna. Tidigare monarker hade brutit ut grupper av ärenden och lagt dem under sina förtroendemän och även i övrigt naggat organisationen i kanten. Men i sina väsentliga delar hade detta oligarkiska system levat kvar både som förvaltningssystem och i rätt hög grad även som regeringssystem. Den stora förändringen kom först med den administrativa storslakt, som genomfördes av Karl XI och hans män och innebar inrättandet av en rad nya organ och kommissioner och ett genomgående beroende av kungen. Att även den enväldige monarken tillämpat fasta rutiner i sin ärendeberedning har Anna-Brita Lövgren visat. Men också att det berott på honom vilka organ han ville utnyttja.<sup>57</sup>

Till förändringarna hör det nya tjänsteförhållande som nu uppstår. I det tidigare systemet hade både officerare och ämbetsmän blivit allt mer beroende av beneficierna; de gods som under ärftlig rätt utdelades som belöning och var desto viktigare som de egentliga lönerna utgick ytterligt ojämnt och ibland kunde alldeles utebli. Men godsbeståndet var begränsat och hade nästan helt förbrukats vid tidigare demobiliseringar. Efter 1670-talets krig fanns inte mycket kvar att tillfredsställa den nya generationen donationskrävare med. Men här skapade reduktion och räfst nya resurser, som gjorde det möjligt att tillgodose fordringar och anspråk och betala lö-

ner samt inrätta det indelningsverk, inom vars ramar både officerare och delar av byråkratin kunde placeras. Det är denna tryggade lönesituation som förklarar deras uppslutning kring enväldet och de nya organisationsformerna.<sup>58</sup>

Vad som däremot bestod och under enväldet vidare utvecklades var det kontrollsystem, som kommit att bli ett alltmer karakteristiskt drag i den svenska 1600-talsstaten.<sup>59</sup> Det hade etablerats under Gustav Adolf för att tillgodose militärstatens krav på ett effektivt uttag av skatter och krigsfolk och för att hålla befolkningen lugn. Axel Oxenstierna hade vidarefört det genom de många kontrolluppgifter han lagt på den regionala förvaltningen. Det som nu kom till var alla de rannsakingar som företogs i samband med reduktionens och indelningsverkets genomförande och syftade till att fastställa hemmanens verkliga bärkraft. Dessutom kyrkobokföringens slutliga infogande under staten genom 1686 års kyrkolag, där det nu också stadgades om skyldighet att registrera flyttningar. Det skulle i fortsättningen inte bli särskilt stora möjligheter att undgå statens och kyrkans förenade övervakning.

#### Noter

1. Se bl a A Mellbourn, Axel Oxenstierna symbol för mänskligare byråkrati, DN 26.1 1984, B Hedvall, Gå hem och läs historia, Expressen 26.4 1984.
2. A A Stiernman, Alla riksdagars och mötens beslut, 3, 1733, s 2056 ff.
3. N Ahnlund, Ständriksdagens utdaning 1592–1672, Sveriges riksdag I:3, 1933, s 188 ff, En misslyckad omvärdering, Sv D 12.5 1937, Axel Oxenstierna intill Gustav Adolfs död, 1940, s 730, Tradition och historia, 1956, s 72 ff. S A Nilsson, 1934 års regeringsform, Scandia 1937, s 1 ff, Axel Oxenstierna och regeringsformen 1634, Scandia 1937, s 228 ff. Jfr U Sjärdell, Det historiografiska 1930-talslandskapet, Lychnos 1982, s 145 ff.
4. C A Hessler, Gustav II Adolfs konungaförsäkran, Scandia 1932, s 167 ff, Den svenska ständriksdagen, Scandia 1935, s 19 ff, F Lagerroth, Frihetstidens författning, 1915, s 121 ff, E Hjärne, Från Vasatiden till Frihetstiden, 1929, s 42 ff.

5. Hessler, *Scandia* 1932, s 167 ff, G Barudio, *Absolutismus – Zerstörung der 'libertären Verfassung.'* Studien zur karolinischen Eingewalt in Schweden, 1976, N Runeby, "Godh politie och regemente", i *Gustav II Adolf – 350 år efter Lützen*, utg av Livrustkammaren, 1982, s 83 ff.
6. S A Nilsson, *Militärstaten i funktion*, i *Gustav II Adolf – 350 år efter Lützen*, s 31 ff, *Krona och frälse i Sverige 1523–1594*, 1947, s 118 ff.
7. D Gaunt, *Utbildning till statens tjänst*, 1975, s 31 ff, N Runeby, *Mandarinernas uppkomst. Framväxten av ett kompetensbestämt ämbetsmannastånd: en exempelsamling, med där anförd litteratur. särskilt J Gebhardt, Politische Demokratie und soziale Gewaltenteilung in Schweden, i Bönder, bördor, börd i 1600-talets Sverige*, 1979, s 287 ff, L Niléhn, *Peregrinatio academica*, 1983, s 61 ff. Jfr här och för det följ även CI Peterson, *Peter the Great's Administrative and Judicial Reforms: Swedish Antecedents and the Process of Reception*, 1979, passim.
8. S A Nilsson, *Från förläning till donation*, *Historisk tidskrift (HT)*, 1968, s 401 ff.
9. *Samling af instruktioner för högre och lägre tjänstemän vid landtregeringen i Sverige och Finland*, utg av C G Styffe, 1852, s 93 ff, *Konung Gustaf II Adolfs skrifter*, utg av C G Styffe, 1861, s 7 ff, S A Nilsson, *Hemlandet och de stora krigen under Gustav II Adolfs tid*, *Saga och sed 1973–74*, s 140.
10. S A Nilsson, *Krig och folkbokföring under svenskt 1600-tal*, *Scandia* 1982, s 12 ff.
11. Ahnlund, *Sveriges riksdag I:3*, s 146, S A Nilsson, *Gustav II Adolf, Svenskt biogr lexikon (SBL)*, 17, 1969, s 447.
12. N Runeby, *Monarchia mixta*, 1962, s 79 ff.
13. Ahnlund, *Sveriges riksdag I:3*, s 141 ff, Nilsson, *SBL* 17, s 447.
14. *Axel Oxenstiernas skrifter och brevväxling (AOSB) II:3*, 1890, s 109 ff, Nilsson, *Saga och sed 1973–74*, s 153.
15. S A Nilsson, *Reaktionen mot systemskiftet 1611*, *Scandia* 1950, s 1 ff, *Gustav II Adolf, SBL* 17, s 447, 450 f.
16. Lagerroth, s 121 ff, Runeby, *Monarchia mixta*, s 93 ff.
17. Å Kromnow, *Johan Kasimir, SBL* 20, 1973, s 207, Nilsson, i *Gustav II Adolf – 350 år efter Lützen*, s 43 f.
18. Nilsson, *Saga och sed 1973–74*, s 151, *Svenska riksrådets protokoll (SRP) 1*, 1878, s XLII.
19. För det föregående se Nilsson, *HT* 1968, s 409 ff, *Saga och sed 1973–74*, s 152 ff samt *AOSB II:3*, s 193.
20. *SRP* 2, 1880, s. 251 ff.
21. *AOSB I:7*, 1926, s 699, 704 ff.
22. *AOSB I:7* s 718 f, I:8, 1942, s 233 f.
23. Ahnlund, *Tradition och historia*, s 72 ff.
24. *SRP* 3, 1885, s 30 ff, Ahnlund, *Tradition och historia*, s 85, *Kromnow, SBL* 20, s 208.
25. För den följande händelseutvecklingen se Ahnlund, *Sveriges riksdag I:3*, s 193 ff och Nilsson, *Scandia* 1937, s 25 ff.
26. Stiernman, *Alla riksdagars . . . beslut*, 2, 1729, s 853.
27. Nilsson, *Saga och sed 1973–74*, s 162 ff.
28. Ahnlund, *Sveriges riksdag I:3*, s 198, 201.
29. *Sveriges och ridderskaps och adels riksdagsprotokoll (SRAP)*, 2, 1856, s 74 f., *Sveriges regeringsformer 1634–1809*, utg av E Hildebrand, 1891 s 33.
30. Jfr S A Nilsson, *Den karolinska militärstaten*, i *Tre Karlar*, utg av Livrustkammaren, 1984, s 32.
31. *SRP* 3, s 144, Nilsson i *senast a a*, s 33.
32. *AOSB II:3*, 1890, s 339, II:5, 1893, s 538.
33. *Den utfärdade regeringsformen enligt Sveriges regeringsformer*, s 1 ff, *Axel Oxenstiernas förslag i AOSB I:1*, 1888, s 254 ff.
34. Nilsson, *Scandia* 1937, s 231.
35. Hjärne, *Från Vasatiden till Frihetstiden*, s 42 ff.
36. Jfr även Nilsson, *Scandia* 1937, s 14 ff, 28 f.
37. G Rystad, *Med råds råde eller efter konungens godtycke?*, *Scandia* 1963, s 182 ff.
38. G Engberg Lind, *Den politiske situation i Danmark efter Roskildefreden*, *Tradition og Kritik, Festskrift til Svend Ellehöj*, 1984, s 307 ff.
39. Jfr O Sörndal, *Den svenska länsstyrelsen*, 1937, s 38 f.
40. Hessler, *Scandia* 1935, s 31 ff, Jfr Ahnlund, *Sveriges riksdag I:3*, s 189 ff.



- <sup>41</sup>. K A Edin, Gustaf Adolfs planer på landtregeringens organisation 1623–1624, *Historiska studier tillägnade professor Harald Hjärne*, 1908, s 223 ff, Sörndal, s 33 ff.
- <sup>42</sup>. SRP 2, s 255, 3, s 75, 4, 1885, s 230, 255.
- <sup>43</sup>. Instruktionen i Samling af instruktioner, s 191 ff. Sörndal karakteriserar den inte alldeles träffande som "en omarbetad och förbättrad upplaga av den förra", s 42.
- <sup>44</sup>. AOSB I:1, s 285 f.
- <sup>45</sup>. C T Odhner, *Sveriges inre historia under drottning Christinas förmyndare*, 1865, s 58 ff.
- <sup>46</sup>. Ahnlund, *Sveriges riksdag I:3*, s 209 ff.
- <sup>47</sup>. Odhner, s VII, Runeby, i *Bördor, bönder etc.*, s 289 ff. Gaunt, s 50. För byråkratins utbildning se även Niléhn, s 61 ff.
- <sup>48</sup>. Nilsson, i *Gustav Adolf – 350 år efter Lützen*, s 44, B Lövgren, *Ståndsstridens uppkomst*, 1915, s 8 ff.
- <sup>49</sup>. SRP 3, s 75, 5, 1886, s 164, 245 ff, Ahnlund, *Sveriges riksdag I:3*, s 211 f, G Wittrock, *Regering och allmog under Kristinas förmyndare*, 1948, s 85.
- <sup>50</sup>. Nilsson, *Scandia* 1982, s 13 ff.
- <sup>51</sup>. Ahnlund, *Sveriges riksdag I:3*, s 219 ff. Under 1635 års riksdag var man inom rådet fullt på det klara med nödvändigheten av eftergifter för allmogen, inte minst med hänsyn till riksdagsböndernas auktoritet hos sina valmän: "ty att släppa dem hem och intet gratificera dem i någon måtto är intet rådeligt, ty sålunda skole de intet blive välkomne hem till de andre i landet", heter det i rådsprotokollet, SRP 5, s 241. Man avstod också till sist från nästa års utskrivning.
- <sup>52</sup>. Förloppet kan följas i mötesprotokollen och i Wittrocks detaljerade redogörelse, SRP 7, 1895, s 25 ff, Wittrock, s 211 ff.
- <sup>53</sup>. SRP 7, s 515 f, 519 f.
- <sup>54</sup>. Odhner, s 193. Hans omdömen är intressanta med tanke på hans statscenterade historiesyn. Till bakgrunden hör förmodligen debatten kring de nya kommunalförfattningarna 1862; Odhners bok kom 1865.
- <sup>55</sup>. För den självstyrande tingsförvaltningens undergång, se allmänt A W Boisman, *Om rättskontrollerna i den svensk-finska civila inre förvaltningen med särskildt afseende å I. Den judiciella sjelfstyrelsen i häradet eller det svensk-finska "Selfgovernment"*, 1908, samt J Lindegren, *Den svenska militärstaten 1560–1720, i Magtstaten i Norden i 1600-tallet og de sociale konsekvenser*, 1984, s 124 ff. Jag hänvisar även till Lindegrens pågående forskningar härom.
- <sup>56</sup>. För synen på besvären som nödvändig kommunikation mellan lokalsamhälle och centralmakt hänvisar jag till en pågående undersökning av fil lic. Sven Lindblad, Uppsala.
- <sup>57</sup>. A B Lövgren, *Handläggning och inflytande. Beredning, föredragning och kontrasignering under Karl XI:s envælde*, 1980, passim.
- <sup>58</sup>. Härom Nilsson, *Den karolinska militärstaten, i Tre Karlar*, s 43.
- <sup>59</sup>. *Ibidem*, s 46.