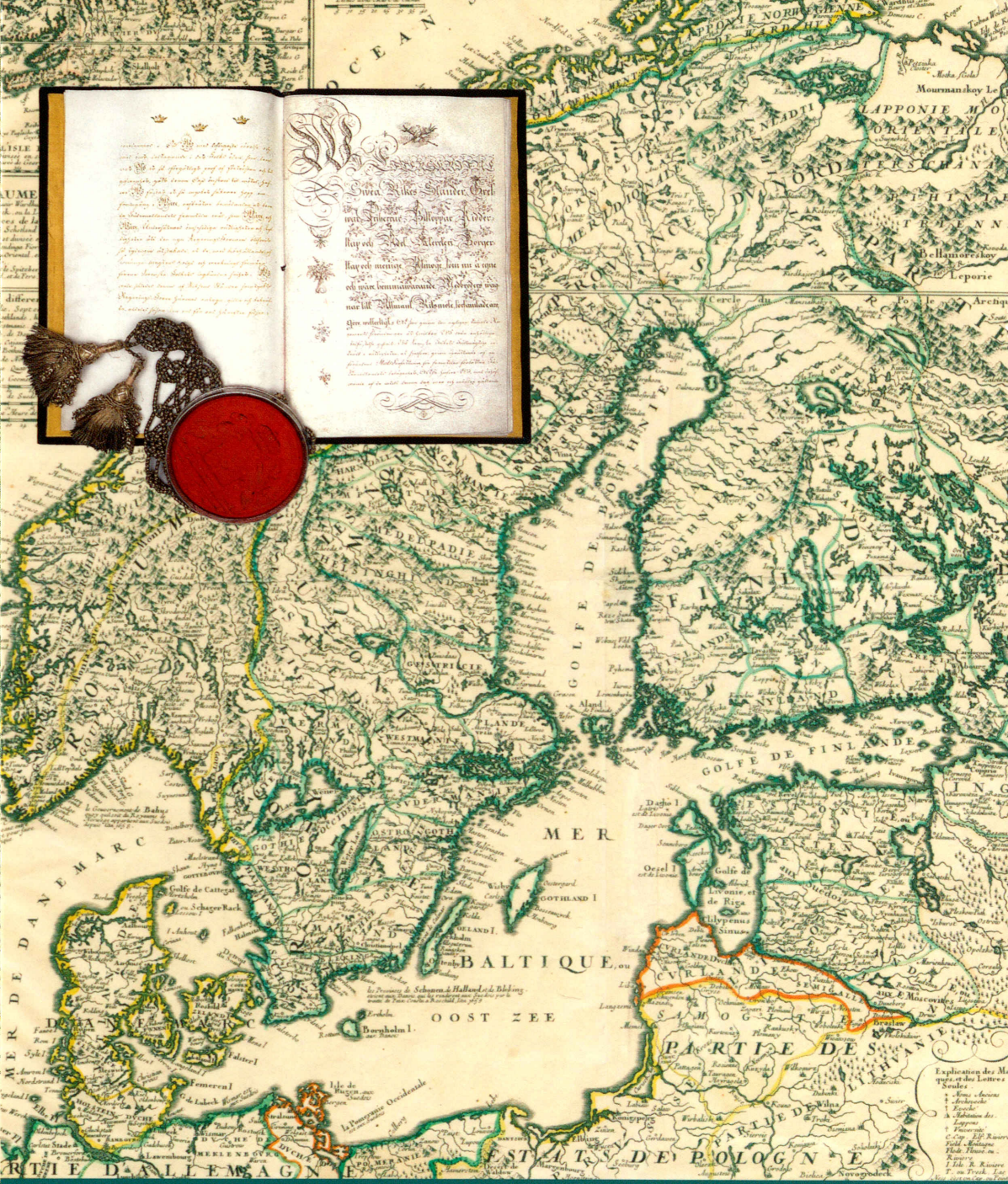


Hur riket styrdes

Förvaltning, politik och arkiv 1520–1920

Björn Asker

Hur riket styrdes

Hur riket styrdes

Förvaltning, politik och arkiv 1520–1920

Björn Asker

Skrifter utgivna av Riksarkivet 27

Utgiven med stöd av

Kungl. Patriotiska Sällskapet

Stiftelsen Riksarkivarie Ingvar Anderssons fond.

Omslagsbild

På omslaget ses en karta över Norden, tryckt i Paris 1691. Större delen av Östersjöns kuster löd då under Sverige. Infälld visas 1809 års regeringsform, den viktigaste av rikets grundlagar ända till 1974. Kartan förvaras i Krigsarkivet (Kart- och ritningssamlingarna, Sverige, Topografiska kartor, IA nr 31) medan regeringsformen återfinns i Riksarkivet (Kungl. Maj:ts kanslis arkiv, Statsrättsliga urkunder nr 68). Scanning: Bertil Olofsson, Krigsarkivet. Foto: Kurt Eriksson, Riksarkivet.

© Björn Asker och Riksarkivet

Andra upplagan

Grafisk form: Maria Balke

Tryck: Edita, Stockholm 2009

ISBN 978-91-88366-77-1

ISSN 1402-4705

Innehåll

Förord 11

1. Förvaltning, politik och arkiv 13

Politik, stat, rike och några andra nyckelbegrepp 15
Historisk forskning om förvaltning, politik och arkiv 20
Litteratur 22

2. Riket och de utrikes provinserna 26

Medeltidens svenska stat 27
Hertigdömena, livgedingen och grevskapen 29
Statsområdet växer och krymper 31
  Stormaktsväldet skapas 31
  Stormaktsväldet går förlorat 35
  Ett krympande rike 36
Konglomeratstaten 38
Litteratur 40

3. Kungen, regeringen och riksdagen 41

Grundlagarna 42
  Kungaeder, kungaförsäkringar och regeringsformer 42
  Tronföljdsordningar 45
  Riksdagsordningar 47
  Tryckfrihetsförordningar 48
Kungen 49
  Hans och Hennes Majestät 49
  Förmyndarregeringarna 50
  Hovet 52

Regeringen 53
Riksrådet 53
Statsrådet 55
Riksdagen 56
Ståndsriksdagen 58
Riksdagarna under Gustav Vasa och hans söner 58
De fyra stånden från 1620-talet till 1866 59
Ständerna i arbete 65
Partiliv i ståndsriksdagen 66
I stället för riksdagar: utskottsmöten och provinsmöten 66
Tvåkammarriksdagen 68
De två kamrarna 68
Riksdagsmännen i arbete 71
Partier i och utanför riksdagen 72
Riksdagens verk 73
Arkiv och sökhjälpmedel 74
Tryckta källor och källutgåvor 75
Litteratur 76

4. Kungl. Maj:ts kansli, ämbetsverken och kommittéerna 79

Kunglig Majestäts kansli 80
I kungens och rådets tjänst 80
Från enväldets fall till det demokratiska genombrottet 83
Justitiekanslern 85
Utrikesrepresentationen 86
Kansliets lärda verk 87
De centrala ämbetsverken 89
Systemet skapas 89
Stabilisering och tillväxt 91
Byråkraterna: från presidenter till talgoxar 93
Kommittéer och kommissioner 94
Arkiv och sökhjälpmedel 95
Tryckta källor och källutgåvor 96
Litteratur 98

5. Länen, fögderierna och städerna 100
Fogdar och ståthållare före 1635 101
Länen och länsstyrelserna 102
Landshövdingarna och deras underlydande 103
Administration och befolkningskontakter 105
Fögderierna 108
Fogdarna och deras underlydande 108
Fögderireformen 1918 109
Städerna 110
Arkiv och sökhjälpmedel 112
Tryckta källor och källutgåvor 114
Litteratur 115

6. Bergsstaten och tullen 117
Bergsstaten 118
Tullförvaltningen 121
Sjötullen och gränstullen 121
Landtullen 125
Arkiv och sökhjälpmedel 125
Tryckta källor och källutgåvor 127
Litteratur 127

7. Domstolarna och fångvården 128
Underrätterna 130
Landsbygden 130
Städerna 131
Överrätterna 132
Lagmansrätterna 132
Hovrätterna 133
Justitierevisionen och högsta domstolen 134
Regeringsrätten och lagrådet 136
Dömande kommissioner 136
Fångvården 137
Arkiv och sökhjälpmedel 138
Tryckta källor och källutgåvor 140
Litteratur 141

8. Kyrkan, skolan och sjukvården 143
Kyrkan 144
Kyrkans centrala ledning 144
Stiften och domkapitlen 145
Socknar, pastorat och kontrakt 147
Skolan 149
Gymnasier och läroverk 150
Universitet och högskolor 151
Sjukvården 153
Arkiv och sökhjälpmedel 155
Tryckta källor och källutgåvor 156
Litteratur 157

9. Krigsmakten till lands och till sjöss 160
Armén 162
Infanteriet, kavalleriet och artilleriet 162
Förbanden 163
Befattningar och tjänstegrader 164
Karaktärsbefordringar 169
Arméns ledningsorgan 169
Rekryteringen 171
Flottan 175
Örlogsflottan, skärgårdsflottan och kustartilleriet 175
Fartyg, eskadrar och örlogsstationer 177
Befattningar och tjänstegrader 177
Flottans ledningsorgan 180
Rekryteringen 181
Den militära rättskipningen 182
Arkiv och sökhjälpmedel 183
Tryckta källor och källutgåvor 185
Litteratur 185

10. Näringarnas, kommunikationernas och socialpolitikens statsorgan 188
Näringarna 189
Stöd åt handel, hantverk och industri 190
Stöd åt jordbruket 191

Kartläggning 192
Kontrollmyndigheterna 193
Staten själv i näringslivet 194
Kommunikationerna 196
Vägar och järnvägar 196
Post, telegraf och telefon 197
Organ för socialpolitik och kristider 201
Pensionsinrättningarna och pensionsstyrelsen 201
Arbetarskyddet och socialstyrelsen 203
Första världskrigets kristidsorgan 204
Arkiv och sökhjälpmedel 206
Tryckta källor och källutgåvor 207
Litteratur 207

11. Kommunerna och landstingen 210

Primärkommunerna 212
Landskommunerna 212
Städer, köpingar och municipalsamhällen 214
Landstingen 217
Polisen 219
Arkiv och sökhjälpmedel 220
Tryckta källor och källutgåvor 221
Litteratur 221

12. Hur riket styrdes 223

Statsförvaltningen och samhället 224
Regeringen och statsförvaltningen 226
Byråkraternas värld 228
Från mutkolvar till omutliga ämbetsmän? 229
Rangordningarna 231
Sverige i Europa 232
Litteratur 233

Register 234

Förord

Det har länge funnits behov av ett svenskt förvaltningshistoriskt översiktsarbete, användbart som handbok för historiker, arkivarier och andra historieintresserade samt som lärobok på universitet och högskolor. Föreliggande volym utgör ett försök att fylla detta behov. Det måste understrykas att framställningen inte avser att behandla förvaltningens historia ur alla dess många aspekter. Syftet är begränsat. I blickpunkten står statsapparatens strukturer, funktioner och administrativa processer. Kommuner och landsting behandlas också. Vad tjänstemännen faktiskt uträttade och vilken betydelse de och deras arbete hade i ett större samhällsperspektiv diskuteras dock inte närmare. Det jag strävat efter är att ge en övergripande beskrivning av den offentliga förvaltningen samt redovisa ingångar till såväl relevant litteratur som bevarat arkivmaterial.

Bokens syfte är alltså att underlätta för alla dem, de må vara forskare i historiskt inriktade ämnen, akademiska eller andra lärare, studenter på olika nivåer, arkivarier, hembygds- och släktforskare, journalister eller historieintresserade i största allmänhet, som söker kunskap om den svenska förvaltningen från Gustav Vasas tid till tiden för det demokratiska genombrottet. Min strävan har varit att åstadkomma en framställning som kan läsas i ett sammanhang, men i vilken det med hjälp av innehållsförteckning och sakregister också är möjligt att snabbt finna upplysningar om en bestämd företeelse.

Politiskt och förvaltningsmässigt utgjorde Finland fram till 1809 en integrerad del av Sverige. I princip har jag därför sökt behandla den östra riksdelens förvaltning enligt samma grunder som den västra delens. Denna strävan har emellertid begränsats av mina bristande kunskaper i finska språket. Hänvisningar till litteratur på finska sker endast när denna innehåller namnlistor eller annan information, som kan tillgodogöras också av den läsare som inte behärskar språket. Upplysningarna om arkiv och sökhjälpmedel hänför sig uteslutande till Sverige.

Boken behandlar ett stort ämnesområde och närmare kännedom genom

egen forskning eller eget arbete i arkiven har jag endast om en mycket ringa del av detta. Framställningen bygger på tryckta arbeten. Någon notapparat finns inte, men de skrifter jag anlitat återfinns bland litteraturanvisningarna i slutet av varje kapitel. Stavningen av äldre citerade texter har normaliserats, men ordalydelsen är oförändrad.

Det är mig en glädje att tacka dem som granskat min text och hjälpt mig att göra den bättre. Bitr. professor emeritus Stellan Dahlgren och förutvarande arkivrådet, dr phil. Helmut Backhaus har båda läst manuskriptet i dess helhet och bidragit med många konstruktiva synpunkter. Nyttiga upplysningar har delgetts mig av förste arkivarien, docent Jan Brunius. För befintliga brister ansvarar naturligtvis jag ensam.

Slutligen ber jag att få framföra ett tack till riksarkivarie Tomas Lidman, som velat medta denna skrift i Riksarkivets skriftserie.

Uppsala i januari 2007

Björn Asker

1. Förvaltning, politik och arkiv

Yttermera varder tryckning tillåten av alla de domar och utslag, resolutioner, reskripter, instruktioner, konstitutioner, reglementer och privilegier, med mera dylikt av vad art och beskaffenhet de vara måge, som för[e] detta äro utgångne, och än vidare utgå [...] Och bör till den ändan uti alla arkiver fri tillgång lämnas, att sådane handlingar få in loco avskriva eller i bevittnad avskrift utbekomma [...].

Ur Kungl. Maj:ts förordning angående skriv- och tryckfriheten den 2 december 1766, 10 §

Vad har förvaltning, politik och arkiv med varandra att göra? Svaret kan tyckas självklart. De politiska överväganden och besluten omsätts i förvaltningsåtgärder, som till stor del är skriftliga. Förvaltningens skrifter bevaras i arkiven. Kunskapen om hur makt utövas i samhället måste alltså, bland annat, sökas i arkiven. Och när det gäller samhällen i det förflutna, som ingen levande människa längre kan vittna om, är arkivens handlingar den utan jämförelse viktigaste grunden för vår kunskap. Det finns andra källor till historiskt vetande, till exempel byggnader, kulturmiljöer och föremål, men när det gäller maktutövningens historia är arkivhandlingarna viktigast.

En följdfråga är huruvida arkivens vittnesbörd om gångna tiders politik och förvaltning har något allmänt intresse idag, utom för dem som helt enkelt är roade av historia. Det menar jag naturligtvis att det har, och det är en av orsakerna till att denna bok är skriven. Många företeelser och mönster inom dagens politik och förvaltning har stark historisk förankring och är just därför svåra att förändra. Eller är det bara så att gamla mönster inom politik och förvaltning består, därför att de styrs av andra omständigheter, som är mer eller mindre konstanta?

Visst kan vi lära oss av det förflutna. Frågan debatteras ibland, men jag vill hävda att om vi kan lära oss något av varandra idag – till exempel jag av dig eller Sverige av Finland – så kan vi rimligen också lära oss av företeelser i det förflutna. Antingen jämförelserna görs i det samtida rummet eller i det för-

gångna måste vi förstås ta hänsyn till att de jämförda storheterna är olika. Privatiseringen av offentlig verksamhet i Sverige på 1620-talet skedde i ett samhälle som var mycket olikt vårt. Förutsättningarna för den offentliga debatten i Sverige var år 1766, när den första tryckfrihetsförordningen utfärdades, inte desamma som nu. Överläggningarna på 1860-talet om hur regeringens makt skulle balanseras mot regionalt och lokalt självstyre utgick från andra förutsättningar än motsvarande diskussion idag. Men det betyder inte att jämförelser är meningslösa eller lärdomar omöjliga att dra.

Denna boks resa från Gustav Vasas personliga styre till det demokratiska genombrottets skede är lång. Läsaren kan bland annat fundera över vad staten och dess tjänstemän egentligen sysslat med. Stormaktstidens svenska stat har kallats "militärstat". Under 1900-talet föds, brukar man säga, "välfärdsstaten". Hur mycket säger dessa etiketter?

Med utgångspunkt i det tidiga 2000-talets politiska debatt kan man också begrunda begrepp som "ministerstyre". Hur mycket har kungen eller regeringen tidigare ingripit i de centrala ämbetsverkens och lägre myndigheters förvaltningsåtgärder? En aktuell fråga är landets administrativa indelning. Ska de nuvarande länen ersättas av stora regioner? Borde landstingen avskaffas? Är det rimligt att verksamheter som till exempel polisen och åklagarväsendet har skilda regionala indelningar? Borde den statliga verksamheten ute i landet samordnas av länsstyrelserna? Denna bok ger inga svar på frågorna ovan, men kan förhoppningsvis stimulera tankar kring dem.

Naturligtvis varken kan eller måste flertalet människor själva forska i arkiven. De kan ta del av vad historiker och andra utvunnit ur papperen. Dock kan de ha nytta av att veta hur forskarna arbetar, för att bättre kunna bedöma deras resultat. Är historikern X:s tvärsäkra påståenden verkligen rimliga? Är det troligt att historikern Y har stöd för sin bedömning i samtida material eller styrs han av sin ideologiska övertygelse?

De medborgare som själva vill forska i arkiven – och de är fler än vad många tror – får att göra med en annan yrkeskår än historikerna, nämligen arkivarierna. Mellan historiker och arkivarier finns många beröringspunkter. Men medan historikernas uppgift är att vetenskapligt bearbeta arkivmaterialet ska arkivarierna i första hand bevara handlingarna och göra dem möjliga att söka

i. De ska också hjälpa andra, historiker eller vilka personer som helst, att hitta det som dessa söker i arkivbestånden.

De flesta arkivarier är historiskt intresserade och många är utbildade historiker, men deras kunskap om arkiven får med nödvändighet mera bredd än djup, utom då de i vissa fall haft möjlighet att skaffa sig mera ingående kunskaper. Detta sker framförallt när ett arkivbestånd ska ordnas och förtecknas eller när arkivarien ofta får frågor som gäller ett visst bestånd eller en viss typ av handlingar. Historikern å sin sida lär sig ofta mer än någon arkivarie om ett eller ett par arkivbestånd, som hon forskat mycket i, men har som regel en begränsad överblick av arkivens innehåll i stort.

Och därmed är jag framme vid den andra orsaken till att jag författat denna bok. Jag tror nämligen att de nämnda yrkesgrupperna, historiker och arkivarier, skulle ha nytta av en förvaltningshistorisk översikt, som knyter ihop politiken och förvaltningen med den skriftliga kvarlåtenskap, som finns i arkiven. Om föreliggande framställning tjänar till att uppfylla detta syfte, får tiden utvisa.

Boken syftar till att leda den intresserade läsaren vidare inte bara till arkiven utan också till litteratur med andra infallsvinklar, fördjupat vetande och större detaljrikedom. Arkivforskning är tidsödande och den förtänksamme tar alltid först del av vad tidigare forskare publicerat. Men litteraturen är hart när oöverskådlig, samtidigt som den på vissa områden förvisso är otillräcklig. Utan anspråk på att tillnärmelsevis behärska forskningsläget har jag alltså måst sålla bland hänvisningarna. Principen har varit att i görligaste utsträckning hänvisa till de senaste viktigare arbetena på respektive område. I dem kan läsaren sedan finna upplysningar om ytterligare litteratur.

Politik, stat, rike och några andra nyckelbegrepp

Denna bok behandlar svensk förvaltning och svensk politik 1520–1920. Den vill också visa hur det förflutnas beslutsfattande och administration kan studeras med hjälp av bevarade arkiv. Politik, förvaltning och arkiv är alltså nyckelbegrepp i framställningen. Med *politik* avses här närmast de politiska institutionerna, vilket kraftigt måste understrykas. Den politiska processens drivande faktorer berörs bara i förbigående och dagsfrågorna endast som ex-

empel. Den som undrar vad som låg bakom nordiska sjuårskriget på 1560-talet eller vad kampen mellan hattar och mössor under frihetstiden handlade om, måste söka sig annan läsning.

Ett viktigt begrepp i denna bok är *staten*. Med ordet stat avses här den struktur genom vilken den centrala politiska makten i samhället utövas. Ordet kan också avse det geografiska område där en sådan statlig struktur verkar. I den första av dessa bemärkelser har staten sedan tidigmodern tid också kallats *kronan*, ett ord som inom försvarsmakten fortfarande används i dagligt tal.

Från 1500-talet till 1800-talets början fanns en först växande och sedan krympande stat med Sverige och Finland som nära sammanhängande kärnländer. Inom den svenska staten kan man skilja mellan dessa båda kärnländer, riket, samt övriga områden, de utrikes provinserna. Genom krig vann och förlorade riket provinser i grannländerna. Flertalet av de områden som vunnits från Danmark och Norge är än i dag kvar inom det svenska riket. Men Finland skildes därifrån 1809 och det sista som fanns kvar av besittningarna på andra sidan Östersjön, nämligen svenska Pommern, förlorades 1815. Året innan hade Norge förenats med Sverige under en gemensam kung, men landet införlivades inte med den svenska staten på samma sätt som en gång Finland.

När det i denna bok talas om det svenska *riket* avses alltså inte bara Sverige utan fram till 1809 också Finland. Den västra riksdelen och den östra hade inte bara samma kung, utan också samma riksdag, samma kyrka, samma rättsväsende, samma krigsmakt och samma civilförvaltning. Besittningarna i Baltikum och Nordtyskland hade samma kung, samma regering och samma krigsmakt, men kyrkan, rättsväsendet och civilförvaltningen arbetade på annat sätt än i kärnländerna. Befolkningen var heller inte representerad i den svenska riksdagen. De utrikes provinserna ingick i den svenska staten, men inte på samma villkor som Sverige och Finland. Även om de löd under Sveriges krona – för att använda ett samtida uttryck – berörs de i denna bok bara i förbigående.

Ett centrum för statens ledning fanns sedan 1500-talets början i Stockholm, där Gustav Vasa oftast vistades och började bygga upp en central förvaltning. Den formella ledningen av staten utövades av monarken samt hans

officiella rådgivare i *riksrådet* och från och med 1809 i *statsrådet*. När regenten var omyndig fanns i stället en förmyndarregering. *Statsledningens* högsta beslutande organ betecknades, fram till dess den nuvarande regeringsformen trädde i kraft 1975, med den abstrakta termen *Kunglig Majestät*, Kungl. Maj:t. Denna kunde, beroende på statsskicket, avse kungen ensam, kungen och hans officiella rådgivare eller en förmyndarregering.

Normalt uppehöll sig alltså statsledningen i Stockholm. Undantag utgör perioder, när kungen befann sig utomlands. Då sköttes de löpande förvaltningsärendena hemmavid av en parallell regering med begränsade befogenheter. *Riksdagen* räknar jag inte till statsledningen. Främsta skälet är att riksdagen aldrig har haft några verkställande befogenheter. Många viktiga beslut har också fattats av Kungl. Maj:t utan riksdagens hörande. Beslut om skatter och vissa andra frågor har Kungl. Maj:t regelmässigt underställt riksdagen, men denna sammanträdde fram till 1866 med långa mellanrum. Det är först därefter som den fortlöpande inverkat på ärendenas gång.

När det gäller *förvaltningen*, alltså myndigheterna och deras personal, ligger bokens tyngdpunkt på institutioner, ämbeten och övergripande uppgifter. Inga detaljer ges om göromålens skiftande karaktär i krigs- eller fredstid eller under olika regimer. Inte heller ägnas någon mera ingående uppmärksamhet åt förvaltningens förhållande till befolkningen. Däremot läggs stor vikt vid att göra det möjligt för läsaren att förstå såväl det samtida källmaterialet, otryckt eller tryckt, som den vetenskapliga litteraturen. Av det skälet redogör jag rätt utförligt för hur de olika organen förhållit sig till varandra inom statsförvaltningen. För att förstå innebörden av en skrivelse måste man ju bland annat veta om avsändaren varit över- eller underordnad mottagaren. Ibland är detta självklart, men långtifrån alltid.

Vad statsorganen och tjänstemännen har kallats under olika perioder är också viktigt för förståelsen av dokument och litteratur. Den som tror att orden lagman och lagläsare på 1600-talet betydde ungefär samma sak riskerar exempelvis att göra allvarliga feltolkningar. Det gör också den som inte vet att en källas omnämnande av en häradsfogde och en befallningsman kan avse samma person. För att inte tala om den som försöker orientera sig i 1700- och

1800-talens officers- och ämbetsmannahierarki utan kännedom om systemet med karaktärsbefordringar.

Den statliga förvaltningen skulle schematiskt kunna indelas i fyra sektorer, nämligen den rättsliga, den kyrkliga, den militära och den civila. Den rättsliga förvaltningen kan i stort sett definieras som domstolsväsendet, även om den också innefattade andra organ. Myndigheter inom de andra förvaltningssektorerna kunde för övrigt fungera som domstolar i vissa mål. Kyrkan som statlig förvaltningssektor uppstod vid reformationen, då Kungl. Maj:t blev dess högsta organ. Till kyrkans åligganden hörde inte bara själavård utan också statspropaganda, folkbokföring och utbildning. Den militära förvaltningen utgjordes av armén och flottan, som naturligtvis inte bara kan ses som förvaltningar – fram till 1814 utgjordes krigsmaktens verksamhet till stor del av operationer mot fienden till lands och sjöss. Svårast att definiera är civilförvaltningen, men som dess kärnområde kan man beteckna uppbörden av skatter och andra statsinkomster, vilken alltid varit en grundförutsättning för övrig statlig verksamhet.

För att beteckna olika nivåer i förvaltningen används här nedan begreppen central, regional och lokal. Termen *central* används om de mestadels civila och rättsliga förvaltningsorgan som löd direkt under Kungl. Maj:t. Det betyder oftast, men inte alltid, att de hade sitt säte i Stockholm. Undantag utgjorde hovrätterna i Jönköping och Åbo samt ledningen av flottans förvaltning, amiralitetskollegiet, som från 1680-talet till 1780-talet fanns i Karlskrona. Med *regional* nivå menas som regel läns- eller landskapsnivå. De enda civiladministrativa myndigheterna på denna nivå var länsstyrelserna. Inom rättsväsendet återfinner man här lagmansrätterna fram till 1849. Alla civila och rättsliga statsorgan under länsstyrelse- och lagmansrättsnivån räknas nedan, med något undantag, som *lokala*.

För kyrkliga och militära organ kan schemat central-regional-lokal inte tillämpas fullt ut. För kyrkan fanns inget centralorgan, bortsett från Kungl. Maj:t, däremot kan man säga att stiften med sina domkapitel utgjorde en regional nivå inom kyrkoorganisationen, med kontrakt och pastorat som organ på den lokala nivån. Vad gäller den rent militära organisationen omfattade denna, före införandet av en fredstida indelning i brigader 1816, bara lokala

enheter i form av de olika förbanden. Någon regional nivå fanns inte, om man inte som en sådan vill räkna guvernement och generalguvernement. Besittningarna i Baltikum och Nordtyskland var normalt indelade i (general-) guvernement och sådana inrättades tidvis också i Sverige och Finland. De centrala militärmyndigheterna, alltså krigskollegiet, amiralitetskollegiet och deras efterföljare, fungerade endast som förvaltningsorgan och ledde inga militära operationer.

Som benämning för statsförvaltningens personal använder jag omväxlande orden *tjänstemän* och *ämbetsmän*. Personal på lägre poster har jag dock undvikit att kalla ämbetsmän, eftersom detta begrepp oftast brukats om högre befattningshavare.

Det mångtydiga ordet *arkiv* kan bland annat avse en förvaringslokal för dokument, en institution (exempelvis riksarkivet) eller ett bestånd av handlingar. Här nedan används termen framförallt om arkivbestånden, ibland om arkivinstitutionerna men aldrig som benämning på den lokal, där institutionerna förvarar sina bestånd. Den person eller organisation som bildat ett arkivbestånd brukar enligt svensk arkivterminologi betecknas som *arkivbildare*.

Arkiven härrör, världen över, i hög grad från statens verksamhet. Arkiven efter icke offentliga organisationer och företag är i betydligt sämre behåll än de statliga och kommunala myndigheternas. Inte minst det svenska arkivväsendet är starkt knutet till staten. Det statliga centralarkivet, riksarkivet, var ända till 1878 formellt en del av Kungl. Maj:ts kansli, det vill säga regeringskansliet. Ursprungligen utgjorde det helt enkelt kungliga kansliets arkiv. De regionala statliga arkiven, landsarkiven, har också tillkommit på central tillskyndan. Dessutom är riksarkivet fortfarande mönsterbildande och till stor del normgivande inte bara för den statliga sektorn, utan också för den kommunala och i viss mån för den enskilda.

Den som ska använda sig av arkiv har en del fackord att lära sig. Brevväxlingen mellan myndigheter är dokumenterad dels genom skrivelsernas originalexemplar, vilka som regel finns i mottagarens arkiv, dels genom koncept eller registratur hos avsändaren. Med *koncept* avses utkast eller ”kladdar”, som av avsändaren sparats för att vittna om innehållet i utgående skrivelser. Med *registratur* menas avskrifter av utgående skrivelser. Registraturen torde genom-

gående utgöra avskrifter av koncepten snarare än av själva skrivelserna, som man utan tvivel brukat skicka iväg innan man gett sig tid att skriva av dem i registraturet. Korrespondensen mellan centrala, regionala och lokala myndigheter kan alltså följas i arkiv som förvaras både i landsarkiven och i riksarkivet. Förkomna original eller koncept hos endera myndigheten ersätts i bästa fall av kopior i det andra myndighetsarkivet. Något som forskaren också bör tänka på är att man inom statsförvaltningen ofta upprättat vissa handlingar i minst två exemplar, varav ett eller flera lämnats till andra myndigheter för revision eller som underrättelse. Detta gäller till exempel de lägre domstolarnas domböcker, varav kopior skickats till högre instans. Det gäller också länsstyrelsernas räkenskaper över kronans inkomster och utgifter, vilka i original skickats till den centrala finansförvaltningen i Stockholm medan avskrifter behållits hos länsstyrelsen.

Mot bakgrund av egna erfarenheter skulle jag vilja lansera två tumregler: 1. Arkiven är bättre bevarade ju högre upp man kommer i förvaltningshierarkin. 2. Skrivelser som inkommit till en statlig myndighet är bättre bevarade ju högre ställning avsändaren haft. Självfallet har dessa regler många undantag, men jag tror att de kan tjäna till en viss vägledning för den sökande arkivforskaren.

Historisk forskning om förvaltning, politik och arkiv

Forskningen om politik i det förflutna är så omfattande att begreppet ”historia” ofta avsett just politisk historia. Sverige är inget undantag och forskningen om statsledningens beslut och åtgärder liksom den om riksdagshistorien är omfattande. Det betyder inte att allting är utforskat, men jämfört med många andra områden av samhällslivet är våra kunskaper om exempelvis Gustav II Adolfs tyska politik eller partimotsättningarna inom riksdagen vid 1900-talets början mycket stora. Mindre vet vi om lokalpolitiken och faktiskt kan man också skönja ett behov av att ånyo studera svensk utrikespolitik före 1900-talet, ett forskningsfält som i stort sett legat för fäfot sedan 1950-talet.

Betydligt mindre kunskap än om politiken har vi om äldre tiders svenska förvaltning, även om förvaltningshistoria i och för sig är ett vedertaget begrepp inom historieforskningen. Till förvaltningshistorien räknas självfallet

institutionshistorien, det vill säga forskningen om statliga och andra organisationers struktur och funktioner. Nära denna inriktning står den socialhistoriska forskningen rörande institutionernas personal. När denna forskning gäller tiden före 1900-talet står statens tjänstemän som regel i centrum, eftersom statsförvaltningen var den enda större organisationen i samhället. I förlängningen av sistnämnda forskning finns ett bredare studium av relationerna mellan förvaltningen och samhället.

Den förvaltningshistoriska forskningen i trängre mening, alltså institutionshistorien, har ofta kritiserats för att vara alltför deskriptiv. Procedurer och rutiner anses ha blivit beskrivna nästan uteslutande på grundval av det som historikerna kallar normativa källor, alltså föreskrifter av olika slag. Formella strukturer har, menar kritikerna, ägnats större intresse än förvaltningens faktiska funktioner. Det finns fog för denna kritik, men i rättvisans namn bör sägas att all bredare förvaltningshistorisk forskning faktiskt förutsätter att organisationsformer och regelverk är klarlagda.

Forskningen rörande institutionernas personal har bland annat kretsat kring sambanden mellan uppbyggnaden av centraliserade stater, en ”byråkratisk” förvaltning och en ”professionell” tjänstemannakår. I större eller mindre grad har undersökningarna gällt relationerna mellan förvaltningen och samhället i stort. En av de främsta inspiratörerna är fortfarande den tyske samhällsvetaren Max Weber (1864–1920).

Som svenska portalfigurer för den institutionshistoriska varianten av förvaltningshistoria framträder Nils Edén, A. B. Carlsson och Johan Axel Almquist, samtliga verksamma från omkring år 1900. Den liberale historieprofessorn Edén var också politisk och administrativ praktiker, framförallt som Sveriges statsminister under de svåra åren 1917–1920 och sedan som landshövding i Stockholms län. Socialhistoriska studier av förvaltningens personal kom först vid 1900-talets mitt. De första större undersökningarna av ämbetsmannakårernas sociala sammansättning ingår i Sten Carlssons arbete om ståndssamhällets upplösning, som utkom 1949. Den första svenska monografin i ämnet är Ingvar Elmroths år 1962 publicerade avhandling om nyrekryteringen till de högre ämbetena under frihetstiden och gustavianska tiden. Besläktade när det gäller vissa av frågeställningarna hos Carlsson och Elmroth

är David Gaunts studie av 1600-talets hovrättsauskultanter (1975), liksom några undersökningar av officerskårens rekrytering under 1600- och 1700-talen, vilka utkom på 1980-talet. Ett stort samnordiskt projekt, kallat Centralmakt och lokalsamhälle – beslutsprocess i 1700-talets Norden, bidrog under 1980- och 1990-talen till att belysa frihetstidens svenska statsförvaltning. På senare år har man kunnat se ett nytt intresse för institutionshistorien, men framförallt för forskningen om förvaltningens förhållande till befolkningen.

Muntlig kommunikation är än idag säkert lika viktig som den skriftliga inom politik och förvaltning. Det som finns kvar för historikern att studera är dock bara det som nedskrivits, bortsett från det senaste århundradets upptagningar av ljud och bild. Forskningen om arkivens egen historia är dock av ringa omfattning. Sam Hedars kartläggning av privatarkiv under det karolinska enväldet (1935) och Herman Schücks stora undersökning om den medeltida statens kansli- och arkivväsen (1976) är två exempel från ett mycket litet forskningsområde.

LITTERATUR

I texten ovan hänsyftas på arbeten av flera forskare. Av Max Webers skrifter är *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (1922; även senare upplagor och översättningar) intressantast i detta sammanhang. En viktig studie av Nils Edén är *Om centralregeringens organisation under den äldre Vasatiden (1523–1594)* (1899). A. B. Carlsson har framförallt skrivit *Den svenska centralförvaltningen 1521–1809. En historisk öfversikt* (1913) medan J.A. Almquist är författare till flera stora arbeten, bland annat *Den civila lokalförvaltningen i Sverige 1523–1630. Med särskild hänsyn till den kamerala indelningen*, 1–2 (1917–1922).

Sten Carlssons *Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700–1865. Studier rörande det svenska ståndssamhällets upplösning* (1949; 2. uppl. 1973) kritiserades på flera punkter av Ingvar Elmroth i *Nyrekryteringen till de högre ämbetena 1720–1809* (1962), en kritik som Carlsson bemötte i sin boks andra upplaga. David Gaunts arbete heter *Utbildning till statens tjänst. En kollektivbiografi av stormaktstidens hovrättsauskultanter* (1975). De åsyftade undersökningarna av officerskårens rekrytering nämns alla i litteraturanvisningarna till kapitlet

om krigsmakten nedan. Skrifter författade inom projektet Centralmakt och lokalsamhälle – beslutsprocess i 1700-talets Norden nämns i flera kapitel. Förhållandet mellan förvaltning och befolkning står i centrum också i, exempelvis, antologin *Maktens skiftande skepnader. Studier i makt, legitimitet och inflytande i det tidigmoderna Sverige* (2003). Den åsyftade avhandlingen av Sam Hedar heter *Enskilda arkiv under karolinska enväldet. Studier i svensk arkivhistoria och räfstepolitik* (1935) medan Herman Schücks verk bär titeln *Rikets brev och register. Arkivbildande, kansliväsen och tradition inom den medeltida svenska statsmakten* (1976). 1500-talets svenska "arkivkultur" diskuteras, med utgångspunkt i kansliets arkiv, i J. B. L. D. Strömberg, "Den nya tidens arkivsystem – arkivutvecklingen under 1500-talet i Sverige", *Arkiv, samhälle och forskning* 2005.

I de följande kapitlen ges fortlöpande upplysningar om den litteratur som framställningen grundar sig på och varur den intresserade läsaren kan hämta ytterligare information. Några allmänna upplysningar är dock på sin plats redan här.

Sveriges politiska historia var länge det främsta föremålet för svensk historisk forskning och litteraturen är därför både stor och svåröverskådlig. Något allmänt översiktsarbete med rent politiskt-historiskt tema finns inte för tiden före 1900. Det skulle antagligen också vara svårt att avgränsa ett sådant verk, eftersom någon partipolitik i nutida mening inte fanns. Den lättdefinierade yttre politiken har dock fått en sammanhängande översikt i *Den svenska utrikespolitikens historia*, 1–5 (1951–1961), som behandlar tiden fram till 1939. Beträffande 1900-talets politik i allmänhet, se Stig Hadenius, Björn Molin & Hans Wieslander, *Sverige efter 1900. En modern politisk historia* (1967, 13. uppl. 1993) eller Leif Lewin, *Ideologi och strategi. Svensk politik under 130 år* (1984, 5. uppl. 2002).

Ett övergripande förvaltningshistoriskt verk finns i vårt grannland Danmark, nämligen *Dansk forvaltningshistorie. Stat, forvaltning og samfund*, 1–3 (2000). I Finland har ett drygt tjugotal arbeten om centralförvaltningens historia efter 1809 utgivits i serien *Hallintohistoriallisia tutkimuksia* (1989–1996). Något arbete eller någon serie motsvarande dessa har inte ägnats den svenska förvaltningen. Det föreligger dock historiker i monografiform över

enskilda ämbetsverk och andra statliga organ samt en stor mängd småskrifter, uppsatser och artiklar med förvaltningshistoriskt innehåll. En översikt av svensk förvaltning kring 1700-talets mitt ges i Pär Frohnerts uppsats "Administration i Sverige under frihetstiden" i *Administrasjon i Norden på 1700-talet* (1985). Allmänna uppslagsverk belyser givetvis förvaltningen i sin samtid, och har ibland också utförliga artiklar av förvaltningshistorisk karaktär. Det sistnämnda gäller särskilt *Nordisk familjebok. Konversationslexikon och realencyklopedi*, 1–38 (1904–1926).

En årlig överblick av statsförvaltningen framläggs i den officiösa *Sveriges statskalender* (1877–), som upptar samtliga myndigheter samt tjänstemän på chefs- och mellanchefsnivå. Föregångare till statskalendern har getts ut sedan 1700-talets första hälft, se Axel Norbergs inledning till Andreas Jochim von Henels *Det anno 1729 florerande Swerige* (1730; faksimiluppl. 1993). För den som söker personuppgifter som inte finns i statskalendrarna står en omfattande matrikellitteratur till buds, framförallt rörande ämbetsmän inom centralförvaltningen, präster och officerare. Över hela statsförvaltningens fält spänner namnlistorna i Sten Lewenhaupt, *Svenska högre ämbetsmän från 1634. Högre ämbetsmän och chefer för statliga verk inom central och lokal förvaltning m.m. Namn och årtal* (1962). Mer eller mindre korrekta personuppgifter om de många adliga statstjänarna återfinns i Gustaf Elgenstierna, *Den introducerade svenska adelns ättartavlor*, 1–9 (1925–1936). När så är möjligt bör Elgenstiernas uppgifter stämmas av mot specialmatriklarna, som oftast är både utförligare och pålitligare.

Många förvaltningshistoriska upplysningar finns i den litteratur som är avsedd att hjälpa forskaren till rätta i arkivbestånden, särskilt *Riksarkivets beståndsöversikt*, 1–8 (1993–2006). Se beträffande material i riksarkivet också de uppsatser som tryckts i serien *Meddelanden från svenska Riksarkivet* (1875–1991). Litteraturen om arkivinstitutionerna och deras bestånd är överhuvudtaget ganska riklig. Lars-Arne Norborgs innehållsrika *Källor till Sveriges historia* (1968; 2. uppl. 1972), behandlar också andra historiska källor än de arkivaliska men ägnar naturligt nog störst utrymme åt arkivmaterial. Det finns också handledningar och beståndsöversikter för forskare i särskilda arkivinstitutioner. Innehållsrikast bland dessa är den nyss nämnda *Riksarkivets bestånds-*

översikt samt Krigsarkivets *Beståndsöversikt*, 1–10 (1987–1999). Landsarkivet i Lund har påbörjat ett motsvarande ambitiöst arbete, kallat *Landsarkivet i Lund*, varav dock endast en volym föreligger (1987). Den behandlar domstolarnas, städernas och fångvårdsanstalternas arkiv. Verket *Arkivforskning på Gotland* (1979) är en handledning till församlings- och länsstyrelsearkiven. Smärre vägledningar, som innehåller en hel del allmängiltig information, är Sture Mårtensons *Värmlandsarkivalier i Göteborgs landsarkiv* (1956) och Björn Askers *Vägvisare till forskning i Landsarkivet i Uppsala* (1995). Tematiska arkivhandledningar är mindre vanliga, men ett exempel är Lars Hallberg, *Källor till invandringens historia i statliga myndigheters arkiv 1840–1990* (2001).

Ett sökhjälpmedel under utveckling är *Nationella arkivdatabasen* (NAD), som i princip ska bli ett register över samtliga arkivbestånd i landet. NAD kan nås på Statens arkivs webbplats www.statensarkiv.se. En äldre version av NAD föreligger i en CD-version (1998). Denna innehåller en del information som saknas i nätversionen, men uppgifterna har inte förnyats sedan tillkomsten.

2. Riket och de utrikes provinserna

Sedan vi i går hade varet på rådhuset, haver rådet haft hele menigheten sampt ridderskapet och adelen av Harrien och Wierland tillhope [...] frågendes dem huru de härutinnen ville och kunde egentligen vare till sinnes; däroppå de då alle sampteligen med hand och mun skole have svaret, att de ingen herre eller konung ville eller visste sig till att hellre have och begäre utan Gud och Eders Konglige Majestät, önskendes av hjärtat att det länge sedan hade kunnet därtill komme.

Ur brev från sändebudet Klas Kristersson Horn till Erik XIV, daterat Reval den 4 maj 1561

Dagens Sverige skiljer sig på många sätt från den stat, som tidigare styrts av den svenska statsledningen. Till det som man måste ha klart för sig, när man studerar gångna tiders politik och förvaltning, är statsområdets skiftande geografiska utsträckning och den skillnad, som inom detta gjordes mellan riket och de utrikes provinserna.

En kort redogörelse för dessa ting anknyter lämpligen till den omfattande internationella litteraturen om det europeiska statssystemets uppkomst och förhållandet mellan stater och samhällen. Oftast brukar både statssystemets begynnelse under medeltiden och dess utbyggnad under 1500-, 1600- och 1700-talen anses framdriven av krigen, som i sin tur uppstått genom de ledande samhällsskiktens kamp om landområden och marknader. Från och med 1700-talet är det dock uppenbart att andra skäl blivit allt viktigare både för staternas inre verksamheter och som krigsorsaker. Det folkliga deltagandet i politiken hade ökat och ändrat staternas karaktär. Detta betyder inte att befolkningens breda massa tidigare varit oväsentlig för statsledningarna. Som skattebetalare och soldater har folket alltid varit en viktig politisk faktor. De styrande har måst ta hänsyn till befolkningens reaktioner och försöka påverka den med sin propaganda.

En viktig studie av de europeiska staternas förändring under 1500- och 1600-talen har skrivits av Jan Glete, som analyserar hur de tidigaste ”skatte-

militära" staterna utvann resurser till statsbyggande och krigföring. Som de första staterna av denna typ ser Glete Spanien, Nederländerna och Sverige. Viktig för resursutvinningens resultat är i Gletes perspektiv befolkningens, eller i varje fall olika elitgruppers, aktiva medverkan. Ju villigare befolkning, desto effektivare resursutvinning. Det bästa politiska maskineriet i 1600-talets Europa hade från denna synpunkt den nederländska republiken, och att dess statsförvaltning i vissa avseenden inte var så strömlinjeformad betydde mindre. De stater lyckades bäst, som kombinerade politisk "intressesamling" med ändamålsenligt organisationsbyggande.

Oavsett krigens yttersta drivkrafter tvingades statsledningarna av den väpnade kampen att tillföra krigföringen allt större resurser i form av pengar, soldater och varor. Om detta resursuttag hämmade eller drev på den ekonomiska utvecklingen har diskuterats. Oomtvistat tycks vara att det nödvändiggjorde en hårdare kontroll över det egna territoriet. Ifall statsapparaten stärktes enbart av detta skäl är däremot föremål för debatt. En del historiker, med en jämförelsevis hög uppfattning om de breda samhällslagrens förmåga och vilja till "motmakt" redan på 1500-, 1600- och 1700-talen, brukar framhäva samhällets gemensamma behov av ordning. Dessa forskare betonar "interaktionen" mellan statsledning och befolkning mer än de ledandes förtryck och propaganda.

Medeltidens svenska stat

Småriken fanns i Norden redan före vikingatiden, då Danmark och Norge uppstod som enade kungadömen. Ett svenskt kungarike, som omfattade Svea- och Götaland – förutom de landskap som först på 1600-talet erövrades från Danmark och Norge – uppstod på 1000-talet, men stabiliserades först under 1100- och 1200-talen. Mot slutet av denna period införlivades också de västra delarna av Finland med det svenska riket. Eftersom kungarna valdes var kungakronan föremål för kamp mellan stormansätterna och kungens inflytande ibland geografiskt begränsat. Som den framväxande kungamaktens viktigaste bas framstår Östergötland. Det var också i Götaland som den kristna kyrkan först etablerades. Den svenska statens uppkomst är överhuvudtaget knuten till kristendomens seger och utbyggnaden av den kyrkliga organisationen. En indelning av landet i kyrkostift genomfördes under 1100-talet. År

1164 fick Sverige en egen ärkebiskop, med säte i Gamla Uppsala, efter att tidigare ha lytt under ärkebiskopen i Lund.

En mycket viktig period i den svenska statens stabilisering är 1200-talets andra hälft. Då uppstod kring kungen ett ständigt organ, genom vilket denne kunde samarbeta med de viktigaste stormanssläkterna. Detta organ var riksrådet, som utgjordes av biskoparna och de ledande godsägarna. Dessutom skapades tre höga riksämbeten, nämligen marsken, drotsen och kanslern. Rikets politiska centrum försköts mot Mälardalen, och Stockholm växte snabbt fram som ett nytt stadssamhälle. Även andra städer uppstod och blev centra, små men betydelsefulla, för handel och hantverk. Samtidigt koloniserades de finska kusterna av svenska bönder och väldet i Finland stärktes. I rikets centrala delar uppfördes befästa borgar som stödjepunkter för den kungliga maktutövningen.

Finansieringen av statens utökade verksamhet byggde på att ledungen, den gamla skyldigheten att gå kungen till handa med skepp och väpnade män, avlöstes av skatter som vilade på jordbruket. Omfattande undantag eller frälse från dessa skatter medgavs dock omkring 1280 åt såväl kyrkan som vissa privatpersoner. Villkoret för de senares skattebefrielse var att de försåg kungen med bepansrat rytteri. Den så kallade rusttjänsten var alltså den grund varpå det världsliga frälset byggde. Också när rusttjänsten långt senare ersatts av andra rekryteringsgrunder för kavalleriet kvarstod uppfattningen om frälse- eller adelsmannens plikt att tjäna kungen, som utbyte för de privilegier han åtnjöt framför monarkens ofrälse undersåtar.

Skatterna på jordbruket inom ett bestämt område fördes till en borg eller ett slott, där de dels användes för underhållet av borgens besättning, dels samlades för användning på annat håll. Den av kungen utsedde slottsfogden, i början nästan undantagslöst någon av rikets stormän, skulle förvalta både själva borgen och det område som försörjde den, slottslänet. Så småningom blev förvaltningsområdena mindre och inte alltid knutna till något av kungens fästen. Orden ”fogde” och ”län” levde emellertid vidare, om än med betydelser som efterhand ändrades.

Ett viktigt steg i statens uppbyggnad togs omkring 1350, då de tidigare landskapslagarna avlöstes av en landslag för hela riket, stadfäst av kung Magnus Eriksson. Landslagen gällde inte i städerna, men dessa fick ungefär samti-

digt en gemensam stadslag. Strax därefter kunde det se ut som att det svenska riket var på väg att gå upp i ett stort nordiskt rike, dominerat av Danmark. Efter ett danskt ingripande i svenskarnas inbördes strider besegrades nämligen Sveriges kung Albrekt av den danska och norska drottningen Margareta vid Falköping 1389. På ett möte i Kalmar 1397 stadfästes den dansk-norsk-svenska unionen.

Unionstanken fortlevde fram till dess att Gustav Vasa tog makten, men i praktiken fungerade unionen sällan. 1400-talet och början av 1500-talet kännetecknades i Sverige av fortsatta inbördesstrider och täta regimskiften. Bland de inbördes fejderna är Engelbrektsupproret (1434–1436) den mest kända. Regimskiftena kan illustreras med det faktum att den svenske frälsemannen Karl Knutsson Bonde var landets konung i ej färre än tre omgångar (1448–1457, 1464–1465 och 1467–1470). Efter Karl Knutssons död blev Sten Sture den äldre, svensk storgodsägare också han, rikets överhuvud med den lägre titeln riksföreståndare. De följande årtiondena präglades politiskt av Sten Stures och de följande riksföreståndarnas försök att frigöra Sverige från unionen samt de danska kungarnas försök att återupprätta den. Kristian II tycktes 1520 ha lyckats med detta, men blodbadet på hans motståndare i Stockholm samma år följdes av Gustav Erikssons segerrika uppror. År 1521 hade Gustav segrat och utsågs till riksföreståndare. Två år senare valdes han till Sveriges konung.

Hertigdömena, livgedingen och grevskapen

Med indragningen av kyrkans jord efter reformationsbeslutet 1527 lade Gustav Vasa en grund för kungamaktens och statsförvaltningens utveckling. Under sin fortsatta regering lyckades han göra kungakronan ärftlig inom sin egen ätt, bygga upp en fungerande lokalförvaltning, skapa en stående inhemsk krigsmakt och förstärka det fasta försvaret i form av kungliga fästningar. Inför sin bortgång 1560 kunde Gustav Vasa se tillbaka på en kungagärning som i varje fall han själv hade anledning att vara nöjd med. Flera stora uppror hade beslutsamt nedkämpats och han kunde till sin äldste son och arvinge, Erik XIV, överlämna en stark och förhållandevis enhetlig stat.

Emellertid hade Gustav vidtagit vissa åtgärder som skulle komma att försvaga statens sammanhållning och ledning. Han hade nämligen försett sina

tre yngre söner, Johan (III), Magnus och Karl (IX), med ärftliga hertigdömen. Dessa utgjordes av stora landområden inom riket vilka hertigarna kunde styra med långtgående självständighet. Johan blev hertig av Finland medan Magnus hertigdöme hade sitt centrum i Östergötland och Karls hade tyngdpunkten i Södermanland och Närke. Av betydelse blev särskilt Karls långvariga, självrådiga och administrativt skickliga styre i sitt hertigdöme. Siste innehavaren av ett svenskt hertigdöme var Karls son och Gustav II Adolfs yngre bror, Karl Filip, som dog 1622. Som ett led i försöken att förankra sin regim i den tidiga stormaktstidens traditioner återinförde Gustav III 1772 hertigtitlarna för kungahusets icke regerande manliga medlemmar. Bruket fortlever än idag, men dessa hertigtitlar har till skillnad från Vasatidens aldrig medfört några som helst maktbefogenheter.

Arrangemang som ytligt sett påminner om Gustav Vasas hertigdömen vidtogs under 1600-talet, då inkomstbringande underhållsländer inrättades för vissa furstliga personer. Bland annat försågs drottning Kristina efter sin tronavsägelse 1654 med ett sådant så kallat livgeding. Sista innehavaren av ett livgeding var Karl X Gustavs änka Hedvig Eleonora, avliden 1715. Ur förvaltnings- och arkivsynpunkt är de furstliga underhållsländerna viktiga att känna till, eftersom de hade en egen administration som delvis stod fri från den vanliga statsförvaltningen. Livgedingen var dock inte ärftliga och hade ingen direkt politisk betydelse. Det var i finansiellt hänseende och i viss mån rättsligt, som de utgjorde separata enheter.

Inte för kungafamiljen men väl för dess fränder och anhängare inom högadeln avsågs de ärftliga grev- och friherreskap som första gången inrättades av Erik XIV vid dennes kröning 1561. Åt de första grevarna och friherrarna gav Erik och de närmast följande monarkerna inte bara ståtliga titlar utan också inkomsterna från stundom verkligt stora landområden. Närmare bestämt innebar detta att de grevliga och friherrliga ätternas huvudmän åtnjöt intäkterna från ett grev- eller friherreskap, medan övriga ättemedlemmar inte hade några godsinkomster knutna till sin titel. I samband med den mindre reduktion av adelsgods, som beslöts på 1655 års riksdag, indrogs några av grev- och friherreskapen till kronan. De återstående upphörde vid den stora godsreduktionen 1680.

Förebilderna för det sena 1500-talets hertigdömen, grevskap och friherreskap fanns på kontinenten, där länsväsendet utvecklats mycket längre än i Sverige. Särskilt förhållandena inom det politiskt splittrade tyska riket borde, tycker man, ha avhållit maktmedvetna kungar som Gustav Vasa och Erik XIV från att importera feodala institutioner som knappast kunde väntas gynna kungamakten. Önskan att sprida internationellt gångbar glans över riket och dess spetsar var emellertid större än den politiska försiktigheten.

Statsområdet växer och krymper

Gustav Vasa hade byggt upp en stark svensk stat men förde en försiktig utrikespolitik. Detta kan inte sägas om någon av hans efterföljare på tronen före Karl XI, vilket i och för sig inte beror bara på regenterna själva utan givetvis också på andra omständigheter. Det svenska statsområdet utökades genom erövringar fram till 1658. Då sträckte sig Karl X Gustavs välde från det norska Trondheim i väster till det livländska Riga i öster, från det tyska Bremen-Verden i söder och i princip upp till landområdena vid Norra ishavet. Men därefter har varje fredsslut inneburit landförluster. Det rike som Gustav Vasa övertagit och befäst var dock i stort sett intakt till 1809, när Finland gick förlorat, och har inte ytterligare förminskats. De områden, som under 1600-talet erövrades från Danmark och Norge, ingår som bekant också i dagens Sverige.

Stormaktsväldet skapas

Det svenska väldets expansion utanför Sveriges och Finlands gränser föranleddes närmast av det maktvakuum som uppstått i Baltikum, när den av tyska godsägare och handelsmän dominerade Ordensstaten föll samman vid mitten av 1500-talet. Långt hellre än att underkasta sig ryssarna ställde sig norra delen av det nuvarande Estland, med den viktiga handelsstaden Reval (Tallinn), under beskydd av Erik XIV 1561. Snart inleddes en ny fas i de väpnade konflikter mellan svenskar och ryssar som fortgått sedan medeltiden. Från 1570 omväxlade fullt krig med rätt korta vapenstillestånd och fredsperioder fram till 1617. Då slöts den fördelaktiga freden i Stolbova, vari ryssarna erkände Sveriges innehav av stora landområden öster om Finland och Estland, däribland Finska vikens inre delar med staden Narva och Ingermanland. Dessa

gränser skulle ligga fast i nästan hundra år, till dess Ryssland under Peter den store åter trängde fram till Östersjön och Sankt Petersburg grundlades.

I södra delarna av Baltikum var huvudmotståndaren under Vasasönernas och Gustav II Adolfs tid inte Ryssland utan Polen. Sveriges förhållande till detta rike komplicerades av att Johan III gift sig med en polsk prinsessa, Katarina Jagellonica. Deras son Sigismund var under några år på 1590-talet konung i bägge rikena. Som katolik hade han dock svårt att hävda sin ställning i Sverige och avsattes av sin företagsamme farbror, hertig Karl. Som Karl IX förde denne ett föga lyckosamt krig med Polen, men under sonen Gustav II Adolf var de svenska framgångarna stora. År 1629 slöts ett svensk-polskt vapenstillestånd, som inledde ett långvarigt svenskt herravälde i mellersta delen av Baltikum. Provinsen kallades Livland, omfattade ungefär det nuvarande Lettland och södra delen av Estland, och var viktig som spannmålsdistrikt. Där låg Riga, som var en stor handelsmetropol och blev det svenska väldets största stad, folkrikare än Stockholm. Liksom Estland och Ingermanland erövrades Livland av ryssarna under stora nordiska kriget 1700–1721.

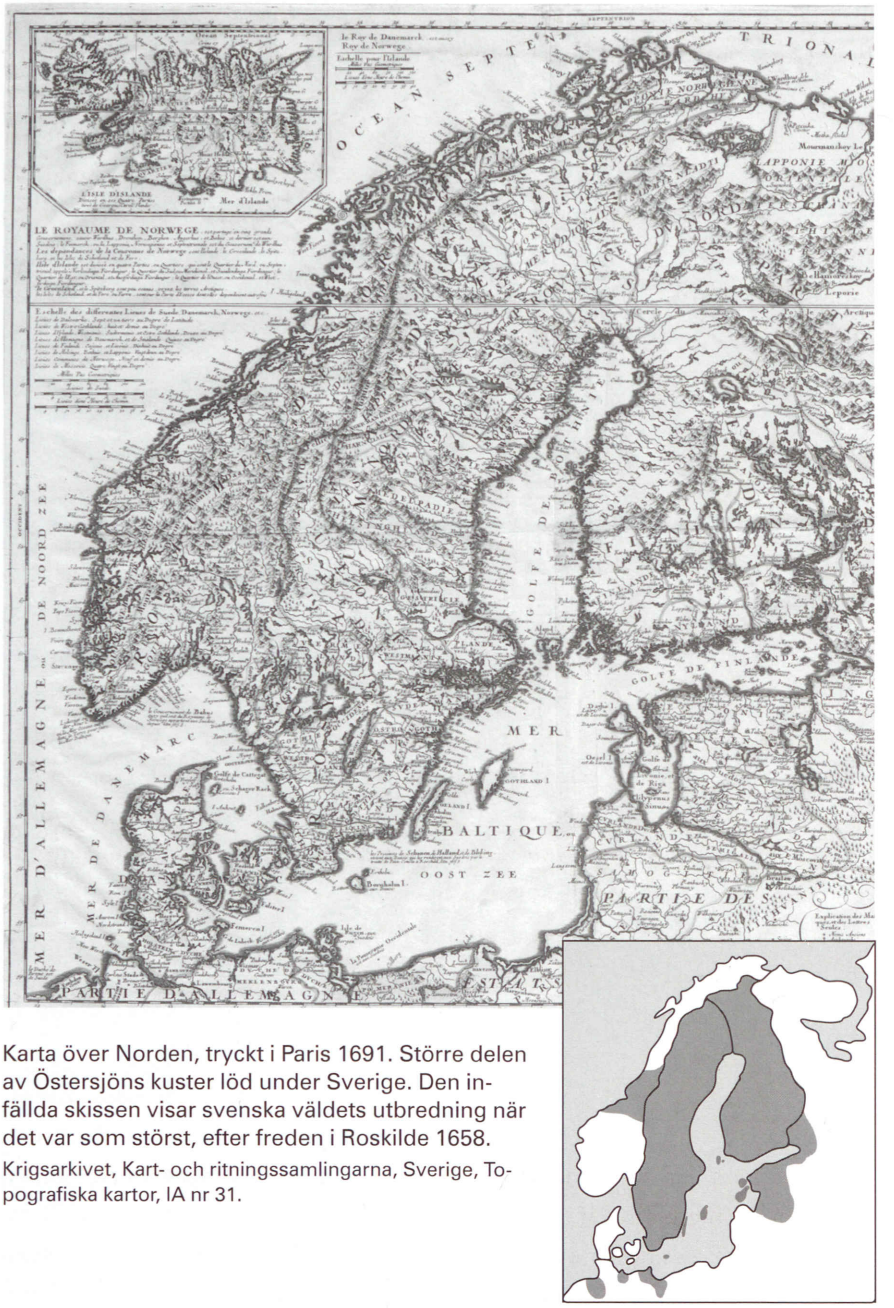
Sedan krigen i öster bringats till uppehåll 1629, beslöt sig Gustav II Adolf med stöd av sitt riksråd för att ingripa i det stora europeiska krig, som kom att kallas det trettioåriga (1618–1648). Orsakerna till Sveriges inträde i kriget 1630 är omdebatterade, eftersom många historiker inte velat godta kungens påstående att riket skulle ha varit hotat av den tyske kejsaren. Någon skuld till att det svenska ingripandet avslutades först genom den allmänna freden bär han i alla händelser inte, eftersom han stupade redan i slaget vid Lützen 1632. Westfaliska freden 1648 blev en verklig segerfred för drottning Kristina, Gustav II Adolfs dotter, och de ledande kretsarna i Sverige. Det svenska herraväldet över strategiskt och ekonomiskt viktiga områden längs de nordtyska kusterna erkändes. Till de utrikes provinserna i Baltikum lades nu Bremen-Verden vid Nordsjökusten, delar av Pommern samt ett par smärre tyska områden. Men detta var Sveriges sista landförvärv utanför Norden.

Förhållandet mellan de nordiska rikena hade efter unionens slutliga sammanbrott i början av 1520-talet varit fredligt under många år. En väpnad maktkamp upptogs under nordiska sjuårskriget (1563–1570), vilket medförde omfattande härjningar i gränsbygderna och danska framstötar ända in i Östergötland. Sju-

årskriget ledde dock inte till några bestående landavträdelser på någondera sidan. Det gjorde heller inte det mindre omfattande Kalmarkriget (1611–1613). Båda dessa krig inleddes av Danmark. När kriget i Tyskland på 1640-talet föreföll lida mot sitt slut såg den svenska statsledningen en möjlighet att slå tillbaka. Danmark skulle försvagas och kanske utplånas som självständig stat. Det svenska beslutet att 1643 angripa den nordiska grannen både från Sverige och söderifrån upp genom Jylland, med trupper från armén i Tyskland, ledde dock inte till det danska rikets undergång. Kriget fick ändå stora följder. Kungen av Danmark avträdde genom freden i Brömsebro 1645 de norska provinserna Jämtland och Härjedalen, dessutom Gotland och Ösel, den senare ön belägen utanför Estlands kust. Halland avstods för en tid på 30 år, som säkerhet för att svenskarna beviljats tullfrihet i Öresund. Utan vapenskifte skaffade sig Sverige 1638 vid Delawarefloden en nordamerikansk koloni. Denna besittning, som kallades Nya Sverige, erövrades redan 1655 av nederländarna.

Under några få år efter 1648 levde Sverige i fred. Efter Kristinas abdikation 1654 lyckades emellertid den nye kungen, Karl X Gustav, få såväl riksråd som riksdag att stödja ett angreppskrig mot Polen. Syftet var att få kontroll över den polska delen av Östersjökusten och motverka förmodade ryska framstötar. I kriget vann svenskarna många slag och sammandrabbningar men inga strategiska framgångar. Karl Gustavs polska trångmål tycktes erbjuda danskarna ett gyllene tillfälle att överfalla Sverige och åtminstone återvinna de områden, som förlorats i det förra kriget. Den danska krigsförklaringen 1657 följdes emellertid av aldrig tidigare sedda svenska framgångar. När freden slöts i Roskilde 1658 gick hela östra Danmark förlorat. Halland förklarades svenskt för all framtid och svenska blev även Skåne, Blekinge och Bornholm. Från Norge avträddes Bohuslän och Trondheims län.

Det svenska väldet var nu som störst, men detta visste naturligtvis ingen. Den fördelaktiga freden till trots angrep Karl X Gustav redan samma år Danmark, med avsikten att en gång för alla göra slut på den danska staten. Hade han lyckats, skulle de tre rikena Sverige, Danmark och Norge åter ha förenats under en krona, jämte de besittningar som Sverige sedan unionsbrottet skaffat sig runt Östersjön. Det gjorde han emellertid inte och i fredsslutet efter hans död 1660 måste Sverige avträda Bornholm och Trondheims län.



Karta över Norden, tryckt i Paris 1691. Större delen av Östersjöns kuster löd under Sverige. Den infällda skissen visar svenska väldets utbredning när det var som störst, efter freden i Roskilde 1658.

Krigsarkivet, Kart- och ritningssamlingarna, Sverige, Topografiska kartor, IA nr 31.

Till skillnad från erövringarna på andra sidan Östersjön införlivades de tidigare danska och norska provinserna med det svenska riket. Detta betyder att civilförvaltning enligt svensk modell infördes, med landshövdingar och kronofogdar, och att områdena i kyrkligt hänseende behandlades som delar av svenska kyrkan. Svensk trupp förlades självklart dit – varje land har en armé, sin egen eller någon annans – men också de svenska militära rekryteringssystemen inplanterades. Befolkningen fick rätt att sända representanter till den svenska riksdagen. Allt detta gick fort. Vissa åtgärder vidtogs omedelbart efter fredssluten. Längst tid tog införandet av det svenska rättssystemet, men i början av 1680-talet var även denna process fullbordad.

Stormaktsväldet går förlorat

Efter Karl Gustavs krig inträdde för Sveriges del en längre fredsperiod än vanligt. Statens ledning utgjordes då av förmyndarna för den unge Karl XI, med rikskanslern Magnus Gabriel De la Gardie som ledande gestalt, och det av fraktioner splittrade riksrådet. Någon principiell motvilja mot krig fanns knappast i dessa kretsar, däremot en känsla av att rikets krafter borde byggas upp på nytt snarare än att åter ansträngas till det yttersta. Misskötta statsfinanser bidrog emellertid till att statsledningen sökte ekonomiskt understöd från Frankrike, vilket i sin tur ledde till att riket vid årsskiftet 1674–1675 drogs in i ett av de kontinentala krigen. Liksom 1657 såg danskarna en möjlighet att återta lidna landförluster, och 1676 landsteg en dansk armé i Skåne. 1670-talets krig, ofta kallat skånska kriget, blev svårt på flera fronter, men när frederna slöts 1679 kom Sverige med franskt stöd ganska skadeslöst ur det hela. Delar av de utrikes provinserna i Tyskland avträddes till nordtyska stater, men de före detta danska och norska landskapen behölls.

De tjugo åren efter skånska krigets slut var för Sverige fredliga år, som av Karl XI och hans rådgivare utnyttjades till att stärka statsfinanserna, förvaltningen och krigsmakten. När riket år 1700 angreps av Polen, Sachsen och Ryssland, stod det väl rustat. Under den unge Karl XII hävdade det sig till en början också med framgång, även om Östersjöprovinsernas försvar mot Ryssland försummades under kungens långvariga försök att upprätta en vänskapligt sinnad regim i Polen. När Karl efter att ha pacificerat polackerna äntligen

tog itu med ryssarna misslyckades han fullständigt. Det svenska nederlaget vid Poltava 1709 inledde en följd av så gott som oavbrutna motgångar på alla fronter. De återstående stödjepunkterna i Baltikum föll i ryska händer 1710 och under åren 1713–1714 ockuperade ryssarna även Finland. När fred efter Karl XII:s död 1718 slöts med Sveriges många fiender – flera hade anslutit sig under krigets lopp – blev de bestående förlusterna inte fullt så stora som det svåra militära läget tycktes peka mot, men som någon europeisk stormakt kunde Sverige därefter knappast räknas. I fredssluten 1719–1721 förlorades den allra östligaste delen av Finland, alla de baltiska provinserna och större delen av de tyska besittningarna.

De stora krigens tid från 1500-talets sista årtionden till 1721 krävde oerhörda uppoffringar inte bara av soldaterna och den lidande civilbefolkningen på krigsskådeplatserna, utan också av det hemmavarande folket i Sverige och Finland. För den svenska statsledningen utgjorde de långa och omfattande konflikterna under 1600-talets första hälft en stor administrativ utmaning. Denna föranledde många organisatoriska experiment och så småningom skapandet av synnerligen långlivade förvaltningsstrukturer. När det under 1670-talets krig visade sig att varken den civila eller militära statsapparaten hållits i gott skick, ledde detta under 1680-talet till nya administrativa reformer. Då handlade det emellertid inte så mycket om att skapa nya myndigheter eller administrativa indelningar, utan mera om att säkra en stabil finansiering av den apparat som byggts upp under århundradets första hälft. Det strax därpå följande stora kriget under 1700-talets första årtionden ansträngde ånyo förvaltningen till det yttersta. Mot slutet av kriget försökte Karl XII därför effektivisera den genom en rad åtgärder, som om de fullföljts skulle ha inneburit en radikal omstöpning av både civilförvaltningen och rättsväsendet. Reformerna avbröts emellertid tvärt vid kungens frånfälle.

Ett krympande rike

Det kan i dag förvåna att det lilla Sverige under 1700-talet frivilligt gick i krig mot det mäktiga Ryssland, men så var fallet både 1741 och 1788. Det första av dessa krig drevs med svårförklarlig tillförsikt fram av det styrande hattpartiet, medan deras politiska motståndare mössorna gjorde en mer realistisk bedöm-

ning av läget. Ryssarna ockuperade snabbt hela Finland, liksom de gjort under stora nordiska kriget, men återlämnade av flera skäl det mesta vid freden i Åbo 1743. Under rysk överhöghet förblev dock vissa finska områden, varav de västligaste lytt under svenske kungen sedan medeltiden.

Nästa krig som hattarna ingrep i var det kontinentala sjuårskriget, där Sverige med bland andra Ryssland ingick i en stor koalition mot Storbritannien och Fredrik den stores Preussen. Sveriges krigsdeltagande (1757–1762) var också denna gång illa förberett, men ledde inte till några territoriella förluster. Gustav III:s krig mot Ryssland (1788–1790) hade som officiellt mål att återge Sverige de delar av Finland, som avträtts 1721 och 1743. Militärt blev kriget tämligen framgångsrikt, mycket beroende på att ryssarna denna gång pressades hårt av turkiska stridskrafter i söder. Kungens krigsmål nåddes dock inte. Fred slöts utan landförluster på någondera sidan.

Det svenska rikets gränser i dag är närmast en följd av Napoleonkrigen. Sveriges deltagande i koalitionen mot kejsar Napoleons Frankrike 1805–1807 är i detta sammanhang av mindre intresse, däremot fick Napoleons överenskommelse med den ryske kejsaren Alexander I år 1807 vittgående följder. Ryssarna hade nämligen bestämt sig för att erövra Finland. Angreppet kom 1808, Finland ockuperades snabbt och vid freden i Fredrikshamn 1809 avträdde Sverige den östra riksdelen. Visserligen var skillnaderna mellan Sverige och Finland större än de mellan exempelvis Norrland och landskapen runt Mälaren, men det var mycket gamla band som nu slets. Till saken hör att bortåt en femtedel av Finlands invånare beräknas ha varit svenskspråkiga. Svenskan talades framförallt i kustområdena, men den var också förvaltningens och de högre befolkningsskiktens språk. Av Sveriges utrikes provinser återstod vid denna tid bara mindre områden, nämligen de sista resterna av de nordtyska besittningar som tillfallit svenskarna i westfaliska freden 1648. I samband med slutuppgörelsen efter Napoleonkrigen överlämnades dessa 1815 till Preussen.

Ett annat led i regleringen av Europas affärer efter Napoleons fall var upplösningen av Danmarks mer än fyrahundraåriga förening med Norge. Detta var en följd av att danskarna stått på den franske kejsarens sida i kriget. Vid freden i Kiel 1814 avträdde danske kungen Norge till Sverige. Norrmännen utropade i stället sitt land till ett självständigt rike, men betvingades av svensk-

arna i ett kort fälttåg. Som någon underkuvad provins behandlades dock inte Norge och inte heller blev det en del av Sveriges rike. Förhållandet mellan de båda länderna reglerades så, att de kom att utgöra två riken med en gemensam konung. Norge fick under kungen en egen regering och en egen folkrepresentation, stortinget. Någon egen utrikesförvaltning erhöll norrmännen däremot inte, men civilförvaltningen i övrigt, kyrkan, rättsväsendet, armén och flottan organiserades åtskilt från sina svenska motsvarigheter. För en skildring av de svenska politiska institutionernas och den svenska förvaltningens strukturella historia är unionen därför inte så viktig. I den svenska dagspolitiken kom den däremot att så småningom spela en betydande roll, särskilt när de norska strävandena efter frigörelse blev allt starkare framemot 1800-talets slut.

När unionsrikena till slut gick skilda vägar 1905 var det inte alls självklart att skilsmässan skulle genomföras under så fredliga och civiliserade former som fallet blev, men de band som klipptes av var mycket svagare än de som fram till 1809 förenade Sverige med Finland. Detta framgår inte minst av denna bok, vari svensktidens Finland har sin självklara plats, men där det bara på något enstaka ställe har funnits anledning att beröra norsk politik och förvaltning under åren 1814–1905. Framställningen nedan gäller en stat vars yttre gränser inte har ändrats sedan de sista utrikes provinserna avträddes 1815.

Konglomeratstaten

De europeiska staterna, åtminstone de större, bestod länge av områden med skiljaktiga lagar, privilegier, förvaltningsorgan och relationer till statsledningen. Erövrade provinser underställdes den segrande statens ledning, men införlivades inte helt och hållet med statsapparaten utan fick i viktiga avseenden behålla sitt tidigare styrelseskick. Typiska exempel är Estland, Livland och de nordtyska områdena under svenskt styre. För detta slags stater används numera ofta benämningen ”konglomeratstater”, i motsats till de politiskt och administrativt mera enhetliga ”enhetsstaterna” eller ”nationalstaterna”.

Inom den svenska konglomeratstat, som växte fram efter Revals underkastelse 1561 men slutgiltigt avvecklades 1815, gick en klar skillnad mellan å ena sidan riket, det vill säga Sverige och Finland, och å andra sidan de utrikes

provinserna. Med västra delen av det medeltida riksområdet införlivades efterhand danska och norska provinser samt allt större delar av lappmarken. Riksområdets östra del, Finland, utökades i öster och i norr. Men bortsett från de områden, som geografiskt anslöt till det gamla riket, knöts de erövrade landområdena till den svenska staten inte som riksdelar, utan som utrikes provinser. Under den svenska tiden styrdes dessa delvis i enlighet med sina egna, sinsemellan skiljaktiga traditioner, delvis i former som berodde på den svenska överhögheten. Vanligen representerades Kungl. Maj:t i respektive provins av en svensk generalguvernör, som var chef för både förvaltningen och för de militära förband som förlagts dit. Förvaltningen av de utrikes provinserna är dock ett omfattande och utrymmeskrävande ämne, som inte närmare behandlas i denna bok.

Förhållandet mellan riksdelarna Sverige och Finland kan te sig rätt okomplicerat, åtminstone med dagens ögon. Sverige tycks i snart sagt alla avseenden ha dominerat över den betydligt fattigare och ännu mera glesbefolkade östra riksdelen. Från och med Gustav Vasas dagar fungerade Stockholm som rikets huvudstad och många kungar besökte överhuvudtaget inte Finland. Frågan om det svenska rikets "politiska geografi" och förhållandet mellan rikets centrala och perifera delar har ändå varit föremål för debatt. Inte minst har den finländske historikern Matti Klinge polemiserat mot användningen av anakronistiska begrepp rörande Sverige och Finland i undersökningar av det svenska riket före 1809. Riket kan enligt honom bäst förstås som ett centralområde bestående av delar av Svealand, Götaland och Finland, det vill säga den sydvästra delen av dagens Finland, och en periferi som bestod av Småland, Dalarna, Norrland, Väster- och Österbotten samt återstoden av Finland. Inverkan av de segerrika krigen mot Danmark på 1600-talet och nederlaget mot Ryssland 1721 ledde till en förskjutning av rikets tyngdpunkt. Den sydliga periferin Småland kom närmare centrum, medan de nordliga och östliga periferierna blev ännu mer perifera.

Klinges synpunkter är nyttiga som gensaga mot de många historiker, vilka studerat äldre svensk historia som om Finland inte hade varit en del av riket i lika hög grad som till exempel Västergötland eller, efter 1658, Skåne. Men sannolikt överbetonar han banden mellan sydvästra Finland och Stockholms-

området, samtidigt som han framställer vissa delar av Sverige, exempelvis Dalarna, som mer "perifera" än de i verkligheten var.

Om Finland bör tillfogas att dess huvudstad visserligen var Stockholm, men att det inom riksdelen fanns en administrativ centralort. Den orten var Åbo, som var Finlands enda stiftsstad till dess ett nytt finskt stift inrättades 1554 med säte i Viborg. Åbo var också, visserligen jämte andra orter, säte för kungens ståthållare och landshövdingar. När en särskild hovrätt över Finland skapades 1623 förlades den till Åbo och dit lokaliserades även det universitet, som grundades 1640. År 1812 lät emellertid ryske kejsaren överföra de viktigaste administrativa funktionerna till Helsingfors, som låg närmare den nya huvudstaden, Sankt Petersburg.

LITTERATUR

Större delen av uppgifterna i kapitlet återfinns i en mängd läroböcker samt översikts- och uppslagsverk. Det inledningsvis åsyftade arbetet av Jan Glete är *War and the State in Early Modern Europe. Spain, the Dutch republic and Sweden as fiscal-military states, 1500–1660* (2002). Andra ofta citerade analyser av samma problemkomplex är Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System II. Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600–1750* (1980) och Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990–1990* (1990).

Beträffande omdaningen av det nordiska statssystemet under 1500-talet, se Harald Gustafsson, *Gamla riken, nya stater. Statsbildning, politisk kultur och identiteter under Kalmarunionens upplösningsskede 1512–1541* (2000). Den svenska konglomeratstaten har analyserats av Torbjörn Eng, *Det svenska väldet – ett konglomerat av uttrycksformer och begrepp från Vasa till Bernadotte* (2001). Matti Klinge har framlagt sin syn på det historiska förhållandet mellan Sverige och Finland bland annat i *Runebergs två fosterland* (1983). För uppfattningar om svenska folket och staten under 1600- och 1700-talen, se Jonas Nordin, *Ett fattigt men fritt folk. Nationell och politisk självbild i Sverige från sen stormaktstid till slutet av frihetstiden* (2000). Nya Sverige behandlas i samlingsvolymen *New Sweden in America* (1995).

3. Kungen, regeringen och riksdagen

Härhos böre vi ock förklara vår underdånige devotion emot Kongl. Maj:t för den oss vederfarne, överflödige kongl. nåden, i det att, ehuruväl Gud, Naturen och Kongl. Maj:ts höga arvsrätt sampt ständernes över Hans Kongl. Maj:ts nådige förfrågningar om dess absolute välde, gjorde och avfattade underdånige förklaringar […] hava satt Kongl. Maj:t som ock dess höga konungsliga livsarvingar och så arvinge efter arvinge, både man- och kvinnkön efter Kongl. Maj:ts dödelige frånfälle (det Gud nådeligen länge avvärje) till en envålds, allom bjudande och rådande suverän konung, den ingen på jorden är för dess aktioner responsabel utan har makt och våld efter sitt behag och som en kristelig konung att styra och regera sitt rike [...].

Ur riksdagsbeslutet den 20 november 1693, 4 §

Att i moderna termer diskutera hur stater styrts i det förgångna är ofta svårt. Med användningen av det enkla motsatsparet ”demokrati” och ”diktatur” kommer man inte långt. Inte förrän 1921, när kvinnorna för första gången utövade sin rösträtt i riksdagsval, kan man säga att Sverige uppfyllde moderna minimikrav på en demokrati. Men att beskriva landet som en diktatur ända fram till denna tidpunkt vore självfallet missvisande. Skillnaderna mellan hur Sverige styrdes under Karl XII och under den därpå följande frihetstiden 1719–1772 är till exempel mycket stora. I efterskott ter det sig också klart att utvecklingen efter 1809 stadigt gick mot ett allt större inflytande för allt bredare befolkningsgrupper. Kungens ställning gentemot riksdagen försvagades fortlöpande och steg för steg blev riksdagen en representation inte bara för de besuttna. Debatten om samhällsfrågor, förd i pressen och vid möten, blev allt friare.

Som beskrivning av hur riket styrts är benämningen diktatur framförallt rimlig när man talar om envåldsperioderna, först under Karl XI och Karl XII och sedan under Gustav III:s sista år och Gustav IV Adolf. Riksdagens och riksrådets inflytande under till exempel Gustav Vasa, Karl IX, Gustav II Adolf eller Karl X Gustav ska inte överdrivas, men det var bara under de karolinska

och gustavianska enväldena som dessa båda statsorgan verkligen marginaliserades. Enligt den suveränitetsförklaring som antogs av riksdagen 1693 hade Karl XI att svara för sina gärningar inför "ingen på jorden", med andra ord endast inför den Allsmäktige.

Även Karl XI var dock i praktiken, liksom andra härskare, beroende av sina rådgivare. Ytterst måste han också lita till befolkningens samarbetsvilja, även om detta inte erkändes. En påfallande skillnad mellan moderna diktatorer å ena sidan samt 1600- och 1700-talens enväldiga eller nästan enväldiga kungar av Sverige förtjänar att påpekas. Kungarna ansåg sig ha ett ansvar inför Gud, och de offer som de krävde av sitt folk var de också själva beredda att göra. Gustav II Adolf och Karl XII lämnade det yttersta beviset för detta genom att stupa i fält, och detta öde kunde lätt ha drabbat också Karl IX, Karl X Gustav eller Karl XI. Flertalet män ur landets ledande släkter drog också ut i krig. Givetvis åtnjöt de högadliga officerarna långt bättre villkor än sina soldater, men även de utsatte sig för fälttågens sjukdomar och fiendens vapen. Den närmaste förklaringen är rimligen religiös och ideologisk. Man trodde på ett liv efter detta och de adliga idealen, som gick tillbaka på medeltida föreställningar, upphöjde krigiska bragder framför fredlig odling.

Grundlagarna

Inom den historiska forskningen brukar man ibland se förhållandet mellan styrande och styrda som resultatet av förhandlingar, där de styrande förser de styrda med nyttigheter som allmän ordning, rättsväsende och samfärdsmedel i utbyte mot lydnad och inbetalda skatter. Förhandlingarna kan vara högst konkreta – som mellan kung och riksdag – eller mera ta formen av ett slags faktiskt handlande, där exempelvis kraftiga skattehöjningar leder till att befolkningen maskar med skatteinbetalningarna. I Sverige har relationerna mellan styrande och styrda ända sedan medeltiden reglerats av olika slags skrivna avtal, allt mer utförliga ju längre tiden gått.

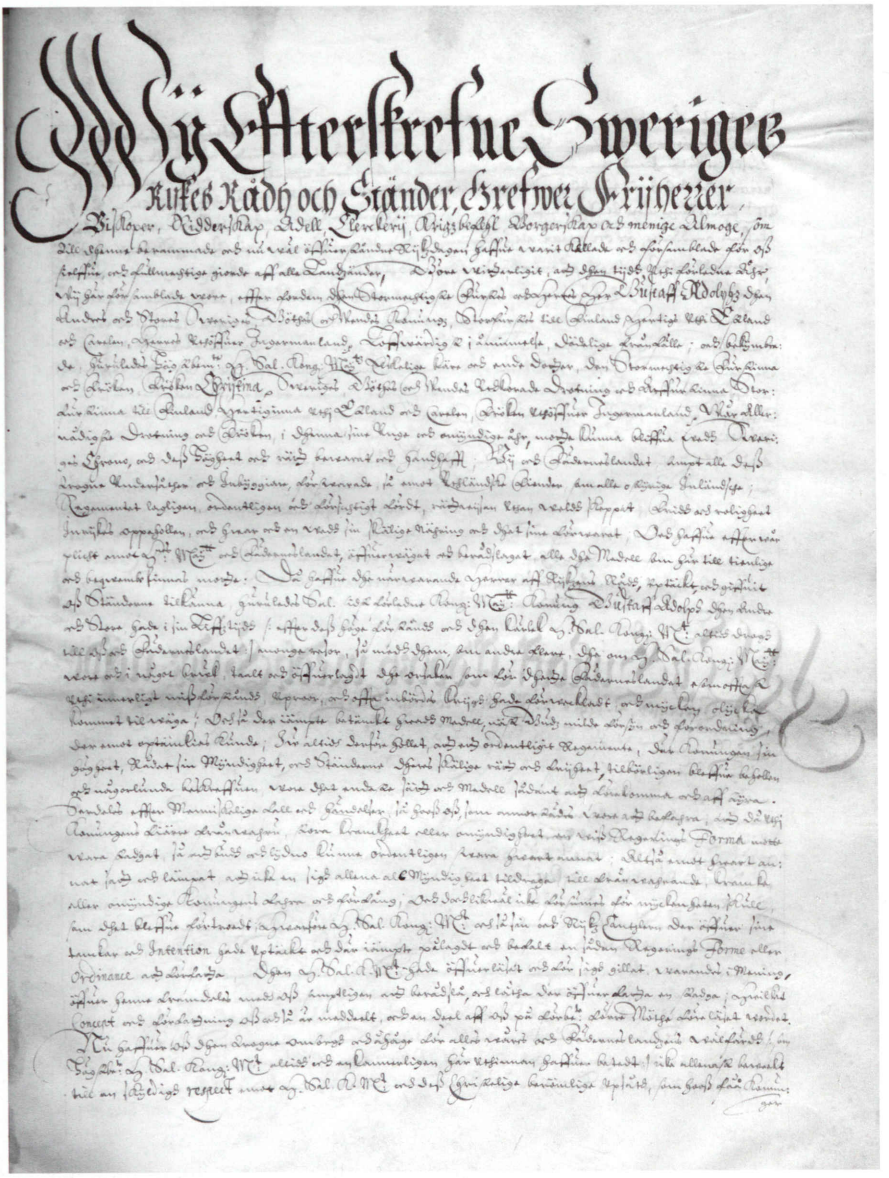
Kungaeder, kungaförsäkringar och regeringsformer

En grundlag är i dagens Sverige en lag, som bara kan ändras genom beslut av två riksmöten med ett mellanliggande riksdagsval. Denna status har bara de

lagar som fastställer samhällets grundläggande spelregler. Ordet grundlag kan förstås användas om sådana lagar överhuvudtaget, oavsett vad som krävs för att de ska ändras. Många äldre grundlagar och andra lagar har i princip, men givetvis inte i praktiken, varit omöjliga att ändra – de har sagts vara gällande i evig tid. Ett slags kontrakt mellan kung och folk förelåg länge i form av den ed som alla kungar avlade vid sin kröning. Ett edsformulär fanns i Magnus Erikssons landslag från omkring 1350. Från och med Sigismunds kröning 1594 kompletterades eden av en konungaförsäkran, avsedd att ytterligare binda kungen i hans maktutövning. Med 1719 års regeringsform fick riket en utförlig grundlag i mera modern mening och såväl kungaeder som kungaförsäkringar miste sin gamla betydelse.

Ett slags förebud om kommande grundlagar utgjorde 1634 års regeringsform. Regeringsformens innebörd har varit omstridd av både samtid och eftervärld. Den reglerade hur riket skulle styras under drottning Kristinas omyndighet men angav också hur förvaltningen skulle vara uppbyggd. Eftersom den gynnade högadeln och de högsta ämbetsmännen på kungamaktens bekostnad erkändes den aldrig av någon regerande monark utan förblev ett slags förmyndarstadga, trots att aristokratiska intressen försökte få den antagen som ständigt gällande grundlag. Historikerna har bland annat debatterat huruvida den på förhand godkänts av Gustav II Adolf – vilket Axel Oxenstierna hävdade – eller om den var ett försök av Oxenstierna att med den döde kungens föregivna gillande flytta fram högadelns positioner. Vid sin tronbestigning 1644 avlade Kristina konungaed och konungaförsäkran men regeringsformen upphörde att gälla.

En pånyttfödelse fick regeringsformen redan efter Karl X Gustavs död 1660, då förmyndarregeringen för den lille Karl XI skulle ordnas. Den försågs dock med tilläggsbestämmelser, det så kallade additamentet, som stärkte riksdagens inflytande på bekostnad av förmyndarregeringen. Vid Karl XI:s tronbestigning 1672 blev både regeringsformen och additamentet ogiltiga. Såväl Karl XI som Karl XII regerade liksom tidigare monarker utan stöd, eller hinder, av någon regeringsform. Karl XII avlade inte ens kungaed eller kungaförsäkran. Däremot lät man riksdagen i olika uttalanden fastslå det enväldiga styrets principer. Det vältaligaste exemplet är den ovan anförda suveränitetsförklaringen 1693.



1634 års regeringsform innehöll föreskrifter om hur riket skulle regeras under drottning Kristinas omyndighet men angav också hur förvaltningen skulle vara uppbyggd. Den täta och jämna skriften är typisk för kanslihandlingar från 1600-talets första hälft.
Riksarkivet, Kungl. Maj:ts kanslis arkiv, Statsrättsliga urkunder nr 19.

Efter Karl XII:s död sammanfattades principerna för rikets styrelse i en grundlag som inte avsågs vara tillfällig utan tvärtom skulle gälla tills vidare. Riksdagen godkände 1719 en regeringsform som stadfäste regentens relativa maktlöshet samt formerna för ständernas maktutövning och förvaltningens arbete. Redan 1720 antogs en reviderad version av regeringsformen, vilken ytterligare inskränkte monarkens befogenheter. 1720 års regeringsform gällde fram till dess Gustav III år 1772 gjorde en statskupp som stärkte kungens ställning och försvagade riksdagens. Det nya styrelseskicket sammanfattades i 1772 års regeringsform. Genom tilläggsbestämmelserna i den av riksdagen antagna förenings- och säkerhetsakten 1789 blev kungen på det hela taget enväldig. Enligt dessa grundlagar regerade sedan Gustav III, Gustav IV Adolfs förmyndare och Gustav IV Adolf själv fram till statskuppen 1809, då kungen avsattes.

Efter mycket korta förberedelser stadfästes samma år en ny grundlag. 1809 års regeringsform kom formellt sett att gälla ända till 1974, men den underkastades under tiden talrika förändringar både till innehållet och tolkningarna. Styrelseskicket kan under hela 1800-talet beskrivas som auktoritärt och odemokratiskt, men trots allt ökade hela tiden riksdagens makt på bekostnad av regeringens. Kungens personliga makt blev allt mer kringskuren. Formellt var det ända till 1974 kungen som utnämnde statsrådets ledamöter, men redan vid 1800-talets slut hade regeringen i praktiken blivit så beroende av riksdagen att kungen knappast kunde utse regeringar som inte ägde riksdagens förtroende.

Tronföljdsordningar

I ett kungarike där monarken har verklig makt är sedvanorna eller bestämmelserna rörande tronföljden givetvis av största betydelse. Under medeltiden hade de svenska regenterna valts. Sverige blev ett arvrike först genom riksdagsbeslutet i Västerås 1544, som fastslog att tronen skulle ärvas av Gustav Vasas manliga ättlingar. Med kungaätternas utdöende eller avsättande har nya beslut om arvsrätten fattats efterhand av riksdagen, länge under beteckningen arvförening. Mestadels har arvsrätt bara tillkommit män, men periodvis också kvinnor. Kvinnlig tronföljd, dock endast under vissa betingelser, infördes

1590 och bekräftades 1604. Det var med stöd i 1604 års arvförening som Gustav II Adolfs enda inomäktenskapliga barn, Kristina, ärvde tronen 1632. Detta kunde ske därför att alla manliga efterkommande till Johan III och Karl IX var döda med undantag för Sigismunds polska gren av ätten Vasa, vilken uteslutits från den svenska tronföljden år 1600.

Drottning Kristina var överhuvudtaget den enda arvsberättigade medlemmen av kungahuset, sedan Karl IX:s dotter Katarina gift sig med en furste av en annan protestantisk trosriktning än den lutherska och därigenom mist arvsrätten. Kristina, som inte ville ingå något äktenskap och därför inte kunde föra kungaätten vidare, lyckades 1650 genomdriva en ny arvförening. Enligt denna skulle tronen ärvas av Katarinas son Karl Gustavs manliga efterkommande. Möjligheten till kvinnlig tronföljd vid manslinjens utslocknande återinfördes 1683 och kunde ha tillämpats efter Karl XII:s död 1718, såvida inte Karls systrar på samma sätt som en gång Katarina hade brutit mot arvföreningens villkor. Varken den efterlevande systern Ulrika Eleonora eller den avlidna systern Hedvig Sofias son fick därför ärva tronen och riksdagen ansåg sig kunna fritt förfoga över kronan. Dock valdes Ulrika Eleonora 1719 till drottning och arvsrätt till tronen tillerkändes hennes och maken Fredriks manliga arvingar.

Sedan Ulrika Eleonora avlidit barnlös 1741 måste ett nytt kungahus utkoras fastän Fredrik I ännu var i livet. När tronföljden 1743 överläts till Adolf Fredrik av Holstein-Gottorp inskränktes den till hans manliga efterkommande. Principen om uteslutande manlig arvsrätt till tronen behölls när Adolf Fredriks sonson Gustav IV Adolf avsattes 1809 och hans arvingar uteslöts från tronföljden. I regeringsformen fastslogs att den svenska kronan skulle ärvas av den nye kungens manliga efterkommande, något som året därpå bekräftades i 1810 års successionsordning. Liksom fallet varit ända sedan 1604 infördes en föreskrift om att arvsrätt endast tillkom den, som bekände sig till den lutherska läran. Successionsordningen tillkom i samband med att den franske marskalken Jean Baptiste Bernadotte blev svensk kronprins under namnet Karl Johan och gäller i allt väsentligt fortfarande, med undantag av att en bestämmelse om kvinnors och mäns lika arvsrätt till tronen tillkom 1980.

Riksdagsordningar

Bestämmelserna om rikets styrelse har kompletterats med övergripande föreskrifter om riksdagens arbetssätt, vilka oftast betraktats som grundlagar. Den första riksdagsordningen, upprättad 1617, blev dock inte fastställd av vare sig kung eller riksdag. Likafullt fungerade den länge som ett rättesnöre. Riksdagen framstod genom riksdagsordningen som den normala inrättningen för överläggningar mellan kung och folk, även om underhandlingar vid provinsmöten av olika slag också förekom och skulle fortleva ytterligare flera årtionden. 1617 års riksdagsordning följdes av särbestämmelser för de fyra stånden. Viktigast var 1626 års riddarhusordning, som ordnade adelns arbete. En viktig bestämmelse i riddarhusordningen var att adeln indelades i tre klasser, på grundval av adlig rang och börd, och att omröstningar skulle ske klassvis.

Formaliserandet av riksdagens arbete skedde gradvis. Enväldets fall 1718–1719 ledde som vi sett till en av ständerna fastställd regeringsform och en ny arvförening. Riksdagens dominerande roll i det nya statsskicket gjorde det naturligt att också reglera ständernas eget arbete. Detta skedde genom 1723 års riksdagsordning, den första som officiellt antagits. Genom 1723 års bestämmelser bekräftades bland annat avskaffandet av klassindelningen på riddarhuset, vilket i praktiken genomförts redan 1719.

Gustav III:s regeringsform 1772 upphävde tidigare grundlagar och däribland den frihetstida riksdagsordningen. Någon ny riksdagsordning utfärdades dock inte, däremot förklarade kungen 1778 att 1617 års riksdagsordning och 1626 års riddarhusordning åter var i kraft. På detta sätt stärktes monarkens ställning gentemot riksdagen utan att någon ny grundlag behövde utfärdas. Adelns klassindelning återinfördes, med en del modifikationer.

Regimskiftet 1809, som gav riksdagen en viktigare roll än någonsin tidigare, följdes av 1810 års riksdagsordning. Utskottsväsendet, som tidigare varit mycket löst reglerat, fick en fastare organisation. Riksdagens arbetssätt kan också sägas ha demokratiserats, inte minst genom att adelns överrepresentation i utskotten försvann. Alla fyra stånden hade från 1810 samma antal ledamöter i utskotten. En annan utjämnande åtgärd, låt vara i ett ytterst begränsat sammanhang, var att adelns klassindelning åter upphävdes.

Ståndsriksdagens beslut 1865 att avskaffa sig själv följdes av 1866 års riksdagsordning, som drog upp de formella riktlinjerna för tvåkammarriksdagens arbete. Denna riksdagsordning ändrades många gånger innan den slutgiltigt ersattes av en ny 1974. Anmärkningsvärt är att övergången från tvåkammarriksdag till enkammarriksdag 1971 ägde rum utan att någon helt ny riksdagsordning antogs.

Tryckfrihetsförordningar

Tryckfrihet fanns knappast ens som begrepp före 1700-talets mitt. I nutida mening förekom tryckfrihet bara i Storbritannien och Nederländerna, när den svenska riksdagen 1766 fattade beslut om den första tryckfrihetsförordningen. Censorsämbetet, inrättat 1686, drogs in och förhandsgranskningen av tryckta skrifter avskaffades utom beträffande teologiska arbeten. Dessa skulle underställas domkapitlen. Den världsliga censurens avskaffande innebar förvisso inte fullständig tryckfrihet. Var och en som i tryck angrep grunderna för rikets styrelseskick hotades med kännbara straff. Ändå medgav tryckfrihetsförordningen ett förhållandevis fritt politiskt meningsbyte och den följdes av en livlig debatt i tidningar, broschyrer och pamfletter. 1766 års tryckfrihetsförordning föreskrev att också myndigheternas handlingar i princip skulle vara offentliga och av vem som helst kunna befordras till trycket. Den svenska handlingsoffentligheten fastslogs därmed för första gången.

Efter det frihetstida statsskickets avskaffande genom Gustav III:s statsvälvning inskränktes tryckfriheten stegvis med början 1774 då en ny tryckfrihetsförordning utfärdades. Rätten att trycka offentliga handlingar kvarstod dock och blev av betydelse vid 1786 års riksdag, då adel, borgare och bönder för första gången beslöt att publicera sina protokoll. Efter kungens död utfärdades 1792 en ny, mera tillåtande tryckfrihetsförordning som dock snart följdes av restriktiva tilläggsbestämmelser.

Sedan enväldet fallit 1809 ökades tryckfriheten åter. Den fastslogs principiellt i regeringsformen och reglerades närmare i en tryckfrihetsförordning 1810, som i sin tur avlöstes av en ny redan 1812. Man återknöt till 1766 års lagstiftning men avskaffade nu också den teologiska censuren. Dock infördes med 1812 års tryckfrihetsförordning den så kallade indragningsmakten, som

gav myndigheterna rätt att förbjuda utgivningen av periodiska skrifter med vådligt eller smädligt innehåll. Efter 1830 användes indragningsmakten i regeringens kamp mot det oppositionella *Aftonbladet*, som gång på gång drogs in men återuppstod under nya, snarlika namn (*Det nya Aftonbladet* och så vidare). Sedan Karl XIV Johan avlidit 1844 och Oscar I bestigit tronen blev regeringens hållning mindre konservativ och indragningsmakten avskaffades. Därefter har den inrikespolitiska debatten i Sverige inte på något avgörande sätt hämmats av tryckfrihetslagstiftningen. 1812 års tryckfrihetsförordning förblev i kraft till 1949.

Kungen

Hans och Hennes Majestät

Kungarollen skänkte ett betydande handlingsutrymme åt sina innehavare, åtminstone fram till 1800-talets mitt. Ulrika Eleonoras, Fredrik I:s och Adolf Fredriks tillbakaskjutna positioner som frihetstida monarker framstår som avvikande. Ännu ett undantag bör kanske göras, den av sin farbror Karl (IX) snabbt bortmanövrerade Sigismund. Monarkerna var enligt landslagen och sin ed skyldiga att regera med råds råde, men motsättningar undveks oftast genom att riksrådet böjde sig för regentens vilja och inte tvärtom. I allmänhet måste dock kungarna ha varit medvetna om att de ledande samhällsskikten inte kunde utmanas hur som helst. Några otillräckligt lyhörda och inte nog framgångsrika kungar föll offer för vedersakare inom landets ledande skikt, med eller utan medverkan av sina fränder inom kungaätten. Erik XIV, Sigismund och Gustav IV Adolf avsattes. Gustav III mördades. Diskussionen om huruvida Karl XII dog för en svensk kula lämnar jag därhän, men det är uppenbart att många högt uppsatta undersåtar hade väntat länge på dödsfallet.

Med tanke på kvinnokönets tillbakaskjutna ställning i stort är det förstås anmärkningsvärt att kvinnor kunde inneha den högsta tänkbara samhällspositionen, den som monark. Drottning Kristinas ställning som regent 1644–1654 var knappast svagare än exempelvis efterträdaren Karl X Gustavs, desto mindre som även hon var en skicklig politiker. Karl XII:s syster Ulrika Eleonora regerade formellt sett enväldigt under några veckor 1718–1719, men var personligen knappast rustad för rollen. Inte heller som monark med mera

kringskurna befogenheter höll hon ut, utan lät sig villigt efterträdas som regent av sin make, arvprins Fredrik (I). Att det enväldiga styrelseskicket föll hade dock inte främst med Ulrika Eleonoras personliga egenskaper att göra. Inflytelserika kretsar i samhället hade fått nog av Karl XII:s autokratiska men föga framgångsrika sätt att styra riket.

Egentligen är det egendomligare att det starka kungadömet kunde återinföras av Gustav III efter en period som lämnat de högre samhällsskikten mycket stor politisk rörelsefrihet. Förklaringen ligger i att vissa kretsar ansåg sig ha mera att hämta under en monarkisk regim. Detta gäller kanske framförallt officerskåren, som under frihetstiden haft en ogynnsam löneutveckling. För att verkligen kunna styra efter eget huvud strävade kungen efter att kringgå såväl riksrådet som de ineffektiva och ibland motsträviga centrala ämbetsverken. Beslut fattades av kungen i så kallade konseljer, där de mest betrodda riksråden var närvarande men också andra rådgivare. Underlag till besluten togs fram i tillfälliga kommittéer och beredningar som inte var inordnade i den kollegiala hierarkin.

Tiden från 1809 till 1920 kännetecknades av den personliga kungamaktens försvagning fram till en punkt då den praktiskt taget försvunnit. Befolkningens politiska medvetande kan visserligen tyckas ha varit lågt men allt bredare lager gjorde sitt inflytande gällande både genom riksdagen och genom pressen. Kungens rådgivarkrets, statsrådet, försvagades i förhållande till riksdagen liksom kungens egen ställning i förhållande till statsrådet.

Förmyndarregeringarna

När ingen myndig regent fanns utövades regeringsmakten av en förmyndarregering. Detta skedde fyra gånger under perioden, nämligen under Kristinas, Karl XI:s, Karl XII:s och Gustav IV Adolfs minderårigheter. Under dessa år fattades alltså beslut i Kungl. Maj:ts namn av förmyndarregeringen, medan den omyndiga monarken saknade denna rättighet.

Kristina var vid Gustav II Adolfs död 1632 knappt sex år gammal och fram till dess hon fyllde 18 år, det vill säga till 1644, styrdes riket av en förmyndarregering bestående av de fem höga riksämbetsmännen. Regeringens ledande kraft var hela tiden rikskanslern Axel Oxenstierna och den behöll ett fast

grepp om riksstyrelsen. Riksrådet, som var fullt av riksämbetsmännens släktingar, samarbetade villigt och riksdagen var i stort sett följsam. Den inrikes förvaltningen byggdes upp och utrikespolitiskt var man på väg mot de förmånliga fredssluten i Brömsebro 1645 och Osnabrück 1648.

Mindre lyckosam var Karl XI:s förmyndarregering 1660–1672. Liksom den föregående bestod den av de fem höga riksämbetsmännen men också av den unge kungens mor, Karl X Gustavs gemål Hedvig Eleonora. Rikskanslern Magnus Gabriel De la Gardie förmådde inte som sin föregångare Axel Oxenstierna hålla ihop regering och råd, än mindre behärska ständerna. Regimen bars upp av ett tunt aristokratiskt skikt, vars motståndare utnyttjade det svåra läge som uppstod vid krigsutbrottet 1675. De statsfinansiella och militära krisåren på 1670-talet ledde fram till 1680 års riksdag. Kungen förklarades då enväldig och omfattande gods drogs in från adeln till kronan. Dessutom ställdes förmyndartidens regering och riksråd, samt deras efterlevande, till ekonomiskt ansvar för regimens försummelser ("förmyndarräfsten"). På förmyndarregeringens pluskonto kan uppföras en hel del framsynta initiativ på lagstiftningens område. Inte med vilje utan av svaghet bidrog den till att riksdagens roll blev större än någonsin förut ("lilla frihetstiden").

När Karl XI dog våren 1697 skulle Karl XII snart fylla 15 år och med förmyndarräfsten i åtanke var ingen av rikets dignitärer hågad att någon längre tid bära regeringsansvaret. Som föreskrivits i den döde kungens testamente inträdde en förmyndarregering bestående av fem rådsherrar samt, än en gång, Karl X Gustavs änka Hedvig Eleonora. Dock sammankallades en riksdag som redan i slutet av året förklarade kungen myndig.

Gustav III efterlämnade vid sin död 1792 sonen Gustav Adolf, som då var 13 år gammal. Förmyndarregeringen ordnades i enlighet med kung Gustavs testamente, utan att riksdagen kallades in. Riksföreståndare blev den nye kungens farbror, hertig Karl. Förmyndarregimens ledande man var dock inte regenten själv utan, genom sitt inflytande hos denne, Gustav Adolf Reuterholm. Den sistnämnde, som var president i kammarrevisionen, avskyddes i vida kretsar, men det kan inte sägas att hans styre vare sig inrikes- eller utrikespolitiskt kännetecknades av några större förändringar. Vid fyllda 18 år myndigförklarades Gustav IV Adolf 1796.

Hovet

Kungafamiljens hushåll och närmaste omgivning brukar sammanfattande benämnas kungliga hovet eller hovstaterna. Förutom att sörja för de kungligas säkerhet och bekvämlighet hade hovet som en viktig uppgift att genom ceremoniell ståt imponera på främmande besökare, inte minst diplomater. Kungahovet, som under 1500-talet var jämförelsevis anspråkslöst, byggdes under 1600-talets första hälft ut till en omfattande och kostsam förvaltning med en flerskiktad hierarki av både avlönade och oavlönade befattningshavare. Något som bör påpekas är att man ännu under 1600-talet inte alltid skilde så noga mellan hovet i den här använda bemärkelsen och de centrala ämbetsverken. Ordet "hovet" kunde användas som samlingsnamn för dem båda eller med andra ord som benämning för hela den förvaltning som verkade i kungens omedelbara närhet. Härmed avses inte bara organisatorisk närhet utan också fysisk. Både hovet och ämbetsverken var nämligen inhysta i Stockholms slott fram till branden 1697.

För hovförvaltningens chef infördes 1634 titeln riksmarskalk, som används också idag. Befattningen innehades av något av riksråden. När Karl XI 1682 avskaffade eller namnändrade alla ämbeten med förleden "riks-" fick hovchefen titeln överste marskalk. Riksmarskalkstiteln återinfördes 1772 av Gustav III, som ju gärna anknöt till den tidiga stormaktstidens ceremonier och formalia. Befattningens koppling till riksrådet försvann naturligtvis vid rådets upphörande 1789. Om hovets hierarki i övrigt kan sägas att de högre befattningarna och vissa av de lägre länge förbehölls adeln, längre än inom förvaltningen i övrigt. Hovmarskalkar, kammarherrar, kammarjunkare, hovjunkare, hovfröknar och pager rekryterades ur adliga släkter, medan den lägre stall-, köks- och städpersonalen var ofrälse.

Kungahovet har uppmärksammats mycket litet av historikerna. Vid 1600-talets början var hovet dock ett slags plantskola för armé och förvaltning, där de unga adelsmännen inte precis utbildades men väl lärde känna viktiga befattningshavare och själva blev kända av kungen och hans närmaste män. Senare under århundradet miste hovet i stort sett denna roll, utom beträffande armén. Till hovförvaltningen räknades nämligen under Karl XI och Karl XII Livgardet till fot och drabantkåren, som båda var verkliga elitförband under

kungens direkta överinseende. Officerarna hade där högre rang än sina kolleger i samma grad vid andra förband och avancerade ofta till ledande befattningar annorstädes. För övrigt är det sannolikt att vissa personer vid hovet hade ett inflytande, som egentligen inte tillkom deras befattning, helt enkelt därför att de befann sig i kungens närhet och hade tillfälle att tala med honom. Betydelsen av detta slags inflytande är dock svår att bedöma. Det har rimligen varit begränsat i mera komplicerade förvaltningsspörsmål men större i utnämningsärenden och andra personfrågor.

Regeringen

Riksrådet

I samband med Sveriges stabilisering som stat framträdde på 1280-talet riksrådet som en fast institution. Landslagens kungaed från omkring 1350 föreskrev att kungen skulle styra riket med ett råd av infödda svenska män av det andliga och världsliga frälset, det vill säga i praktiken godsägare med eller utan ämbeten inom kyrkan. Biskoparna kastades dock ut ur rådet vid riksdagen i Västerås 1527, i samband med att Gustav Vasa drev igenom indragningen av kyrkans gods till kronan.

Det var kungen som utsåg rådets ledamöter, men fram till 1600-talets slut bestod detta huvudsakligen av företrädare för landets ledande godsägarsläkter. Riksrådets förhållande till regenterna var komplicerat. Gentemot folkflertalet fanns en grundläggande intressegemenskap, men samtidigt strävade kungarna efter att minska sitt beroende av rådsherrarna. Detta kunde uppnås genom att man vid beslutsfattandet helt enkelt förbigick rådet, vilket i stor utsträckning gällde Gustav Vasa och hans söner. Ytterligare en metod var att spela ut rådet och ständerna mot varandra. Ett annat sätt för kungarna att hävda sina egna politiska intressen var att kalla rådgivare utanför högadeln till rådsherrar. Under Karl XI:s envälde bröts de starka banden till kretsen av gamla rådsherresläkter nästan helt och hållet. Från 1680-talet och fram till dess att Gustav III avskaffade riksrådet 1789 hade rådet sin sociala bas i ett jämförelsevis brett ämbetsmannaskikt.

Rådets roll och betydelse för rikets styrelse skiftade, men hela tiden utgjorde det statsförvaltningens högsta organ under Kungl. Maj:t. De enväldiga kung-

arna var det i praktiken helt underordnat, och även gentemot andra regenter före frihetstiden var riksrådet i allmänhet följsamt. Under Karl XII:s långa bortovaro ur riket fungerade de hemmavarande rådsherrarna som ett slags regering. Den yttersta makten låg dock fortfarande hos kungen, som fjärrstyrde sitt rike så gott det gick. Benämningen riksråd användes för övrigt inte under det karolinska enväldet, då den ersattes av titeln kungligt råd (1682–1719).

Inom riksrådet intogs sedan medeltiden en särställning av de tre riksämbetsmännen, alltså drotsen, marsken och kanslern. Under Gustav Vasas söner tillkom också en rikets amiral och en rikets skattmästare. Enligt 1634 års regeringsform var dessa fem höga riksämbetsmän chefer för var sitt ämbetsverk, nämligen riksdrotsen för Svea hovrätt, riksmarsken för krigskollegiet, riksamiralen för amiralitetskollegiet, rikskanslern för kanslikollegiet och riksskattmästaren för kammarkollegiet. De fem höga riksämbetena försvann under Karl XI:s regering, då de indrogs eller omvandlades till andra tjänster.

En stor förändring innebar 1719 och 1720 års regeringsformer, varigenom kungen bands till rådsflertalets beslut. Samtidigt försvagades rådets ställning gentemot riksdagen, som fick reell om än inte formell utnämningsrätt. Så småningom skaffade sig ständerna också makten att beröva misshagliga rådsherrar rätten att utöva sitt ämbete, vilket kallades licentiering. Efter Arvid Horns fall 1738 växlade rådets sammansättning med partiförhållandena i riksdagen. Efter sin statsvälvning 1772 använde Gustav III ledamöterna av riksrådet mest som enskilda rådgivare, jämte andra betrodda ämbetsmän, och för utredningsuppdrag. Rådet som korporation miste däremot sin betydelse. I 1789 års förenings- och säkerhetsakt tilläts kungen att själv bestämma rådsherrarnas antal, vilket han satte till noll. Därmed upphörde denna ungefär femhundraåriga institution. Riksrådet ersattes i den löpande hanteringen av regeringsärendena av konseljer, med skiftande sammansättning, till dess statsrådet inrättades 1809. Inom rättsväsendet hade riksrådet även under de enväldiga kungarna fungerat som högsta instans. I denna egenskap avlöstes rådet 1789 av den nyinrättade högsta domstolen.

Man ska inte föreställa sig riksrådet som en ständigt sammanträdande rådsförsamling. Från och med 1600-talets början, då mötena också började protokollföras, samlades man visserligen ganska regelbundet men vanligen

var långtifrån alla ledamöter närvarande. Statsapparaten byggdes ut kraftigt under denna period och många rådsherrar användes på poster som med nödvändighet innebar att deras deltagande i rådets muntliga överläggningar var litet. Det var då fråga om höga ämbeten utanför Stockholm, till exempel som generalguvernör, hovrättspresident eller befälhavande general i fält. Dock markerade ställningen som rådsherre generellt sett en betrodd position i förhållande till regeringsmaktens innehavare, oavsett var inom statsförvaltningen rådsherren användes. Även i detta sammanhang var förhållandena under frihetstiden speciella, eftersom endast två av riksråden då tilläts att samtidigt inneha befattningar vid ämbetsverken. Kanslikollegiets chef, kanslipresidenten, tillhörde riksrådet liksom en av hans bisittare i kollegiet (rikskanslirådet). Kanslipresidentens dubbla position innebar att hans ställning blev stark inom både politik och förvaltning.

Statsrådet

Med 1809 års regeringsform avskaffades enväldet. Det kan därför verka förbryllande att den nya författningen fastslog att "Konungen äger att allena styra riket på det sätt denna regeringsform föreskriver" (4 §). Föreskrifterna innebar dock att kungen var skyldig höra sina rådgivare i statsrådet och att statsråden var ansvariga för sina råd inför ständerna. Makten att stifta lagar delades mellan kungen och riksdagen, som båda hade vetorätt gentemot varandra.

Statsrådets inrättande enligt 1809 års regeringsform innebar att kungen åter, liksom före 1789, knöts till en i författningen reglerad rådsförsamling. Statsrådet hade under den första tiden en helt annan sammansättning än det senare fick. Man skilde mellan statsrådets ständiga medlemmar och de tillfälliga. Till de senare, som hade säte i statsrådet endast när de föredrog ärenden från sitt eget ansvarsområde, hörde de fyra statssekreterarna i Kungl. Maj:ts kansli (vid kansliets krigs-, kammar-, finans- och ecklesiastikexpeditioner), samt, undantagsvis, justitiekanslern. Ständiga medlemmar var justitiestatsministern, utrikesstatsministern, hovkanslern samt därutöver sex ledamöter med titeln statsråd. Av de ständiga medlemmarna var endast de tre förstnämnda ansvariga för särskilda sakområden, i hovkanslerns fall bland annat tillsynen

över tryckfriheten. Vissa militära ärenden föredrogs för kungen, utanför statsrådet, av generaladjutanterna för armén respektive flottan. Statsrådets skiftande sammansättning allt efter de behandlade ärendenas art påminner om de löst sammansatta konseljerna under Gustav III och Gustav IV Adolf. Den svaga anknytningen till det organ som skulle expediera regeringsbesluten, alltså Kungl. Maj:ts kansli, var däremot snarast ett arv från frihetstiden.

Regeringsarbetet fick med denna invecklade organisation ingen kraftfull ledning och en genomgripande omorganisation vidtogs 1840. Departementalreformen detta år innebar inte bara att Kungl. Maj:ts kansli indelades i departement utan medförde också en starkare ställning för statsrådet. Detta kom hädanefter att bestå endast av cheferna för de sju statsdepartementen samt tre så kallade konsultativa statsråd utan departement. Varje ledamot av statsrådet hade hädanefter rätt att delta i samtliga överläggningar. De tidigare hovkanslers-, statssekreterar- och generaladjutantsämbetena försvann.

Någon chef för regeringen bortsett från kungen förutsattes inte, vare sig 1809 eller 1840. Varken justitie- eller utrikesstatsministern hade någon sådan funktion. I praktiken kom dock den förstnämnde mer och mer att inta rollen som regeringens ledare. Detta blev tydligt under "den bästa av ministärer" med Louis De Geer som justitiestatsminister (1858–1870). De Geer blev åter justitiestatsminister 1875, men året därpå skapades det moderna statsministerämbetet med De Geer som förste innehavare (1876–1880). Reformen innebar att statsministerämbetet skildes från chefskapet över justitiedepartementet. Någon koppling till partiledarskap, som idag, fanns till en början inte alls. Först efterhand som regeringen blev allt mindre beroende av kungen och allt mer av riksdagen kom statsministerämbetet att tillfalla någon av riksdagspartiernas ledare. Den första regeringen av detta slag var Karl Staaffs 1905–1906, motvilligt utnämnd av Oscar II sedan kungamaktens ställning försvagats i samband med unionskrisen.

Riksdagen

Demokrati eller folkstyre är inget absolut begrepp. Om inte alla som bor i ett land har rätt att inverka på hur det styrs utan det finns vissa begränsningar – till exempel rösträtt endast för personer fyllda 18 år, eller krav på stadigva-

rande bosättning, betalda skatter eller fullgjord värnplikt – vilket land är då en demokrati? Blir ett land mer demokratiskt om rösträttsåldern sänks från 21 år till 18? Från 18 till 16? Från 16 till 14?

Enligt den vanliga uppfattningen – som jag i och för sig inte tar strid emot, bara vill relativisera – blev Sverige en demokratisk stat 1921. Då hade allmän och lika rösträtt i riksdagsval och kommunala val genomförts för alla svenska medborgare, män och kvinnor, som fyllt 23 år. Den som var varaktigt försörjd av fattigvården, stod under förmyndare eller var försatt i konkurs saknade dock fortfarande rösträtt.

Graden av folkligt inflytande före det demokratiska genombrottet kring 1920 har växlat. I stort sett har den offentliga makten vilat på männen, som ensamma haft rätten att välja och väljas till riksdagen och att inneha statliga ämbeten. Inom gruppen män har makten dock varit mycket ojämnt fördelad. Det har också funnits kvinnor med stort, om än inte officiellt, inflytande på statens affärer. Sverige har även haft två regerande drottningar, Kristina 1644–1654 och Ulrika Eleonora 1718–1720. I Karl XI:s förmyndarregering 1660–1672 och Karl XII:s 1697 satt de bägge kungarnas mor respektive farmor, änkedrottning Hedvig Eleonora. Det förtjänar påpekas att kvinnor redan under 1700-talet kunde ha kommunal rösträtt. Och en del kvinnliga godsägare har i praktiken styrt hela socknar. Allt sammantaget har dock den offentliga makten tillhört män, inte kvinnor.

Vilka män har då haft inflytande över hur riket styrdes? Under den period som här behandlas har ingen kung utom Karl XII ansett sig helt kunna undvara stödet från folkets representanter, sammankallade till riksdag. Det betyder att även företrädare för bönderna haft ett åtminstone formellt inflytande över staten. I verkligheten vägde böndernas ord ofta lätt, de manipulerades av de styrande och hade på grund av sina begränsade kunskaper svårt att göra sig gällande, men långsamt och säkert ökade deras betydelse. Störst inflytande hade de under årtiondena kring förra sekelskiftet, innan männen 1909 fick allmän rösträtt. Det kan ses som en paradox att minskningen av bondeklassens ekonomiska och sociala betydelse samtidigt var i full färd genom den allt snabbare industrialiseringen.

Ståndsriksdagen

Riksdagarna under Gustav Vasa och hans söner

Politiska möten vilkas deltagare företrädde hela riksområdet och alla fria grupper i samhället hölls redan under senmedeltiden, dock med mycket svagt deltagande från Finland. För mötenas former, befogenheter och periodicitet fanns inga regler, ej heller för var de skulle hållas. De viktigaste deltagarna vid 1400-talets ”herremöten” eller ”herredagar” var kungen eller riksföreståndaren, riksråden inklusive biskoparna, frälset i östra Sverige, städerna runt Mälaren med Stockholm i spetsen, bergsmännen i Bergslagen samt bönderna från vissa landsändar, särskilt Dalarna. Det var vid en sådan herredag i Vadstena som Gustav Eriksson 1521 utsågs till rikets föreståndare och vid en herredag i Strängnäs 1523 som han valdes till Sveriges konung. Gustavs första herremöten som kung hade samma karaktär. De kretsade kring kungens överläggningar med riksrådet om inrikes- och utrikespolitiken.

Det var Gustav Vasas behov av undersåtarnas stöd för extraordinära åtgärder som bidrog till att skapa riksdagen i en mer utvecklad form. Det möte som sammankallades till Västerås 1527 för att genomdriva överföringen av kyrkans politiska och ekonomiska makt till staten hade en talrikare och bredare representation än tidigare herredagar. Det byggdes också upp som ett formellt meningsutbyte mellan kung och undersåtar, vilket kulminerade i ett beslut (”recess”) i riksrådets namn. Utvecklingen mot en församling med fyra åtskilda stånd och vissa former för överläggningarna fortsatte vid de riksdagar som kung Gustav höll i Västerås 1544, Strängnäs 1547 och Stockholm 1560. Det bör understrykas att det under Gustav Vasas tid också hölls en mängd andra politiska möten. Till och med de riksdagar som nu nämnts följdes upp på marknadsmöten runt om i riket, där allmogen förmåddes instämma i besluten.

Under Gustav Vasas söner Erik, Johan och Karl fortsatte den skisserade utvecklingen. Själva ordet ”riksdag” är belagt för första gången i samband med mötet i Arboga 1561. Liksom ”ständer”, känt i Sverige sedan 1527, var det ett lån från Tyskland. Till de allmänna riksdagarna kallades inte bara riksrådet och den övriga adeln, utan också företrädare för små och stora städer, prästerna i stad och på land samt allmogen. Inte sällan hölls dock möten där lantprästerna, de mindre städerna samt bönderna var orepresenterade. Ett viktigt faktum

är att kungen alls inte var skyldig att överhuvudtaget sammankalla ständerna – bortsett från att han måste regera ”med råds råde”, det vill säga med stöd av riksrådet – men i praktiken kunde inte monarkerna umbära att söka stöd hos riksdagen. Riksdagens beslut började uppfattas som verkligt bindande också för de hemmavarande adelsmännen, prästerna, borgarna och bönderna, och de uppföljande marknadsmötenas betydelse minskade. Kampen mellan Johan III:s son och efterträdare Sigismund samt dennes farbror Karl fördes inte minst vid 1590-talets riksdagar i Uppsala, Söderköping och Arboga.

I diskussionen om riksdagens historiska rötter överdrivs ofta denna församlings självständighet. Inte bara under 1500-talet utan också senare framstår den i hög grad som ett politiskt instrument för monarkerna. Ofta citerade är orden i 1809 års regeringsform om att ”svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksens ständer allena vid allmän riksdag” (57 §), men ståndsriksdagens makt över skatteuttaget var länge mest skenbar. Kungarna och deras män hade inte bara övertaget i fråga om kunskaper, de åtnjöt också initiativrätten, problemformuleringsprivilegiet och tolkningsföreträdet. Före frihetstiden avgjorde en myndig monark själv när han ville inkalla ständerna, och det parlamentariska arbetet styrdes av de propositioner som Kungl. Maj:t framlade. Dessutom kunde kungarna på olika vis spela ut stånden mot varandra. Det var av betydelse för den fortsatta utvecklingen att en parlamentarisk förhandlingskultur långsamt utbildades – det visar frihetstidens starka ständer – men i normalfallet fick kungarna före 1719 alltid igenom sin vilja gentemot riksdagen.

De fyra stånden från 1620-talet till 1866

Den tidigare nämnda riksdagsordningen 1617 var ett led i den process, som stabiliserade fyrståndsriksdagen för lång tid framåt. Det mest inflytelserika ståndet var adeln, i kraft av den samhällsställning som många av dess medlemmar intog. Ända fram till 1800-talets början tillhörde alla rikets högsta ämbetsmän detta stånd och där fanns också de största jordägarna. De allra högsta ämbetsmännen, riksråden, deltog dock inte i adelns överläggningar.

Det fanns personer vilka allmänt betraktades som adelsmän, men som inte ägde rätt att delta i adelsståndets förhandlingar och beslut. En sådan rätt för-

utsatte nämligen att den ätt, som adelsmannen tillhörde, hade sökt och erhållit introduktion på riddarhuset. Män, som nyligen av monarken upphöjts i adligt stånd, vann normalt sett introduktion utan några problem. Svårare kunde det vara för den som åberopade ett adelskap, vilket inte kunde bevisas genom trovärdiga dokument utan grundade sig på gammal hävd. Personer med utländskt adelskap måste före introduktionen på riddarhuset naturaliseras, det vill säga av Kungl. Maj:t upptas som svenska undersåtar.

Enligt 1626 års riddarhusordning var varje myndig medlem av de introducerade ätterna skyldig att bevista riksdagarna. Som giltig orsak för frånvaro gällde endast rikets tjänst, utlandsvistelse eller hindrande sjukdom, närmare bestämt att adelsmannen "å sotesäng ligger, eller är vanför av ålder". Dock fick ingen ätt företrädas av mer än en person. För den som inte företrädde sin egen ätt fanns möjligheten att uppträda som fullmäktig för någon annan ätt. Övriga närvarande adelsmän saknade rösträtt. Dessa principer bibehölls till dess ståndsriksdagen avskaffades 1866.

I verkligheten uteblev så stora delar av adeln att det är uppenbart att andra skäl än de i riddarhusordningen angivna spelade in. Ett sådant skäl var utan tvivel avståndet mellan hemorten och den ort där riksdagen hölls, det vill säga i allmänhet Stockholm. Finland var jämförelsevis svagt företrätt i samtliga stånd, särskilt när riksdagarna förlagts till vinterhalvåret med dess farliga stormar och osäkra isar. Det bör för övrigt understrykas att det uteslutande var innehavet av svenskt adelskap jämte introduktion som gav ätten rätt att låta sig representeras, inte bostadsorten.

Ståndets talman kallades från 1625 lantmarskalk. Liksom talmännen i de lägre stånden utsågs lantmarskalken av Kungl. Maj:t, utom under frihetstiden 1719–1772 då ståndet självt valde ordförande. Ända från början och till ståndstidens slut hämtades lantmarskalkarna inom kretsen av rikets höga civila och militära ämbetsmän. En enastående politisk maktposition intogs av Arvid Horn, som inte bara var kanslipresident och därmed innehavare av statsförvaltningens viktigaste ämbete utan under tre riksdagar (1720, 1726/27 och 1731) samtidigt lantmarskalk.

För att inte de ledande släkterna skulle överröstas av lågadeln lät Gustav Adolf och Axel Oxenstierna indela den på riddarhuset samlade adeln i tre

klasser. Till den första hörde de grevliga och friherrliga ätterna, som vid denna tid var mycket få, till den andra hörde ätter som härstammade från något riksråd men var obetitlade och till den tredje hörde den återstående adeln. Eftersom man röstade klassvis och inte per capita kunde de aristokratiska släkterna i första och andra klassen ofta genomdriva sin vilja mot adelns stora massa i tredje klassen. Sedan storgodsägarsläkternas ekonomiska och sociala ställning försvagats under 1600-talets andra hälft och 1700-talets början genomdrev den övriga adeln 1719 att klassindelningen avskaffades. Bland de på riddarhuset församlade ättrepresentanterna gällde hädanefter principen en ätt – en röst. Ett av de reaktionära inslagen i Gustav III:s politik blev att 1778 återinföra klassindelningen på riddarhuset, nu med modifikationen att andra klassen kompletterades med de äldsta ätterna i tredje klassen samt med de ätter vilkas äldsta manliga medlem innehade kommendörstecknet av svärds- eller nordstjärneorden. Efter Gustav IV Adolfs fall avskaffades återigen klassindelningen 1809.

Sammantaget kan adelsståndet beskrivas som en representation för höga statstjänstemän och godsägare, även om det fanns många adelsmän som varken var det ena eller det andra. Adelskapet var ju ärftligt och en del ätter miste med tiden all förmåga att upprätthålla sin gamla samhällsställning. Bland adelsmännen på den sista ståndsriksdagen, 1865/66, fanns en fabriksarbetare. Som ett slags bihang till adeln sammanträdde till och med 1778 års riksdag det så kallade krigsbefälet. Detta, som i stort sett saknade politiskt inflytande, utgjordes av representanter för de många officerare, vilka tillhörde den ointroducerade adeln eller var ofrälse. Ofrälse civilämbetsmän hade överhuvudtaget ingen parlamentarisk representationsrätt.

De tre ofrälse ståndens ledamöter utsågs under större delen av perioden genom val, men denna regel hade en hel del inskränkningar och undantag. Sedan inte bara de högre prelaterna utan också det lägre prästerskapet från och med 1544 vunnit representationsrätt tycks prästeståndets representanter till en början ha utsetts av kungens fogdar. Under 1600-talet var det normalt domkapitlen i respektive stift som utsåg stiftets företrädare i ståndet, men det förekom också att prästerskapet självt förrättade valet. Att valrätten tillhörde prästerna själva fastslogs slutgiltigt 1723. Vid 1800-talets början ifråga-

sattes principen om ståndstillhörighet som grund för riksdagsrepresentation allt mer. För prästeståndets del resulterade detta i att de bägge universiteten i Uppsala och Lund samt Vetenskapsakademien 1823 fick rätt att utse ledamöter i ståndet. Sambandet mellan kyrka, skola och vetenskap var ännu starkt och just denna utökning tedde sig naturlig.

Prästriksdagsmännen företrädde en mycket liten del av befolkningen. Att ståndets existens ändå knappast ifrågasattes berodde rimligen på att präster i motsats till andra medelhöga eller höga statstjänstemän inte ansågs kunna tillhöra adeln – det vill säga fram till uppluckringen av ståndsgränserna vid 1800-talets början – och att prästerna var en så viktig förhandlingspart för statsledningen. Genom sin religiösa auktoritet bidrog de till att inför folket legitimera den förda politiken. Särskilt viktiga var de länge som kanal till bönderna, vilka under 1500- och 1600-talen till riksdagen tog med sig vanan att lyssna till vad prästen hade att säga. Självskriven talman i prästeståndet var både före och efter frihetstiden ärkebiskopen i Uppsala, vanligen med biskopen i Linköping som ställföreträdare. Under frihetstiden ägde prästeståndet, liksom övriga stånd, rätten att självt utse sin ordförande. Emellertid valdes även då ärkebiskopen, såvida han var närvarande, och annars Linköpingsbiskopen.

Genom att prästeståndet alltid utgjordes av yrkesverksamma präster var detta stånd det tydligast avgränsade och inom sig mest enhetliga. Med stor konsekvens förfäktade kyrkans män sina intressen, varibland ingick försvaret av den lutherska lärans särställning i samhället. Prästerna som yrkesgrupp hade allt att förlora på ståndsriksdagens avskaffande och i prästeståndet var också motståndet mot representationsreformen 1866 hårdast.

Borgarståndet utgjorde representation för borgerskapet, det vill säga de personer som ägde tillstånd, så kallat burskap, att driva handel eller hantverk i någon av rikets städer. Städernas representation i ståndet sammanhängde i stort sett med antalet burskapsägande borgare och Stockholm hade följaktligen största antalet ledamöter. Till en början utsågs borgarriksdagsmännen av respektive stads borgmästare och råd, men vid frihetstidens början överfördes denna rätt till stadens hela borgerskap. Oftast utsågs städernas borgmästare eller rådmän till representanter.

Städerna var inte tätorter vilka som helst utan orter som genom kungligt privilegium avgränsats från landsbygden genom en mängd juridiska och ekonomiska bestämmelser. Å andra sidan var alla städer enligt nutida synsätt små långt in på 1800-talet – inte ens Stockholm hade 1830 mer än 80 000 invånare – och många var obetydliga även i samtidens ögon. Gemensamt för dem var att näringarna var hårt reglerade och burskap ofta svårt att få. Inte konkurrens, utan konkurrensbegränsning, var näringspolitikens ledstjärna. Under 1800-talet lättade man på bestämmelserna. Redan innan näringsfriheten ökades, framförallt genom nya bestämmelser 1846 och 1864, breddades representationen inom borgarståndet. Bergsmännen vid Falu koppargruva bereddes tillträde 1810 och landets övriga bruksägare 1830. Slutligen fick alla icke-burskapsägande näringsidkare och tomtägare i städerna rösträtt och valbarhet 1858.

Borgarståndets talman utsågs av Kungl. Maj:t utom under frihetstiden, då ståndet liksom de övriga självt ägde denna rätt. Oavsett hur han utsetts kom borgarnas talman från slutet av Gustav II Adolfs tid och mer än tvåhundra år framöver alltid från Stockholm. Först vid riksdagen 1850/51 bröts mönstret genom att göteborgaren Olof Wijk utsågs till talman.

Eftersom borgmästare och rådmän som ledamöter av stadens domstol och statliga förvaltningsmyndighet faktiskt var statstjänstemän har en del historiker ifrågasatt om borgarståndet verkligen företrädde städernas köpmän och hantverkare. Var det inte snarare, liksom adeln och prästeståndet, ett slags ämbetsmannastånd? Dock bedrev även borgmästare och rådmän som regel handel eller hantverk och det förefaller ganska klart att de allmänt förfäktade vad de såg som sin stads ekonomiska välfärd.

På 1600-talet var städerna mycket små och borgarståndets inflytande litet, men då stadsnäringarna blev allt viktigare växte dess betydelse. Borgerskapet blev under 1800-talet reformsinnat och önskade ståndsriksdagens avskaffande. Men ståndet hade aldrig haft större politiskt inflytande än på 1850- och 1860-talen, strax innan det med överväldigande majoritet röstade bort sig självt.

Den bredaste folkliga förankringen hade bondeståndet. Landets jordbrukande befolkning bestod under 1500- och 1600-talen till övervägande delen

av bönder, med mer eller mindre säker besittningsrätt till sina gårdar, och deras familjer. Den jordlösa landsbygdsbefolkningen blev omfattande först under 1700- och 1800-talen. Bönderna kunde delas in i tre huvudkategorier. Den första var skattebönderna, som hade äganderätten till sina gårdar och betalade skatt till staten. Den andra var kronobönderna, som mot en avgift ("avrad") brukade statens jord utan formell besittningsrätt men som i regel inte hindrades att låta sina söner eller mågar efterträda dem själva som innehavare av gården. Den tredje var frälsebönderna, som på liknande villkor brukade de gårdar som ägdes av adeln. Av dessa hade skatte- och kronobönderna rätt att välja riksdagsmän, medan frälsebönderna ansågs vara representerade genom sina adliga godsherrar. Riksdagsbönderna företrädde alltså inte alla bönder, än mindre hela landsbygdsbefolkningen. Valet av bonderiksdagsmän övervakades under 1500-talet av fogdarna och under 1600-talet av landshövdingarna. År 1680 fastställde dock Karl XI principen om böndernas fria valrätt och åtminstone från och med frihetstiden tillämpades den också. Under alla omständigheter var det svenska bondeståndet den bredaste folkrepresentation som fanns i någon av Europas större stater före valen till den lagstiftande församlingen i Frankrike 1791, vari ungefär 75 procent av de vuxna männen hade rätt att delta.

Bland bondeståndets talmän dominerade länge upplänningarna. Emellertid bröts mönstret tvärt vid frihetstidens början, i samband med att också bönderna fick rätt att själva utse sin ordförande. Efter det att ståndet vid fyra riksmöten i rad haft en talman från Uppland valdes 1720 en bohuslänning och 1723 en jämte, alltså två företrädare för de under 1600-talet erövrade provinserna. Något mönster för bondetalmännens hemorter kan därefter inte skönjas. Det skulle i så fall utgöras av en enda person, blekingen Olof Håkansson, som från 1738 till 1769 med avbrott för blott en riksdag var ståndets främste representant. Det ska också påpekas att ingen talman kom från Finland. Till detta bidrog säkert att flertalet finska bonderiksdagsmän inte behärskade svenska språket.

Bondeståndets främsta politiska mål var under snart sagt hela perioden att sänka skattetrycket eller åtminstone försöka hindra att det höjdes. Samtidigt som de jordlösa skikten på landsbygden växte ökade antalet välbeställda

bönder under 1700-talet och därmed riksdagsböndernas självförtroende. En viktig politisk framgång vann bönderna när de 1789 fick rätt att köpa frälsejord, som dittills bara fått innehas av adeln. Liksom mitten av 1800-talet var borgarståndets storhetstid kan det också betecknas som bondeståndets. Ett uttryck för de båda folkligaste ståndens styrka var att de lyckades avskaffa ståndsriksdagen.

Ständerna i arbete

Ständernas roll i statens styrelse var begränsad och ståndsriksdagen sammanträdde inte årligen, även om det ibland inträffade att riksdagar hölls under två eller rent av flera år som följde på varandra. Så länge ständerna i stort sett bara hade att ta ställning till Kungl. Maj:ts förslag, det vill säga fram till 1600-talets slut, var riksdagarna ändå korta och pågick i allmänhet endast en till två månader. Frihetstidens ständervälde krävde betydligt längre överläggningar. Mest utdragen var under denna period riksdagen 1760/62.

Uppehållen mellan riksdagarna var längst under Karl XII:s och Gustav IV Adolfs enväldiga regeringar. Efter kröningsriksdagen 1697 lät Karl aldrig inkalla ständerna. När dessa sammanträdde till ett så kallat utskottsmöte 1710 och en regelrätt riksdag 1713/14, så var det på de hemmavarande kungl. rådens kallelse och emot kungens avsikter. Gustav IV Adolf inkallade motvilligt en riksdag år 1800, sedan han varit myndig regent i fyra år, men aldrig mera under sina återstående nio år på tronen. I 1809 års regeringsform stadgades att ständerna skulle sammankallas vart femte år, med rätt för kungen att däremellan inkalla urtima riksdagar. Vid ståndstidens slut pågick riksdag i praktiken under åtminstone någon del av flertalet kalenderår, exempelvis 1853/54, 1856/58, 1859/60, 1862/63 och 1865/66.

Ståndsriksdagen var alltså ett parlament med fyra kamrar och beslutsprocessen var invecklad och tidsödande. Under 1600-talet förutsattes att alla fyra stånden skulle komma överens, och för adeln var det en viktig princip att manövrera så att man inte blev överröstad av de tre ofrälse stånden. Från och med 1723 gällde emellertid att tre stånd vann mot ett. Om ett förslag till beslut antogs av två av stånden men avvisades av de andra två föll det. Vid ståndens behandling av förslagen, både dem som kom från Kungl. Maj:t

och dem som väcktes av ständerna själva, arbetade man liksom dagens riksdag med utskott, oftast inom stånden, ibland med medlemmar från tre eller fyra stånd. Viktigast av den sistnämnda typen var frihetstidens sekreta utskott, i praktiken ett slags miniriksdag med företrädare för de tre högre stånden. Tillträde till samtliga riksdagsutskott vann bönderna först 1789.

Partiliv i ståndsriksdagen

Partier i nutida mening, med organiserade partigrupper i riksdagen och riksorganisationer ute i landet, fanns inte på ståndsriksdagens tid. Men så länge omröstningar förekommit har naturligtvis olika gruppbildningar skett inom stånden. Fasta partigrupper med bestämda strävanden, som återkom vid varje riksdag, fanns dock knappast inom något stånd före frihetstiden. Då uppstod två riksdagspartier, hattar och mössor, som från 1738 till 1772 präglade det politiska livet. De båda partiernas verksamhet mellan riksdagarna var dock av ringa omfattning. Under den gustavianska tiden, med dess glesa riksdagar, fanns återigen bara lösa och tillfälliga gruppbildningar.

Med författningsreformerna 1809–1810 ökades riksdagens makt gentemot regeringen och ständerna sammanträdde hädanefter med allt tätare mellanrum. Detta stimulerade partibildningen, men de politiska konstellationerna var fortfarande lösa och överskred egentligen inte ståndsgränserna. En allmän motsättning kan dock sägas ha gått mellan konservativa och liberala, även om man bör hålla i minnet att begreppen är föga precisa och att de politiska stridslinjerna försköts med samhällets förändring i liberal riktning. Från 1820-talet fanns på riddarhuset en huvudmotsättning mellan konservativa och liberaler, men inom prästeståndet dominerade de konservativa ståndstiden ut. Bondeståndet kan sägas ha behärskats av liberala strömningar från och med 1820-talet och borgarståndet från och med 1834. En av skiljelinjerna mellan konservativa och liberala var inställningen till ståndsriksdagen och det är följdriktigt att det stånd som hade mest att förlora på att den avskaffades, det vill säga prästerna, behöll sin konservativa majoritet in i det sista.

I stället för riksdagar: utskottsmöten och provinsmöten

1634 års regeringsform föreskrev att riksdagar skulle inkallas endast vid en

konungs kröning eller ”av andre märkelige orsaker”. ”Understundom” ansågs dock ständernas betänkande behöva inhämtas eller något meddelas dem, fastän regeringen inte kunde eller ville kalla till riksdag. I sådana fall skulle man till ett utskottsmöte inkalla vissa av ämbetsmännen i centralförvaltningen, två adelsmän av varje lagsaga, biskopar och superintendenter i Sverige och Finland samt en fullmäktig från städerna Stockholm, Uppsala, Göteborg, Norrköping, Åbo och Viborg. Utmärkande för utskottsmötena var att bönderna inte kallades alls och av de tre högre ståndena endast ett urval. Trots regeringsformens föreskrifter blev riksdagarna täta under Kristinas förmyndarregering, men både då och några år framöver hölls dessutom utskottsmöten. Sådana möten sammankallades 1635, 1636, 1641, 1645, 1651 och 1658. Andra möten, ytterligare ett 1636 samt ett par 1639, hade liknande sammansättning men avvek i något avseende.

Det har redan framgått att senmedeltidens och 1500-talets politiska möten haft mycket växlande deltagarkonstellationer. Regeringsformens föreskrifter om utskottsmöten är därför inte särskilt anmärkningsvärda. Nydanande var däremot att ständerna vid regeringsformens översyn 1660 genomdrev ett förbud mot alla andra ständermöten än allmänna riksdagar. Orsaken var att övriga möten ansågs försvaga ständernas position gentemot regeringen. Förbudet vittnar om att riksdagen som institution nått en tidigare okänd styrka. Det tillkom mot bakgrund av 1650-talets provins- och utskottsmöten, då regeringsrepresentanterna kunnat använda det ena mötets beslut som argument för att övertala det andra. Såväl regeringsformen som tilläggsbestämmelserna upphörde att gälla vid Karl XI:s myndighetsförklaring 1672, men den gamla sortens utskottsmöten inkallades aldrig mera. Riksmötet 1710 var visserligen ett utskottsmöte i den meningen att bara ett urval av ständerna kallades, men denna gång var även bönderna representerade.

Till provinsmöten av olika slag knyter sig besvärliga definitionsfrågor, eftersom mötesformerna varit så många. Mest lika riksmötena var av allt att döma de provinsmöten eller lantdagar, som omfattade alla fyra ståndena och gällde mer än ett landskap. Sommaren 1657 hölls till exempel lantdagar i hela riket. De flesta av 1657 års möten leddes av utsända riksråd, mötet i Torneå med Väster- och Österbotten dock av länets landshövding.

Därnäst ifråga om riksdagslikhet kom de möten, som inbegrep samtliga stånd men endast avsåg ett län eller landskap. Provinsmöten av detta slag hölls på flera håll 1656, 1658, 1671 och 1676–1679 samt i Skåne 1662 och 1669. De skånska lantdagarna stred för övrigt, liksom mötena 1671, mot additamentets förbud mot andra ständermöten än riksdagar. Av ett särskilt slag var landstingen i Falun 1742 och i Leksand 1743. De tillkom inte på statsledningens eller landshövdingens initiativ, utan på den missnöjda dalaallmogens.

Betydligt vanligare än de mötesformer som ovan omtalats var lokala möten, inte sällan i samband med laga ting, mellan Kungl. Maj:ts ombud – som regel landshövdingen – och representanter för endast ett eller ett par stånd. Dessa möten har i växlande grad haft politisk karaktär. I de norrländska landskapen fortlevde de medeltida landstingen som rättsinstanser till 1670 och som möten mellan kungamaktens företrädare och landskapsbefolkningen in på 1800-talet. Under stora nordiska kriget 1700–1721 hölls lokala bevillningsmöten där ståndsprincipen åsidosattes, som vid de sammankomster dit man kallat besuttna personer som inte tillhörde något av de fyra riksstånden. År 1733 ersattes soldatutskrivningen i Österbotten av ständigt knektehåll efter förhandlingar med landskapets allmoge i närvaro av landshövdingen, översten och andra överhetspersoner.

På gränsen till rent administrativa möten, där det åtminstone ur kronans synvinkel sett inte var fråga om några egentligen nya pålagor, stod förmodligen de möten som landshövdingarna från och med 1680-talet höll med länens rusthållare och rotebönder. Detsamma torde kunna sägas om landshövdingarnas årliga möten från och med 1730-talet med representanter för de fyra ståndena i syfte att fastställa länens markegångstaxor, det vill säga prislistor för vissa varor.

Tvåkammarriksdagen

De två kamrarna

De fyra ståndens beslut i december 1865 om en representationsreform följdes av 1866 års riksdagsordning. Ståndsriksdagen ersattes från och med 1867 av en riksdag med två kamrar, som skulle sammanträda varje år. Rätten att välja in ledamöter och att själv kandidera för inval var beträffande båda kamrarna

begränsad till en minoritet av den manliga befolkningen. Begränsningarna utgick inte som förr från adlig börd eller andra ståndsprivilegier, utan från ålder, förmögenhet och inkomst.

Folkligast – eller rättare sagt minst elitbetonad – var andra kammaren. Rätt att välja riksdagsman i andra kammaren hade varje svensk man över 21 års ålder som innehade antingen en fastighet taxerad till minst 1 000 riksdaler, arrendet av en jordbruksfastighet taxerad till minst 6 000 riksdaler eller en årlig inkomst på minst 800 riksdaler. Detta innebar i praktiken att ungefär 20 procent av den vuxna manliga befolkningen hade rösträtt. En stor del av de röstberättigade var bönder, som uppfyllde rösträttskraven på grund av sitt fastighetsinnehav. För valbarhet till andra kammaren gällde samma ekonomiska krav som för rösträtten men åldersgränsen var högre, 25 år. Bönderna hade en stark ställning inte bara i valmanskåren utan också bland andrakammarledamöterna.

Före 1911 valdes andra kammarens ledamöter genom majoritetsval i enmansvalkretsar. Varje valkrets utsåg alltså en ledamot, på samma sätt som i dagens Storbritannien. Man skilde på landsbygds- och stadsvalkretsar. De minsta städerna, som var för små för att bilda egna valkretsar, sammanfördes med andra småstäder, ibland över länsgränserna. På landet förekom till en början inte bara direkta val utan också val genom sockenvis utsedda elektorer – enligt samma princip som vid presidentvalen i USA – men snart övergick så gott som alla valkretsar till direktval. Antalet ledamöter i 1867 års andra kammare var 190, varav 135 företrädde landsbygdsvalkretsar och 55 stadsvalkretsar. Städerna var överrepresenterade i förhållande till sin folkmängd och deras mandatantal växte på grund av befolkningsökningen snabbare än landsbygdens. Mot detta reagerade de ännu dominerande landsbygdspolitikerna och vid städernas så kallade vingklippning 1894 bestämdes antalet ledamöter i kammaren till 230, varav 150 lantbor och 80 stadsbor.

Första kammaren var ett verkligt överhus. Valbara var till en början endast män som nått 35 års ålder och hade en årlig inkomst på minst 4 000 riksdaler eller en fastighet taxerad till minst 80 000 riksdaler. Detta var på 1860-talet synnerligen höga krav, som endast omkring 6 000 personer uppfyllde. Som ännu en garanti för att bara ekonomiskt oberoende medborgare skulle åta sig

ledamotskap av första kammaren stadgades att inget arvode skulle utgå. Första kammarens valmanskår var också liten. Den utgjordes nämligen av ledamöterna av rikets landsting samt stadsfullmäktige i de städer, som stod utanför landsting. Landstingens sammansättning präglades i sin tur av att inte bara fysiska personer utan också bolag och andra juridiska personer ägde kommunal rösträtt i förhållande till förmögenhet och inkomst. Såväl taxeringsbelopp som rösträtt graderades i en enhet som kallades fyrk. Den så kallade fyrkskalan hade till en början ingen övre gräns men begränsades 1900 till 5 000 fyrkar. Precis som avsett blev den övre riksdagskammaren en ytterst exklusiv församling, präglad av höga ämbetsmän, godsägare och storföretagare.

Valkretsar vid förstakammarvalen utgjorde alltså landstingsområdena och några större städer som ställt sig utanför landsting. Landsting och stadsfullmäktige utsåg vardera ett antal riksdagsledamöter, ungefär proportionellt i förhållande till antalet invånare inom landstingsområdet eller staden. Antalet ledamöter i första kammaren var ursprungligen 125, steg sedan med befolkningsökningen men fixerades 1894 till 150. Eftersom förstakammarledamöterna inte måste vara bosatta inom sin valkrets, valde fattiga valkretsar med få egna kandidater inte sällan ledamöter bosatta i Stockholm.

Naturligtvis var bestämmelserna om rösträtt och valbarhet till riksdagens båda kamrar medvetet utformade för att gynna egendomsägare och andra stabila samhällselement. Bildade och ekonomiskt starka personer ansågs bidra mer till samhället och därmed äga en större rätt till inflytande över offentliga angelägenheter. Till saken hör att befolkningens politiska intresse var lågt – av dem som faktiskt ägde rösträtt i andrakammarvalen röstade på 1860- och 1870-talen endast omkring 25 procent. Närmare 50 procents valdeltagande registrerades inte förrän 1887, då frågan om livsmedelstullar gjorde att en större del av befolkningen engagerade sig. Förespråkarna för allmän manlig rösträtt var fortfarande få och anhängarna av kvinnlig rösträtt knappast märkbara i debatten.

Eftersom de ekonomiska rösträtts- och valbarhetsstrecken inte höjdes trots det ökande välståndet blev ändå allt fler män både röstberättigade och valbara under loppet av 1800-talets sista årtionden. Vissa grupper av jämförelsevis välavlönade kroppsarbetare gjorde på så sätt sitt intåg i andra kammarens valmanskår och första kammarens sammansättning blev efterhand något min-

dre plutokratisk. Någon formell uppmjukning av rösträtts- och valbarhetsbestämmelserna skedde emellertid inte förrän 1909. Då infördes allmän och lika rösträtt för män i andrakammarval, visserligen förenad med en höjning av rösträttsåldern från 21 till 24 år. Valen till första kammaren demokratiserades också. Vid landstingsvalen övergick man nämligen från den 5 000-graderade fyrkskalan till en 40-gradig skala. På så sätt begränsades bolagens och andra stora fyrkägares röstantal och därmed indirekt deras inflytande över landstingens val av förstakammarledamöter. Dessutom uppmjukades valbarhetskraven för kammarens ledamöter genom att fastighetsstrecket nedsattes från 80 000 till 50 000 kronor och inkomststrecket från 4 000 till 3 000. Arvoden infördes också.

Rösträtts- och valbarhetsreformerna 1909, genomförda av en högerregering under Arvid Lindman men frampressade framförallt av liberaler och socialdemokrater, följdes snart av mera genomgripande förändringar. Den tyska revolutionen under första världskrigets sista veckor, i november 1918, gjorde i förening med den inhemska sociala oron och livsmedelsbristen att högern på allvar fruktade för en våldsam omvälvning även i Sverige. På en extrainkallad riksdag avskaffades bolagens kommunala rösträtt och den 40-gradiga skalan. Allmän och lika rösträtt vid kommunala val infördes för båda könen. I grundlagsenlig ordning utsträcktes sedan rösträtten i riksdagsval till kvinnorna genom beslut 1919 och 1921, samtidigt som rösträttsåldern sänktes till 23 år. Kvinnor blev också valbara. Vid valen 1921 invaldes en kvinna i första kammaren och fyra kvinnor i andra kammaren.

Riksdagsmännen i arbete

Takten i lagstiftningsarbetet var på 1800-talet mycket låg jämfört med i dag – man skulle också kunna säga att politikerna inte försökte styra lika stora delar av samhällslivet och dessutom satte större värde på stabilitet och långsiktighet. Inte heller var regeringen på samma sätt beroende av riksdagens stöd. Det ansågs därför inte nödvändigt att riksdagen hölls samlad året runt och ett normalt riksdagsår varade endast från mitten av januari till någon gång i maj eller juni. I undantagsfall sammankallades så kallade urtima riksdagar på sommaren eller hösten. Vid ett par av dessa tillfällen hade dessförinnan nyval hål-

lits till andra kammaren. Inte förrän på 1940-talet blev det regel att riksdagen samlades också till en höstsession.

Om ett beslut skulle fattas av riksdagen måste vanligtvis de bägge kamrarna vara överens. För att inte statens funktioner skulle blockeras av oenighet kamrarna emellan kunde statsbudgeten dock beslutas genom gemensam votering. För att bereda besluten arbetade man liksom under ståndstiden – och idag – med utskott. Flertalet utskott var gemensamma för de båda kamrarna, men det förekom också tillfälliga utskott inom respektive kammare. Viktigt var i de flesta situationer statsutskottet, som behandlade budgetfrågorna. Hög status hade även konstitutionsutskottet.

Partier i och utanför riksdagen

Tvåkammarriksdagens partibildning liknade under de allra första åren ståndsriksdagens, med ganska lösa grupperingar utan fast program. I andra kammaren uppstod dock snart lantmannapartiet, vilket enklast kan beskrivas som ett intresseparti för bönderna. Partiet stred för sparsamhet med skattemedlen – i böndernas ögon onyttiga inrättningar som kungliga hovet, utrikesrepresentationen och operan stod lågt i kurs. Ett annat mål, som man nådde 1901, var skattesystemets omläggning så att skattebördan delvis skiftades från jordägarna till andra skatteobjekt. Medan de flesta av kammarens bönder kom att tillhöra lantmannapartiet eller någon avläggare till detta, var städernas riksdagsmän mera splittrade. Men på det hela taget kan de beskrivas som mer liberala än bönderna i ekonomiska ting – till exempel frågan om livsmedelstullar – fastän samtidigt mer förstående för statsapparatens behov.

Med rösträttens utvidgning och inval av riksdagsmän med annan bakgrund än förut ändrades partiläget. Genom valsamarbete med liberalerna i Stockholm kunde den förste socialdemokraten, Hjalmar Branting, ta säte i andra kammaren efter 1896 års val. Genom andrakammarvalet 1902 tillkom ytterligare tre socialdemokrater och en liten riksdagsgrupp hade uppstått. Vid samma tid stabiliserades riksdagspartierna överlag. Mot högern stod de båda partier som var för en allmän och lika rösträtt och som tillsammans betecknades som vänstern, nämligen liberalerna och socialdemokraterna. Mot slutet av den period som denna bok behandlar tillkom också de partier, som skulle

utvecklas till dagens centerparti och vänsterparti, men någon större betydelse fick ingetdera förrän på 1920-talet.

Partibildningen i första kammaren följde i princip den i andra kammaren, fast med en eftersläpning som betingades av invalsbestämmelserna. De första två socialdemokraterna inträdde i kammaren 1911. Första kammarens majoritet var ända fram till 1920 politiskt långt mer konservativ än medkammarens. Detta innebär inte att den i alla avseenden var bakåtsträvande – för näringslivets modernisering och utveckling intresserade den sig mycket – men demokratiskt sinnad var den på det hela taget inte.

En nyhet under tvåkammarriksdagens tid var att partiväsendet etablerade sig utanför riksdagen. I socialdemokraternas fall föregick partibildningen 1889 inträdet i riksdagen. En liberal riksorganisation, Frisinnade landsföreningen, skapades 1902. Högern följde efter med Allmänna valmansförbundet 1904.

Riksdagens verk

Riksdagen har i några fall skapat ämbetsverk, som inte underställts regeringen utan riksdagen själv. Det första av dessa verk är riksbanken, inrättad 1668 under namnet riksens ständers bank, sedan ett försök att i Sverige driva en privat bank misslyckats. Efter ståndsriksdagens avskaffande ändrades namnet till riksbanken. Länge fungerade riksdagens bank som en vanlig bank för såväl privatpersoner som företag. Först 1897 fastställdes att riksbankens uppgift var att som centralbank förse den svenska penningmarknaden med valuta, från och med 1904 med ensamrätt att ge ut sedlar.

Också regleringen av statsskulden blev tidigt en angelägenhet för ständerna. Riksens ständers kontor tillkom 1719 för att gälda vissa låneförbindelser. Tillsammans med andra riksdagsorgan, som tillkommit under frihetstidens lopp, drogs det in vid riksdagen 1765/66. Det efterföljdes dock 1789 av riksgäldskontoret, också det underordnat ständerna och med uppgift inte bara att lösa in gamla lån utan också att ta upp nya. Till kontorets viktigaste uppgifter under 1800-talet hörde hanteringen av de stora lån som från och med 1857 togs upp i utlandet för att finansiera byggandet av statens järnvägar.

Genom 1809 års regeringsform skapades flera institutioner för utövandet av riksdagens kontrollmakt över domare och andra ämbetsmän. En av dessa

var justitieombudsmannen (JO) som dels på eget initiativ, dels efter klagomål från allmänheten, skulle inskrida mot felande statstjänstemän. Åren 1915–1968 fanns en särskild militieombudsman (MO) med uppgift att granska förhållandena inom krigsmakten.

Ett nytt kontrollorgan inrättades vid representationsreformen 1866, nämligen riksdagens revisorer eller statsrevisorerna. Statsrevisorerna, som valdes bland riksdagsmännen, skulle granska förvaltningen av såväl riksdagens egna verk som statsförvaltningen i allmänhet.

ARKIV OCH SÖKHJÄLPMEDEL

Källmaterialet till de centrala politiska institutionernas och processernas historia förvaras huvudsakligen i riksarkivet. Handlingar som belyser monarkernas, riksrådets och statsrådets beslutsfattande återfinns framförallt i de arkivbestånd och samlingar, som härrör från Kungl. Maj:ts kansli. Detta gäller till exempel avskrifter av utgående kungliga skrivelser, riksrådets protokoll och de så kallade konseljakter, vari regeringsbesluten dokumenterats sedan departementalreformen 1840. Angående Kungl. Maj:ts kanslis arkiv, se följande kapitel samt de utförliga upplysningarna i *Riksarkivets beståndsöversikt*, 1–2 (1996).

Hovförvaltningens arkiv förvaras i slottsarkivet, som är underställt riksarkivet men vars arkivdepå finns i kungl. slottet. Se vidare *Riksarkivets beståndsöversikt*, 4 (1995).

Forskningen om beslutsfattandet på högsta nivå grundar sig inte bara på myndighetshandlingar. Den återgår också på privata brev, dagböcker och memoarer, vilka bevarats i enskilda arkiv och samlingar i framförallt riksarkivet men också på andra håll, till exempel i universitetsbiblioteken i Uppsala och Lund. Vad gäller monarkernas skriftliga kvarlåtenskap är det naturligtvis svårt att skilja statshandlingar från ”privata” papper. Gustav III testamenterade en stor del av sina handlingar till Uppsala universitetsbibliotek, där de utgör Gustavianska samlingen. Den nuvarande kungaättens privathandlingar finns i Bernadotteska arkivet i kungl. slottet, varom mera i Ingemar Carlsson, *Kungens familjearkiv* (1995). Carlssons bok innehåller också en översikt av ”personliga” kungahandlingar från Gustav Vasa till Karl XIII.

Arkiven efter riksdagen och dess verk presenteras ingående i *Riksarkivets beståndsöversikt*, 2 (1998). De äldsta bevarade originalhandlingarna rörande riksdagar och möten härrör från Kungl. Maj:ts kansli, men från och med 1600-talet skapade ständerna egna arkiv. Vid olika tidpunkter började stånden protokollföra sina sammanträden i plenum och så småningom även i utskott. De bevarade plenarprotokollen föreligger numera i tryck, bortsett från en del av präste- och borgarståndens protokoll från 1700-talet. Utskottshandlingarna är däremot nästan alla otryckta, fast i viss utsträckning mikrofilmade. Även de besvär som ständerna inlämnade till Kungl. Maj:t är delvis mikrofilmade.

Beslut rörande det statsrättsliga regelverket, exempelvis arvföreningar och regeringsformer, ingår ömsom i Kungl. Maj:ts kanslis och ömsom i riksdagens arkiv. Sådana beslut har i allmänhet befordrats till trycket, antingen redan i samtiden eller i efterskott, och originalurkunderna anlitas sällan av forskare.

De politiska rikspartier som bildades vid 1800-talets slut och 1900-talets början existerar mestadels ännu i en eller annan form, och arkiven förvaras till stor del av partierna själva. Material från socialdemokraternas centrala partiorgan, exempelvis partistyrelsen och verkställande utskottet, finns i Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek. Där finns också personarkiv efter ledande partiföreträdare, till exempel Hjalmar Branting. Personarkiv efter ledande politiker ur andra partier bevaras bland annat på riksarkivet.

TRYCKTA KÄLLOR OCH KÄLLUTGÅVOR

Monarkernas, regeringens och riksdagens åtgöranden har i hög grad intresserat historikerna och utbudet av källpublikationer är därför stort på detta område. De grundläggande författningarna återfinns i *Sveriges regeringsformer 1634–1809 samt konungaförsäkringar 1611–1809* (1891), *Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar* (1916), *Regeringsformen 1809–1959* (1959) samt *Sveriges konstitutionella urkunder* (1999). Det sistnämnda arbetet innehåller ett urval texter från konungabalken i Magnus Erikssons landslag till 1974 års regeringsform.

Beträffande riksrådets protokoll, *Axel Oxenstiernas skrifter och brevväxling* samt de genom det kungliga kansliet expedierade kungliga breven, förordningarna med mera, se följande kapitel. Från och med 1825 har lagar och förordningar publicerats i *Svensk författningssamling*.

Riksdagens beslut, kungliga resolutioner på ståndens besvär med mera har för perioden 1521–1731 samlats i *Alla riksdagars och mötens besluth* (...), utg. av A. A. Stiernman, 1–3 jämte bihang (1728–1743; Register 1820). En del riksdagshandlingar från åren 1521–1617 återfinns i *Svenska riksdagsakter*, 1:1-4 & 2:1-2 (1887–1954).

Protokollen från riksdagarna 1786–1865/66 trycktes redan i samtiden, prästeståndets protokoll dock först från och med 1809. *Sveriges ridderskaps och adels riksdags-protokoll*, 1–17 & Register (1855–1910) samt uppföljaren *Sveriges ridderskaps och adels riksdagsprotokoll fr.o.m. år 1719*, 1–32 & Register (1875–1982), återger adelns protokoll från riksdagar och utskottsmöten 1627–1778/79. De ofrälse ståndens protokoll återfinns i *Prästeståndets riksdagsprotokoll* , 1– (1949–), som tar sin början 1642, *Borgarståndets riksdagsprotokoll före frihetstiden* (1933), som omfattar riksdagarna 1654–1713/14, *Borgarståndets riksdagsprotokoll från frihetstidens början*, 1– (1945–) samt *Bondeståndets riksdagsprotokoll*, 1–13 (1939–1986), vari återges protokoll från riksdagarna 1720–1778/79. Första och andra kammarens protokoll jämte bihang utgavs löpande av trycket. I *bihangen* till *Riksståndens* och *Riksdagens protokoll* återfinns bland mycket annat justitieombudsmannens och militieombudsmannens ämbetsberättelser.

LITTERATUR

Ett klassiskt översiktsarbete är Nils Herlitz, *Grunddragen av det svenska statsskickets historia* (1928, 6. uppl. 1964). Författningsutvecklingen efter 1809 var under 1900-talet föremål för många statsvetenskapliga undersökningar, exempelvis Gunnar Heckscher, *Konung och statsråd i 1809 års författning. Regeringsmaktens inre gestaltning under det nya statsskickets första halvsekel* (1933) och Axel Brusewitz, *Kungamakt, herremakt, folkmakt. Författningskampen i Sverige 1906–1918* (1951, 3. uppl. 1964). Forskningsinriktningen har i viss mån förts vidare i Leif Lewin, *Ideologi och strategi. Svensk politik under 130 år* (1984, 5. uppl. 2002).

Statsledningens beslutsfattande och beslutens verkställighet belyses också i arbeten som behandlar vissa politiska eller administrativa sakfrågor. Viktiga är till exempel några undersökningar rörande statsfinanserna, som Birgitta

Odén, *Rikets uppbörd och utgift. Statsfinanser och finansförvaltning under senare 1500-talet* (1955), Fredrik Lagerroth, *Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång* (1928) och Karl Åmark, *Sveriges statsfinanser 1719–1809*, 1–3 (1961).

Någon övergripande historisk studie av regentens personliga roll i det svenska statsskicket finns inte. Viktiga bidrag till kännedomen om olika monarkers sätt att utöva makten ger Lars-Olof Larsson, *Gustav Vasa – landsfader eller tyrann?* (2002, 2. uppl. 2005), samme författares *Arvet efter Gustav Vasa. En berättelse om fyra kungar och ett rike* (2005), Stellan Dahlgren, *Karl X Gustav och reduktionen* (1964), Göran Rystad, *Karl XI. En biografi* (2001, 2. uppl. 2003), Erik Lönnroth, *Den stora rollen. Kung Gustaf III spelad av honom själv* (1986, 2. korr. uppl. s.å.) och Torvald T:son Höjer, *Carl XIV Johan*, 1–3 (1939–1960).

Den vetenskapliga litteraturen om det kungliga hovet är av mycket litet omfång, men se Fabian Persson, *Servants of Fortune. The Swedish court between 1598 and 1721* (1999) och Jan Brunius, "Kungens hov och hertigens. Om källorna kring 1500-talets svenska hov" i *Av kärlek till arkiv. Festskrift till Erik Norberg* (2002).

Omistliga för riksdagshistorien är fortfarande de båda stora verken *Sveriges riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning*, 1–17 (1931–1938; 18 (register) 1965) och *Samhälle och riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning*, 1–5 (1966–1967). Men på många punkter, till exempel 1500-talets riksdagar samt partibildningen i ståndsriksdagen under 1800-talet, har nya rön gjorts. Se härom uppsatser av Herman Schück med flera i *Riksdagen genom tiderna* (1985, 2. uppl. 1992). Alla riksdagens ledamöter under tvåkammartiden biograferas i *Tvåkammarriksdagen 1867–1970. Ledamöter och valkretsar*, 1–5 (1985–1992). Grundläggande för kunskapen om politiska underhandlingar mellan statsledning och menighet utanför riksdagen är Nils Staf, *Marknad och möte. Studier rörande politiska underhandlingar med folkmenigheter i Sverige och Finland intill Gustav II Adolfs tid* (1935). Militieombudsmannaämbetets tillkomst har studerats av Rolf Nygren i *Disciplin, kritikrätt och rättssäkerhet. Studier kring militieombudsmannaämbetets (MO) doktrin- och tillkomsthistoria 1901–1915* (1977).

Den ”politiska kulturen”, alltså spridda och ofta långlivade politiska föreställningar och handlingsmönster, har på senare tid rönt ökad uppmärksamhet bland historikerna. Se till exempel Nils Erik Villstrand, ”Stormaktstidens politiska kultur” i *Signums svenska kulturhistoria. Stormaktstiden* (2005) och Karin Sennefelt, ”Frihetstidens politiska kultur” i *Signums svenska kulturhistoria. Frihetstiden* (2006). Frågan om kvinnors rösträtt i skilda sammanhang under ståndstiden undersöks i Åsa Karlsson Sjögren, *Männen, kvinnorna och rösträtten. Medborgarskap och representation 1723–1866* (2006).

4. Kungl. Maj:ts kansli, ämbetsverken och kommittéerna

Jag skall bara ge dig en interiör ifrån *ett* av de sex verk, jag skrev in mig uti. De fem första lämnade jag genast av den naturliga orsak att där inte fanns något arbete. Varje gång jag kom upp och frågade om det fanns något att göra, så blev svaret alltid: Nej! och jag såg heller aldrig någon som gjorde något. Och det, oaktat jag var i sådana anlitade verk som *Kollegiet för brännvinsbränningen*, *Kansliet för skatternas påläggande* och *Generaldirektionen för ämbetsmännens pensioner*. Men när jag såg dessa massor av tjänstemän, som krälade på varandra, rann den tanken på mig, att det verk, som skulle utbetala alla dessas löner, dock måtte ha något att göra. Jag skrev följaktligen in mig i *Kollegiet för utbetalandet av ämbetsmännens löner*.

Ur August Strindberg, *Röda rummet*, kap. 1, 1879

De beslut som fattades av kung, regering och riksdag skulle på något sätt verkställas. Första steget var i allmänhet att de gjordes kända för de berörda i en skrivelse eller en förordning. Dessa skrifter utarbetades som regel inom den del av statsförvaltningen som stod kungen och hans rådgivare närmast. Denna förvaltning kom efterhand att benämnas Kunglig Majestäts kansli och motsvaras idag av regeringskansliet, det vill säga statsrådsberedningen och departementen. I samspel med Kungl. Maj:ts kansli verkade de centrala ämbetsverken, som dels tillhandahöll underlag åt makthavarna innan besluten fattades, dels såg till att de en gång fattade besluten faktiskt verkställdes. Kammarkollegiet förberedde till exempel beslut om nya skatter, men övervakade också att pålagorna bars upp av landshövdingarna och deras underlydande.

Sammanlagt har statsrådsberedningen, departementen och regeringskansliets förvaltningsavdelning idag (2006) mer än 4 500 anställda tjänstemän. Så mångtalig har regeringskansliets personal inte alltid varit. I Erik XIV:s kungliga kansli tjänstgjorde på 1560-talet inte mer än ett tjugotal sekreterare och underskrivare åt gången. Så sent som 1903, då en löneregleringskommitté överblickade läget, fanns i Kungl. Maj:ts kansli ungefär 75 ordinarie ämbetsmän och färre än 200 med lägre befattningar eller lösare anställningsformer, sam-

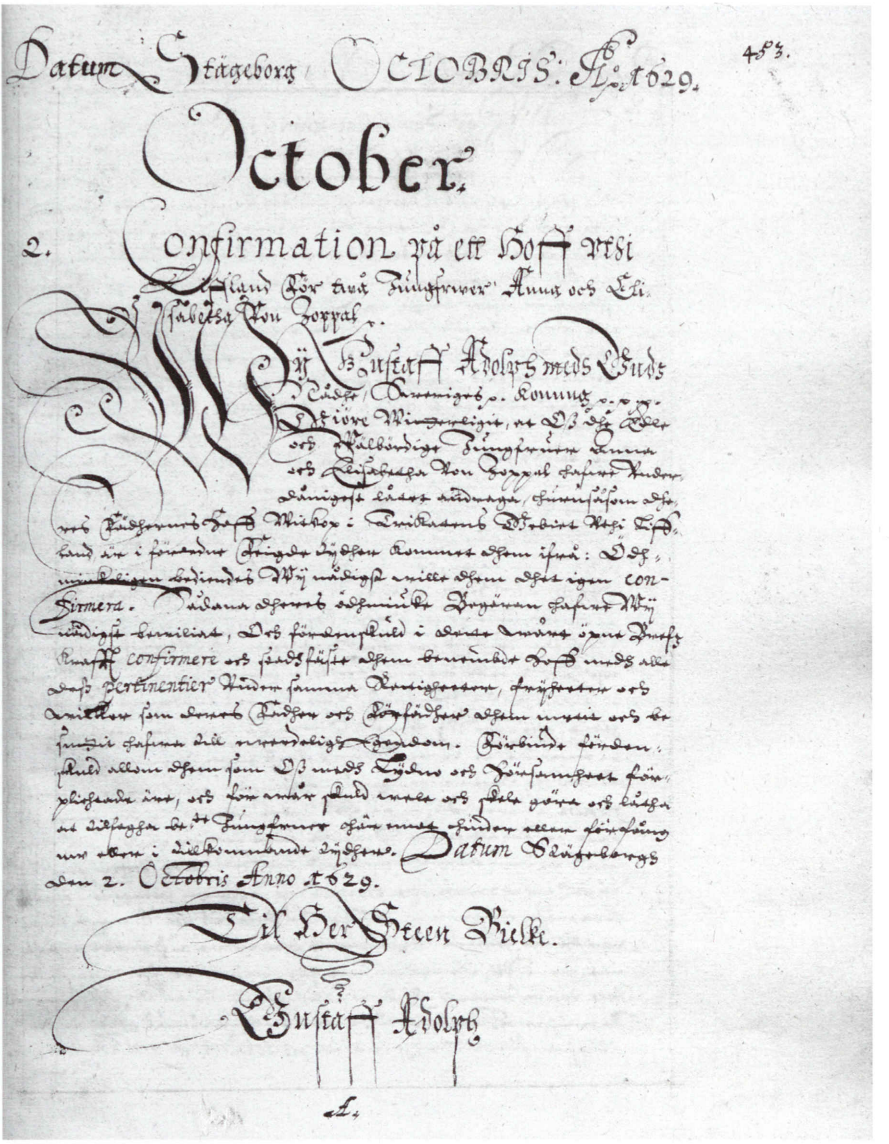
manlagt alltså inte ens 300 personer. Detta är inte platsen att försöka analysera orsakerna till de senaste hundra årens numerära ansvällning av regeringskansliets personal, men historiskt sett är den som synes enorm. Även inom de centrala ämbetsverken har antalet anställda mångfaldigats. De ”massor av tjänstemän”, som med Strindbergs ord ”krälade på varandra” inom 1870-talets centralförvaltning, var med dagens mått mätt verkligen inte många.

Kunglig Majestäts kansli

I kungens och rådets tjänst

Kunglig Majestäts kansli var regeringskansliets namn fram till 1974, innan den nu gällande regeringsformen trädde i kraft. Kansliet hade föregångare i de kanslier som omgav medeltidens kungar och riksföreståndare, men en obruten historia har det först från och med Gustav Vasas tid. För att sköta kungens brevväxling skapades då ett kansli, med en grupp svenska och en grupp tyska sekreterare. De sistnämnda användes inte bara för korrespondensen utan i stor utsträckning för diplomatiska uppdrag. Under Gustav Vasa leddes kansliet både formellt och i verkligheten av kungen själv. Hans söner Johan III, Erik XIV och Karl IX utsåg högadliga rikskanslerer, men dessa var endast till namnet kansliets chefer. Däremot inhämtade alla tre kungarna råd och synpunkter, i en utsträckning som förvisso är svår att närmare bedöma, hos kansliets sekreterare med ofrälse bakgrund. Mest känd av ”sekreterarväldets” representanter är Erik XIV:s förtroendeman, prokuratorn Göran Persson med särskilt ansvar för rättsväsendet.

När Gustav II Adolf 1612 utnämnde Axel Oxenstierna till rikskansler inleddes en formalisering och stabilisering av kansliets arbete och därmed också av regeringsmaktens utövande. Kansliarbetet reglementerades i 1618 och 1626 års kansliordningar. Genom den sistnämnda organiserades kansliet som en styrelse, kanslikollegiet, med rikskanslern som chef, biträdd bland annat av ett par kansliråd som också satt i riksrådet. Närmast under riks- och kansliråden sorterade hovkanslern. Kanslikollegiet handlade utrikespolitiska frågor men också ett stort antal inrikes ärenden. Dessutom såg Oxenstierna till att kansliet anförtroddes uppsättandet av kungliga brev rörande inte bara de egna ärendena utan också de frågor som handlades av andra ämbetsverk. Detta gav



Utgående kungliga skrivelser finns avskrivna i riksregistraturet, som fördes vid Kungl. Maj:ts kansli från Gustav Vasas tid till Karl XII:s. Här ett brev av Gustav II Adolf, dagtecknat på Stegeborg i Östergötland den 2 oktober 1629, med bekräftelse på två adliga jungfrurs rätt till sin faders gods i Livland.

Riksarkivet, Kungl. Maj:ts kanslis arkiv, Det odelade kansliet, Riksregistraturet.

kanslikollegiet en nyckelroll, eftersom de viktigaste av de löpande befallningarna och anvisningarna till alla statsförvaltningens grenar sattes upp just som kungliga brev. Kanslikollegiet fungerade alltså både som regeringskansli och som ett ämbetsverk för vissa förvaltningsärenden, till exempel de som gällde utrikespolitiken och kyrkan.

Då man med utgångspunkt från 1500-talets kungliga kansli och kammare betraktar den följande utvecklingen kan man konstatera att de flesta av de centrala ämbetsverken i ett eller flera led härstammar från kammaren snarare än från kansliet. Till undantagen hör styrelsen över rikets postväsende. Utan tvivel var det kanslikollegiets funktion som expedition för de kungliga breven som gjorde att postverket på 1630-talet organiserades som ett slags bihang till kansliet.

Fasta avdelningar inom kanslikollegiet tillkom 1661, på grundval av en redan etablerad praxis. Dessa avdelningar kallades expeditioner – man expedierade ju de kungliga breven – och cheferna bar titeln statssekreterare. Eftersom kungen var rättsväsendets högsta instans bereddes också rättsliga överklaganden inom kanslikollegiet. En revisionssekreterare tillsattes 1647 för att handlägga dessa så kallade revisionsmål och 1669 inrättades en särskild avdelning för beredningen av sådana frågor. Avdelningen fick så småningom namnet nedre justitierevisionen, detta till skillnad från Kungl. Maj:t som utgjorde den övre och egentliga justitierevisionen.

Liksom de andra höga riksämbetena lämnades rikskanslersämbetet obesatt efter enväldets införande 1680, men kanslikollegiets chef var även i fortsättningen ledamot av riksrådet. Hans nya och mindre anspråksfulla titel blev kanslipresident. Under stora nordiska kriget minskade kollegiets betydelse eftersom Karl XII främst utfärdade sina brev genom ett särskilt fältkansli. År 1713 lät Karl, som då vistades i Turkiet, omorganisera det hemmavarande kollegiet. Få av nyheterna överlevde kungen, men en livskraftig reform var att expeditionerna indelades efter ärendenas art. Med en modifikation av Karl XII:s indelning organiserades kansliet 1719 i utrikes-, krigs- och inrikescivilexpeditionerna. Systemet med sakpolitiskt avgränsade statsexpeditioner under var sin statssekreterare fanns sedan kvar till dess departementsindelningen genomfördes 1840, även om indelningen då och då ändrades.

De frihetstida regeringsformerna 1719 och 1720 skar nästan av personbanden mellan regeringen och centralförvaltningen, eftersom centralämbetsmännen på två undantag när inte längre fick tillhöra rådet. Undantagen gällde kanslikollegiet, vars ställning som regeringskansli på så sätt markerades. Kanslipresidenten och hans främste bisittare, rikskanslirådet, hade säte i riksrådet. Frihetstidens kanslipresidenter, varav Arvid Horn är den mest kände, kom genom denna konstruktion att inta en mycket stark ställning inom politik och förvaltning. När den svenska traditionen med självständiga ämbetsverk i debatten har förts tillbaka till Axel Oxenstiernas dagar är det med orätt. På Oxenstiernas tid var nämligen riksråden utplacerade både i kanslikollegiet och de övriga ämbetsverken. Om man kan tala om en sådan tradition härrör den alltså snarast från frihetstiden.

Gustav III:s statskupp 1772 inledde en förändringens tid för hela centralförvaltningen. Inom kanslikollegiet blev statsexpeditionerna och deras chefer, statssekreterarna, allt självständigare i förhållande till verkets centrala styrelse, alltså kollegiet i trängre mening och kanslipresidenten. Kollegiet som organisatorisk helhet försvagades också genom att nedre justitierevisionen fick en fristående ställning och att de viktigaste utrikesärendena 1791 flyttades till ett nytt organ. Kanslipresidentens expedition, det så kallade presidentskontoret, omvandlades nämligen till ett konungens kabinett för utrikes brevväxlingen med en kabinettssekreterare som chef. År 1801 lät Gustav IV Adolf upplösa kanslikollegiet. Som kanslier för regeringsärendena under den enväldige kungen fungerade de numera fristående statsexpeditionerna samt kabinettet för utrikes brevväxlingen och ett par andra statsorgan.

Från enväldets fall till det demokratiska genombrottet

Sedan Gustav IV Adolf störtats 1809 fick Kungl. Maj:ts kansli en ny och fastare organisation. Personbanden återupprättades i viss mån mellan regeringen, som nu kallades statsrådet, och det kungliga kansliets avdelningschefer, alltså statssekreterarna. Statssekreterarna fick nämligen säte i statsrådet, dock uteslutande när de föredrog den egna expeditionens ärenden. Av statsrådets ständiga ledamöter hade en enda, nämligen justitiestatsministern, någon befattning inom Kungl. Maj:ts kansli. Han var ordförande i det kollegium,

kanslistyrelsen, som ledde kansliets arbete. Bland de andra ledamöterna av kanslistyrelsen var statssekreterarna. Hovkanslern blev ledamot av statsrådet och kanslistyrelsen, inom vilken han fick ställningen som chefens ställföreträdare. Enligt 1812 års tryckfrihetsförordning hade han också tillsynen över tryckfrihetens bruk och därmed en huvudroll i regeringens försök att tysta den oppositionella pressen. År 1833 avskaffades kanslistyrelsen och utrikesstatsministern blev ensam chef för kansliet.

Från Gustav II Adolfs tid till Karl XII:s var de centrala ämbetsverkens högsta befattningshavare också ledamöter av riksrådet och därmed kungens officiella rådgivare. Men efter 1719 var personbanden bristfälliga mellan å ena sidan riksrådet och å andra sidan Kungl. Maj:ts kansli och centralförvaltningen, eller med andra ord mellan kungens officiella rådgivarkrets och de organ som beredde regeringsärendena och utfärdade de kungliga breven. Denna ordning begränsade naturligtvis det frihetstida riksrådets inflytande över regeringsärendenas handläggning. Detta var utan tvivel grundlagsfädernas avsikt. Men konstruktionen bidrog säkert också till att riksrådet så lätt kunde avskaffas av en företagsam kung 1789, något som 1719–1720 års parlamentariker knappast tänkt sig.

På ett liknande sätt som 1700-talets riksråd befanns statsrådets ständiga ledamöter efter 1809 vara avskurna från viktiga led i regeringsärendenas handläggning. Statssekreterarna å sin sida hade från början till slut god inblick i den egna expeditionens ärenden, även behandlingen i statsrådet, men saknade närmare insyn i övriga regeringsfrågor. Arbetsfördelningen var ineffektiv ur administrativ synpunkt och som framgått av föregående kapitel omorganiserades Kungl. Maj:ts kansli 1840 enligt principer som än i dag tillämpas i regeringskansliet. Statsexpeditionerna ersattes med sju statsdepartement, till vilka även kabinettet för utrikes brevväxlingen räknades. Departementscheferna blev ledamöter av statsrådet, som dock fortfarande skulle ha tre ledamöter utan departement (konsultativa statsråd). Hovkanslersämbetet avskaffades och tillsynen över tryckfriheten överfördes till justitiestatsministern. Statsrådens närmaste män inom departementen fick titeln expeditionschef, från år 1917 i stället statssekreterare. Inom utrikesdepartementet har kabinettssekreterartiteln hela tiden bibehållits.

Inte bara departementsprincipen utan själva 1840 års departementsindelning blev påfallande varaktig. De ursprungliga sju departementen var justitie-, utrikes-, lantförsvars-, sjöförsvars-, civil-, finans- och ecklesiastikdepartementen. Redan under 1800-talet tillkom nya slags ärenden och ärendetyper flyttades också mellan departementen, men den första ändringen i departementsindelningen som sådan skedde inte förrän efter 60 år. Då, alltså år 1900, tillkom jordbruksdepartementet. Nästa förändring skedde 1920. Lantförsvars- och sjöförsvarsdepartementen sammanslogs och bildade försvarsdepartementet. Social-, kommunikations- och handelsdepartementen tillkom medan civildepartementet upphörde. Det sistnämnda namnet har sedermera återanvänts av departement med mer begränsade uppgifter än det ursprungliga civildepartementet, som ansvarade för flertalet civila inrikesärenden.

1920 års departementsindelning förblev orubbad till dess folkhushållningsdepartementet inrättades vid andra världskrigets början 1939. Därefter har departementsreformerna varit snart sagt oräkneliga, särskilt från och med 1970-talet. En obruten linje går dock ännu idag (2006) från 1840 års justitiedepartement och utrikesdepartement, som ett vittnesbörd om att rättsvården och utrikespolitiken är två av statslivets konstanter.

Justitiekanslern

Karl XII:s redan nämnda omvandling av kanslikollegiet 1713 innebar bland annat inrättandet av en befattning som Kungl. Maj:ts högste ombudsman. Denne skulle leda revisionssekreterarnas arbete med de rättsärenden, som överklagats till kungen. Han skulle också övervaka att domare och andra statstjänstemän följde gällande regler och vid behov väcka åtal mot dem som försummat sina plikter.

Man kan se högste ombudsmannens tillkomst som ett uttryck för Karl XII:s personliga misstro mot förvaltningsapparaten. Men ämbetet hörde ändå till dem av kungens administrativa nyskapelser som fortlevde, fastän titeln ändrades till justitiekansler 1719. Huvuduppgifterna har förblivit dels att utöva en allmän tillsyn över statsförvaltningens efterlevnad av lagar och förordningar, dels att fungera som ett slags statens ombud i juridiska frågor. År 1787 återknöt Gustav III till den tidiga stormaktstiden genom att ändra justitiekans-

lerns titel till riksdrots och att, med bibehållande av de tidigare arbetsuppgifterna, utnämna honom till överpresident för rikets hovrätter. När högsta domstolen inrättades 1789 blev drotsen dessutom dennas främste ledamot.

År 1809 avskaffades det gustavianska riksdrotsämbetet. Justitiekanslern återuppstod och fortsatte fram till departementalreformen 1840 att leda revisionssekreterarnas arbete. Till dess att riksåklagarämbetet inrättades 1948 fungerade han också som rikets högste åklagare.

Utrikesrepresentationen

Av den föregående redogörelsen för Kungl. Maj:ts kansli har framgått hur utrikespolitiken genom tiderna administrerats av växlande avdelningar inom kansliet. Beträffande den centrala hanteringen av utrikesärenden kan tillfogas att frågor om utrikes handel och sjöfart till stor del handlades av kommerskollegiet, från dess tillkomst 1651 och in på 1900-talet.

Till utrikesförvaltningen har inte bara hört centrala organ i Stockholm utan också Sveriges representation utomlands. Till skillnad från de andra departementen är utrikesdepartementet inte bara en del av regeringskansliet utan också ett ämbetsverk. Bland ämbetsverken är det också unikt, eftersom större delen av dess personal är verksam utanför rikets gränser. Systemet med stadigvarande representation i utlandet härrör från 1610-talet, då svenska residenter tillsattes i Haag och den viktiga kommunikationsknutpunkten Hamburg. Under 1600-talets fortsatta lopp inrättades mer eller mindre fasta beskickningar i de viktigaste europeiska huvudstäderna. Beskickningen i Konstantinopel (Istanbul) blev permanent 1734, men den fasta diplomatiska representationen utanför vår världsdel är annars en följd av 1800- och 1900-talens globalisering. I Washington har det funnits en svensk beskickning sedan 1812, men i Tokyo inte längre än sedan 1906.

Betydligt äldre än det fasta beskickningsväsendet är bruket att använda särskilt utskickade sändebud för förhandlingar med främmande makt. De främsta av dessa sändebud, ofta personer med mycket hög social ställning, började under 1600-talet kallas ambassadörer och deras följen för ambassader. Det är inte förrän efter andra världskriget, som ambassadörstiteln regelmässigt tillkommit cheferna för svenska beskickningar utomlands. Bland tidigare

använda titlar kan nämnas resident, legat, ministerresident, minister och envoyé. När bruket av diplomattitlar reglerades vid de europeiska kongresserna i Wien 1815 och Aachen 1818 fastställdes att ambassadör var den förnämsta titeln för en beskickningschef, följd av envoyé, ministerresident och chargé d'affaires. Sveriges sändebud i de viktigaste huvudstäderna kallades därefter vanligen envoyéer eller i dagligt tal ministrar, medan beskickningen som sådan benämndes legation. Titeln chargé d'affaires innebar – och innebär fortfarande – att innehavaren var en lägre ämbetsman, vilken tillfälligt tjänstgjorde som beskickningschef. Från slutet av 1800-talet tillkom vid beskickningarna attachéer med uppgift att bevaka särskilda samhällsområden. Först ut var militär- och marinattachéerna.

Medan beskickningarna representerar en självständig stat hos en annan, företräder konsulaten en främmande stat och dess undersåtar gentemot lokala myndigheter. Konsulatsväsendet har framförallt betjänat handeln och sjöfarten, vilket förklarar varför de svenska konsulaten utomlands länge stod under delad ledning av utrikesförvaltningen och kommerskollegiet, från det att de första konsulaten inrättades vid 1600-talets mitt och fram till 1906. Bland konsulerna har man sedan länge skilt mellan utrikesförvaltningens egna karriärkonsuler och de olönade konsulerna, vanligen svenska eller inhemska affärsmän på orter med mindre betungande konsulsgöromål. Den titulära åtskillnaden mellan generalkonsuler, konsuler och vicekonsuler har inte återgått på skillnaden mellan dessa båda kategorier i och för sig, utan avsetts återspegla omfattningen av befattningshavarens ansvarsområde.

Kansliets lärda verk

Med början under Gustav Vasas tid framväxte inom Kungl. Maj:ts kansli ett arkiv bestående dels av dokument upprättade inom kansliet, dels av inkomna handlingar. Redan kung Gustav berikade dessutom kungliga kansliets arkiv med äldre, insamlade dokument. Med tiden fick det växande och åldrande arkivet allt mindre betydelse för kansliets dagliga verksamhet, samtidigt som de historiska forskarna blev fler. Riksarkivet utvecklades under 1800-talet till ett svenskt nationalarkiv, men utgjorde en del av Kungl. Maj:ts kansli ända till 1878 då det blev ett självständigt ämbetsverk under ledning av riksarkivarien.

I syfte att för framtiden bevara de statliga regional- och lokalförvaltningarnas arkiv skapades därefter ett antal landsarkiv, till en början endast tre för hela landet men så småningom flera. De första landsarkiven öppnades i Vadstena (1899) samt Uppsala och Lund (1903).

Ur monarkernas boksamlingar utvecklades kungl. biblioteket, som också det blev en del av Kungl. Maj:ts kansli. Till de framsynta åtgärder som vidtogs av Karl XI:s förmyndarregering hör föreskriften i 1661 års kansliordning om tryckeriernas skyldighet att till kungl. biblioteket inlämna ett exemplar av varje tryckt skrift. Denna bestämmelse är ursprunget till lagstiftningen om bevarande av pliktexemplar vid vissa bibliotek. År 1877, nästan samtidigt som riksarkivet, blev kungl. biblioteket ett fristående verk. Dess chef kallades under den första tiden överbibliotekarie, men har från 1910 burit titeln riksbibliotekarie. Kungl. bibliotekets huvuduppgift blev att vidmakthålla en, såvitt möjligt, fullständig samling av svensk litteratur och litteratur rörande Sverige. Några regionala filialer i stil med landsarkiven krävdes inte för att fullgöra detta åliggande, och inget av landets många övriga bibliotek underställdes kungl. biblioteket.

På tillskyndan av riks- och universitetskanslern Magnus Gabriel De la Gardie upprättades 1666 i anslutning till Uppsala universitet ett antikvitetskollegium. Kollegiet, som inte var något ämbetsverk utan snarare ett slags akademi, utgjordes av lärda män och uppgiften var att verka för bevarandet av rikets forntida minnesmärken. År 1692 inordnades det emellertid i Kungl. Maj:ts kansli under namnet antikvitetsarkivet. Under 1700-talet minskade intresset för fornsaker och 1780 upplöstes antikvitetsarkivet, varvid dess böcker och handskrifter fördelades på riksarkivet och kungl. biblioteket. Det forna antikvitetskollegiets uppgifter överfördes dock 1786 till Vitterhetsakademien. Akademiens ständige sekreterare, som kallades riksantikvarie, hade uppgifter knutna också till statens samlingar av mynt och museiföremål. Med riksantikvariebefattningen som utgångspunkt inrättades så småningom ett centralt ämbetsverk, nämligen riksantikvarieämbetet med statens historiska museum (1938).

De centrala ämbetsverken

Systemet skapas

Omedelbart under Kungl. Maj:ts kansli löd de centrala ämbetsverken, alltså de myndigheter vilkas verksamhet berörde hela riket och även de utrikes provinserna. Som det första ämbetsverket brukar man räkna kammarkollegiet. Ursprunget var den centrala finansförvaltning som Gustav Vasa byggde upp från och med 1539, kammaren. Denna uppdelades på en räntekammare, där uppbörden mottogs, och en räknekammare, där räkenskaperna inlämnades och granskades. Kammaren stod liksom kansliet under direkt ledning av kungen men hade ett antal kammarråd som högsta ämbetsmän. Principen om kungens egen ledning övergavs först 1604, under Karl IX, då en överste skattmästare blev kammarens chef. Man kan säga att kansliet och kammaren fram till 1600-talets början tillsammans motsvarade både det senare Kungl. Maj:ts kansli och de centrala ämbetsverken. Större än så var inte den centrala statsförvaltningen. Enkelt uttryckt ombesörjdes ärenden rörande kronans inkomster och utgifter av kammaren, medan övriga frågor hanterades av kansliet.

Under 1600-talets första hälft ställde emellertid statsledningen allt högre mål framför sig. För att kunna hantera de ständigt mer omfattande och sammansatta statsangelägenheterna försökte Gustav II Adolf och hans rådgivare effektivisera arbetet inom kansliet och kammaren. Axel Oxenstiernas arbete inom kansliet har redan nämnts. En drivande kraft inom kammaren var Johan Skytte. Samtidigt avfördes mindre viktiga ärenden från kungens och riksrådets egen handläggning. En tidig åtgärd var att minska antalet revisionsmål hos kungen genom skapandet av hovrätter, varav den första var Svea hovrätt (1614). Systemet byggdes under de följande årtiondena ut med särskilda hovrätter för Finland, Estland och Götaland. Svea hovrätt hade dock en mera central ställning än de andra, inte minst genom vissa rikstäckande funktioner.

Ett annat område med en stor och växande mängd administrativa ärenden var krigsmakten till lands och sjöss. Mot bakgrund av tidens stora krigsföretag skapades åren kring 1630 två ämbetsverk för armén och flottan. En regelbundet arbetande central flottadministration hade under 1600-talets början vuxit fram kring amiralerna i Stockholm, och genom 1634 års regeringsform fastställdes att amiralitetet skulle organiseras som ett kollegium under riksami-

ralens ledning. På liknande sätt organiserades 1630 en central "krigsrätt" för armén, snart bekant som krigskollegiet. I likhet med sin sjömilitära motsvarighet hade krigskollegiet både förvaltande och dömande uppgifter och chef blev också här en av de höga riksämbetsmännen, nämligen riksmarsken.

De centrala ämbetsverk som räknades upp i 1634 års regeringsform, med var sin riksämbetsman som chef, var Svea hovrätt (drotsen), krigskollegiet (marsken), amiralitetskollegiet (amiralen), kammarkollegiet (skattmästaren) och kanslikollegiet (kanslern). Nya verk tillkom dock i ganska snabb takt. Cheferna i dessa bar titeln president, det vill säga ordförande. Från kammarkollegiet utbröts under 1600-talet bergskollegiet (1637), kommerskollegiet (1651), statskontoret (1680) och kammarrevisionen (1695; från 1799 kallad kammarrätten). Till statskontoret överfördes uppgiften att göra upp staten, det vill säga statsbudgeten, och att ansvara för att influtna medel disponerades i enlighet med denna.

Karl XI:s envälde medförde stora förändringar för de centrala ämbetsverken. De äldsta kollegiernas koppling till de fem höga riksämbetena försvann när de senare efterhand lämnades obesatta. Också där fick verkscheferna nu den blygsammare titeln president. Ett viktigt inslag bland de centrala statsorganen under Karl XI:s tid var de myndigheter som skapades för att genomföra den stora reduktion av adelns gods, som beslutats på riksdagarna 1680 och 1682, samt den ekonomiska räfst med kungens förmyndare, som också inleddes 1680. Arbetets ledning anförtroddes inte åt några ständiga ämbetsverk utan åt två särskilt tillsatta organ, reduktionskommissionen och den så kallade stora kommissionen. Redan 1655 hade ett särskilt reduktionskollegium skapats för att genomföra den mindre reduktion som då beslutats. Kollegiet sammanslogs 1687 med reduktionskommissionen och bildade vad som i praktiken var ett nytt ämbetsverk, reduktionsdeputationen. Andra organ med uppgifter i såväl reduktions- som räfstearbetet var likvidations- och exekutionskommissionerna. Vid stora nordiska krigets utbrott sattes det återstående reduktions- och räfstearbetet på sparlåga och under krigsåren upphörde det i stort sett.

Karl XII visade till en början ingen benägenhet att ändra i faderns administrativa system, men under vistelsen i Turkiet inledde han ett omfattande

reformarbete på många fronter. Vad centralförvaltningen beträffar omdanades som vi sett kanslikollegiet 1713. Helt nya skapelser var kontributionsränterierna (1713) och upphandlingsdeputationen (1716). För att finansiera kriget påbjöds 1712 en ny skatt på fast egendom. Skatten eller "kontributionen" skulle liksom de flesta andra pålagor drivas in av länsstyrelserna, men medlen förvaltades inte som vanligt av statskontoret utan av kontributionsränterierna. År 1716 fick ränterierna också till uppgift att utfärda statsobligationer. De influtna obligationsmedlen skulle hanteras av upphandlingsdeputationen, som också fick rätt att disponera de vanliga statsinkomsterna. Under Georg Heinrich von Goertz ledning blev deputationen på så vis hela finansförvaltningens centrala organ, med åsidosättande av statskontoret och kammarkollegiet. Efter Karl XII:s död avskaffades upphandlingsdeputationen och kontributionsränterierna. Goertz avrättades efter att ha dömts till döden av en specialdomstol.

Stabilisering och tillväxt

Överhuvudtaget lyckades de höga ämbetsmännen inom central- och regionalförvaltningen snabbt omintetgöra Karl XII:s omdaningar av statsapparaten. Orsaken till deras missnöje var att kungen skapat nya organ som försvagade de gamla myndigheternas ställning, förklaringen till deras framgång ligger i deras stora inflytande inom riksrådet och på riddarhuset. Som rättesnöre för fördelningen av statens utgifter valdes enligt ständernas beslut 1696 års riksstat. Kammarkollegiet återvann sin starka ställning med överinseende både över den statliga finansförvaltningen och över näringslivet.

I ett förvaltningsperspektiv framstår frihetstiden som en ovanligt stabil, man frestas nästan säga stillastående period, men en del nytt skedde, däribland etableringen av överintendentsämbetet som ett begynnande statligt fastighetsverk. Ämbetet hade inrättats strax efter kungliga slottets brand 1697 och uppgiften var att leda byggandet av ett nytt slott. Detta förblev under större delen av 1700-talet överintendentsämbetets huvudsakliga syssla, men vid århundradets mitt ålades det ett allmänt inseende över statens civila och kyrkliga byggnadsverksamhet. Detta innebar bland annat att ämbetet skulle granska eller självt upprätta ritningar och förslag till ny- och ombyggnader av

exempelvis kyrkor. Under den gustavianska tiden blev överintendenten också preses i Konstakademien (1773–1882) samt föreståndare för de kungliga samlingarna, däribland livrustkammaren (1792–1868).

I Gustav III:s handlingsprogram efter statsvälvningen 1772 ingick att inte bara formellt utan också reellt öka kungens makt över rikets styrelse. Detta skedde delvis genom omorganisationer men framförallt genom att de gamla organen inom centralförvaltningen kringgicks på olika sätt. Försvagningen av kanslikollegiet och inrättandet av kungaledda konseljer har redan nämnts, liksom att viktiga frågor utreddes inom särskilda kommittéer i stället för av de bevisligen långsamma kollegierna. Flertalet centrala ämbetsverk kvarstod dock. Ett undantag utgör amiralitetskollegiet. Kollegiet återfördes till Stockholm från Karlskrona omkring 1780 men avlöstes 1791 av andra statsorgan för den marina förvaltningen.

Samhällets allt snabbare förändring under 1800-talet och 1900-talets början ledde till att centralförvaltningens struktur ändrades i grunden. I takt med att staten ökade sina åtaganden skapades nya, specialiserade myndigheter, vilka kommer att behandlas utförligare längre fram i denna bok. Från kammarkollegiet överfördes arbetsuppgifter till bland annat generaltullstyrelsen (1825), generallantmäterikontoret (1827), skogsstyrelsen (1859) och domänstyrelsen (1883). Men å andra sidan indrogs i spåren av den ökade näringsfriheten ett gammalt ämbetsverk med planekonomiska funktioner inom gruv- och bruksnäringarna, nämligen bergskollegiet (1857). Industrisamhällets framväxt resulterade i nya verk som skulle främja infrastrukturen, exempelvis väg- och vattenbyggnadsstyrelsen (1841), telegrafstyrelsen (1853) och järnvägsstyrelsen (1888). Gamla verk fick utökade åligganden. Exempelvis fick överintendentsämbetet med tiden ett vidgat ansvar för tillsynen över kronans byggnader och ännu större uppgifter tillkom 1918 dess efterföljare, byggnadsstyrelsen. Denna skulle inte bara svara för den civila statsförvaltningens lokalförsörjning, utan också för allmänna byggnormer, stadsplanering och byggnadsminnesvård.

Den oerhörda stegringen av antalet ärenden gjorde att kollegiesystemet, där besluten fattades efter omröstning, hade blivit alltför tidsödande. De nya ämbetsverken inrättades därför inte enligt den kollegiala modellen, och gamla verk omorganiserades. De nya eller reorganiserade centralmyndigheterna,

som ofta fick namn vari ordet ”styrelse” ingick, leddes av en chef med titeln generaldirektör eller överdirektör. I verksledningen, det vill säga styrelsen i inskränkt bemärkelse, ingick också två eller flera avdelningschefer. Chefen hade ensam beslutanderätt, men besluten skulle föregås av rådslag i styrelsen och ledningssättet har därför kallats ”halvkollegialt”. Om någon sådan inskränkning i chefens beslutsmakt inte finns, brukar man säga att myndigheten styrs enligt enrådighetsprincipen. Som en följd av kollegiesystemets avskaffande försvann de kvarvarande presidenttitlarna och cheferna för de viktigaste verken kom genomgående att benämnas generaldirektörer. I det anrika kammarkollegiet skedde detta så sent som 1914.

Byråkraterna: från presidenter till talgoxar

Kungl. Maj:ts kansli och ämbetsverken hade en strikt hierarkisk uppbyggnad. Inte bara inom tjänsten utan också i socialt hänseende var avståndet stort mellan de olika personalkategorierna. De högsta ämbetena var till 1809 författningsenligt förbehållna adeln och överhuvudtaget gynnades personer ur högre samhällsskikt i ämbetsmannakarriären. Det var även på 1600- och 1700-talen fullt möjligt för en person med ofrälse ursprung, till exempel sonen till en präst eller handelsman, att nå förvaltningens högsta poster. Men det var inte lätt, och det förutsatte att han lyckats bli adlad under karriärens gång. I kraft av goda kontakter och hög utbildning hävdade sig adelsmännen väl på ämbetsmannabanan under hela 1800-talet.

De högsta befattningshavarna inom centralförvaltningen, presidenter och andra, har redan omtalats. Till läsarens vägledning i ämbetsverkens hierarki under verkschefsnivån kan sägas att övriga ledamöter av kollegierna titulerades råd (till exempel kammarråd) eller assessorer. Strax under assessorsnivån sorterade sekreterare, advokatfiskaler och kamrerare. Till de lägre befattningshavarna hörde bland andra registratorer, referendarier, aktuarier och kammarförvanter. Lägst inom den ordinarie skrivande personalen stod notarier, skrivare, kanslister och kopister. Det bör understrykas att befattningar och benämningar har skiftat mellan olika verk och under tidens lopp.

Ett väsentligt faktum är att den ordinarie tjänstemannaskaran kompletterades av extraordinarie tjänstemän, som tävlade om oavlönade vikariat eller

avgränsade uppdrag. Dessa personers förhoppning var naturligtvis att meritera sig för en ordinarie tjänst. Systemet ledde till att främst yngre tjänstemän samtidigt skötte, eller vanskötte, sysslor i flera verk. Detta förekom ännu på 1870-talet, vilket omvittnas i det inledande, satiriska citatet ur Strindbergs *Röda rummet*, men upphörde efterhand sedan lönesättningen omreglerats. Det ska tillfogas att de tjänstemän som arbetade utan betalning trots allt brukade ges pengar till talgljus att lysa sig med under skrivandet. Statsminister Louis De Geer berättar i sina memoarer om en arbetskamrat i ämbetsverken på 1840-talet, "som kallades talgoxen, därför att han ordnade sin tjänstgöring så, att han erhöll talgljus på fem à sex olika håll".

Kommittéer och kommissioner

Som framgått har statsledningen ibland valt att låta förvaltningsärenden behandlas utanför de ordinarie ämbetsverkens vanliga arbetsgång. Man har då tillsatt arbetsgrupper med deltagare från flera statsorgan och ibland också personer utanför statsförvaltningen, från och med 1800-talets slut inte sällan riksdagsmän. Ofta har orsaken varit att en fråga ansetts behöva en särskilt grundlig och allsidig belysning, men inte sällan har främsta avsikten varit att kringgå en förmodad långsamhet eller motsträvighet inom Kungl. Maj:ts kansli eller ämbetsverken. Dessa arbetsgrupper har framträtt under många benämningar, däribland kommission, kommitté, sakkunniga, beredning och utredning.

Två exempel på kommittéer som tillsatts för att lösa ovanligt omfattande frågekomplex är 1686 års lagkommission, vars arbete ledde fram till 1734 års lag, och 1825 års stora uppfostringskommitté, med Erik Gustaf Geijer, Esaias Tegnér och Jöns Jacob Berzelius bland medlemmarna. Uppfostringskommittén, med uppgift att se över rikets hela utbildningsväsende, var inom sig splittrad i viktiga frågor men fick ändå betydelse för utvecklingen på skolområdet. Bland de många kommittéer som tillsatts därför att de berörda frågorna inte bara var sakligt sett komplexa utan framförallt politiskt svårhanterliga kan nämnas 1879 års skatteregleringskommitté (1879–1882) och 1911 års fyra försvarsberedningar (1911–1914).

Kommissioner och kommittéer som tillsatts på grund av kungens misstro mot ämbetsverkens vanliga handläggning har det också funnits, särskilt under

Gustav III:s tid. Överhuvudtaget har de enväldiga monarkerna från Karl XI och framåt gärna gått förbi de vanliga förvaltningsorganen, i sig ett tecken på att de inte alltid åtlyddes som de velat. Frihetstidens ständer ställdes i viss mån inför samma problem och sökte öka sin rörelsefrihet genom att bereda även detaljfrågor i sina egna utskott, deputationer och kommissioner.

En särskild sorts extraordinära myndigheter är de rannsakande och dömande kommissioner som under 1600- och 1700-talen tillsattes för att inte bara utreda utan också döma. Den kommission som dömde Goertz till döden 1719 är redan nämnd. Dessa statsorgan skiljer sig från de kommittéer som här omtalats genom att ha fungerat som domstolar, och behandlas vidare i kapitlet om dessa.

Vissa statsorgan som i praktiken fungerat som ämbetsverk har haft benämningar som anknyter till kommittéväsendet, exempelvis de ovan nämnda reduktions-, likvidations- och exekutionskommissionerna på Karl XI:s tid. Detsamma gäller kristidskommissionerna under första världskriget, vilka kommer att behandlas närmare i det följande. Det är trots namnen rimligt att betrakta kommissioner av detta slag som ämbetsverk bland andra, framförallt eftersom de inte bara var utredande utan också beslutande och verkställande. De var visserligen oftast kortlivade men inte mera kortlivade än en del av de ämbetsverk som avsetts bestå under längre tid.

ARKIV OCH SÖKHJÄLPMEDEL

Arkiven efter Kungl. Maj:ts kansli och centralförvaltningen är mycket omfattande. Bevarade handlingar förvaras huvudsakligen i riksarkivet. En utomordentlig vägledning med utförliga arkivöversikter, verkshistoriker och litteraturhänvisningar ges i *Riksarkivets beståndsöversikt*, 1 & 3–5 (1993–1999). Det vore föga meningsfullt att här försöka ge en sammanfattande beskrivning av dessa stora arkivbestånd, med en med tiden alltmer vidlyftig dokumentation av ärendenas hantering. Riksantikvarieämbetet och kungl. biblioteket vårdar själva sina och föregångarnas äldre arkiv.

Något som bör påpekas är att de handlingar som rör utrikes förbindelser (se framförallt del 1:2 av beståndsöversikten) till stor del är avfattade på andra språk än svenska. Detta gäller även den svenska utrikesförvaltningens in-

terna dokument. Tyskfödda diplomater i svensk tjänst under stormaktstiden använde sig nämligen ofta av sitt modersmål, och svenska diplomater var åren 1811–1871 ålagda att avfatta sina rapporter på franska.

Utöver beståndsöversikten finns sökhjälpmedel framförallt i form av arkivförteckningar och manuella register i riksarkivet. Ett par viktiga datoriserade register föreligger också på riksarkivets och SVAR:s webbplatser. *Oxenstiernaregistret* är en uppföljning av den på 1800-talet inledda utgivningen av Axel Oxenstiernas skrifter och korrespondens (se vidare nedan). Registret, som kompletteras med en textedition, täcker huvudsakligen tiden från 1636 till rikskanslerns död 1654. Handlingarna rörande regeringsbeslut från och med statsdepartementens inrättande 1840 finns samlade i så kallade konseljakter i departementsarkiven, en för varje ärende. *Konseljdatabasen* möjliggör sökning av akterna i flertalet sådana ärenden under perioden fram till 1920, dock inte de som tillhörde utrikesdepartementets ansvarsområde. Det finns också ett digitalt register över kammarens fogderäkenskaper, se Jan Brunius, "Landskapshandlingarna i Kammararkivet. Från kammarens register till databas", *Arkiv, samhälle och forskning* 2000.

Beträffande kommissioner och kommittéer, se *Riksarkivets beståndsöversikt*, 3 (1993). Vad gäller kommittéer från tiden från och med 1809 finns dock fylligare uppgifter i Erik Thyselius, *Förteckning öfver komitébetänkanden* [1809–1903], 1–2 (1896–1904) och uppföljaren *Förteckning över statliga utredningar 1904–1945*, utg. av Riksdagsbiblioteket (1953). De båda sistnämnda arbetena återgår i stor utsträckning på riksdagstrycket, där kommittéernas uppdrag, sammansättning och arbete fortlöpande redovisats. Ofta ingår även kommittéernas betänkanden i riksdagstrycket – serien *Statens offentliga utredningar (SOU)* tillkom först 1922.

TRYCKTA KÄLLOR OCH KÄLLUTGÅVOR

Centralförvaltningens åtgöranden har intresserat historikerna och en förhållandevis stor del av materialet är utgivet i tryck med tillhörande register. Den viktigaste källan till kungens och riksrådets formella överläggningar är de protokoll som började föras av kanslitjänstemän på 1620-talet. Bevarade protokoll 1621–1658 har publicerats i *Svenska riksrådets protokoll*, 1–18 (1878–

1929). I samma serie har utgetts en del i modern tid tolkade stenografiska rådsprotokoll från åren 1674–1675, 1678–1679 och 1682 (1975–1983).

Statsledningens beslut, protokollförda eller ej, resulterade i skrivelser och förordningar som expedierades av det kungliga kansliet. Dessa finns till och med 1718 avskrivna i det så kallade riksregistraturet, vars äldsta årgångar (1521–1560) utgetts som *Konung Gustaf I:s registratur*, 1–29 (1861–1916). Så småningom började man att redan i samtiden trycka de påbud som riktade sig till en större läsekrets, det så kallade *Årstrycket*. Till detta finns ett digitalt register, *Svenskt offentligt tryck –1833*, som ingår i de vetenskapliga bibliotekens katalog Libris. Från och med 1825 har lagar och förordningar publicerats i *Svensk författningssamling*.

En mängd kungliga beslut, i samtiden stundom tryckta, stundom otryckta, har efterhand publicerats i tematiska samlingar. Det ekonomiska temat håller samman A. A. von Stiernmans *Samling utaf kongl. bref, stadgar och förordningar angående Sweriges rikes commerce, politie och œconomie uti gemen* (...), 1–6 (1747–1775), medan *Utdrag utur alle ifrån den 7. decemb. 1718 [–1791] utkomne publique handlingar*, 1–15 (1742–1829), utgivna av R. G. Modée och hans efterföljare, har vittomfattande ambitioner. Fler liknande samlingar, fast med andra teman, nämns i de följande kapitlen.

Bara delvis officiella men väsentliga för vår kännedom om beslutsgången under Axel Oxenstiernas tid som rikskansler är de skrifter som i många band utgivits i *Rikskansleren Axel Oxenstiernas skrifter och brevväxling* (1888–1977). Den tryckta utgåvan har fortsatts genom *Oxenstiernaregistret* (ovan), som återger en del dokument in extenso.

De äldsta instruktionerna för kansliet/kanslikollegiet, kammaren/kammarkollegiet, statskontoret samt några andra statsorgan har utgetts av Carl Gustaf Styffe i *Samling af instructioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finnland* (1856). Ämbetsverkens protokoll och brevväxling har inte systematiskt getts ut bortsett från *Kammarkollegiets protokoll med bilagor*, 1–3 (1934–1941), som omfattar åren 1620–1642.

LITTERATUR

Allmänt hänvisas till de mycket rika litteraturuppgifterna i *Riksarkivets beståndsöversikt*, 1 & 3–5 (1993–1999). Beträffande regeringskansliets historia ska särskilt nämnas Ivan Svalenius, *Rikskansliet i Sverige 1560–1592* (1991) samt *Kungl. Maj:ts kanslis historia*, 1 (1935) och *Att styra riket. Regeringskansliet 1840–1990* (1990). Klassiska arbeten om den äldre centralförvaltningens historia är A. B. Carlsson, *Den svenska centralförvaltningen 1521–1809. En historisk öfversikt* (1913) samt Nils Edéns *Om centralregeringens organisation under den äldre Vasatiden (1523–1594)* (1899), "Den svenska riksstyrelsens reorganisation 1594–1602", *Historisk tidskrift* 1901, och *Den svenska centralregeringens utveckling till kollegial organisation i början af sjuttonde århundradet (1602–1634)* (1902).

Den som använder sig av riksregistraturet bör beakta Anna-Brita Lövgren, "Kan man lita på riksregistraturet vid 1600-talets slut?", *Scandia* 1974. För beslutsgången under Karl XI, se samma författares *Handläggning och inflytande. Beredning, föredragning och kontrasignering under Karl XI:s envälde* (1980). Tjänstemännen inom Kungl. Maj:ts kansli och ämbetsverken under 1800-talet analyseras i Torbjörn Nilssons *Ämbetsmannen i själva verket – rekrytering och avancemang i en moderniserad stat 1809–1880* (2000), medan justitiekanslersämbetets äldre historia studeras i Erik Naumann, "Justitiekanslersämbetet. Några drag ur dess utveckling", *Historiska studier tillägnade Ludvig Stavenow på sextioårsdagen den 12 oktober 1924* (1924). Beträffande utrikesförvaltningen och konsulaten, se *Den svenska utrikesförvaltningens historia* (1935) och J. A. Almquist, *Kommerskollegium och Riksens ständers manufakturkontor samt konsulsstaten 1651–1910. Administrativa och biografiska anteckningar* (1912–1915). En studie av den svenska diplomatkåren är Heiko Droste, *Im Dienst der Krone. Schwedische Diplomaten im 17. Jahrhundert* (2006).

Riksarkivets, kungl. bibliotekets och de antikvariska institutionernas historia, bestånd och samlingar har belysts i en mängd små och stora skrifter. Till de större arbetena hör Severin Bergh, *Svenska riksarkivet 1618–1837* (1916) och *Svenska riksarkivet 1837–1846* (1927), *Kungl. biblioteket. Byggnaden och samlingarna* (1998) samt Henrik Schück, *Kgl. Vitterhets- historie- och antikvi-*

tetsakademien. Dess historia och förhistoria, i vilken delarna 2–5 (1933–1936) behandlar antikvitetskollegiet och antikvitetsarkivet.

Bland historikerna över andra ämbetsverk kan här nämnas *Kammarkollegiets historia* (1941), *Kammarkollegiet 1539–1989* (1989), *Statskontoret 1680–1980* (1980) samt *At förse riket med beständige och prydlige byggnader. Byggnadsstyrelsen och dess föregångare* (1969). Flera arbeten av liknande slag kommer att omtalas i det följande. Det finns biografiska uppslagsverk över centralförvaltningens ämbetsmän, däribland sex arbeten av Johan Kleberg utgivna i en serie under samlingsrubriken *Svenska ämbetsverk* (1930–1957). De äldre kommittéerna studeras i Gunnar Hessléns *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905. Dess uppkomst, ställning och betydelse* (1927).

5. Länen, fögderierna och städerna

Och på det landshövdingen något specialare må vetta var uti hans videre försorg och ämbete stå bör, då skall han sig först och främst påminna, att han står där i konungens stad och ställe, den konungslige staten i Hans Majestäts frånvaro där oppehåller och administrerar, och fördenskull kallas konungens ståthållare, sedan att han är ock landsens huvud eller hövding, att han näst konungens och kronones ock [: även] landsens samt undersåternes bästa sökia skall.

Ur 1635 års landshövdingeinstruktion, 6 §

Vid mitten av 1630-talet etablerades en regional och lokal förvaltningsstruktur, som i sina huvuddrag skulle bestå in på 1900-talet. Sverige och Finland delades in i län och över varje län sattes en landshövding. Länens landsbygd var i sin tur indelad i fögderier med en fogde som chef. Nu fastslogs principen om fasta landshövdingedömen och även fögderiindelningen stabiliserades så småningom. Utanför fögderierna sorterade städerna, många grundade just under 1600-talets första hälft, vilka styrdes av borgmästare och rådmän.

Denna statliga apparat motsvarades inte förrän efter 1862 års kommunalreformer av några starka institutioner till stöd för det lokala självstyret. Ett sådant existerade emellertid trots allt och mest påtagligt var det i städerna, där handelsmän och hantverkare i skydd av sina privilegier hade en viss handlingsfrihet. På landsbygden fanns häradstingen och på vissa håll landsting, det vill säga landskapsting. Tingen bragtes under 1600-talets lopp dock allt mer under statens lydno. Deras roll dessförinnan ska heller inte romantiseras – av allt att döma hade de behärskats av ortens ledande bondesläkter och med dem befryndade fogdar, länsmän och domare. I alla händelser medförde 1600-talet dels en ökad statlig kontroll över tingen, dels att dessas verksamhet mer inriktades på rättskipning och mindre på lösandet av lokala administrativa problem. I stället växte sockenstämmornas betydelse för självstyret, en utveckling som blev påtaglig under 1700-talets lopp. Men över land och stad vakade landshövdingen, ”landsens huvud eller hövding”,

som näst konungens och kronans bästa förvisso också skulle se till undersåtarnas.

Fogdar och ståthållare före 1635

Länge fanns det ingen fast regional förvaltning och alltså inga föregångare till landshövdingarna och deras länsstyrelser. När Gustav Vasa och de närmast efterföljande kungarna skulle ha sina beslut verkställda ute i landet gick befallningarna oftast direkt från det kungliga kansliet eller kammaren till fogdarna. Sådana fanns det vid tiden för Gustav Vasas död 174 i Sverige och 49 i Finland. Deras distrikt, fögderierna, hade inga beständiga gränser utan underkastades täta förändringar i indelningen. En anknytning till landets rättsliga indelning i härader eftersträvades dock, därav benämningen häradsfogde.

Om centralmakten ville meddela något beslut till samtliga fogdar krävde det att direkt kontakt, muntlig eller skriftlig, togs med drygt 200 personer. Man skulle kunna föreställa sig en vidlyftig brevväxling varigenom en mängd brev utväxlades mellan kungens kansli och kammare å ena sidan och fogdarna å den andra. Men en fåtalig förvaltning och dåliga kommunikationer medgav helt enkelt ingen större korrespondens eller överhuvudtaget någon starkare kontroll från centralt håll. Fogdarnas rörelsefrihet var stor. Uppgifterna var också maktpåliggande. Inom sitt fögderi ansvarade fogden för samtliga de områden som staten intresserade sig för i lokalsamhället: skatteuppbörden, ordningens upprätthållande och rättskipningens behöriga gång. Fram till 1500-talets slut användes fogdarna och deras tjänare också för rent militära uppgifter, dels i samband med inre uppror, dels vid krigföring i gränstrakterna.

Som en sorts regionala sambandscentraler fungerade trots allt de kungliga slotten. Slottens ståthållare eller slottsfogdar fick ibland order att vidarebefordra till häradsfogdarna. Emellertid var detta förhållande inte närmare reglerat och inga administrativa rutiner fanns. Från högadelns sida väcktes på 1580- och 1590-talen förslag om att inrätta ständiga ståthållardömen, men detta gick inte kungarna med på. Orsaken var att dessa ståthållare befarades få en alltför självständig ställning i förhållande till monarken.

Emellertid blev statsledningens åtaganden allt större. Behovet av bättre kontroll över fogdarna gjorde sig därigenom allt mer påmint och en perma-

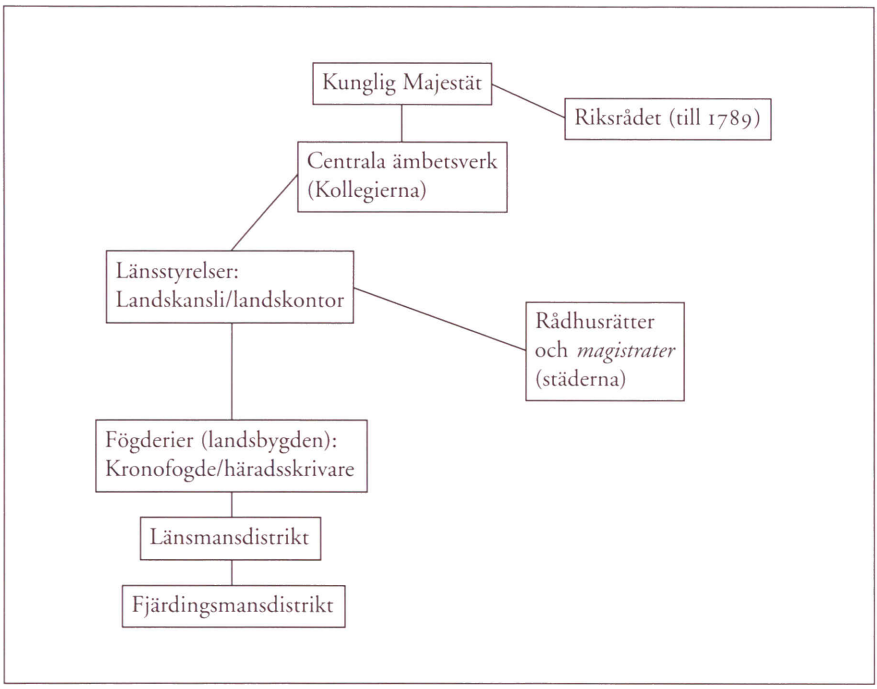
nent regional förvaltningsnivå byggdes så småningom upp. Med början 1618 ålades fogdarna efterhand att redovisa sin uppbörd och sina räkenskaper hos ståthållarna. Inom kammaren tillsattes landsbokhållare, med tillsyn över finansförvaltningen i var sin del av landet. År 1628 reglerades ståthållarnas och landsbokhållarnas gemensamma ansvar för ståthållardömenas finanser. Den gamla fögderiförvaltningen höll på att underordnas ståthållarna. Dessa skulle i sin tur, i stället för fogdarna, redovisa inför kammaren.

1620-talet var överhuvudtaget en omvälvande period, då statsledningen dels stärkte den regionala kontrollen över de lokala uppbördsmännen, dels experimenterade med utarrendering av skatteuppbörden. I stället för att anlita fogdarna tecknade kronan kontrakt med privatpersoner om att de skulle uppbära skatterna och inleverera dem till staten. Tanken var förstås att inkomsterna på så sätt skulle bli säkrare och mer förutsägbara. I praktiken misslyckades experimentet, av skäl som forskningen inte närmare utrett, och i början av 1630-talet återinfördes fogdeförvaltningen. För övrigt var det i stor utsträckning samma personer som först var fogdar, sedan skattearrendatorer och därpå åter fogdar.

Länen och länsstyrelserna

Genom 1634 års regeringsform och 1635 års landshövdingeinstruktion fastställdes ett grundläggande regelverk för länsstyrelsernas verksamhet. Regeringsformen delade in Sverige i 11 och Finland i fyra län. Denna länsindelning ändrades dock snart och dessutom tillkom nya län när de före detta danska och norska provinserna inordnades i den svenska staten. De ursprungliga 15 länen hade redan tio år senare blivit 24 och var strax därpå 26. Närmast av besparingsskäl minskades därefter antalet län och det fluktuerade under resten av århundradet kring 20. Under 1700-talet var förändringstakten betydligt lägre men antalet län ökade. En särskild plats i länsindelningen hade Stockholm. Huvudstaden utgjorde från 1634 ett särskilt överståthållardöme där det i stället för landshövding fanns en överståthållare.

Rikets indelning i län har alltså varit långtifrån oföränderlig. De påståenden som ibland hörs i den politiska debatten om att den härrör från Axel Oxenstiernas dagar är gripna ur luften. Men förlusten av de finska länen 1809 och



Civilförvaltningens organisationsstruktur från 1630-talets mitt till 1900-talets början.

tillkomsten av Jämtlands län och Norrbottens län 1810 inledde en lång period med utomordentligt stabil länsindelning. Länens antal blev då 24, överståthållardömet oräknat. Länens inbördes avgränsning ändrades sedan mycket litet före kommunsammanslagningarna vid mitten av 1900-talet, vilka ledde till att en del länsgränser flyttades. Den första större förändringen av själva länsindelningen inträffade när Stockholms stad införlivades med Stockholms län 1969.

Landshövdingarna och deras underlydande

I spetsen för varje län ställdes alltså en landshövding. Dennes båda närmaste medarbetare var landssekreteraren (ursprungligen kallad handskrivare) och landskamreraren (ursprungligen kallad landsskrivare eller landsbokhållare). I

stort sett kan man säga att kamreraren biträdde sin chef inom finansförvaltningen, medan sekreteraren hade hand om övriga ärenden. Någon skrivande personal i övrigt avlönades inte till en början av kronan. Däremot förekom, troligen i stor utsträckning, att sekreteraren och kamreraren anlitade skrivare på egen bekostnad. På detta sätt uppstod länsstyrelserna, även om ordet inte kom i bruk förrän vid 1800-talets början. Ett utslag av Karl XII:s misstro mot förvaltningen – eller möjligen bara ett försök av honom att stärka den – var inrättandet av befattningar som "ordningsmän" jämsides med landshövdingarna 1718. Denna organisation hann knappast börja verka före kungens död och avskaffades sedan omedelbart.

Landssekreterarens och landskamrerarens verksamhetsområden kom snart att ses som två avdelningar inom länsstyrelsen. Från 1687 benämndes dessa officiellt landskansliet och landskontoret. Denna indelning avskaffades först 1971. Viktiga förändringar i länsstyrelsens organisation under 1600-talets lopp var att man så småningom anställde en eller ett par skrivare, framförallt till kamrerarens hjälp, och att landskontoret 1680 fick ett slags underavdelning, lantränteriet. Lantränterierna fungerade som länsstyrelsernas kassor – det var dit fogdarna levererade sin uppbörd – och förestods av en lanträntmästare. Det samtidiga inrättandet av det centrala statskontoret och de regionala lantränterierna måste ha varit ett viktigt steg för att förbättra Kungl. Maj:ts kontroll över statsfinanserna.

Utöver den skrivande personalen fanns vid länsstyrelserna dels ett slags postbud (ofta kallade poster eller postlöpare) som också ombesörjde andra praktiska sysslor, dels vaktknektar vilkas befäl bar titeln vaktmästare. Om länsstyrelsen var inhyst på ett slott kunde också slottsfogden och slottsskrivaren räknas till dess personal. De flesta av befattningarna på den så kallade slottsstaten indrogs dock under 1700-talet.

1600-talets länsstyrelseorganisation visade sig vara synnerligen robust, även om en blygsam utbyggnad efterhand blev nödvändig. Under landskamreraren fick landskontoren 1779 var sin länsbokhållare och som närmaste biträde till landssekreteraren anställdes vid 1700-talets slut en länsnotarie. Skrivarna av lägre grad kallades vid landskansliet för landskanslister (eller kansliskrivare) och vid landskontoren för landskontorister (eller landskontorsskrivare). An-

talet växte mycket långsamt. En länsstyrelse omfattade ännu vid 1900-talets början inte mer än ett tiotal ordinarie tjänstemän inom kansli och kontor, från landshövdingen och ner till landskanslister och landskontorister. Egendomligt nog var antalet ordinarie befattningshavare lika stort vid alla länsstyrelser, trots de avsevärda skillnaderna i arbetsbörda mellan stora och små län. Den överallt växande arbetsbördan bemästrades med hjälp av extraanställd personal. När lantränterierna och därmed lanträntmästarna avskaffades 1908, som en följd av skatteuppbördens modernisering, ökades dock antalet ordinarie tjänstemän i övrigt och anpassades till de olika länsstyrelsernas växlande arbetssituation.

I anslutning till länsstyrelsen verkade några tjänstemän som varken tillhörde kansliet eller kontoret och som på sätt och vis kan sägas ha fungerat mellan länsstyrelsen och lokalförvaltningen, det vill säga fögderier och städer. Lantmätarna ombesörjde länets kartläggning och var därför viktiga inte bara i samband med 1700- och 1800-talens skiften utan vid fastställandet av ägogränser överhuvudtaget. Landsgevaldigern eller landsprofossen och hans medhjälpare ombesörjde på länsnivå vissa av de uppgifter som fogdarna skötte lokalt, särskilt när det gällde ordningens upprätthållande. I varje län fanns också en så kallad jägeristat för tillsyn av kronans skogar. I spetsen för kronojägarna stod en jägmästare eller överjägmästare.

Från 1650-talets början till 1779 fanns i länen också ett antal mantalskommissarier. Dessa hade till uppgift att upprätta de längder enligt vilka befolkningen erlade den skatt som kallades mantalspengar. Arbetet var säsongsbetonat och avlönades genom provision på de uppburna mantalspengarna. Mera oregelbundet förekom från och med 1690-talet till 1917 landsfiskaler, en eller flera i varje län. Deras huvuduppgift var att tillsammans med länsstyrelsens ordinarie tjänstemän bevaka kronans rätt i olika sammanhang och vid behov väcka åtal. Landsfiskalerna avlönades genom andel i utdömda böter.

Administration och befolkningskontakter

I motsats till de centrala ämbetsverken, som också organiserades på 1630-talet, fick länsstyrelserna inte någon kollegial organisation. Landshövdingen hade ensam beslutanderätten. Under 1600-talet uppsköts därför viktigare av-

göranden om inte denne var på plats, vilket var ganska vanligt. En del brevväxling sköttes av landshövdingarna även när de var på resa eller vistades på sina gods, men detta var rimligen opraktiskt eftersom beslutsunderlaget ofta nog måste ha funnits i landskansliet eller landskontoret. Vid 1700-talets början blev det i stället regel att landssekreteraren och landskamreraren tillsammans utövade landshövdingeämbetets beslutanderätt vid landshövdingens frånvaro. Att vården av löpande ärenden anförtroddes sekreteraren och kamreraren hade förekommit redan tidigare, men deras befogenheter tycks då ha varit mycket begränsade. Ibland, särskilt i krigstider, utsågs personliga vikarier för frånvarande landshövdingar eller på vakanta landshövdingetjänster. Dessa vikarier, som utvaldes bland tillgängliga ämbetsmän eller officerare, kallades vice landshövdingar och fungerade bara när ingen ordinarie landshövding var i tjänst. Som benämning för landshövdingeämbetet, oavsett vem som utövade det, blev benämningen Konungens eller Kungl. Maj:ts Befallningshavande (KB) efterhand allt vanligare.

Landshövdingarnas och deras närmaste medhjälpares arbete reglerades i landshövdingeinstruktionerna. 1635 års instruktion följdes av nya instruktioner 1687, 1723, 1734 och 1855. I samband med en stor omorganisation av regional- och lokalförvaltningen utfärdades 1918 en helt ny instruktion för länsstyrelserna. Instruktionerna, varav 1734 års naturligtvis hann bli rejält föråldrad, kompletterades med kungliga skrivelser i olika ämnen. För landskamrerarna gällde fram till 1855 särskilda instruktioner.

Under länsstyrelsernas första årtionden lades stor vikt vid landshövdingarnas möten med befolkningen på tingsställen och andra platser i länet. Men landshövdingeämbetet kom i minskande utsträckning att utövas på resande fot och allt mera på residenset. Resandet i länen tycks ha minskat märkbart i omfattning redan vid 1600-talets slut. För att utan personliga sammanträffanden kunna framföra information använde sig landshövdingarna dels av fögderipersonalen, dels av prästerskapet. Genom dessa kungjordes både centralmaktens påbud och länsstyrelsens egna meddelanden.

Det är troligt att länsbefolkningens besök på landskansliet ökade när länsstyrelsefunktionerna blev mer regelbundna och mer stationära. Klart är att den skriftliga administrationen redan under 1600-talets lopp ökade i omfång.

Kanske landshövdingarnas allt glesare besök på tingsplatserna inte bara återspeglar nya kommunikationssätt och ökade arbetsuppgifter i landskansliet utan också att man i allt högre grad ansåg sig kunna anförtro den lokala förvaltningen och rättskipningen åt fogdar och domhavande.

Länsstyrelsernas arbetsuppgifter kan enklast beskrivas som att de på regional nivå behandlade nästan allt det i samhällslivet som statsförvaltningen överhuvudtaget befattade sig med. En förutsättning för allt annat arbete var finansförvaltningen, det vill säga uppbörden och anvisningen av kronans skatter och andra inkomster. Säkerligen utgjorde de ekonomiska ärendena huvudparten av länsstyrelsernas arbetsbörda. Ett av många tecken på detta är att kammarkollegiet länge betraktades som ett slags chefsverk för länsstyrelserna. Nära förknippad med finansförvaltningen var länsstyrelsernas arbete med krigsmaktens rekrytering och underhåll, som försiggick i nära samarbete med militären. Vad underhållet beträffar handlade det inte bara om länets egna förband utan också om marscherande eller inkvarterad trupp från andra landsändar.

Utvecklandet av näringar och kommunikationer samt upprätthållandet av allmän ordning var två andra åligganden, som under 1600-talet brukade sammanfattas under benämningarna ”landsregering” eller ”politi”. Omsorgen om näringsliv och samfärdsel präglades in på 1800-talet av det rådande planekonomiska tänkesättet. Länsstyrelserna inblandades ofta i konflikter om olika slags ekonomiska privilegier, exempelvis städernas. Den allmänna ordningen skulle vidmakthållas av de underlydande tjänstemännen inom lokalförvaltningen, med landsgevaldigern och hans medhjälpare som ett slags extraresurs. Om inte dessa ansågs tillräckliga inkallades militär trupp. Så skedde vid arbetsnedläggelsen i Falu koppargruva 1697 och vid dalkarlarnas marsch mot Stockholm 1743. Som sena exempel kan nämnas Sundsvallsstrejken 1879, storstrejken 1909 och, strax efter den period som här behandlas, arbetskonflikten i Ådalen 1931.

Viktiga var länsstyrelsernas uppgifter i förhållande till rättsväsendet. Framförallt hade länsstyrelserna ansvaret för exekutionen, det vill säga verkställandet av domstolarnas beslut. Det handgripliga arbetet utfördes också här av lokalförvaltningen.

Fögderierna

Fögderiindelningen var ännu vid 1600-talets mitt underkastad täta omskiftningar. Dock stabiliserades den vid århundradets slut och därefter skedde förhållandevis få ändringar. På 1720-talet fanns 108 fögderier i Sverige och 28 i Finland. När systemet avskaffades i Sverige 1917 hade antalet där ökat mycket måttligt, eller närmare bestämt till 117. Indelningen hade dock ändrats mer än vad dessa siffror ger vid handen. I Norrland och andra landsändar med kraftig befolkningsökning hade man under 1800-talet skapat nya fögderier medan man på andra håll, särskilt i de mellansvenska länen, slagit samman dem.

Fögderierna omnämndes till en början med hänvisning till den aktuelle fogdens namn ("Mårten Jönssons fögderi"), men namngavs från och med 1600-talets andra hälft oftast efter de däri ingående häraderna eller något annat geografiskt begrepp ("Bälinge, Vaksala och Rasbo häraders fögderi", "Nedansiljans fögderi"). Det förekom från och med 1700-talet också att fögderierna benämndes efter en fastställd nummerordning inom länet ("Första fögderiet" och så vidare), vilken kunde förskjutas om antalet fögderier ändrades.

Fogdarna och deras underlydande

Efter länsstyrelsernas tillkomst på 1630-talet var den underlydande länsförvaltningens eller landsstatens organisation på landsbygden i grova drag densamma fram till 1917. Varje län var indelat i fögderier, som vart och ett kunde omfatta ett eller flera härader. Städerna stod utanför fögderiorganisationen liksom, fram till 1719, furstliga personers underhållsländer. Utanför kronans förvaltning låg exempelvis de områden i Södermanland och angränsande län, som från 1660-talet till 1719 tillhörde änkedrottning Hedvig Eleonoras livgeding, avvecklat först några år efter änkedrottningens död.

I varje fögderi fanns en kronofogde, under 1600- och 1700-talen ofta kallad häradsfogde eller (krono-)befallningsman. Jämte kronofogden fanns en häradsskrivare, med uppgifter uteslutande på räkenskapsområdet. Häradsskrivarna hade fram till omkring år 1600 varit fogdens enskilda tjänare, ofta benämnda fogdeskrivare, men började vid denna tid avlönas av kronan. Häradsskrivaren hade lägre lön än kronofogden och mindre befogenheter, men han blev med tiden snarare sidoställd denne än egentligen underordnad. Emel-

lertid krävde kronofogdesysslan också i fortsättningen att fogdarna på egen bekostnad anställde medhjälpare. Dessa har under tidernas lopp haft olika beteckningar, däribland fogdetjänare, uppbördsskrivare, skrivare eller skrivbiträden. Som ett led i krigsansträngningarna bestämde Karl XII 1718 att antalet kronofogdar skulle fördubblas. Fram till 1720 fanns därför extra häradsfogdar i en del, men inte alla, fögderier. Den ene fogden skulle sköta uppbörd och räkenskaper, den andre övriga sysslor.

Fögderierna var i sin tur indelade i länsmansdistrikt, som ofta anknöt direkt till häradsindelningen. Länsmännen var underordnade kronofogden. Under länsmännen sorterade i varje socken en fjärdingsman. Länsmans- och fjärdingsmansbefattningarna var visserligen avlönade men sågs länge som ett slags förtroendeuppdrag eller bisyssla för bönder. I början av 1700-talet började dock länsmannen betraktas mer som statstjänsteman än som bonde. Fjärdingsmannen däremot sågs även i fortsättningen mest som ett slags biträde, som av socknen ställdes till den egentliga statsförvaltningens förfogande. År 1828 bekräftades detta genom riksdagens beslut att dra in fjärdingsmännens ersättning från staten och omvandla fjärdingsmannasysslan till ett rent menighetsbestyr, alltså ett besvär som åvilade socknarna.

Fögderitjänstemännens uppgift var att på lokal nivå verkställa länsstyrelsens befallningar. Skattläggning, skatteuppbörd samt exekution av domstolsbeslut var av allt att döma de dominerande göromålen. Kronofogdar, länsmän och fjärdingsmän ansvarade för ordningens upprätthållande inom sina respektive områden och såväl fogdar som länsmän fungerade som åklagare vid häradsrätterna. Arbetet reglerades i någon mån av landshövdingeinstruktionerna, men kronofogdarna fick en egen instruktion 1688 och häradsskrivarna 1689. Bägge var i kraft till 1855, då inte bara länsstyrelserna utan också fogdar och häradsskrivare fick nya instruktioner. För första gången fick då även länsmännen en särskild instruktion, vilket återspeglar deras ökade status och betydelse. Samtliga 1855 års instruktioner upphörde vid årsskiftet 1917–1918, då länsförvaltningen helt omorganiserades.

Fögderireformen 1918

Vid ingången av 1918 omdanades den civila lokalförvaltningen. Alla krono-

fogdetjänster avskaffades och i varje län tillsattes en landsfogde. Denne övertog kronofogdarnas uppgift att under länsstyrelsens överinseende leda polis- och åklagarväsendet samt övervaka länsmännen. De sistnämnda tjänsterna behölls i praktiken men kom nu att benämnas landsfiskaler. Landsfiskalstjänsterna av år 1918 ska inte sammanblandas med de äldre ämbetena med samma benämning, vilka upphörde när de nya tillkom. Landsfiskalsdistrikten, som var knappt 500 i hela landet, motsvarade till storleken ungefär de tidigare länsmansdistrikten. Landsfogdar och landsfiskaler fanns kvar till 1964, då polis- och åklagarväsendet helt omorganiserades.

Inte taxeringen och debiteringen men väl uppbörden skulle från och med 1918 hanteras av postverket. Den lokala skatteförvaltningen, som tidigare sysselsatt både kronofogdar och häradsskrivare, blev nu ett åliggande endast för häradsskrivarna och deras biträden. Verksamhetsdistrikten benämndes liksom tidigare fögderier och var på det hela taget av samma storlek som förut. Häradsskrivartjänsterna fanns kvar till 1966.

Städerna

Bland städerna intog den kungliga huvudstaden i de flesta avseenden en särställning, även administrativt. Stockholm ingick inte i något av länen utan utgjorde 1634–1968 ett särskilt överståthållardöme. Överståthållaren stod i rang över landshövdingarna och fram till 1720 var han ledamot av riksrådet. Jämte överståthållarämbetet, som alltså var länsstyrelsernas motsvarighet i huvudstaden, styrdes Stockholm liksom andra städer av borgmästare och rådmän. För övrigt hade huvudstaden en förvaltningsapparat som både i omfång och komplexitet skilde sig mycket från de andra städernas. Det kan påpekas att landshövdingen i Stockholms län residerade i Stockholms stad, alltså utanför sitt läns gränser.

Emellertid var inte heller de övriga städerna likformigt organiserade, och en stor stad som Göteborg skilde sig administrativt i hög grad från småstäder som Hudiksvall, Trosa, Skänninge, Ekenäs eller Jakobstad. Gemensamt för alla städer var dock länge att det fanns ett styrande organ bestående av en eller flera borgmästare samt några rådmän. Under 1600-talet började dessa städernas råd att kallas magistrater. Magistraten var fram till kommunalre-

formen 1862–1863 stadskommunens styrelse. Samtidigt utgjorde den statlig förvaltningsmyndighet inom staden och var dessutom allmän domstol. Som sådan betecknades den rådhusrätt eller rådstuvurätt. När mer än en borgmästare fanns, vilket förekom in på 1800-talet, innebar detta någon form av arbetsfördelning dem emellan, ibland förtydligad i benämningar som justititieborgmästare och handelsborgmästare.

Städernas befolkning och betydelse ökade snabbt i samband med industrialiseringen under 1800-talets andra hälft och 1900-talets början, men statsadministrativt var tendensen paradoxalt nog att de inordnades i samma system som landsbygden. Nya städer försågs inte längre med rådhusrätt och magistrat. De första städerna av detta slag var Borgholm (1816) och Haparanda (1842), som fick en enklare form av stadsstyrelse och i rättsligt hänseende inordnades under närmaste häradsrätt. Sedan de moderna stadskommunerna tillkommit 1863 blev den nya kommunala stadsförvaltningen överallt mycket viktigare än resterna av den gamla halvstatliga förvaltningen, det vill säga magistraten. Även flertalet gamla städer, i första hand de utpräglade småstäderna, lades under 1900-talets första hälft under landsrätt. Rättskipningen övertogs då av en häradsrätt varvid både rådhusrätt och magistrat upphörde. Magistratens statliga förvaltningsplikter, som med tiden blivit allt färre, övertogs av en så kallad kommunalborgmästare. Samtidigt inordnades staden i närmaste fögderi.

Nödvändiga funktioner i stadsförvaltningen, förutom rådhusrätt och magistrat, var en stadssekreterare för protokollföring och brevväxling samt en stadskassör för finansförvaltningen. Uppgiften som allmän åklagare fullgjordes av stadsfiskalen. Vad gäller stadsförvaltningarnas organisation i övrigt är det så gott som omöjligt att generalisera. Utöver de nämnda funktionärerna fanns ofta ett stort antal mer eller mindre oavlönade ämbeten för utförandet av olika göromål, till exempel vägfogdar. Här kan också nämnas att det utöver rådhusrätten långt in på 1800-talet fanns andra typer av domstolar i städerna, till exempel kämnärsrätterna och accisrätterna. Dessa behandlas närmare i kapitlet om domstolarna.

Alla stadens befattningshavare valdes sedan gammalt årligen vid valborgsmässotid på en så kallad allmän rådstuga, det högsta beslutande organet där

alla burskapsägande invånare hade rösträtt. Den fria valrätten kunde dock åsidosättas eller manipuleras genom ingripande av till exempel landshövdingen eller till och med Kungl. Maj:t. Under 1600-talets första hälft genomdrev statsledningen att borgmästarna skulle vara försedda med kunglig fullmakt, vilket gjorde att utnämningsrätten i praktiken låg hos Kungl. Maj:t.

Det kan sägas att städerna ur förvaltningssynpunkt motsvarade landsbygdens fögderier. Förvaltningsgöromålen var delvis desamma som på landet. Uppbörd av skatter och andra offentliga intäkter samt exekution av domstolsbeslut var åligganden som magistraterna delade med kronofogdar, häradsskrivare och länsmän. Väghållningsbestyren på landsbygden kan sägas ha motsvarats av skötseln av gator och torg i städerna. Men betydligt viktigare än på landet var naturligtvis frågor som gällde handel och hantverk samt de privilegier som kringgärdade dessa verksamheter.

ARKIV OCH SÖKHJÄLPMEDEL

Den viktigaste källserien med proveniens från den äldsta regional- och lokalförvaltningen är de så kallade landskapshandlingarna på riksarkivet. Dessa utgörs av räkenskaper som fogdarna skickade till kammaren för revision under tiden från 1539 till omkring 1630. Benämningen kommer av att dessa fögderiräkenskaper ordnats landskapsvis. Skrivelser från fogdarna till kammaren har bevarats i kammarens arkiv. Av fogdarnas egna arkiv återstår knappast någonting och av ståthållarnas handlingar bara fragment, vilka ingår i de efterföljande länsstyrelsernas arkiv.

Länsstyrelsernas handlingar förvaras på landsarkiven. De är genomgående fördelade på ett landskansli- och ett landskontorsarkiv. De äldsta handlingarna härrör i de mest välbevarade arkiven från tiden strax före länsstyrelsernas tillkomst. Men mycket har gått förlorat. Västerbottens länsstyrelsehandlingar förstördes till exempel när Umeå brann 1888.

Fördelningen av ärenden mellan kansliet och kontoret återspeglas i arkiven. Medan handlingarna i landskansliarkiven egentligen berör alla typer av ärenden innehåller ett typiskt landskontorsarkiv framförallt material rörande kronans finansförvaltning. Stommen i landskontorens räkenskapsserier utgörs fram till 1917 av de så kallade landsböckerna, ett slags huvudböcker, med

tillhörande verifikationer. Andra viktiga serier är jordeböckerna, mantalslängderna och taxeringslängderna. Från och med 1918 lades landskontorens räkenskaper upp på ett helt nytt sätt. Landskontorens arbete med den militära förvaltningen inom ramen för indelningsverket har avkastat ett stort material.

Länsförvaltningarnas räkenskaper över uppburna och förvaltade medel redovisades centralt. Detta skedde bland annat genom att jordeböcker samt landsböcker med verifikationer, däribland mantalslängder, insändes till kammarkollegiet och idag följaktligen förvaras i riksarkivet. Ett landsboksexemplar behölls i landskontoret jämte avskrifter av verifikationerna. Handlingar rörande furstliga underhållsländers regionala och lokala förvaltning finns i särskilda arkivbestånd på riksarkivet. De innehåller såväl räkenskaper som andra handlingar.

Arkiven efter landsbygdens kronofogdar, häradsskrivare, länsmän och fjärdingsmän förvaras på landsarkiven. En allmän regel är att fogde- och häradsskrivararkiven är i bättre behåll än de lägre tjänstemännens. Länsmansarkiven är ofta fragmentariska och fjärdingsmansarkiv rent av sällsynta. En annan regel är att handlingar från 1600- och 1700-talen är bevarade endast i liten utsträckning.

Kronofogde- och häradsskrivararkiven belyser tillsammans i stort sett samma sakområden som landskansli- och landskontorsarkiven, fast på lokal nivå. Bland arkivserierna i kronofogdearkiven finns handlingar rörande utsökningar och handräckningar. Där finns också kronoräkenskaper liksom ämnesordnat material rörande exempelvis gästgiverier, skjuts- och väghållning samt militär rotering. Häradsskrivararkiven domineras av mantalslängder och andra skattelängder.

Stadsförvaltningarnas handlingar återfinns framförallt i rådhusrätts- och magistratsarkiven på landsarkiven. I arkivbeståndens äldre delar skiljs inte mellan det administrativa magistratsmaterialet och det judiciella rådhusrättsmaterialet. Därför kan magistratsprotokoll återfinnas i domböckerna. Kämnärsrätter, accisrätter, auktionskamrar, kronokassörer samt andra förvaltnings- och rättsorgan i städerna har bildat egna arkivbestånd. Ofta finns handlingar efter dessa organ såväl i det egna arkivet som i rådhusrätts- och magistratsarkivet. Städernas efterlämnade handlingar är överhuvudtaget mångskiftande

och ofta rikhaltiga. Svåra arkivförluster har skett bland annat i samband med stadsbränder, men inte så få av rådhusrätts- och magistratsarkiven innehåller handlingar från medeltiden och 1500-talet.

Utöver arkivförteckningarna och olika manuella register på riksarkivet och landsarkiven finns det också digitala sökhjälpmedel till en liten del av arkivmaterialet. I riksarkivet har upprättats databaser över innehållet i landskapshandlingarna samt stora delar av länsräkenskaperna från tiden 1630–1820. Den forskare som ur den regionala eller lokala civilförvaltningens arkiv vill ta fram uppgifter om en viss ort, till exempel en socken, måste först fastställa ortens läns- eller fögderitillhörighet vid den aktuella tidpunkten. För tiden från och med 1720 kan detta göras med hjälp av den topografiska delen av *Nationella arkivdatabasen*. En del uppgifter om den administrativa indelningen finns i litteraturen.

TRYCKTA KÄLLOR OCH KÄLLUTGÅVOR

En ytterst liten del av arkivmaterialet har publicerats. Rådhusrätternas äldsta domböcker, de så kallade tänkeböckerna med protokoll som rör både förvaltning och rättskipning, finns dock utgivna för vissa städer. Exempel på detta är serien *Stockholms tänkeböcker från år 1592* (1939–) och *Arboga stads tänkebok* [1451–1569], 1–4 (1935–1950).

Regional- och lokalförvaltningens äldre instruktioner har utgivits av Carl Gustaf Styffe i *Samling af instructioner för högre och lägre tjenstemän vid landtregeringen i Sverige och Finnland* (1852). Från och med 1825 återfinns alla instruktioner i *Svensk författningssamling*.

Landshövdingarnas redogörelser för sin ämbetsutövning eller länens tillstånd, de så kallade landshövdingeberättelserna, har delvis utgivits och finns för tiden omkring 1820–1905 i samtida tryck, från och med 1856 som bilagor till *Bidrag till Sveriges officiella statistik*. Närmare upplysningar om landshövdingeberättelserna finns i Gustaf Utterström, ”Landshövdingarnas berättelser om länens tillstånd under 1700- och 1800-talen”, *Meddelanden från svenska Riksarkivet* 1953, samt Björn Asker, ”Landshövdingarnas ämbetsberättelser från 1660-talet”, *Av kärlek till arkiv. Festskrift till Erik Norberg* (2002).

LITTERATUR

Viktiga arbeten om lokalförvaltningen före 1630-talet är J. A. Almquist, *Den civila lokalförvaltningen i Sverige 1523–1630. Med särskild hänsyn till den kamerala indelningen*, 1–2 (1917–1922), och Mats Hallenberg, *Kungen, fogdarna och riket. Lokalförvaltning och statsbyggande under tidig Vasatid* (2001). Om ståthållarna är föga undersökt, men se Folke Lindberg, "Till landshövdingeämbetets äldsta historia. Östergötlands län före 1635", *Historisk tidskrift* 1939.

Den bästa översikten av äldre länsindelningar är tyvärr inte publicerad, nämligen Holger Wichman, "Länsindelningen och länens omfattning (1631–) 1634–1820", som utgör bilaga 2 till arkivförteckningen *Mantalslängder 1642–1820. Huvudförteckning*, Riksarkivet 1975.

Länsstyrelsernas historia under de första hundra åren behandlas i Björn Asker, *I konungens stad och ställe. Länsstyrelser i arbete 1635–1735* (2004). För den följande tiden fram till 1930-talet är standardverket Olof Sörndals *Den svenska länsstyrelsen. Uppkomst, organisation och allmän maktställning* (1937). Beträffande särskilt norrländska förhållanden, se Alexander Jonsson, *De norrländska landshövdingarna och statsbildningen 1634–1769* (2005). På finska och med längder över länsförvaltningens befattningshavare i Finland föreligger Matti Walta, *Virkamiehiä. Lääninhallinnon virkamiehet 1721–1808* (2005). Det äldre landsfiskalsämbetet behandlas i Gösta Lext, "Landsfiskalsämbetet före 1917", *Arbetare, tjänstemän och lokalhistoria. Arkiv i Väst*, 2 (1991).

Lokalförvaltningen på landet under länsstyrelserna analyseras i Pär Frohnert, *Kronans skatter och bondens bröd. Den lokala förvaltningen och bönderna i Sverige 1719–1775* (1993), samt Bo Westerhults stora arbeten *Kronofogde, häradsskrivare, länsman. Den svenska fögderiförvaltningen 1810–1917* (1965) och *Underdåniga påtryckningar. Fögderitjänstemännens intressebevakning från 1800-talets början till år 1918* (1969). Fögderiindelningen i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län 1630–1720 utreds inledningsvis, med namnlängder över fogdarna, i varje del av J. A. Almquist, *Frälsegodsen i Sverige under storhetstiden med särskild hänsyn till proveniens och säteribildning*, 1–4 (1931–1976). Det bör också nämnas att en opublicerad översikt av fögderiindelningen 1720–1918 finns i riksarkivet och, för respektive landsarkivdistrikt, i landsarkiven.

Den stadshistoriska litteraturen är stor och innehåller ofta utförliga redogörelser för administrativa förhållanden. Ur den mycket rikhaltiga litteraturen om Stockholm kan nämnas Bertil Boëthius, *Magistraten och borgerskapet i Stockholm 1719–1815* (1943). Förutom böcker rörande specifika städer, se Nils Herlitz, *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet* (1924), vilken innehåller åtskilliga uppgifter om äldre tider, samt Anne-Marie Fällström & Ilkka Mäntylä, "Stadsadministrationen i Sverige-Finland under frihetstiden", *Stadsadministration i Norden på 1700-talet* (1982).

6. Bergsstaten och tullen

I betraktande av den minskning i bergskollegii göromål, som under senare tid ägt rum och ofelbart kommer att än vidare tilltaga i samma mån, som en av omständigheterna påkallad mera utsträckt frihet vid järnhanteringens bedrivande varder medgiven, har Kongl. Maj:t funnit det mindre lämpligt att för ombesörjandet av den återstående delen av dessa göromål ett särskilt ämbetsverk bibehålles [...] Av sådan anledning vill Kongl. Maj:t härmed i Nåder föreslå Rikets ständer; att bergskollegium må indragas; att dess nuvarande göromål må överflyttas till kommersekollegium; [...].

Ur Kungl. Maj:ts proposition nr 1, om statsverket, vid riksdagen 1856/58

Bergsförvaltningen eller bergsstaten utgjorde från 1630-talet en parallell civilförvaltning med uppgift att öva tillsyn över gruvor och bruk. Statsledningen fäste en oerhörd vikt vid bergsbruket och ville utveckla det genom en långsiktig styrning. Ett skäl var landets eget behov av järn och koppar, ett annat var strävan efter samhällsekonomiska vinster på exporten av dessa råvaror, ett tredje var de inkomster som kom staten till del genom skatter på tillverkningen och tullar på utförseln. Järnet hade naturligtvis vidsträckta användningsområden. Kopparen användes till mynt och kanonernas eldrör men också till tak på mera anspråksfulla byggnader. Den gav under 1600-talet mycket stora exportinkomster.

Vissa gruvor och bruk ägdes av kronan men arrenderades oftast ut, andra var i enskild ägo. Om någon fri konkurrens mellan producenterna var det inte tal. Synsättet var planekonomiskt. I tider av sjunkande efterfrågan försökte staten hålla järn- eller kopparpriset uppe genom att sänka brukens föreskrivna produktionskvoter. Ett annat syfte med regleringarna var att spara skogen, som förbrukades i rask takt under hela produktionsprocessen. De styrande tänkte alltså på samma sätt som när de strävade efter att koncentrera handel och hantverk till städerna och inom dessa begränsa antalet yrkesutövare. Konkurrensens kvalitetshöjande verkningar försökte man i båda fallen ersätta med kontroller av varor och utövare. Att tillsynen över bergsbruket inte anförtrod-

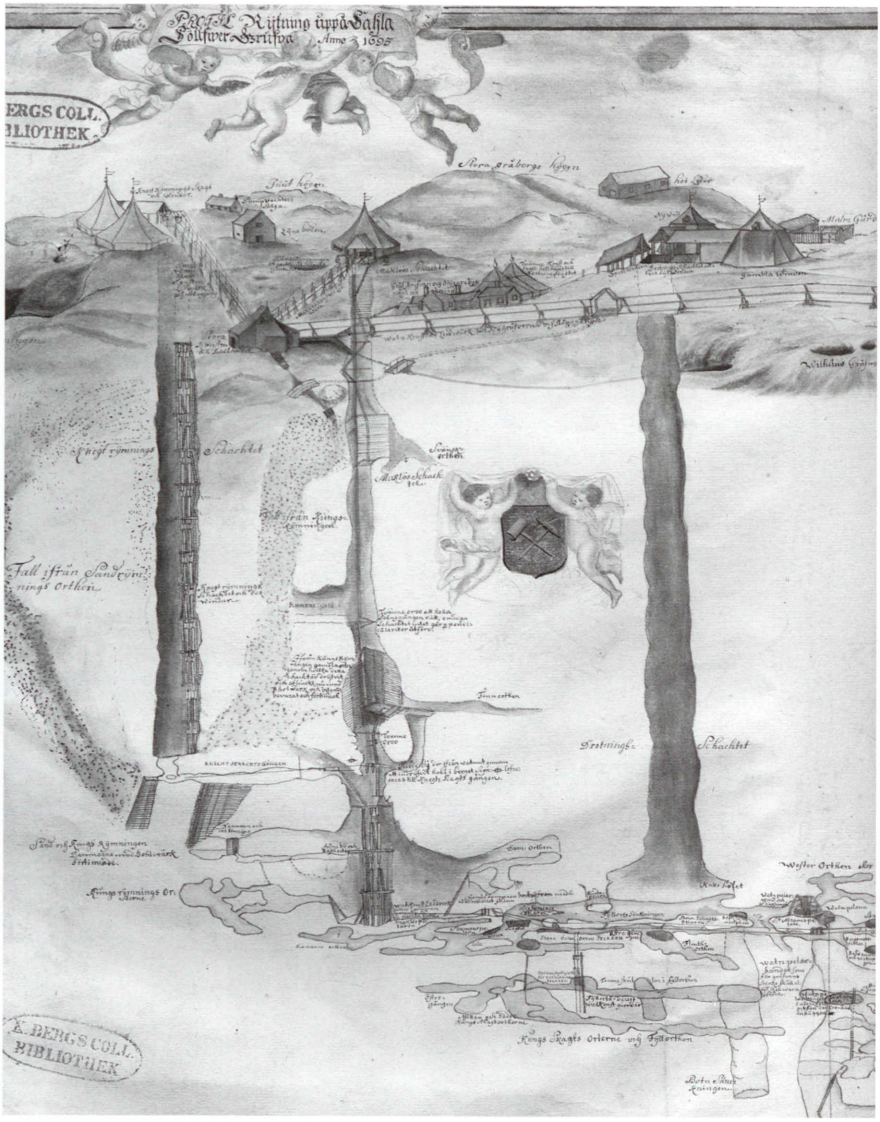
des åt den vanliga civilförvaltningen, det vill säga länsstyrelser och kronofogdar, berodde på att den krävde tekniska specialkunskaper.

En annan både statsfinansiellt och näringspolitiskt viktig verksamhet var tullväsendet, som även det sorterade vid sidan av den vanliga civilförvaltningen. Från 1530-talet och framåt inrättades tullkamrar i sjöstäderna för att för kronans räkning ta upp tull på utrikeshandeln. Tull på importvaror infördes 1536 och tull på exportvaror 1559. Dessa tullavgifter, länge sammanfattade under benämningarna stora tullen, sjötullen eller stora sjötullen, togs också fortsättningsvis oftast upp i statens egen regi. Fast inte alltid, uppbörden var nämligen i flera omgångar privatiserad. Sjötullen var första gången utarrenderad eller "förpaktad" till privata intressenter under några år på 1620- och 1630-talen och sedan periodvis mellan 1718 och 1812. Försöksperioden i början av 1600-talet sammanfaller i tiden med utarrenderingen av skatteuppbörden, då kronofogdarna på landet under några år ersattes av privata skatteförpaktare.

Lilla tullen, landtullen eller "småtullarna" infördes 1622 som ett led i statsledningens ansträngningar att finansiera kriget mot Polen. Landtullen togs ut vid införsel av varor till städerna, landsbygdens marknadsplatser och bergslagsområdena. Platsnamn som Norrtull i Stockholm eller Börje tull i Uppsala påminner fortfarande om den. Tullen var en belastning för den inrikes varuhandeln med bland annat spannmål och andra livsmedel. Den avskaffades 1810, som ett tidigt led i näringslivets avreglering. Småtullarna var administrativt samordnade med vissa konsumtionsskatter, som sammanfattande betecknades som "accisen". Uppbörden på ort och ställe av småtullar och accis var under 1600-talet ofta utarrenderad till borgare, borgmästare och råd i städerna. Den centrala ledningen av landtullsuppbörden ombesörjdes däremot som regel av ett statligt organ. Under en del av 1620- och 1630-talen, en stor del av 1700-talet och i början av 1800-talet låg emellertid landtullen liksom sjötullen i händerna på privata bolag.

Bergsstaten

Frågor rörande bergsbruket sorterade liksom all annan statlig ekonomisk verksamhet till en början under kammaren och hanterades på lokal nivå av fogdarna. Men 1630 inrättades generalbergsamtet eller bergsämbetet som ett



Bergsstatsmyndigheternas arkiv innehåller stora bestånd av kartor och ritningar, ofta av konstnärligt värde. Denna ritning i milda akvarellfärger över Sala silvergruva 1695 visar både gruvan i profil och anläggningarna ovan jord. Ritningen tillhörde ursprungligen bergskollegiet, men tillföll kommerskollegiet sedan detta 1857 övertagit tillsynen av bergsstaten.

Riksarkivet, Kommerskollegium, Gruvkartor, Västmanlands län, Sala silvergruva nr 26.

centralt organ för statens tillsyn över gruvor och bruk. År 1637 byggdes organisationen ut och sattes under ordförandeskap av riksrådet Karl Bonde. För ämbetsverket infördes benämningen bergskollegiet 1649 och för ordföranden titeln president 1651. Kollegiets ansvar var att öva tillsyn över gruvbrytning samt järn- och metallförädling liksom att döma i överklagade mål från de särskilda bergsdomstolarna. Till uppgifterna hörde länge också övervakning av mynttillverkningen och kontroll av guld- och silverarbeten. Under 1700-talet inrättades vid kollegiet ett laboratorium chemicum och ett laboratorium mechanicum. Naturvetenskaperna började vid denna tid göra allt snabbare framsteg och kollegiet bedrev på detta sätt vad som i dag skulle ha kallats tillämpad forskning eller forsknings- och utvecklingsarbete, detta givetvis i syfte att förbättra näringens metoder. De båda laboratorierna drogs in sedan Falu bergsskola och teknologiska institutet, nuvarande kungliga tekniska högskolan, inrättats på 1820-talet.

Under den centrala myndigheten skapades åren omkring 1630 bergmästardömen, som i sin tur delades in i bergsfögderier. Bergsstaten hade alltså en egen centralmyndighet och därunder både regioner och lokala distrikt. Hela riket berördes naturligtvis inte av denna organisation, vars växlande geografiska täckning betingades av förekomsten av gruvor och bruk. Liksom civilförvaltningen i övrigt kännetecknades bergsförvaltningen under 1600-talet av ganska täta indelningsförändringar, men efterhand stabiliserades de administrativa gränserna. Den regionala indelningen omfattade vid 1700-talets mitt tolv bergmästardömen, varav Finland utgjorde ett.

Bergmästardömets högste tjänsteman var bergmästaren, som ibland bar titeln bergshauptman. Han skulle övervaka att lagar och förordningar angående bergsbruket följdes inom distriktet. En viktig uppgift var att göra de undersökningar som var nödvändiga vid upptagande av gruvor och att utfärda mutsedlar, det vill säga de tillstånd som krävdes för brytning av malm eller mineral. Fram till 1851 var bergmästaren också ordförande i bergstingsrätten och gruvrätten, varom mera i kapitlet om domstolarna. Som närmaste man hade han redan på 1600-talet vid Sala silvergruva och Stora Kopparberget ett slags gruvingenjör, benämnd geschworner. På 1740- och 1750-talen inrättades geschwornertjänster i ett flertal bergmästardistrikt.

Som redan framgått var bergmästardömena indelade i bergsfögderier – det förekom också att hela bergmästardömet utgjorde ett fögderi – vilka förestods av bergsfogdar. Bergsfogdens främsta göromål var uppbörden av statens pålagor på bergshanteringen. Han skulle också närvara vid bergsdomstolarna och vara exekutor, det vill säga verkställa domarna. Göromålen påminner alltså om dem som på andra områden än bergsbrukets ålåg kronofogdarna.

Den ekonomiska liberaliseringen under 1800-talets första hälft inverkade starkt på bergsförvaltningen. Bergskollegiets uppgifter minskades stegvis. Domsrätten överfördes 1828 till hovrätterna. Det gamla övervakningssystemets nedmontering fortsatte med att de särskilda bergsdomstolarna på lägre nivå drogs in 1851 och bergsfögderierna 1854. När bergsfogdeämbetena avskaffades överfördes uppbörden av kronans inkomster från gruvor och bruk till kronofogdar och häradsskrivare, medan bergsfogdarnas övriga sysslor övertogs av bergmästarna. Bergmästarna kunde begära handräckning av kronofogdarna och deras underlydande.

Strax därpå indrogs själva bergskollegiet 1857. Det som fanns kvar av bergsstaten, det vill säga bergmästarorganisationen, underordnades kommerskollegiet. Efter förlusten av Finland 1809 återstod elva bergmästardömen och detta antal bibehölls under 1850-talets omorganisationer. Några år senare, 1875, genomfördes emellertid en indelning i sex bergmästardistrikt, vilken bibehölls till 1929.

Tullförvaltningen

Sjötullen och gränstullen

Kontrollen över tulltjänstemännen i sjöstäderna utövades under Gustav Vasas tid av kammaren, dit deras räkenskaper insändes för granskning. Mellan åren 1577 och 1594 fanns under kammaren en ”överstetullnär” för hela riket, men en mera bestående överstyrelse för sjötullen tillkom först 1636, i samband med utfärdandet av den så kallade handelsordinantian. Då tillsattes under kammarkollegiets inseende en generaltullförvaltare, som bland annat skulle upprätta en huvudbok över uppbörd och utgifter för rikets alla tullstationer. Avsikten med detta var naturligtvis att förbättra den statliga finansplaneringen. Kring generaltullförvaltaren framväxte ett kansli, generalsjötullkontoret, som till en

början var samorganiserat med tullförvaltningen i Stockholms stad. Några år efter kommerskollegiets tillkomst blev generaltullförvaltaren 1654 en av dess ledamöter och lämnade därmed kammaren. År 1676 lades tullärendena dock åter under kammarkollegiet och 1686 ändrades generaltullförvaltarens titel till överdirektör för sjötullen. Åren 1713–1719 låg tillsynen över den centrala tullförvaltningen en andra gång under kommerskollegiet. Därefter återfördes den till kammarkollegiet och förblev där i drygt hundra år.

Stormaktstidens sjötullchefer valdes bland personer som visat gott handlag i ekonomiska ting. Några av dem, som Mårten Augustinsson Leijonsköld och Wilhelm Drakenhielm, är kända för sina stora penninglån åt kronan. Det är uppenbart att denna låneverksamhet inte bara grundade sig på tullchefernas inkomster av ämbetet eller de privata affärsinkomster, som de också hade, utan var förbunden med de kreditmöjligheter som följde med förvaltningen av stora tullinkomster för kronans räkning. Naturligt nog misstänktes de för orättmätiga vinster på statens bekostnad.

Med undantag för det tidigare berörda utarrenderingsförsöket 1623–1635 administrerades sjötullen under lång tid av staten ensam. Under en period åren 1718–1719 utarrenderades dock samtliga sjötullar till överdirektören för sjötullen, Johan Ehrenpreuss, som i det sammanhanget iklädde sig rollen av privat företagare. Uppbörden av både utrikes och inrikes tullarna var sedan utarrenderad till så kallade generaltullarrendesocieteter, alltså privata bolag, under åren 1726–1765, 1777–1782 och 1803–1812. Tillsyn över societeternas hantering av sjötullen utövades dock hela tiden av överdirektören och hans generalsjötullkontor som alltså i sin tur sorterade under kammarkollegiet. År 1825 indrogs generalsjötullkontoret och den centrala tulladministrationen anförtroddes åt en ny myndighet, den än idag existerande generaltullstyrelsen. Denna blev ett helt självständigt ämbetsverk, som inte underordnades kammarkollegiet.

Rikets städer indelades under 1600-talets första årtionden i stapelstäder och uppstäder. Endast över stapelstäderna fick utrikeshandel bedrivas och blott där skulle alltså sjötullen uppbäras. Systemet, som reglerades i 1636 års handelsordinantia, innebar bland annat att städerna vid Bottenviken, alltså alla städer norr om Stockholm och Åbo, klassificerades som uppstäder och för-

bjöds att handla med utlandet. Detta så kallade bottniska handelstvång uppmjukades visserligen delvis redan under 1600-talet, bland annat till förmån för Gävle, men avskaffades inte förrän 1765. Avsikten med stapelstadssystemet var att gynna tillväxten av de städer som bedömdes som mest lovande. På fri konkurrens trodde de styrande inte.

I varje stapelstad fanns en tullkammare. Föreståndaren för denna kallades till en början tullnär, men under 1700-talet infördes i stället titeln tullförvaltare. Vid sin sida hade tullförvaltaren en kontrollör. Titeln inspektor har burits av bland annat föreståndarna för de bevakningsstationer som tullen inrättade utanför stapelstäderna. Vanliga benämningar på tulltjänstemän inom den lägre bevakningspersonalen har varit besökare, uppsyningsman och vaktmästare. För förvaring, undersökning och värdering av varorna inrättades efterhand tullpackhus med packhuskarlar. Något som bör påpekas är att utarrenderingen av tulluppbörden periodvis fram till 1812 inte innebar att de lokala tulltjänstemännen blev privatanställda. De kvarstod i kronans tjänst. I Stockholm och Göteborg var tullförvaltningarna redan tidigt betydligt manstarkare än i övriga städer och så småningom kom detta att gälla även Malmö. Även bortsett från den centrala tullförvaltningen i Stockholm arbetade vid 1900-talets början ungefär en tredjedel av tullens personal i dessa tre städer, vilket illustrerar deras betydelse för landets utrikeshandel.

1630-talets omdaning av tullväsendet innebar bland annat ökade ansträngningar att försvåra smuggling. Ett led i detta arbete var att anlägga inloppseller bevakningsstationer utanför de stapelstäder vilkas inlopp gick genom skärgården. Utanför Stockholm upprättades därför tullstationerna i Dalarö, Sandhamn och Vaxholm, som fanns kvar in på 1920-talet. Omkring 1640 började man bygga upp en rudimentär kustbevakning. Till sjöss utgjordes denna av smärre fartyg, benämnda tulljakter, till lands av beriden bevakningspersonal som kallades strandridare. De senare patrullerade öppna kuststräckor. Sådana var vanligast i de erövrade danska provinserna och det var alltså främst där strandridarna fanns. Styrkan var emellertid ytterst liten och omfattade exempelvis på 1720-talet inte mer än ett 30-tal personer. Strandridarnas verksamhet försvårades genom strandängarnas inhägnande under 1800-talets intensifiering av jordbruket, och verksamheten avvecklades. Åren 1835–1904

var kustbevakningen organiserad efter militärt mönster, fortfarande underställd generaltullstyrelsen men med tjänstebenämningar som till exempel kustsergeant.

Handeln över rikets landgränser hämmades i det längsta av stora avstånd, dåliga vägar och enkla transportmedel. Följaktligen var den i ganska ringa utsträckning föremål för tullens uppmärksamhet, även om det fanns enstaka gränstullstationer och för bevakningen en handfull gränsridare. Emellertid stärktes gränsbevakningen betydligt mot slutet av 1800-talet. En orsak var att handeln med Finland över Haparanda blev allt viktigare på grund av det ekonomiska uppsvinget i nordligaste Norrland. Ett annat skäl var att riksdagens tullvänner 1895 genomdrev en svensk uppsägning av den så kallade mellanrikslagen, vilken inneburit att handeln mellan de förenade rikena Sverige och Norge i stort sett varit tullfri vid landtransporter. År 1810 hade det funnits ungefär 20 gränsridare men 1910 hade antalet vuxit till 250 och vid behov fanns möjlighet att kalla in extrapersonal. En del av gränsridarna var underställda tullförvaltarna vid närmaste tullkammare, medan andra löd under särskilda gränsbevakningschefer. Kontroll av resande personers utrikes pass skedde fram till 1860 inom såväl sjö- som gränstullen. Vid denna tidpunkt avskaffades passtvånget vid utrikesresor för att sedan återinföras i samband med första världskrigets utbrott 1914.

Till varje tullkammare hörde ett litet distrikt, som utgjordes av stapelstaden med eventuella inloppsstationer och ibland också andra bevakningsplatser. Vid 1700-talets slut skapades i vissa landsändar större tulldistrikt och 1825–1826 indelades hela riket i elva regionala distrikt under var sin distriktschef. På 1850-talet började emellertid tulldistriktschefstjänsterna efterhand att dras in. Utan dessa ledningsfunktioner blev distrikten snart endast administrativa begrepp, som slutgiltigt avskaffades 1905 och fick sentida efterföljare först 1974.

På 1600-talet inrättades sjötullrätter i stapelstäderna för mål som gällde brott mot tullbestämmelserna. Som så många andra specialdomstolar avskaffades dessa under 1800-talets första hälft, närmare bestämt 1831, och tullmålen överfördes till respektive stads rådhusrätt.

Landtullen

Centralt ansvarig för landtullen blev omkring 1640 generalinspektoren över landtullen och accisen, vilken liksom sin kollega generaltullförvaltaren var underställd kammarkollegiet. Till skillnad från denne förblev han också hela tiden under kammarens överinseende. Generaltullinspektoren hade till uppgift att ge statsledningen överblick över de lokala tull- och accisräkenskaperna genom att på grundval av inskickade räkenskaper upprätta en huvudbok. Till hans hjälp skapades ett kansli som benämndes generalsmåtullkontoret eller generallandtullkontoret. Chefens tjänstetitel ändrades 1714 till överdirektör för landtullen. Under generaltullarrendesocieteternas tid övervakade generallandtullkontoret dessas uppbörd av landtull och accis. Både överdirektörsämbetet och kontoret indrogs med utgången av 1810, då landtullen avskaffades.

På ort och ställe, det vill säga vid införseln av livsmedel och andra varor till städer, marknadsplatser och bergslag, ombesörjdes landtullsuppbörden av en tullnär med biträde av en tullskrivare. Städerna omgärdades med tullstaket, som regel enkla gärdsgårdar, och försågs vid infarterna med tullportar, tullhus och tullbommar. Bevakningspersonalen hade benämningar som lanttullbesökare, tullknektar och vaktmästare. Dessa tulltjänstemän hade också den otacksamma uppgiften att i bodar och bostäder övervaka tillämpningen av de olika konsumtionsskatter, som administrativt sammanfördes med landtullen, och öknamnet ”tullsnok” hänför sig kanske ursprungligen till dem snarare än till sjötullens personal. Länge upprätthölls en bestämd åtskillnad mellan sjötullens och landtullens tjänstemän, men vid 1700-talets slut började de båda tullverksamheterna samordnas i stapelstäderna. För att motverka smuggling från utlandet behölls bevakningen vid tullhusen i alla stapelstäder och de större uppstäderna under några år efter inrikestullens upphörande.

För mål gällande landtullen och accisen fanns i städerna särskilda accisrätter under åren 1672–1810.

ARKIV OCH SÖKHJÄLPMEDEL

Bergskollegiets arkiv, som finns på riksarkivet, är förhållandevis välbevarat. Liksom andra centrala ämbetsverks arkiv innehåller det en mängd material insänt från underlydande organ. Arkivet består av flera delarkiv, varav det så

kallade huvudarkivet är det mest omfattande. I advokatfiskalens delarkiv finns inskickade protokoll från bergstingsrätter och gruvrätter, motsvarande de "renoverade" domböcker som av häradsrätter och rådhusrätter insändes till hovrätterna. Lägg märke till att bilagorna till dessa rättsprotokoll inte skickades in utan endast sparats i anslutning till originaldomböckerna, vilka återfinns på landsarkiven. En utförlig presentation av bergskollegiets arkiv finns i *Riksarkivets beståndsöversikt*, 5 (1999).

Bergmästararkiv och bergsfogdearkiv förvaras i landsarkiven. Bland de äldre handlingarna i bergmästararkiven finns bergsdomstolarnas domböcker, här alltså försedda med bilagor. Där finns också protokoll från stämmor med bruksägarna. Bland liggare och register märks jordeböcker, skattlängder och matriklar över gruvorna. Till de inkomna handlingarna hör av överheten utfärdade privilegier och resolutioner rörande gruvor, hyttor, hamrar och bruk. I bergmästararkiven finns också de relationer över sin verksamhet som bergmästarnas underlydande tjänstemän, däribland bergsfogdarna, inlämnade till sin chef. Det material som skapats av bergsfogdarna, och som finns i dessas egna arkiv, är annars mest räkenskaper över uppbörden. Ett särskilt rikhaltigt bestånd av handlingar från bergsförvaltningens regionala och lokala organ finns i landsarkivet i Uppsala, eftersom dess distrikt omfattar de viktigaste delarna av de gamla bergsbruksområdena. Brukens egna arkiv är ojämnt bevarade och bergsförvaltningens handlingar följaktligen viktiga för studiet av bergsbrukets äldre ekonomiska historia.

De centrala tullmyndigheternas arkiv finns i riksarkivet. Bevarade handlingar från tiden före den första generaltullarrendesocietetens tid, det vill säga före 1726, ingår till största delen i kammarens och kammarkollegiets arkiv. Vad beträffar perioden 1726–1824 har den skriftliga kvarlåtenskapen efter generaltullarrendesocieteternas fullmäktige och generaltulldirektionerna samordnats i ett arkivbestånd, utan hänsyn till den blandade proveniensen. Från överdirektören för sjötullen (generalsjötullkontoret) och överdirektören för landtullen (generallandtullkontoret) föreligger särskilda arkiv. Generaltullstyrelsens arkiv har inlevererats för tiden från tillkomsten 1825 till 1991. Vidare upplysningar finns i *Riksarkivets beståndsöversikt*, 4–5 (1995–1999), men framförallt i Karin Wikberg, *Alla dessa tullar – en arkivguide. Vägledning till*

tullarkiv och tullhandlingar i riksarkivet (2006). En stor men långtifrån fullständig samling av lokala tullräkenskaper 1533–1774 finns i riksarkivet, se de nyss nämnda handböckerna. Sjötullrätternas, tullkamrarnas, tullstationernas och andra lägre tullorgans arkiv återfinns i landsarkiven. Dessa arkivbestånd är av mycket växlande omfång, men som regel dåligt bevarade. Sjötullrätternas arkiv mäter exempelvis sällan mer än några hylldecimeter. I landsarkiven finns även accisrätternas handlingar, oftast som särskilda små bestånd men ibland som delar av rådhusrätts- och magistratsarkiven.

TRYCKTA KÄLLOR OCH KÄLLUTGÅVOR

Inte mycket av arkivmaterialet har publicerats, men se A. A. von Stiernmans *Samling utaf kongl. bref, stadgar och förordningar angående Sweriges rikes commerce, politie och œconomie uti gemen* (...), 1–6 (1747–1775).

LITTERATUR

Bergsstatens organisation beskrivs i J. A. Almquists *Bergskollegium och bergslagsstaterna 1637–1857. Administrativa och biografiska anteckningar* (1909). Beträffande bergskollegiet, se också *Riksarkivets beståndsöversikt*, 5 (1999). Indirekt belyses den statliga bergsförvaltningens verksamhet i den omfattande litteraturen om svenskt bergsbruk, däribland Sten Lindroth, *Gruvbrytning och kopparhantering vid Stora Kopparberget intill 1800-talets början*, 1–2 (1955) och Ernst Söderlund med flera, *Fagerstabrukens historia*, 1–5 (1957–1959).

Antologin *Tullverket 1636–1986. En jubileumsbok* (1986) ger en övergripande orientering om både land-, sjö- och gränstullen. Tullförvaltningen och det källmaterial den skapat belyses också i undersökningar av varumarknad och handel, till exempel Karl Bodell, *Stad, bondebygd och bergslag vid mitten av 1600-talet. Varuutbytet i Örebro och dess omland enligt tullängdernas vittnesbörd* (1970) och Åke Sandström, *Mellan Torneå och Amsterdam. En undersökning av Stockholms roll som förmedlare av varor i regional- och utrikeshandel 1600–1650* (1990). Tullväsendets historia har ett särskilt organ i *Tullhistorisk tidskrift* (1979–1987) och efterföljaren *Argus. Årsbok för Tullmuseum och Tullhistoriska föreningen* (1987–).

7. Domstolarna och fångvården

Land skola byggas med lag och ej med våldsgärningar. Ty då går det landen väl, när lagen följes.

Ur Upplandslagens inledning till byalagsbalken (1296; översatt av Elias Wessén 1933)

Som en fungerande demokratis kännetecken brukar nämnas förekomsten av allmän och lika rösträtt för kvinnor och män vid valen till representativa församlingar, liksom att regeringen är beroende av parlamentets förtroende. Andra vanliga kriterier brukar vara att lagarna ska stiftas av parlamentet och att rättsväsendet ska arbeta på ett sådant sätt att alla är lika inför lagen. Om rättskipningen inte är opartisk minskar värdet av medborgarnas politiska rättigheter på ett mycket märkbart sätt. Man skulle kunna uttrycka detta som att en demokratisk stat också måste vara en rättsstat.

Men gäller det omvända – måste en rättsstat nödvändigtvis vara demokratisk? Det beror naturligtvis på vad man lägger in i begreppen. Sverige var under stormaktstiden absolut inte någon demokrati. Men likafullt har forskningen visat att det var fullt möjligt för vanliga bönder att i domstolarna framgångsrikt och med lagens stöd hävda sig mot godsägare, som inte bara var adliga utan ibland också tillhörde rikets ledande släkter. Samhällslivet reglerades av lagar och privilegier som hade föga med jämlikhet och jämställdhet att göra, men det betyder inte att godtycket härskade. Det mesta är relativt och det kan med fog hävdas att Sverige var en tämligen utvecklad rättsstat långt innan det blev en demokrati.

I stora delar av Europa skedde under 1600-talet en övergång från en lokalt dominerad till en statligt styrd rättskipning på det lokala planet. Beroende på betraktarens perspektiv kan detta beskrivas som att centralmaktens inflytande ökade på bekostnad av lokalsamhällets, juristernas på bekostnad av lekmännens eller ämbetsmännens på bekostnad av befolkningens. I Sverige innebar denna övergång bland annat att häradsnämndens och tingsallmogens bety-

delse minskade i förhållande till domaren och åklagaren. I praktiken torde detta också ha betytt att ortens rikaste och mest inflytelserika personer och släkter – den "lokala eliten", som historikerna skulle säga – fick mindre makt över andra människor i grannskapet. Detta var i så fall ett viktigt steg mot en mer utvecklad rättsstat och därmed, i alla fall indirekt och i förlängningen, mot ett demokratiskt styrelseskick.

Banden mellan civilförvaltningen och rättsväsendet har i Sverige alltid varit starka. Kanske gäller detta framförallt högst upp i de båda hierarkierna, eftersom den yttersta beslutsmakten i bägge fallen legat hos kungen och regeringen. Föremål för framställningen nedan är de allmänna domstolarna, som dömde i de flesta brottmål och civilmål, samt 1600- och 1700-talens dömande kommissioner. Dessutom behandlas fångvården. Det har också funnits andra organ med domstolsfunktioner, till exempel krigsrätterna inom krigsmakten och domkapitlen inom kyrkan, vilka beskrivs på annat håll i denna bok. De verksamheter som motsvarar dagens polisväsende berörs i de båda kapitlen om länen, fögderierna och städerna respektive kommuner och landsting.

När man betraktar äldre tiders rättsväsende måste man vara medveten om att åtskillnaden mellan förvaltning och rättskipning var mindre skarp än i våra dagar. De centrala förvaltningsmyndigheterna, som bergskollegiet, krigskollegiet och amiralitetskollegiet, fungerade i vissa fall också som domstolar. Som ytterligare exempel kan tjäna 1600- och 1700-talens kompetensfördelning mellan domstolar och landshövdingar. I princip skildes mellan rättegångsmålen, som landshövdingarna inte fick befatta sig med, samt politi- och hushållsmålen, det vill säga de mål som inte hörde hemma i domstol utan tvärtom tillhörde landshövdingarnas avgörande. Länge drogs dock ingen tydlig gräns mellan dessa mål och med tiden fördes allt fler av dem från landshövdingarnas ansvarsområde till domstolarnas.

Till skillnad från förvaltningen i övrigt beskrivs domstolsväsendet bäst med början nederst i hierarkin. Orsaken är att ärendena nästan alltid tagits upp först på en låg nivå, till exempel i en häradsrätt, för att sedan i vissa fall, men långt ifrån alltid, föras vidare till en högre nivå. Inom till exempel civilförvaltningen är det och har alltid varit tvärtom. Det mesta som hänt har haft sitt ursprung i mer eller mindre direkta order uppifrån.

Underrätterna

Landsbygden

På landet utgjorde häradsrätterna domstol i första instans från medeltiden till utgången av år 1970, då såväl häradsrätter som i städerna kvarvarande rådhusrätter ersattes av tingsrätter. Det område vari häradsrätten dömde, dess domkrets, kallades tingslag. Häradsrättens ordförande titulerades häradshövding. Det område varöver han var domhavande benämndes domsaga och omfattade vanligen två eller flera tingslag. Samma person kunde alltså sitta ordförande i mer än en häradsrätt. Före 1680 användes domarens lön, häradshövdingeräntan, som inkomstförstärkning för en del uppsatta personer, däribland tjänstemän vid hovrätterna. Dessa personer var alltså häradshövdingar men satt praktiskt taget aldrig själva ting. I stället utsågs vikarier, som brukade kallas lagläsare. Häradsrätten utgjordes därutöver av tolv nämndemän, ofta kallade tolvmän eller kollektivt häradsnämnden. Medan häradshövdingen var en mer eller mindre lagkunnig ämbetsman fick nämndemansuppdraget inte fullgöras av den som var anställd i statlig tjänst. Lägg för övrigt märke till att den vanliga titeln ”häradsdomare” inte var synonym med häradshövding och överhuvudtaget inte tillkom någon statlig ämbetsman. Den var en hederstitel som kunde tilldelas den i befattningen äldste nämndemannen.

Häradsrätten upptog inte bara rättsfall i vår tids mening utan avgjorde under lång tid också frågor om skattläggning och särskilt skattenedsättningar, så kallade avkortningar och förmedlingar. Den lokala elitens inflytande på skattläggningen var alltså stort. Detta borgade i och för sig för sakkunskap i hanteringen men gynnade korruption. På 1680-talet överfördes emellertid det reella avgörandet av dessa ärenden från häradsrätterna till kronans regionala och lokala förvaltning i gestalt av länsstyrelsen och dess underlydande tjänstemän.

För att avgöra tvister rörande skiftesverksamheten på landet inrättades 1827 särskilda ägodelningsrätter i anslutning till häradsrätterna. De tillkom alltså i samband med den sista av 1700- och 1800-talens stora jordindelningsreformer, laga skiftet, och fanns kvar till 1970.

För bergsbruket fanns en särskild statlig förvaltning i form av bergskollegiet och den övriga bergsstaten. Det fanns också särskilda domstolar för mål som hade med bergsbruket att göra. Dessa domstolar var samordnade med

bergsförvaltningen. Högsta instans utgjordes av bergskollegiet, vars dömande funktioner dock överfördes till hovrätterna 1828. Under kollegiet fanns i bergmästardistrikten så kallade bergstingsrätter eller bergsrätter, vari bergmästaren var domhavande och bisittarna kallades bergsnämndemän Vid silvergruvan i Sala och vid Stora Kopparberget invid Falun fanns dessutom gruvrätter. Bergstingsrätter och gruvrätter drogs in 1851.

Städerna

Städernas styrande organ, borgmästare och råd, var inte bara statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter inom staden utan också allmänna domstolar. Från och med 1600-talet betecknades detta sammansatta organ vanligen som magistrat i sin egenskap av förvaltningsmyndighet och som rådhusrätt, rådstugurätt eller rådstuvurätt i sin egenskap av domstol. Men som tidigare omtalats försågs nya städer under 1800- och 1900-talen inte längre med rådhusrätt, utan lades under närmaste häradsrätt. Dessutom inordnades under 1900-talets lopp de äldre städerna systematiskt i angränsande tingslag. Vid tingsrättsreformen 1970 fanns rådhusrätter kvar endast i de större städerna.

Rådhusrätten utgjordes av borgmästaren som ordförande och rådmännen som bisittare. I städer med mer än en borgmästare anförtroddes ordförandeskapet i rätten åt en särskild justitieborgmästare. Borgmästarna valdes ursprungligen fritt av borgerskapet på allmän rådstuga eller av rådmännen, men under 1600-talets första hälft genomdrev staten att de måste vara försedda med en kunglig fullmakt. Detta kunde betyda att Kungl. Maj:t tillsatte borgmästare utan att överhuvudtaget höra stadens borgare, men oftare att man gav sitt godkännande åt någon av de lokala kandidaterna framför hans konkurrenter. År 1720 bestämdes att vid borgmästartillsättningar tre kandidater skulle föreslås av stadens magistrat och borgerskap tillsammans och en av dessa tillsättas av Kungl. Maj:t. Vid tvåkammarsystemets införande knöts befogenheten att delta i borgmästarval till valrätten i andrakammarval. Bisittarna i stadens råd valdes ursprungligen på allmän rådstuga och efter kommunalreformen 1862 av stadsfullmäktige. Bland rådmännen skilde man åtminstone från och med 1700-talets början mellan de ”litterata” och de ”illitterata”. Be-

greppen syftar inte på vederbörandes grad av läskunnighet utan på tillvaro eller frånvaro av juridisk skolning.

Förutom rådhusrätterna har även andra domstolar funnits i städerna. Från medeltiden till 1849 fanns i många städer en allmän domstol under rådhusrätten, nämligen kämnärsrätten. Kämnärsrätterna avdömde vissa enklare mål. Accisrätterna, som existerade 1672–1810, tog upp mål som gällde landtullen och accisen. För mål rörande sjötullen fanns i stapelstäderna från 1600-talet till 1831 särskilda sjötullrätter. Beträffande tullar och accis, se närmare kapitlet om bergsstaten och tullen. Hall- och manufakturrätterna dömde åren 1739–1846 i mål rörande fabriker och manufakturer. De tre sistnämnda domstolskategorierna var alltså knutna till näringslivets reglering och privilegiering och i likhet med bergsdomstolarna avvecklades de som en följd av 1800-talets ekonomiska liberalisering.

Överrätterna

Lagmansrätterna

Lagmannen hade under medeltiden inte bara dömande utan ursprungligen också lagstiftande makt i sin domkrets, kallad lagsaga, vilken generellt sett kan sägas ha omfattat det vi nu kallar ett landskap. I Magnus Erikssons landslag från omkring 1350 föreskrevs att lagmannen dels skulle hålla ting i varje härad årligen, dels hålla det för lagsagan gemensamma lands- eller lagmanstinget. Liksom häradshövdingen vid häradstinget biträddes lagmannen vid lagmanstinget av en nämnd.

Under medeltiden förekom egentligen ingen instansordning mellan domstolarna. Det var med andra ord inte fastställt i vilken domstol mål först skulle tas upp för att sedan eventuellt överklagas i en högre domstol. Detta ändrades genom hovrätternas tillkomst med början 1614 och föreskrifterna i 1615 års rättegångsprocess. Lagmansrätten blev nu domstol i andra instans på landet, dock endast i fråga om tvistemål och vissa mindre brottmål. För flertalet mål blev hovrätten andra instans och lagmansrätternas betydelse för rättskipningen var hädanefter liten. De indrogs 1849. Fram till 1680 var lagmansbefattningarna förbehållna riksråd och andra mycket högt uppsatta personer.

Man kan säga att lagmansrätternas ställning för en kort tid stärktes genom Karl XII:s domstolsreform 1718, men egentligen innebar reformen att såväl lagmansrätterna som häradsrätterna i deras tidigare form avskaffades. Enda rättegångsinstans på landet under hovrätten blev nämligen en domstol, som kallades lagmansrätt. De dittillsvarande lagmansrätternas uppgifter som andra instans för vissa mål övertogs av hovrätterna. Den nya sortens lagmansrätt skulle bestå av en lagman, biträdd av två häradshövdingar jämte nämnd. Domare med titeln häradshövding skulle alltså fortfarande finnas, men inga häradsrätter. Utöver sin dömande verksamhet skulle häradshövdingarna öva uppsikt över den civila lokalförvaltningens tjänstemän. Liksom de flesta av Karl XII:s många förvaltningsreformer blev denna kortvarig. Redan 1719 återgick man till den gamla domstolsorganisationen.

Hovrätterna

Rättsinstansen ovan lagmansrätterna, tillika högsta instans i riket, var enligt landslagen Sveriges konung. Denna domsmakt utövades av kungen och riksrådet i skiftande former. Den så kallade konungsräfsten innebar att kungen eller något ombud – i praktiken det senare – infann sig vid tingen för att avgöra mål som hänskjutits till monarken. Erik XIV:s höga nämnd, inrättad 1560, var kanske tänkt att bli en allmän högsta domstol för riket men fick snart karaktären av politisk domstol. Höga nämnden, vars drivande man var prokuratorn Göran Persson, upphörde efter kung Eriks avsättning 1568.

För att avlasta kungen och hans rådgivare från de flesta av revisionsmålen, dock ej alla, inrättades under 1600-talets första hälft fyra hovrätter. Först var Svea hovrätt (1614), med säte i Stockholm, därpå följde en hovrätt över Finland i Åbo (1623), en över Estland i Dorpat (Tartu; 1630) och en över Götaland i Jönköping (1634). Till skillnad från de senare förvärvade utrikes provinserna fick alltså Estland en hovrätt. Denna arbetade dock i ett annat rättsligt och socialt sammanhang än sina motsvarigheter i Sverige och Finland, eftersom rättskipningen i lägre instanser låg i händerna på adeln. Hovrätternas ordförande fick titeln president medan bisittarna kallades assessorer.

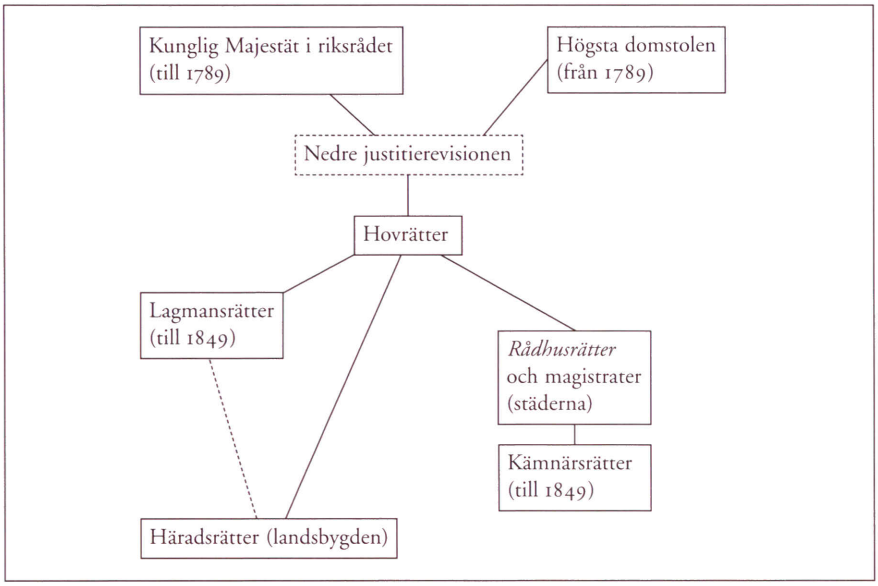
Med Göta hovrätts tillkomst delades Sverige i två hovrättsdomkretsar. Svea hovrätts domkrets omfattade Svealand samt Norrland, som efter Brömsebro-

freden 1645 utökades med Jämtland och Härjedalen. Från sistnämnda år låg också Gotland under Svea hovrätt. De från Danmark och Norge erövrade provinserna lades nämligen omedelbart under endera hovrätten. Något som bör påpekas är att Värmland räknades till Götaland och låg under Göta hovrätt, ett förhållande som bestod till 1814. De forna östdanska landskapen bröts med undantag av Halland ut från Göta hovrätts domkrets 1821 och gavs en egen hovrätt, förlagd till Kristianstad och kallad hovrätten över Skåne och Blekinge.

Svea hovrätt behöll en särskild ställning även sedan de andra hovrätterna tillkommit. Detta hade till stor del institutionella orsaker. Visserligen anförtroddes posterna som hovrättspresidenter före 1720 regelmässigt åt riksråd, men presidiet i Svea hovrätt fördes fram till 1661 av ingen mindre än riksdrotsen. Den av de fem höga riksämbetsmännen som särskilt hade att vårda sig om rättskipningen överhuvudtaget var alltså på samma gång hovrättens ordförande. Dessutom var hovrätten i Stockholm första instans i vissa mål, däribland mål som togs upp på Kungl. Maj:ts uppdrag och en del mål som gällde adliga personer. Ställningen som ”forum privilegiatum” för adeln avskaffades helt och hållet först 1916. En annan roll fick Svea hovrätt 1919, då den blev besvärsinstans i vattenmål för hela landet. Till denna institutionella särställning ska fogas att belägenheten i Stockholm alltid medfört nära kontakter med statsledningen, centralförvaltningen och riksdagen.

Justitierevisionen och högsta domstolen

Redan 1615 medgavs den som var missnöjd med hovrättens dom att anhålla hos konungen personligen om ny prövning av sin sak. Bibehållandet av ”beneficium revisionis” eller rätten att ”gå till kungs” kom att leda till en allt starkare ställning för riksrådet inom rättsväsendet. Regenternas personliga roll i justitierevisionen begränsades nämligen av att de under stormaktstiden ofta var borta ur landet och av Kristinas och Karl XI:s långa omyndighetsperioder. Dessutom ökade mängden överklagade beslut fortlöpande. Även den enväldige Karl XI brukade i revisionsärenden följa den mening som företräddes av rådets flertal. Alla rådsherrar var naturligtvis inte lika aktiva i dessa överläggningar, där de lagkunnigas ord vanligen vägde tyngst. Under frihetstiden fördelades riksrådet på två divisioner, av vilka den ena behandlade de rättsliga ärendena. I 1772 års



Rättsväsendets organisationsstruktur från 1600-talets mitt till 1900-talets början. Utöver de allmänna domstolarna fanns en mängd specialdomstolar, till exempel bergstingsrätter och accisrätter.

regeringsform fastslogs att riksråden i denna division skulle vara lagfarna och dessförinnan brukade i domarämbete, något som tidigare inte krävts.

Föreskrifterna i 1789 års förenings- och säkerhetsakt gav Gustav III möjlighet att upplösa riksrådet, något som genast skedde. I stället för rådets justitiedivision inrättades en konungens högsta domstol med tolv särskilt utsedda ledamöter. År 1809 blev dessa domarämbeten fasta och gavs titeln justitieråd. Ordförande i högsta domstolen var före 1809 riksdrotsen, därefter justitiestatsministern men från och med departementalreformen 1840 den i tjänsten äldste av justitieråden.

Innan justitieärendena framlades för riksrådet eller högsta domstolen måste de inlämnade handlingarna granskas och beredas. Detta skedde inom det kungliga kansliet, där den så kallade nedre justitierevisionen på 1660-talet framträdde som en särskild avdelning med ett efterhand växande antal revisionssekreterare. Dessas arbete leddes först av hovkanslern, efter Karl XII:s kanslireform

1713 under några år av högste ombudsmannen och därefter från frihetstidens början och till departementalreformen av justitiekanslern. Denne avlöstes 1840 av justitiestatsministern. Förutom att vara statsråd och chef för justitiedepartementet samt högsta domstolens främste ledamot var justitiestatsministern alltså även ordförande i nedre justitierevisionen. Efter justitiestatsministerämbetets avskaffande 1876 fick justitieministern rätt att om han så ville vara ordförande vid sammanträdena, annars skulle den till tjänsteåren äldste revisionssekreteraren föra ordet. Det är överhuvudtaget slående vilken nära samordning som även efter riksrådets upphörande förelåg mellan statsledningen och rättsväsendets högsta organ. Detta understryks av att kungen ända till 1909 hade rätt att delta i högsta domstolens beslut och då ägde två röster. Emellertid ska det genast tillfogas att denna rösträtt utövades endast av Oscar II och det vid ett enda tillfälle, firandet av domstolens hundraårsjubileum 1889.

Regeringsrätten och lagrådet

Antalet förvaltningsbeslut som överklagades till regeringen ökade påtagligt under 1800-talets senare del och 1900-talets början. För att befria statsråden från dessa juridiska göromål inrättades 1909 regeringsrätten som en högsta förvaltningsdomstol. Rättens ledamöter fick titeln regeringsråd. Liksom högsta domstolen fattade regeringsrätten sina beslut i Kungl. Maj:ts namn ("Kungl. Maj:ts utslag") men detta betyder inte att vare sig kungen eller statsrådet varit inkopplade. Det formella åberopandet av Kungl. Maj:t sammanhängde med Kungl. Maj:ts ställning enligt 1809 års regeringsform och upphörde med den.

Samtidigt med regeringsrätten inrättades lagrådet, som övertog högsta domstolens uppgift att granska regeringens förslag till lagar och förordningar. Lagrådet skulle bestå av tre justitieråd och ett regeringsråd, vilka utsågs av sina kolleger i högsta domstolen respektive regeringsrätten.

Dömande kommissioner

En särskild sorts extraordinära statsorgan var de rannsakande kommissioner eller kommissorialrätter, som hade till uppgift inte bara att utreda en viss fråga utan också att döma. Detta slags domstolar, tillsatta för särskilda ändamål,

förekom rätt ofta under 1600-talet och en stor del av 1700-talet men förbjöds i 1772 års regeringsform.

Famösa specialdomstolar utgör de kommissioner som på 1670-talet rannsakade om trolldomsväsendet i vissa landsändar, framförallt Bohuslän, Dalarna och södra Norrland, samt i Stockholm. Ett redan nämnt exempel är den kommission som 1719 dömde Karl XII:s förtroendeman Goertz till döden för högförräderi efter en rättegång av klart politisk karaktär. Detta var inte den enda kommission som motiverades av förräderianklagelser, men ett vanligare skäl för tillsättningen av kommissorialrätter var misstänkta ämbetsförseelser hos statens tjänstemän. Just åren kring 1720 arbetade ett flertal kommissioner, vilkas upphov kan sökas i allmogens klagomål över kronobetjäningen under stora nordiska krigets påfrestande år. Inte sällan föremål för utredning och dom i kommissorialrätt var annars gränstvisterna mellan härader eller socknar, vilkas bakgrund ofta var parternas ömsesidiga önskan att avverka en viss skog.

Fångvården

I äldre tider straffades brott mot lagar och förordningar sällan med inlåsning, utan i stället med antingen böter eller kroppsstraff. Brottslingar av en viss typ, som lösdrivare, kunde straffas genom att sättas i hårt kroppsarbete vid till exempel fästningsbyggen eller genom tvångsvärvning till armén eller flottan. I fästningarna fanns också fängelser, men på det hela taget var fängelse en mindre vanlig strafform. Däremot förelåg liksom senare ett behov av att hålla en del gripna men ej dömda personer i förvar i väntan på rättegång. I städer och tingslag fanns därför häkten eller ”fängelser” för den egna domkretsens behov – terminologiskt skilde man inte som senare mellan häktena för de gripna och fängelserna för de dömda. Dessutom tillkom på 1600-talet i varje län ett länshäkte (eller ”länsfängelse”) som stod under länsstyrelsens omedelbara överinseende.

Det svenska fängelsesystemet för längre tids förvar kan kanske sägas ha tagit sin början med inrättandet av ”tukthus” för män och ”spinnhus” för kvinnor i Stockholm (1624) och Norrköping (1740-talet). Dessa inrättningar syftade till att bringa lösdrivare och prostituerade under övervakning och att samtidigt sätta dem i arbete med enklare göromål. Under 1800-talets första hälft blev straffsystemet och fångvården föremål för politisk debatt. Till och med kron-

prins Oscar (I) bidrog med ett omtalat inlägg, broschyren *Om straff och straffanstalter* (1840). Efter beslut vid 1840/41 års riksdag inrättades cellfängelser i varje län, men det dröjde till omkring år 1900 innan dessa huvudsakligen kom att användas för långtidsfångar. Länge förvarades i cellerna framförallt personer som ännu inte dömts samt sådana som dömts till kortare straff på vatten och bröd. Spinnhustraditionen fullföljdes under 1800-talet av en rad nyinrättade korrektions- eller uppfostringsanstalter och så kallade räddningsinstitut.

Någon central ledning av fängelsesystemet fanns inte förrän 1825, då styrelsen över fängelser och arbetsinrättningar i riket inrättades. Fästningsfängelserna löd dock ännu några år under militära organ och inordnades fullständigt under styrelsen först 1842. Från 1860 till 1964 bar fångvårdens centrala ämbetsverk namnet fångvårdsstyrelsen.

ARKIV OCH SÖKHJÄLPMEDEL

De lägre domstolarnas arkiv förvaras liksom lagmansrätternas på landsarkiven. Lagmansrätternas arkiv är i allmänhet föga omfattande. De utgörs i stort sett endast av domböcker och "inneliggande handlingar", det vill säga bilagor till protokollen. Från tiden före 1700-talets mitt är mycket litet bevarat. Häradsrättsarkivens stomme är serierna av domböcker. Arkiven innehåller också särskilda protokoll över ärenden vilkas protokollering efterhand lyfts ut ur domböckerna. Dessa så kallade småprotokoll avser bland annat lagfarter och inteckningar. Sökingångar till de sistnämnda typerna av småprotokoll utgör från och med 1875 lagfarts- respektive inteckningsböckerna. Inneliggande handlingar har lagts i kronologiska serier. Detsamma gäller bouppteckningarna. Ibland finns domsagoarkiv, som innehåller kvarlevor av domhavandenas korrespondens, diarier och räkenskaper. Ägodelningsrätternas arkiv är ibland inordnade i häradsrättsarkiven.

Till rådhusrätternas domböcker och småprotokoll finns också serier av bilagekaraktär. Dessa serier utgörs bland annat av inneliggande handlingar, bouppteckningar, konkursakter samt förmynderskapshandlingar och är ofta mera omfattande än sina motsvarigheter i häradsrättsarkiven. Beträffande arkiven efter städernas rådhusrätter och andra domstolar, se också den övergripande presentationen av rådhusrätts- och magistratsarkiven i kapitlet om

länen, fögderierna och städerna. Bergsdomstolarnas arkiv är som regel inordnade i bergmästararkiven. Falu gruvrätts handlingar finns dock i Arkivcentrum Dalarna, Falun.

Svea hovrätts arkiv är omfattande och består av flera delarkiv. Besluten i såväl civilmål som brottmål har sedan tillkomsten dokumenterats i domböcker, men vad gäller brottmål är en löpande protokollsvit bevarad först från och med 1765. Beslutsunderlaget, alltså akterna till målen, ligger i särskilda serier. Sökvägar till beslutshandlingar och akter finns i form av diarier, sak- och personregister. Hovrättens arkiv har drabbats av betydande förluster, framförallt genom hårdhänta gallringar på 1800-talet. Se vidare *Riksarkivets beståndsöversikt*, 5 (1999). Bättre bevarat är Göta hovrätts arkiv, som finns i landsarkivet i Vadstena. Hovrättens över Skåne och Blekinge äldre arkiv förvaras hos landsarkivet i Lund.

De handlingar som riksrådets justitierevision, högsta domstolen, regeringsrätten och nedre justitierevisionen avkastat behandlas i *Riksarkivets beståndsöversikt*, 1 (1996). Dokumenten ifråga är av flera skäl svåra att överskåda. Bland annat är arkivbestånden till stora delar ännu inte förtecknade. Beståndsöversikten lämnar dock utförliga anvisningar.

Liksom inom den civila förvaltningen har inom rättsväsendet vissa handlingar upprättats i mer än ett exemplar och översänts till något högre statsorgan. Renskrivna domböcker från de lägre allmänna domstolarna har skickats till hovrätterna, medan bergsdomstolarnas domböcker inlämnades till bergskollegiet. De till någon central myndighet insända domböckerna kallas renoverade domböcker. Domböcker som skickats till hovrätterna återfinns i respektive advokatfiskals delarkiv. En dombok som saknas i någon av landsarkivens domboksserier kan alltså finnas i avskrift i något av hovrättsarkiven. Lägg märke till att domböckernas bilagor inte skrevs av utan endast finns i landsarkiven.

De dokumentariska spåren efter stads- och häradshäktena är få men finns i bland annat rådhusrätts- och magistratsarkiven. I landsarkiven förvaras också länsfängelsernas arkiv. Beträffande fångvårdsstyrelsen och dess föregångare, se *Riksarkivets beståndsöversikt*, 5 (1999). Både länsfängelsearkiven och fångvårdsstyrelsens arkiv innehåller en utförlig dokumentation av de enskilda fångarna, däribland fotografier.

De rättsliga källorna anlitas ofta och är kanske det arkivmaterial som har gett upphov till flest register och lappkataloger i arkivens forskarexpeditioner. Detta gäller inte minst de långa serierna med bouppteckningar i framförallt häradsrätts- och rådhusrättsarkiven. Till dessa serier finns numera också digitala sökhjälpmedel, se Björn Asker, "Digitala bouppteckningsregister" i *Historisk tidskrift* 2003. Det finns vidare en förvånansvärt rikhaltig litteratur om det rättsliga källmaterialet som sådant. Utmärkt, fast i fråga om arkivdepåuppgifterna delvis föråldrad, är Kjell Å. Modéer, *Juristens källor i arkiv och bibliotek* (1974). Vad gäller de högre rättsorganens arkiv har *Riksarkivets beståndsöversikt*, 1–2 & 5 (1996–1999) redan åberopats. Domstolarnas protokoll före Svea hovrätts tillkomst 1614 behandlas av Jan Eric Almquist i *Häradstingsprotokollen före 1614. Inventering och proveniensundersökning* (1945) och av Folke Sleman i "Svenskt domboksmaterial före 1615", *Arkiv, samhälle och forskning* 1961. Häradsrätternas arkiv under en betydligt senare period studeras i Josef Edström, "Häradsrätternas arkiv 1850–1963. En översikt", *Arkivvetenskapliga studier*, 5 (1981). Beträffande arkiven efter domstolarna i Skåne, Halland och Blekinge, se beståndsöversikten *Landsarkivet i Lund*, 1 (1987).

TRYCKTA KÄLLOR OCH KÄLLUTGÅVOR

En utförlig men överskådlig introduktion till de tryckta rättskällorna är Kjell Å. Modéer, *Historiska rättskällor. En introduktion i rättshistoria* (1993, 2. uppl. 1997). Bland de många utgåvorna av lagar och förordningar bör några särskilt nämnas. Nusvenska tolkningar av de medeltida lagar som gällde till 1735 har gjorts av Åke Holmbäck & Elias Wessén i *Magnus Erikssons landslag* (1962) och *Magnus Erikssons stadslag* (1966). Den allmänna lag som trädde i kraft 1736 finns i sin ursprungliga lydelse i faksimilutgåvan *Sveriges rikes lag. Gillad och antagen på riksdagen år 1734* (1981). Beträffande den ursprungliga versionen av kyrkolagen, se *1686 års kyrkolag* (1936). Alla lagar och förordningar utfärdade sedan 1825 återfinns i *Svensk författningssamling*. Tidigare föreskrifter finns dels i samtida tryck, det så kallade *Årstrycket*, dels i samlingsverk med olika teman. Regler gällande just rättsväsendet har samlats av Johan Schmedeman i *Kongl. stadgar, förordningar, bref och resolutioner, ifrån åhr 1528 in til 1701 angående justitiæ och executions-ährender* (1706).

För källstudier av domstolarnas rättstillämpning i äldre tid är man huvudsakligen hänvisad till otryckt material. Protokollen från Erik XIV:s höga nämnd har dock getts ut i *Historiska handlingar*, 13:1 (1884). Vad gäller de högsta instanserna i senare tid kan deras verksamhet följas i tryckta redogörelser av årsbokskaraktär, nämligen *Nytt juridiskt arkiv* (1874–) beträffande högsta domstolen samt *Regeringsrättens årsbok* (1909–). Av rådhusrätternas protokoll har ett fåtal utgivits av trycket – exempel ges ovan i kapitlet om län, fögderier och städer – och några domböcker från landsbygdens lagmans- och häradsrätter under 1500-, 1600- och 1700-talen har getts ut i *Uppländska domböcker*, 1–9 (1925–1956).

LITTERATUR

Den litteratur som behandlar det rättsliga källmaterialet som sådant har diskuterats ovan. Även rörande domstolarnas indelning och arbetssätt samt om själva rättskipningen är mycket skrivet. Ett övergripande arbete är Jan Sundin, *För Gud, Staten och Folket. Brott och rättskipning i Sverige 1600–1840* (1992).

Standardverket om Sveriges rättsliga indelning, med namnlängder över lagmän, häradshövdingar och lagläsare, är Jan Eric Almquists *Lagsagor och domsagor i Sverige. Med särskild hänsyn till den judiciella indelningen*, 1–2 (1954–1955). Motsvarande arbete om Finland är Håkon Holmberg, Jerker A. Eriksson & Yrjö Blomstedt, *Suomen tuomiokunnat ja kihlakunnantuomarit – Domsagor och häradshövdingar i Finland* (1959). Skilda aspekter av rättskipningen på landet belyses i många arbeten, exempelvis Sten Claeson, *Häradshövdingeämbetet i senmedeltidens och Gustav Vasas Sverige* (1987), Karl Gustaf Westman, *Häradsnämnd och häradsrätt under 1600-talet och början av 1700-talet. En studie med särskild hänsyn till uppländska domböcker* (1927) och Eibert Ernby, *Adeln och bondejorden. En studie rörande skattefrälset i Oppunda härad under 1600-talet* (1975).

En historik över en domsaga på landet är Eric Stapelberg, *Domstol i Attundaland* (1971), som behandlar Stockholms läns västra domsaga. Beträffande domstolar i städerna är litteraturen rik, eftersom rådhusrätternas verksamhet får en betydande uppmärksamhet i den stadshistoriska litteraturen, men av ojämn kvalitet. Lagmansrätterna har föga undersökts av forskningen. Birger

Lundbergs "Karl XII:s lagmansrätter" i *Arkivvetenskapliga studier*, 5 (1981) är en studie av den kortvariga lagmansrättsorganisationen 1718–1719.

De centrala domstolarna tillhör riksarkivets ansvarsområde och deras historia sammanfattas därför i respektive avsnitt i *Riksarkivets beståndsöversikt*, 5 (1999). Eftersom Göta hovrätts arkiv med obetydliga undantag fortfarande kvarligger hos hovrätten behandlas denna hovrätt dock inte i beståndsöversikten. Det gör inte heller hovrätten över Skåne och Blekinge, vars arkiv som nämnts bevaras på landsarkivet i Lund. De äldsta hovrätterna har ägnats innehållsrika historiker. Se Sture Petrén med flera, *Svea hovrätt. Studier till 350-årsminnet* (1964), Gunnar Bendz, *Göta hovrätt genom seklerna* (1935), K. R. Melander, *Drag ur Åbo hovrätts äldre historia och ur rättslivet i Finland under förra hälften av 1600-talet* (1936) samt *Turun hovioikeus – Åbo hovrätt 1623 31/10 1973* (1973). En viktig studie är Rudolf Thunander, *Hovrätt i funktion. Göta hovrätt och brottmålen 1635–1699* (1993). Hovrätternas befattningshavare är förtecknade i Anton Anjou, *Kongl. Svea hofrätts presidenter samt embets- och tjänstemän 1614–1898* (1899) och A. W. Westerlund, *Åbo hovrätts presidenter, ledamöter och tjänstemän 1623–1923* (1923).

Rättskipningen i högsta instans behandlas bland annat i Birger Wedbergs arbeten *Karl XII på justitietronen. Rättshistorisk-biografisk studie* (1944), *Konungens högsta domstol 1789–1809* (1922) och *Konungens högsta domstol 1809–1844* (1940) samt antologin *Högsta domsmakten i Sverige under 200 år*, 1–2 (1990). 1560-talets politiska överdomstol har undersökts av Jerker Rosén i *Studier kring Erik XIV:s höga nämnd* (1955).

Beträffande dömande kommissioner, se framförallt Marie Lennersand, *Rättvisans och allmogens beskyddare. Den absoluta staten, kommissionerna och tjänstemännen, ca 1680–1730* (1999) samt Marie Lennersand & Linda Oja, *Livet går vidare. Älvdalen och Rättvik efter de stora häxprocesserna 1668–1671* (2006). Kommissionen över G. H. von Goertz behandlas i Lennart Thanner, *Revolutionen i Sverige efter Karl XII:s död. Den inrepolitiska maktkampen under tidigare delen av Ulrika Eleonora d.y:s regering* (1953). Fångvårdens historia är föga utforskad, men se Roddy Nilsson, *En välbyggd maskin, en mardröm för själen. Det svenska fängelsesystemet under 1800-talet* (1999).

8. Kyrkan, skolan och sjukvården

Uti Vårt konungarike och dess underliggande länder skola alle bekänna sig, endast och allena, till den kristelige lära och tro, som är grundad uti Guds heliga ord, det Gamla och Nya Testamentets profetiske och apostoliske skrifter, och författad uti de tre huvud-symbolis, apostolico, nicæno och athanasio, jämväl uti den oförandrade augsburgiske bekännelsen, av år 1530, vedertagen i Uppsala concilio, 1593 [...].

Ur 1686 års kyrkolag, 1 kap., 1 §

Den romersk-katolska kyrkan är på sätt och vis ursprunget till all statlig förvaltning i Västerlandet. Det var nämligen kyrkan som under medeltiden tillhandahöll läs-, skriv- och räknekunniga människor åt de framväxande statliga förvaltningarna. På så vis spreds administrativa bruk från det påvliga kansliet, kurian, genom kyrkans många grenar ut över Europa.

Den bokliga lärdom som fanns i medeltidens Europa var överhuvudtaget förknippad med kyrkan. Kopplingen mellan kyrka och skola skulle bestå under århundraden, även i de protestantiska länderna. Andra verksamheter som under medeltiden bedrevs i kyrkans hägn var sjukvården samt vården av gamla, fattiga och sjuka. I dessa fall innebar reformationen ett brott eftersom de kyrkliga vårdinrättningarna, helgeandshusen och hospitalen, delvis upphörde att finansieras. Till allt detta ska fogas att varken skolor eller vårdinrättningar torde ha haft någon som helst betydelse för vare sig kunskapsnivån eller välbefinnandet hos befolkningens flertal. Utbildnings- och vårdinstitutionerna var både små och fåtaliga. Men ändå var särskilt skolorna av stor betydelse eftersom de förde vidare en kunskap som annars skulle gått förlorad.

Kyrkans huvuduppgift var emellertid religiös, både i Sverige och annorstädes. Förkunnandet av den rätta läran, först den romersk-katolska varianten av kristendom och sedan den lutherska, var skälet till att kyrkan fanns. Genom prästernas utläggning av bibelns ord skulle människorna ges möjlighet till frälsning och evigt liv. Med den religiösa förkunnelsen förenades ett ideologiskt budskap. I kyrkorna predikades plikten att underkasta sig den världs-

liga överheten, det vill säga kungen och dem som tjänade honom, eftersom kungen var tillsatt av Gud. Denna uppenbarligen verkningsfulla propaganda måste ha haft en oerhörd betydelse inte minst under stormaktstiden, då befolkningen med ganska små yttre tvångsmedel förmåddes att underkasta sig stora uppoffringar. Till detta kommer att prästerna också läste upp överhetens världsliga påbud i kyrkan, något som långt in på 1800-talet garanterade att praktiskt taget alla fick kännedom om dem.

Dessutom fortsatte kyrkan att tillhandahålla rent administrativa tjänster åt statsledningen, låt vara att prästerna inte var förtjusta i dessa göromål. Åt den stormaktstida staten arbetade prästerskapet från 1620-talet till 1652 med att upprätta vissa skattelängder och ända fram till omkring 1680 genom att delta vid knekteutskrivningarna. Sedan prästerskapet befriats från att medverka vid upprättandet av skatte- och utskrivningslängder blev i stället kyrkobokföringen i form av ministerialböcker och husförhörslängder av allt större betydelse från 1680-talet och framåt. Kyrkobokföringen eller den kyrkliga folkbokföringen hade inomkyrklig användning, men den utgjorde också ett hjälpmedel för den världsliga makten att kontrollera befolkningen. Den statliga folkbokföringen i kyrklig regi, vilken kompletterades med de mantalslängder som civilförvaltningens tjänstemän upprättade vid skatteuppbörden, fanns kvar ända till 1991.

Vissa band finns mellan svenska kyrkan och staten även efter det att kyrkan år 2000 i princip blivit ett fritt samfund. Symboliskt betydelsefullt är att bestämmelserna i 1810 års successionsordning om kungliga familjens trostillhörighet fortfarande är i kraft. För de kungliga råder ingen religionsfrihet. Sveriges konung ska alltid vara ”av den rena evangeliska läran, sådan som den, uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen, samt Uppsala mötes beslut av år 1593, antagen och förklarad är” och den av kungafamiljen ”som ej sig till samma lära bekänner, vare från all successionsrätt utesluten” (4 §).

Kyrkan

Kyrkans centrala ledning

Att kyrkan genom reformationen underställdes den världsliga makten och sedan gjorde denna många tjänster innebar inte att prästerskapet inlemmades

i den civila förvaltningsapparaten. De mest övergripande kyrkliga frågorna avgjordes av Kungl. Maj:t och hanterades inom det kungliga kansliet, men något särskilt ämbetsverk för kyrkliga ärenden fanns inte. Statsledningen gjorde emellertid under 1600-talets första hälft misslyckade försök att införa en kyrklig överstyrelse av både präster och lekmän, ett "consistorium generale". Prästerskapet gjorde motstånd och ville i stället som en kyrkans högsta styrelse se prästeståndet vid riksdagarna i dess funktion som rikskonsistorium, "consistorium regni". Detta förbjöds av Karl XI 1686, men under frihetstiden återupplivades rikskonsistoriet i praktiken. Alla fyra stånden ingrep ju under denna period gärna och ofta i förvaltningens gång, och självfallet sågs kyrkan som prästeståndets särskilda angelägenhet. Inom Kungl. Maj:ts kansli handlades de kyrkliga frågorna på flera olika håll innan hanteringen slutgiltigt stabiliserades 1809. Då inrättades nämligen den ecklesiastikexpedition som vid departementalreformen 1840 övergick i ecklesiastikdepartementet.

Det bör påpekas att ärkebiskopen i Uppsala inte var de andra biskoparnas chef utan "primus inter pares", den främste bland likar. Som tidigare framgått var han självskriven som prästeståndets talman utom under frihetstiden, då de till riksdag samlade prästerna ändå valde honom. Han krönte också kungar och drottningar så länge kröningar förekom, det vill säga till 1873.

Stiften och domkapitlen

Gustav Vasas rike hade i början av hans regering en stiftsindelning som gick tillbaka på 1100- och 1200-talen. Förutom Uppsala ärkestift, vilket i stort sett omfattade Uppland och hela Norrland, var Sverige indelat i Linköpings, Skara, Strängnäs, Västerås och Växjö stift. I Finland var Åbo stift det enda och omfattade således hela den östra riksdelen.

Under 1500- och 1600-talen inrättades sedan flera nya stift, som en följd dels av ökande befolkning, dels av större administrativa ambitioner. Östra Finland lades 1554 under det nyinrättade Viborgs stift och i Sverige tillkom nya stift med säten i Mariestad (1581), Kalmar (1602), Göteborg (1620) och Härnösand (1647). De nya stiftens chefer fick till en början inte biskopstitel utan bar den anspråkslösare benämningen superintendent. Mariestads superintendentur flyttades 1647 till Karlstad. Superintendenturerna upphöjdes

efterhand till biskopsämbeten, de sista av Gustav III 1772. Det kan i sammanhanget nämnas att under Gustav Vasas tid titeln ordinarius stundom användes i stället för biskop.

Rikets utvidgning till och med 1600-talets mitt och minskningen därefter fick givetvis följder också för den kyrkliga indelningen. Efter freden i Brömsebro 1645 lades Halland under superintendenten i Göteborg, medan de samtidigt förvärvade norska landskapen Jämtland och Härjedalen till en början införlivades med ärkestiftet men snart kom under den nya superintendenturen i Härnösand. Svenskt blev samtidigt Visby stift, som inte var särskilt gammalt. Gotland hade på 1100-talet lagts till Linköpings stift och förblev faktiskt där även sedan det på 1360-talet kommit under danske kungens styre. Först 1572 hade ön skilts från biskopen i Linköping som ett eget stift, närmare bestämt en superintendentia. Med Skåne och Blekinge lades i Roskildefreden 1658 Lunds stift, det äldsta i Norden, till Sveriges rike. Sveriges amerikanska besittning under åren 1638–1655, Nya Sverige, sorterade under ärkestiftet, som under mer än hundra år efter kolonins förlust sände svenska präster till församlingarna där.

Det ofördelaktiga fredsslutet 1721 inverkade genast på stiftsindelningen i Finland. När Viborg och stora delar av Östfinland gick förlorade flyttades det viborgska biskopssätet till Borgå (1723). Då Fredrikshamnsfreden 1809 slutligen skilde Finland från Sverige blev kejsaren i Sankt Petersburg och inte kungen i Stockholm världslig överhet för Åbo och Borgå stift. Inom Sverige inrättades mellan 1647 och 1904 inga nya stift och inga indrogs heller, men med det sena 1800-talets ekonomiska expansion i norra Norrland följde kyrkliga önskemål om inrättandet av ett nytt stift i Luleå. Detta beviljades av riksdagen på villkor av en besparing, nämligen att Kalmar stift vid dåvarande biskopens avgång skulle dras in och läggas under biskopen i Växjö. Detta beslut verkställdes 1915.

Biskopar och superintendenter styrde inte ensamma sina stift utan hade kring sig ett råd, domkapitlet, vilket deltog i stiftsstyrelsen. Domkapitelsorganisationen växte fram ur de medeltida domkyrkornas prästkollegier och biskopens främste medhjälpare inom kapitlet var länge domkyrkoförsamlingens kyrkoherde, som kallades domprost. Från 1600-talet och framåt benämn-

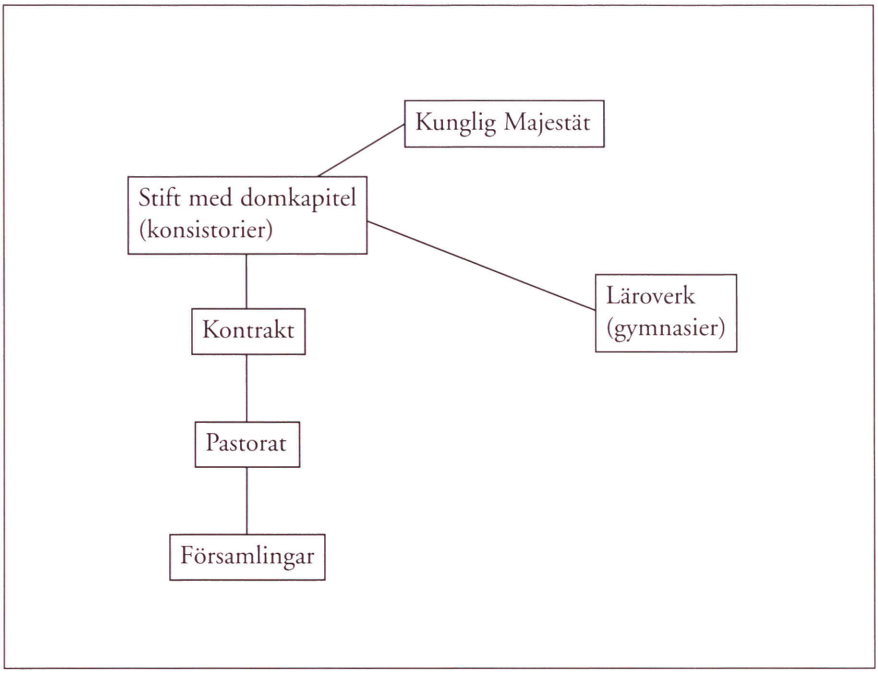
des domkapitlen ofta konsistorier. Deras sammansättning och verksamhet inom kyrko- och skolväsendet reglerades för lång tid framåt 1687. Biskopen var domkapitlets ordförande eller preses, nu med lektorerna vid stiftets läroverk som bisittare. I Uppsala, Åbo och Lund intogs lektorernas platser i stället av universitetens teologie professorer. Domprosten var liksom tidigare självskriven ledamot.

Huvudstaden Stockholm tillhörde ärkestiftet till 1942, då Stockholms stift inrättades, men hade under ärkebiskopen en särskild kyrklig lokalstyrelse. Denna benämndes Stockholms stads konsistorium. Ordinarie ordförande var i ärkebiskopens frånvaro kyrkoherden i storkyrkoförsamlingen, vilken bar titeln pastor primarius.

Stiften hade en vedertagen rangordning, som i stort sett utgick från deras ålder och placerade de medeltida stiften först. De ålderdomliga kyrkliga avlöningsförhållandena, med mycket stora löneskillnader mellan formellt likvärdiga tjänster, talade dock delvis ett annat språk. Av stiftscheferna i de båda äldsta stiften, inrättade redan på 1000-talet, var biskopen i Lund visserligen välavlönad, men hans kollega i Skara var det inte. Givetvis var löneförhållandena av stor betydelse för rekryteringen till olika kyrkliga ämbeten och ett ”fett” stift eller pastorat mera åtråvärt än ett ”magert”.

Socknar, pastorat och kontrakt

De kyrkliga församlingarna eller socknarna har uppstått var och en kring en kyrka, dit bygdens folk sökt sig. Substantivet ”socken” har också bildats till verbet ”söka”. Många socknar har medeltida anor, men nybildningar har skett efterhand. Ännu under 1900-talet tillkom nya församlingar i storstadsområdena. Men annars vände tendensen. Avkristningen och landsbygdens avfolkning ledde till att församlingar började slås ihop. En del församlingar – ordet ”socken” används inte i dessa fall – har varit icke-territoriella, vilket betyder att församlingstillhörigheten avgjorts av något annat än bostadsorten. Exempel på detta utgör hovförsamlingen för kungafamiljen och hovet, finska och tyska församlingarna i Stockholm för personer med bakgrund i Finland eller Tyskland samt de särskilda församlingarna för värvade militära förband. De militära församlingarna indrogs alla 1927.



Kyrkans organisationsstruktur från 1600-talets andra hälft till 1900-talets början.

Den kyrkliga indelningen av landet i socknar utnyttjades av den världsliga civilförvaltningen. Så skedde inte minst i beskattningssammanhang när man i de så kallade jordeböckerna, som var föregångare till fastighetsregistren, förde in fasta skatteobjekt som krono- och skattehemman. Stundom kom jordeböckernas sockenindelning att avvika från den kyrkliga sockenindelningen. Vid behov skiljer man alltså mellan kyrkobokföringens socknar och de så kallade jordebokssocknarna.

Framförallt från och med reformationen har en eller två och stundom flera av kyrkans församlingar utgjort pastorat under ledning av en kyrkoherde. I moderförsamlingen bodde kyrkoherden och ofta även hjälpprästen, kallad kaplan eller komminister. Övriga församlingar benämndes annex. Fram till prästlöneregleringen på 1910-talet skilde man mellan konsistoriella, patro-

nella och regala pastorat. Vanligast var de konsistoriella pastoraten. Deras kyrkoherdar utnämndes av konsistorierna, som hade att välja mellan tre av församlingen eller församlingarna framröstade kandidater. I de patronella pastoraten innehades rätten att tillsätta kyrkoherde av en så kallad patronus. Patronatsrätten, som avskaffades 1921, motiverades med att någon godsägare en gång gett jord till kyrkan eller prästgården, bekostat en större ombyggnad av kyrkan eller till och med låtit uppföra denna. Rätten innehades av den som för stunden innehade godset ifråga. Detta var långtifrån alltid någon ättling till den ursprunglige patronen men vanligen en adelsman och ibland en adlig kvinna. De regala pastoraten, som tillsattes av Kungl. Maj:t, ökade starkt i antal på 1690-talet som ett resultat av en målmedveten kampanj från statsledningens sida, om man så vill ett slags reduktion av pastorstillsättningsrättigheter. En särskild sorts regala pastorat var prebendepastoraten, varav inkomsten utgjorde lön till någon person med annan tjänst inom kyrka eller skola, närmare bestämt en biskop, lektor eller professor. Tjänsten som kyrkoherde upprätthölls i dessa fall av en vice pastor.

Pastoraten har i sin tur bildat större förvaltningsenheter, kontrakt, under ledning av en kontraktsprost. Lägg märke till att prosttiteln också använts som hederstitel för äldre kyrkoherdar, så kallade prostar i egen församling.

Skolan

Den första undervisningen i läsning, skrivning och räkning ägde länge mest rum i hemmen. Dock fanns det redan under medeltiden stadsskolor, drivna av borgerskapet, och från och med 1600-talet finns det exempel på skolor för fattig mans barn på landet. De välsituerades barn undervisades i sina hem långt in på 1800-talet. När folkskolan tillkom 1842 var den bokstavligen avsedd som en skola för folket i bemärkelsen de lägre samhällsklasserna. Folkskolorna var länge kyrkokommunala och knöts först under 1900-talet till den borgerliga kommunen, varom mera i kapitlet om kommuner och landsting.

Vägledande för skolväsendet blev under lång tid 1649 års skolordning, som delade in de statliga skolorna i trivialskolor, gymnasier och akademier. Det är dock viktigt att minnas att denna indelning inte innebar att utbildningsgången var bunden. Det var fullt möjligt att efter undervisning endast i hemmet

bli inskriven vid akademien, det vill säga något av universiteten. Trivialskolan och gymnasiet omfattade vardera fyra ettåriga klasser. Trivialskolorna, som kan sägas ha sitt ursprung i städernas enklare skriv- och räkneskolor, hade efter ett första gemensamt år två linjer. Den lärda linjen ledde vidare till gymnasiet, medan den andra avsåg att ge grundläggande kunskaper i skrivning och räkning för blivande näringsidkare och lägre statstjänstemän. En lärare i trivialskolan titulerades oftast kollega, men läraren på sistnämnda linje kallades apologist eller räknemästare. Detta gav upphov till den kollektiva benämningen ”apologistklass” för eleverna.

Gymnasier och läroverk

Undervisning bedrevs redan under medeltiden i anslutning till biskopssätena, vilket är bakgrunden till namnet Katedralskolan på några gymnasieskolor i de gamla stiftsstäderna. Reformationen och Gustav Vasas indragning av kyrkans tillgångar till kronan inledde en besvärlig tid för skolorna. De fortlevde dock, och vid tiden för kungens död fanns ett tjugotal skolor i Sverige och Finland, främst i stiftsstäderna.

Statsledningens utbildningssatsning under 1600-talet innebar en omstart och inrättandet av en ny skolform, gymnasiet. Ambitionen med denna var hög och de första gymnasierna har liknats vid ett slags provinsuniversitet. I varje fall förekom det att präster vigdes utan annan högre skolgång än vid ett av gymnasierna. Rikets första nya gymnasium inrättades 1623 i Västerås och därefter ökade mängden sådana skolor snabbt. År 1648 fanns åtta gymnasier i Sverige och ett i Finland, vid århundradets slut hade ytterligare tre svenska gymnasier tillkommit.

I gymnasierna lades största vikt vid latinska språket och kristendomen. Ett fullständigt gymnasium skulle enligt 1649 års bestämmelser ha sju lektorer, varibland förste teologie lektorn var den främste. Nya skolordningar 1693 och 1724 rubbade inte denna teologiskt inriktade latinskola, däremot skedde under 1800-talets lopp omfattande och ganska täta förändringar. 1856 års läroverksstadga är en viktig milstolpe. Gymnasierna eller läroverken, vari trivialskolorna kan sägas ha uppgått, delades då i högre och lägre elementarläroverk. Sedermera infördes i stället benämningarna högre och lägre allmänna läroverk

(1878) samt slutligen högre allmänna läroverk och realskolor (1904). Såväl 1800-talets som 1900-talets olika skolformer är tämligen besvärliga att orientera sig i på grund av de täta förändringarna och de snarlika benämningarna på skilda företeelser. Lägg bland annat märke till att "klasserna" kunde vara av olika tidsomfattning. Benämningen "rektoristklass", som försvann efter 1856 års regeländringar, avsåg till exempel läroverkets tre högsta årskurser.

1800-talets skolpolitiska strider fördes framförallt mellan anhängarna av den gamla lärdomsskolan, som i det längsta försvarade de klassiska språkens ställning, och de allt fler debattörer som krävde ökat utrymme för naturvetenskaperna och de moderna språken. Moderniseringsivrarnas ståndpunkter vann allt större gehör. Franska och tyska infördes som gymnasieämnen 1807. Den stora uppfostringskommittén av år 1825 föreslog att gymnasiet skulle delas i två sidoordnade linjer, en klassisk och en modern. Tanken förverkligades delvis 1849, då det blev möjligt att söka befrielse från läsning av latin, grekiska och hebreiska, och fullt ut 1856, då de högre läroverken fick en latinlinje och en reallinje.

Läroverken leddes ända in på 1900-talet av domkapitlen, som i detta som i andra hänseenden sorterade direkt under ecklesiastikdepartementet. År 1905 övertogs emellertid ledningen av ett centralt ämbetsverk under samma departement, överstyrelsen för rikets allmänna läroverk eller läroverksöverstyrelsen. Det ska tillfogas att biskopen ända till 1958 formellt behöll ställningen som eforus eller tillsynsman över stiftets läroverk. För de lägre skolorna skapades 1914 en centralmyndighet i folkskoleöverstyrelsen, som 1919 omorganiserades under namnet skolöverstyrelsen. I denna uppgick 1920 läroverksöverstyrelsen och skolöverstyrelsen blev därmed centralt ämbetsverk för hela skolväsendet. Till skillnad från folkskolorna var läroverken statliga till 1966, då kommunerna blev huvudmän.

Universitet och högskolor

Uppsala universitet inrättades 1477, som det första i Norden, och var länge främst en prästskola. Genom reformationen förföll universitetet och under en stor del av 1500-talet bedrevs ingen verksamhet alls. Det återupprättades emellertid stegvis, med början under århundradets slut, genom kraftfulla åt-

gärder som särskilt förknippas med Gustav II Adolf, Johan Skytte och Axel Oxenstierna. Universiteten i det svenska väldet blev också fler under 1600-talets lopp. År 1632 instiftades universitetet i Dorpat (Tartu; 1699 flyttat till Pernau/Pärnu). Det gamla universitetet i Greifswald kom 1637 de facto under svenskt herravälde och förblev där också efter freden 1648. Universitetet i Åbo grundades 1640 och det i Lund 1668. Under stormaktstidens sista årtionden fanns alltså inom riket tre universitet och i de underliggande länderna Estland och Pommern ett vardera.

1600-talets utbyggnad av universitetsväsendet betingades inte främst av nitälskan om prästutbildningen utan av statsledningens önskan om bättre utbildning för ämbetsmännen inom civilförvaltning och rättsväsende. Det bör påpekas att universiteten inte var så regionalt inriktade som den geografiska spridningen möjligen kunde tyda på. Studenter från de gamla svenska landskapen läste inte bara i Uppsala utan också vid de andra universiteten.

Genom landförlusterna från 1721 till 1815 försvann till slut alla universitet utom de i Uppsala och Lund från det svenska väldet. Men den snabba utvecklingen på de tekniska och naturvetenskapliga områdena ledde under 1700-talet och särskilt 1800-talet till inrättandet av en lång rad nya läroanstalter. Vanligen hade dessa vid tillkomsten en ytterst praktisk inriktning och korta kurser men blev efterhand mer vetenskapligt betonade. Som exempel kan nämnas veterinärinstitutet i Skara (1773), krigsakademin på Karlberg (1792), karolinska mediko-kirurgiska institutet i Stockholm (1810), högre artilleriläroverket på Marieberg (1818), bergsskolorna i Falun (1822) och Filipstad (1830), teknologiska institutet i Stockholm (1826), skogsinstitutet i Stockholm (1828), Chalmers tekniska läroanstalt i Göteborg (1829), farmaceutiska institutet i Stockholm (1837) samt de båda lantbruksinstituten i Ultuna (1848) och Alnarp (1862). Ett brett kursutbud, som snart kom att närma sig de gamla universitetens, fick Stockholms högskola, som inrättades 1878, och Göteborgs högskola, instiftad 1891.

I spetsen för vart och ett av de först inrättade universiteten stod en kansler, utsedd av Kungl. Maj:t. Kanslern var ordförande i universitetsstyrelsen, som efter kyrkligt föredöme kallades konsistorium, och hade överinseende över universitetets alla angelägenheter. Som kanslerns ställföreträdare eller pro-

kansler tjänstgjorde vid Uppsala universitet ärkebiskopen och i Åbo och Lund stiftets biskop.

Medan rektorerna i äldre tid satt mycket korta perioder – posten roterade bland professorerna ända till 1876 – verkade kanslerna som regel i flera år. Kanslersbefattningarna var i högsta grad prestigefyllda. Bland Uppsala universitets kanslerer kan nämnas Axel Oxenstierna, Magnus Gabriel De la Gardie och Axel von Fersen, dessutom flera arv- eller kronprinsar från Adolf Fredrik till Karl (XV). Under 1790-talet innehades detta kanslersämbete till och med av två regenter, först hertig Karl som riksföreståndare och sedan Gustav IV Adolf själv. Arvid Horn var på sin tid universitetskansler först i Pernau, sedan i Uppsala och sist i Åbo.

Det säger sig självt att personer som de nyss nämnda inte kunde ägna sin fulla uppmärksamhet åt universitetsärendena. Den högre utbildningens tillväxt under 1800-talet skapade ett behov av en gemensam och mer professionell högsta myndighet. Efter 1824 innehades de bägge kanslersämbetena i Uppsala och Lund av samma personer, 1852 fick de båda universiteten samma konstitutioner och 1861 lades karolinska institutet i Stockholm under kanslersämbetet i Uppsala. Slutligen inrättades 1893 kanslersämbetet för rikets universitet, varunder också lades de nya högskolorna i Göteborg och Stockholm.

Ordet ”akademi” används ibland som synonym till ”universitet” men det finns också akademier i bemärkelsen ”vetenskapliga samfund” eller ”lärda sällskap”. Betydelsefulla exempel är Vetenskapsakademien (1739), Vitterhetshistorie- och antikvitetsakademien (1753) och Svenska akademien (1786). En av dessa vetenskapliga sammanslutningar, nämligen Lantbruksakademien (1813), fungerade fram till lantbruksstyrelsens tillkomst 1890 inte bara som tillsynsorgan för de bägge lantbruksinstituten och andra lantbruksskolor utan överhuvudtaget som ett slags central statlig förvaltningsmyndighet för jordbruks- och fiskefrågor.

Sjukvården

Den sjukvård som vanligt folk kom i åtnjutande av bestod länge enbart i huskurer och de tjänster som erbjöds av kringresande praktiker som starrstickare, bråcksnidare och läkemedelsförsäljare. En erkänd yrkesgrupp var barberarna,

bardskärarna eller fältskärerna, som var inriktade på benbrott och andra kirurgiska skador, åderlåtning och tandutdragningar. Läkare med medicinsk universitetsutbildning var under 1500- och 1600-talen sällsynta och oftast knutna till det kungliga hovet. Vid det sistnämnda århundradets mitt fanns i några städer också stadsläkare och vid Falu koppargruva en gruvläkare.

Det var barberarnas intrång på läkarnas område, invärtesmedicinen, som blev upphovet till den nuvarande socialstyrelsens föregångare. För att försvara sina intressen mot barberarna sammanslöt sig Stockholms läkare 1663 i collegium medicum, som fick ensamrätt på invärtes praktik i huvudstaden. Man fick av Kungl. Maj:t också rättighet att öva uppsikt över fältskärer, apotekare, barnmorskor och andra utövare av medicinsk verksamhet. År 1688 blev collegium medicums tillsyn åtminstone till namnet riksomfattande och 1736 bestämdes att konungens arkiater, det vill säga livläkare, skulle vara dess ordförande. Under tiden 1737–1766 fanns dock ett överordnat ledningsorgan, den av ständerna inrättade sundhetskommissionen med inslag av både civilämbetsmän, läkare och kirurger.

Efter sundhetskommissionens upplösning stärktes collegium medicums ställning efterhand. År 1796 fastslogs att kollegiet hade överinseendet över såväl medicinsk som kirurgisk verksamhet i riket. Undantag utgjorde dock sjukhusen, vilka löd under Serafimerordensgillet. Kollegiets namn ändrades 1813 till sundhetskollegium. Sedan även lasarett och hospital ställts under kollegiets inseende omorganiserades det till ett centralt ämbetsverk av modernare snitt, nämligen medicinalstyrelsen (1878).

Städernas medeltida hospital fortlevde in i tidigmodern tid men någon läkarvård förekom knappast där. Sjukstugor av nyare slag inrättades på 1690-talet vid Falu koppargruva och Karlskrona örlogsstation men ett fast sjukhusväsende tillkom egentligen först under 1700-talets andra hälft. Epokgörande blev Serafimerlasarettet (1752), som bekostades med insamlade medel och ställdes under uppsikt av den 1748 stiftade Serafimerorden. På 1760-talet började små länssjukhus inrättas och omkring 1810 fanns i riket drygt 30 lasarett med tillsammans knappt 700 sängar. Rikets ungefär 40 hospital förvandlades under 1700-talets senare hälft till rena sinnessjukanstalter, medan vården av fattiga övertogs av särskilda fattighus och barnhus. Högsta direktionen över

samtliga lasarett, barnhus och hospital uppdrogs på 1770-talet åt Serafimerorden, som genom Serafimerordensgillet (1787) behöll denna uppgift ända till 1859 beträffande lasaretten och till 1876 beträffande hospitalen.

Vid 1700-talets början var stadsläkare inte fullt lika ovanliga som förr och dessutom hade en ny läkarkategori tillkommit, nämligen provinsialläkarna, uppförda på landsstaten. Ännu fanns dock sådana blott i ett tiotal landshövdingedömen. Efterhand utökades organisationen och länen indelades i provinsialläkardistrikt. Vid 1800-talets slut inrättades i varje län en tjänst som förste provinsialläkare, med uppgift att bland annat vara rådgivare åt sina kolleger i länet. Förutom de statliga provinsialläkarna fanns också extra provinsialläkare, som avlönades av kommunerna. Lägg märke till att provinsialläkarna inte alls underställdes landstingen, när dessa inrättades 1863.

ARKIV OCH SÖKHJÄLPMEDEL

Den kyrkliga överstyrelsen utövades alltså inte av något särskilt ämbetsverk utan låg direkt under Kungl. Maj:t. Detta betyder att de skriftliga kvarlevorna från kyrkoadministrationen ovanför stiftsnivå finns i Kungl. Maj:ts kanslis handlingar på riksarkivet. Viktigast från och med 1840 är ecklesiastikdepartementets arkiv. Den äldre dokumentationen är mera spridd och svårare att lokalisera. En del material har sammanförts i samlingen Acta ecclesiastica. Se vidare *Riksarkivets beståndsöversikt*, 1 (1996).

Domkapitlens äldre arkivbestånd ska inlevereras till landsarkiven, men några finns kvar hos arkivbildarna. Dessa stiftsstyrelsernas arkiv är oftast mycket innehållsrika och går i vissa delar tillbaka till 1500-talet. Där finns utöver protokoll och korrespondens bland annat prästers ingivna ämbetsberättelser, prästmöteshandlingar samt valhandlingar i samband med exempelvis biskopsval och riksdagsmannaval. Något som ska understrykas är att domkapitelsarkiven innehåller en mängd insänd information dels om enskilda socknar, dels om läroverk och andra skolor. Se vidare Lars Otto Berg, ”Ur Uppsala domkapitels arkiv”, *Akter och iakttagelser. Landsarkivet i Uppsala 100 år* (2003), som behandlar ett domkapitelsarkiv bland flera men ger många allmänna upplysningar. Brevväxlingen i ett kyrkligt ärende 1720–1722, med nedslag inte bara i kyrkliga arkiv, har analyserats på ett lärorikt sätt av Jan

Samuelson i "Att rekonstruera ett ärendes gång. Patronatsstriden i Stora Dala och den begynnande frihetstidens förvaltning", *Information, förvaltning och arkiv – en antologi* (2005).

Kontraktsprostarkiven är fragmentariskt och ojämnt bevarade. De äldsta handlingarna utgörs ofta av befolkningsstatistik från 1700-talets mitt. De mera välbevarade arkiven kan innehålla bland annat visitations-, inventerings-, syne- och valprotokoll.

Församlingsarkiven, som inte sällan kallas kyrkoarkiv, omfattar ofta handlingar från 1600-talet och senare. De innehåller kyrko- och folkbokföringsmaterial, men i varierande grad också handlingar rörande sockenstyrelse, kyrkokommunal förvaltning och frivillig kyrklig verksamhet. Några särskilda pastoratsarkiv finns inte, däremot kan särskilt moderförsamlingarnas arkiv innehålla material som avser hela pastoratet.

De statliga läroverkens arkiv till 1966 finns i landsarkiven. Tidsomfånget växlar betydligt. De äldsta arkiven innehåller i stort sett handlingar från 1600-talet och framåt, men en del dokument kan vara ännu äldre. Förutom administrativa handlingar finns i de mera innehållsrika skolarkiven också liggare över elever och lärare samt betygskataloger. Skriftliga prov, till exempel studentskrivningar, kan också vara i behåll.

Universitetens och högskolornas arkiv vårdas av lärosätena själva. De lokala förhållandena växlar i hög grad, men allmänt kan noteras att handlingar av intresse också finns i universitetsbibliotekens handskriftssamlingar. Lägg märke till att kanslersämbetenas arkiv förvaras i riksarkivet. Detta gäller även kanslersämbetet för Åbo akademi 1640–1809. Se vidare *Riksarkivets beståndsöversikt*, 5 (1999).

Collegium medicums, sundhetskommissionens och andra centrala medicinska ledningsorgans arkiv finns liksom merparten av Serafimerlasarettets handlingar i riksarkivet, se *Riksarkivets beståndsöversikt*, 5 (1999). Regionala och lokala statliga sjukvårdsinrättningars arkiv förvaras liksom provinsialläkarnas handlingar i landsarkiven.

TRYCKTA KÄLLOR OCH KÄLLUTGÅVOR

Karl XI:s kyrkolag har utgivits som *1686 års kyrkolag* (1936). Domkapitlens

anvisningar och upplysningar till stiftets präster började under 1700-talet ges ut som tryckta cirkulär, vilka åtminstone ibland finns i landsarkivens samlingar.

En del källor rörande läroverk och lägre skolor har getts ut i skriftserien *Årsböcker i svensk undervisningshistoria*, 1– (1921–). Uppsala universitets konsistorieprotokoll 1624–1699 har ederats av Hans Sallander i *Akademiska konsistoriets protokoll*, 1–22 (1968–1977). Andra urkunder finns i bihangsdelarna till Claes Annerstedts *Uppsala universitets historia* (nedan).

LITTERATUR

Många aspekter av kyrkans, undervisningens och medicinens historia behandlas i Sten Lindroths storslagna *Svensk lärdomshistoria*, 1–4 (1975–1981; ny uppl. 1997), som dock föreligger i fullbordat skick endast till och med frihetstiden.

Litteraturen om svenska kyrkan är omfattande. En bred orientering och många ingångar till andra arbeten ger *Sveriges kyrkohistoria*, 1–8 (1998–2005). Ibland kan det finnas anledning att gå till det äldre, ofullbordade verket *Svenska kyrkans historia*, 2–4:1, 5, 6:2 (1933–1946). I den rika litteraturen ska vidare framhållas några arbeten som belyser administrativa förhållanden. Ett oskattbart hjälpmedel för den som snabbt vill orientera sig i församlingsindelningen är *Sveriges församlingar genom tiderna* (1989). Nyttiga är också Gösta Lext, *Studier i svensk kyrkobokföring 1600–1946* (1984), och Oloph Bexell, "Prästutbildning, prästtjänster och prästerlig befordran i äldre tid", *Strängnäs stifts herdaminne*, 4 (1995). Statsledningens förhållande till kyrkan under den avgörande perioden efter reformationen har studerats av Sven Lindegård, *Consistorium regni och frågan om kyrklig överstyrelse. En studie i den svenska kyrkoförfattningens teori och praxis 1571–1686* (1957) och dess hantering av biskopstillsättningarna i Sven Kjöllerström, *Biskopstillsättningar i Sverige 1531–1951* (1952). Hur biskopsvisitationerna fungerade är undersökt av Olle Larsson i *Biskopen visiterar. Den kyrkliga överhetens möte med lokalsamhället 1650–1760* (1999).

Löneregleringen och andra förändringar i kyrkans organisation avsatte vid 1900-talets början omfångsrika och historiskt intressanta utredningar av

Gabriel Thulin. Se hans *Redogörelse för de ecklesiastika boställena*, 1–6 (1904–1929), som avser norra Sverige, *Utredning angående vissa prästerliga tjänster, vilka ej tillsättas i den ordning prästvalslagen i allmänhet föreskriver*, 1–2 (1916–1921) samt *Utredning angående klockar-, organist- och kantors(kyrkosångar-)befattningarna*, 1–3 (1919).

"Herdaminne" är en hävdvunnen benämning på biografiska uppslagsverk över prästerskapet, som regel med stiftet som ram. De ger inte bara personhistoriska upplysningar utan också en mängd information om kyrkans organisation och verksamhet. Genren är inte ny, och man har ibland känt behov av att inte bara komplettera äldre herdaminnen med biografier över senare tillkomna präster utan också av att skapa helt reviderade matriklar. Ambitionsnivån och kvaliteten är påfallande höga men resurserna små och utgivningstakten därför inte så uppdriven. Sådana påbörjade utgivningsarbeten är *Västerås stifts herdaminne* (1939–), *Lunds stifts herdaminne. Från reformationen till nyaste tid* (1943–), *Strängnäs stifts herdaminne* (1965–) och *Uppsala stifts herdaminne* (1997–).

En lättillgänglig översikt av utbildningens historia ger Gunnar Richardson, *Svensk utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu* (1977; 7. uppl. 2004). 1800-talets skolstrider analyseras i samme författares *Kulturkamp och klasskamp. Ideologiska och sociala motsättningar i svensk skol- och kulturpolitik under 1800-talet* (1963). Allmänt hänvisas till skriftserien *Årsböcker i svensk undervisningshistoria*, 1– (1921–), som innehåller såväl monografier som antologier och källutgåvor till belysning av läroverkens och de lägre skolornas historia. Därutöver finns en ganska rik litteratur rörande läroverken, till exempel *Skara läroverk 1641–1941. Festskrift med anledning av gymnasiets 300-årsjubileum* (1941), Sixten Samuelsson, *Högre allmänna läroverket i Uppsala. En gammal skolas öden från 1200-talet till våra dagar* (1952) och Erik Sandberg, *Västerås gymnasium. Från stiftsgymnasium till borgerligt läroverk* (1994).

Rikets tre gamla universitet har alla ägnats omfångsrika framställningar. Claes Annerstedts *Uppsala universitets historia*, 1–4 jämte bihang och register (1877–1931), täcker endast tiden fram till 1792 medan *Lunds universitets historia*, 1–4 (1968–1982), går fram till 1900-talets mitt. Universitetet i Åbo flyttades 1828 till Finlands nya huvudstad och i *Helsingfors universitet 1640–1990*,

1 (1988), behandlas detta lärosätes historia under tiden i Åbo fram till svenska tidens slut. Förutom dessa översiktsarbeten finns en mängd små och stora universitetshistoriska studier.

Beträffande de centrala sjukvårdsadministrativa organen, se Otto Hjelt, *Svenska och finska medicinalverkets historia 1663–1812*, 1–3 (1891–1893) och *Medicinalväsendet i Sverige 1813–1962. Utg. med anledning av Kungl. Medicinalstyrelsens 300-årsjubileum* (1963). Serafimerlasarettets historia har behandlats av Wolfram Kock i *Kungl. Serafimerlasarettet 1752–1952. En studie i svensk sjukvårdshistoria* (1952). Medicinhistoriska uppsatser har utgivits i *Nordisk medicinhistorisk årsbok* (1968–1996), *Sydsvenska medicinhistoriska sällskapets årsskrift* (1971–1996) och efterföljaren *Svensk medicinhistorisk tidskrift* (1997–).

9. Krigsmakten till lands och till sjöss

Herr lantmarskalken remonstrerade, huru militien näst Gud alltid haver varit en mur för fäderneslandet, varigenom kong Gustav Adolf icke allenast vår kristelige religion och dess land och riker försvarat, utan ock inlagt för hela nationen, så länge världen står, ett odödeligit nampn, och därföre borde vi billigt reflektera häruppå och så laga, att militien alltid ved makt hålles.

Lantmarskalken Johan Gyllenstierna vid överläggningarna om utskrivningen i ståndens gemensamma utskott den 6 juli 1668

Statsledningens mål var från Erik XIV till Karl XII att inte bara försvara utan också, om det föll sig lägligt, utöka det svenska väldet. Efter de fredsavtal som slöts sedan Karl X Gustav avlidit 1660 ansåg visserligen många inom riksrådet att vidare expansion tills vidare borde anstå, men viljan att vid tillfälle satsa ordentligt på ett erövringskrig levde kvar i inflytelserika kretsar. Förmodligen var det erfarenheterna från stora nordiska kriget som till slut ändrade prioriteringarna. Åtminstone framstår nästa svenska krig, anfallskriget mot Ryssland 1741, som ett märkligt halvhjärtat företag ur militär synpunkt, trots de propagandistiska brösttonerna. Men den mest resurs- och personalstarka statliga verksamhetsgrenen var också fortsättningsvis krigsmakten till lands och till sjöss, och detta även i fredstid.

Sveriges förmåga att i krig hävda sig mot andra stater var fram till 1600-talets början knappast påfallande stor. Både under nordiska sjuårskriget 1563–1570 och under Kalmarkriget 1611–1613 erövrade danskarna den viktiga Älvsborgs fästning, som efter fredssluten måste återlösas. Vid Kirkholm i Livland led svenskarna under Karl IX ett förkrossande nederlag mot polackerna 1605. Men när Gustav II Adolf ingrep i trettioåriga kriget och besegrade tyske kejsarens arméer vid Breitenfeld 1631 inleddes en lång period av så gott som oavbrutna svenska framgångar på slagfältet. Antingen manskapet var svenskt, tyskt eller finskt förlorade ingen svensk fältherre något riktigt stort slag mellan Nördlingen 1634 och Poltava 1709. Den militärt sett begränsade motgången

mot brandenburgarna vid Fehrbellin 1675 fick sin betydelse framförallt som bevis för att svenskarna inte var oövervinneliga. Också operationerna i stort blev oftast framgångsrika. Detta kan inte enbart tillskrivas krigsmakten utan bör också tillgodoräknas den politiska ledningen och civilförvaltningen, vilka ombesörjde fälttågens finansiering och förbandens manskapsförsörjning. Men om inte armén i fält oftast fungerat bättre än motståndarnas hade omkostnaderna och rekryteringsarbetet varit förgäves.

Flottan var inte på samma sätt överlägsen fiendernas, men hävdade sig under stormaktstiden ändå väl utom under en förfallsperiod på 1670-talet. Att den så sent som 1790 vid Svensksund förmådde tillfoga ryssarna ett stort nederlag är kanske mindre anmärkningsvärt än att Gustav III samma år kunde sluta fred med Ryssland utan landförluster. Men sjösegern var en av orsakerna till att fredsvillkoren blev gynnsamma.

Krigsmaktens högsta ledning var alltifrån rikets bildande en självklar angelägenhet för monarken. Från 1200-talets slut tillsattes tidvis också en marsk som militär befälhavare närmast under kungen och från 1500-talets slut även en rikets amiral. Marskens och amiralens uppgifter var dock inte närmare definierade. Bestående förvaltningsorgan för armén och flottan skapades först i samband med centralförvaltningens utbyggnad omkring 1630. Dessa myndigheter, krigskollegiet och amiralitetskollegiet, hade såväl militära som civila ledamöter. I spetsen för dem sattes riksmarsken och riksamiralen, som nu fick som huvuduppgift att leda de bägge kollegiernas arbete. Både marsken, amiralen och kollegiernas militära ledamöter förutsattes också kunna föra militärt befäl i krig, men kollegierna som sådana handlade framförallt frågor rörande avlöning och utrustning. Krigsplanläggningen sköttes däremot informellt av kungarna och deras närmaste militära medarbetare, både under stormaktstiden och långt senare. En ständig central stabsorganisation tillkom först vid 1800-talets slut.

Något självständigt flygvapen fanns inte under den period som här behandlas. Flygmaskiner började användas inom både marinen och armén under åren strax före första världskrigets utbrott, men flygvapnet som egen försvarsgren upprättades först 1926.

Armén

Under de medeltida krigen uppbådades trupper vid behov och någon fredstida krigsmakt fanns inte. En stående armé inrättades emellertid av Gustav Vasa, som dels använde sig av värvat krigsfolk, såväl inhemskt som utländskt, dels skapade rutiner för tvångsrekrytering av svenskt och finskt manskap. I stort sett är det så man har försörjt armén med meniga och lägre befäl även fortsättningsvis, fastän det utländska inslaget efter stormaktstidens slut varit ganska litet. Vad gäller officersrekryteringen har frivilligheten i princip varit total, utan att man för den skull saknat aspiranter ens under de mest förödande krig. Officerens yrke var nämligen, långt in på 1800-talet, ett av de mest aktade som fanns. Det kunde också vara givande, även om de ekonomiska villkoren har skiftat starkt mellan de olika graderna.

Infanteriet, kavalleriet och artilleriet

Den som studerar svenska armén fram till tiden för första världskriget träffar på en mängd benämningar på olika slags trupper. Infanteri (fotfolk), kavalleri (rytteri) och artilleri fanns i olika former redan under medeltiden. Under 1600-talet organiserades dragonförband, som var utrustade för strid till fots men beridna för att snabbare kunna förflytta sig. Under 1700-talet utvecklades dock dragonregementena till vanliga kavalleriförband. För befästnings- och belägringsarbeten skapades 1641 fortifikationen, som till en början var en organisation bestående enbart av befäl, medan arbetsmanskap lånades framförallt från infanteriet. 1800-talets industriella revolution drev fram en ökad specialisering och teknifiering av armén. Ur fortifikationen utvecklades ingenjörtrupperna (1855) och ur de gamla trossfunktionerna uppstod trängen som självständigt truppslag (1885).

Inom truppslagen fanns benämningar på skilda typer av soldater och förband. Soldat var för övrigt en benämning som länge användes bara om de meniga ("gemena") vid fotfolket och inte om dem vid kavalleriet, som konsekvent kallades ryttare. Vid infanteriet utsågs på 1600-talet och en bit in på 1700-talet särskilda grenadjärer, det vill säga soldater utrustade med handgranater. Under en lång period kom handgranaterna ur bruk, eftersom de var farliga att hantera, men benämningen grenadjär levde vidare och användes

som en beteckning för elitenheter. När Östgöta kavalleriregemente omvandlades till infanteri 1791 och förenades med länets infanteriregemente fick det nya förbandet namnet Livgrenadjärregementet, tydligen i avsikt att hugsvala kavalleristerna för att de tvingats sitta av. Benämningen jägare kom från mitten av 1700-talet att användas om infanterister som övats och beväpnats för spaning och strid i spridd ordning i stället för de vanliga linjeformationerna.

Även vid kavalleriet uppsattes från och med 1700-talets mitt särskilda trupper för spaning och snabba tillslag. Populära benämningar på dessa blev i Sverige liksom annorstädes lätta dragoner eller husarer, det senare efter ungerskt mönster. Tyngre kavalleri, med större hästar, kallades i Sverige omkring år 1800 för dragoner, kyrassiärer (om de bar harnesk) eller karabinjärer. Med de olika benämningarna förknippades särskilda uniformsmoden. Under 1800-talets lopp utvecklades sedan eldkraften enormt och all strid förväntades ske i gles formering. Därmed upphörde i allt väsentligt skillnaderna i utrustning och stridssätt mellan olika förband vid infanteriet respektive kavalleriet, men i regementsnamn och uniformsstilar fortlevde både grenadjärer och jägare, dragoner och husarer.

Inom såväl infanteriet som kavalleriet har vid olika tidpunkter funnits förband med beteckningen garde eller livgarde. Det betydde från början att de hade i uppgift att utgöra kungens eller någon annan uppsatt persons livvakt, men strävan var oftast också att de skulle tjänstgöra som stridande förband i fält. Livgardet räknas som ett av världens äldsta militära förband eftersom det leder sitt ursprung till Gustav Vasas livvakt. Förknippad med uppgiften som furstlig livvakt är också benämningen drabant. Karl XI utökade det dåvarande Livgardet till fot och knöt till detta en liten beriden drabantkår, som av Karl XII utvecklades till ett verkligt elitförband.

Förbanden

Ordet förband är en sentida abstraktion som används om militära enheter av växlande storlek. Under 1500-talet och början av 1600-talet organiserades fotfolket i fänikor och rytteriet i fanor, som bäggedera var ganska små förband om högst 500 man eller däromkring. Under Gustav II Adolfs regering infördes i stället en indelning av såväl infanteri som kavalleri i regementen, vilka i

fullständigt skick brukade omfatta ungefär tusen man eller något mera. Varje regemente var i sin tur indelat i 8–10 kompanier. På slagfältet, som taktisk enhet, bildade normalt fyra infanterikompanier en bataljon. Under 1600-talet användes i stället för bataljon beteckningen "skvadron". Även vid kavalleriet benämndes den taktiska enheten skvadron, och det också fortsättningsvis, men skvadronen ändrade med tiden sammansättning. På Gustav Adolfs tid utgjordes den av fyra kompanier, senare under 1600-talet av två kompanier och från omkring år 1800 av endast ett kompani. Det sistnämnda förhållandet ledde till att termen kompani vid kavalleriet ersattes av skvadron. Vid artilleriet kallades kompaniet från 1830 för batteri.

Artilleriet utgjorde länge ett enda regemente under en överste, fastän både personal och materiel var spridda över hela det svenska väldet. I krig organiserades inom artilleriregementet särskilda "fältstater" för att följa arméerna. År 1794, vid en tidpunkt då artilleriet omfattade över 40 kompanier, delades det slutligen i fyra regementen. Även inom dessa fanns dock en betydande geografisk spridning. Wendes artilleriregemente var till exempel förlagt i både Kristianstad, Landskrona, Malmö, Karlskrona och Stralsund i svenska Pommern. Arméns tekniska modernisering ledde vid 1800-talets slut till en kraftig utökning av antalet artilleriförband.

Som benämning för större, men inte alltid så stora, truppsammandragningar användes under 1600- och 1700-talen ordet "armé". Några vedertagna benämningar för högre förband än regementet fanns då inte. Under krigen i början av 1800-talet indelades dock landstridskrafterna i brigader, var och en omfattande minst två regementen. Brigaderna sammanfördes därpå i högre förband, som kallades fördelningar (av franskans "division"). I norska fälttåget 1814 kombinerades fördelningarna dessutom i armékårer efter franskt mönster. År 1816 infördes en ständig fredstida indelning i brigader om tre eller fyra regementen. Dessa brigader bildade i sin tur fyra så kallade inspektioner. Brigadindelningen upphävdes 1832 och indelningen i inspektioner ersattes av en indelning i militärdistrikt 1834 och en ny i arméfördelningar 1889.

Befattningar och tjänstegrader

Befälhavarna för Vasatidens fänikor kallades hövitsmän, medan ryttarfanorna

leddes av ryttmästare. Högre militära chefer kunde kallas fältöverstar, krigsöverstar eller rentav generalöverstar. Regementsorganisationens införande från och med 1610-talet medförde ett nytt militärt gradsystem, som fick lång varaktighet. Nu avgränsades de tre grupperna (över-)officerare, underofficerare samt manskap. Mellan över- och underofficerare gick en gräns som under tidens lopp växlade karaktär men som var tydlig för alla till dess den gemensamma benämningen officerare infördes 1972. Först och främst gick det en löneklyfta mellan de båda kategorierna. En annan skillnad var att officerarna utnämndes av Kungl. Maj:t eller, fram till 1680, av krigskollegiet, medan underofficerarna tillsattes av regementschefen. Officerskåren rekryterades dessutom ur högre sociala skikt än underofficerskåren. Däremot fanns i det längsta ingen föreskriven skillnad i teoretisk utbildning. Officersyrket lärdes huvudsakligen genom tjänstgöring samt inläsning av reglementena på egen hand. De mest intresserade tog också del av den militärteoretiska litteraturen.

Undervisningsinsatserna för officerare blev dock allt fler under 1700-talet, med grundandet av artillerikadettskolan 1739, kadettskolan i Karlskrona 1756, kadettskolan på Haapaniemi i östra Finland 1781 och krigsakademin på Karlberg 1792 som milstolpar. Kadettskolan i Karlskrona inrättades för flottans räkning men öppnades snart också för blivande arméofficerare. Att genomgå en särskild utbildning var dock fortfarande inte någon nödvändig förutsättning för att erhålla officersfullmakt. Officersexamen infördes först 1835 och fram till 1867 var det tillåtet att avlägga den vid någon privat militärskola i stället för på Karlberg. Fortbildning för officerare meddelades från 1818 vid högre artilleriläroverket på Marieberg. Detta öppnades efter några år för alla arméns truppslag samt flottan och fick 1866 namnet krigshögskolan. Ytterligare några år senare avskildes från krigshögskolan den särskilda artilleri- och ingenjörshögskolan (1878).

Som svensk överbefälhavare i Tyskland under trettioåriga krigets sista år bar arvprins Karl (X) Gustav titeln generalissimus. Denna grad innehades också av Karl X Gustavs bror, hertig Adolf Johan, under polska kriget på 1650-talet och av arvprinsarna Fredrik (I) och Adolf Fredrik på 1700-talet. De högsta officersgraderna var annars fältmarskalk, general, generallöjtnant och generalmajor. Dessa grader var inte knutna till befälet över något förband

Lön.		Född.	Kom i krigstjenst.	Första officersfullmakts datum.	Senaste fullmakts datum i reg:tet.
	[97] N:r 29. Kongl. Vesternorrlands regemente.				
	Officerare.				
	Öfverste och Chef.				
Ch	**Laurell,** *Axel Gustaf*, K S O 2. kl, *SS*.	39 maj 28	57 febr 19	58 okt 26	93 maj 15
	Öfverstelöjtnant.				
ÖL o. 1. M	**Lemchen,** *Joachim Christofer*, Chef för Inf.skjutskolan, R S O, R V O, R S:t O O, L K Kr V A, *GCI*, *SS*, II. bat.	51 mrs 7	71 febr 3	71 febr 3	98 maj 13
	Majorer.				
M	**Marin,** *Viktor Napoleon*, R S O, *KHS*, *SS*, I. bat. . . .	42 juni 9	61 okt 30*	68 dec 18	96 apr 17
M	**Dahlheim,** *Karl Viktor*, R S O, *KHS*, *SS*	51 nov 15	74 febr 20	75 nov 12	98 juli 8
	Kaptener.				
K 1.	**von Scheven,** *Jarlcan Ludvig*, (Kapt. i arm. d. 6. aug. 1891), R S O, *SS*, N:r 3, Sköns komp.	48 juni 4	72 apr 26	72 apr 26	93 mrs 17
K 1.	**Öhnell,** *Pehr Theodor Oscar*, (Kapt. i arm. d. 5. okt. 1891), R S O, *SS*, N:r 6, Ramsele komp.	51 jan 25	74 okt 16	74 okt 16	93 mrs 17
K 1.	**Johansson,** *Carl Magnus*, R S O, *GCI*, N:r 4, Hernösands komp.	50 maj 19	73 sept 9	73 sept 9	93 sept 22
K 1.	**Huss,** *Anders Johan Albert*, R S O, N:r 5, Sollefteå komp.	50 maj 25	67 mrs 31	75 nov 12	93 nov 10
K 1.	**Petterson,** *Frans Julius Arvid*, R S O, N:r 8, Örnsköldsviks komp.	51 dec 19	77 mrs 9	77 mrs 9	95 apr 10
K 1.	**Sergel,** *Gustaf Jonathan*, 2 *GSta*, N:r 2, Sundsvalls komp.	55 okt 2	71 maj 1	77 nov 16	95 apr 10
K 2.	**Wästfelt,** *Alfred August Melker*, *SS*.	58 juni 8	75 mrs 2	77 nov 30	95 juli 5
K 1.	**Carleson,** *Johan Axel Fabian*, Komp.chef o. Förste lärare v. Krigsskolan, R Pr Kr O 3. kl, *KHS*, *Gci*, *SS*, *UT* 10, N:r 7, Anundsjö komp.	61 maj 4	78 jan 21	81 nov 11	95 sept 6
K 1.	**Behm,** *Sigfrid Henning Napoléon*, *SS*, *GBK*, N:r 1, Lifkomp.	53 okt 28	73 apr 17*	78 dec 20	96 apr 1
K 2.	**Hellgren,** *Carl Gustaf*, *GCI*, *GD*, *SS*	62 jan 20	80 dec 31	83 nov 16	96 apr 1
K 2.	**Sandelin,** *Henning*, *SS*	61 sept 30	78 dec 30	82 dec 1	96 apr 1
K 2.	**Westin,** *Gerhard Reinhold*, *SS*	64 aug 22	83 juni 7	85 okt 30	96 okt 2
L 1. RQ *)	**Leijonhielm,** *Thorsten Ivar*, Frih., R V O, R R S:t A O 3. kl, R O J Kr O 3. kl, *SS*	58 dec 4	78 febr 22	82 nov 17	96 okt 2
	Löjtnanter.				
L 1.	**Blüm,** *Claës Henrik Adolf*, (Löjtn. i arm. d. 7. okt. 1892), *GCI*, *GD*, *SS*	60 aug 11	76 dec 16	81 nov 25	97 apr 23
L 1.	**Wæhrenqvist,** *Gustaf Viktor Engelbreckt*, *SS*	60 sept 15	80 jan 14*	85 okt 30	93 maj 6
L 1.	**d'Aubigné,** *Alf Armand Kristofer*, *GCI*, *GD*, *SS* . .	65 maj 29	85 juli 21*	87 nov 4	93 maj 6
L 1.	**Nordenfeldt,** *Carl*, *GCI*, *SS*	66 jan 28	85 jan 26	88 nov 16	93 sept 2
L 1.	**de Besche,** *Hans Wathier*, *SS*, Regqvm.	67 dec 9	87 maj 7	89 nov 16	93 nov 10

Mötesplats: *Sollefteå läger;* post- o. telegr.adr.: Sollefteå (afst. 3 km.); rikstelefon. Regementsexpeditionens adr.: *Hernösand;* rikstelefon.

*) Om denna lön är genom K. br. d. 2. dec. 1892 förordnadt.

Tryckta rullor över krigsmaktens officerare och viss annan personal utgavs i stort sett årligen från 1830-talet till 1989. Här en sida ur *Svenska arméens rulla* 1899, med uppgifter om officerarna vid Västernorrlands regemente. Bland annat anges genomgångna skolor, datum för första och senaste officersfullmakt samt innehav av svenska eller utländska ordnar.

och deras innehavare har sammanfattande kallats ”generalitetet”. På Gustav II Adolfs tid tillsattes endast ett fåtal fältmarskalkar, men vid mitten av 1600-talet skedde en viss inflation i graden. Numera är den avskaffad, och om den inte återinförs var Johan August Sandels den siste svenske fältmarskalken, utnämnd 1824. Till generalitetet hörde också rikstygmästaren. Befattningen, som innebar ett till en början rätt oklart definierat chefskap över rikets artilleri, fick 1682 namnet generalfälttygmästare. Militärt överordnad även fältmarskalkarna var riksmarsken till dess ämbetets siste innehavare, Karl Gustav Wrangel, avled 1676.

Officersgraderna under generalitetet var kopplade till regementsorganisationen. Chefen för ett regemente benämndes överste. Överstens ställföreträdare var överstelöjtnanten, varpå följde majoren. Tillsammans med en del andra befattningshavare utgjorde dessa tre regementets stab. Ytterligare en officer i regementsstaben var regementskvartermästaren, med särskilt ansvar för regementets underhåll och inkvartering. Regementskvartermästaren hade till 1650 rang närmast under majoren men fick då rang mellan kapten och löjtnant. Till staben hörde också en del civilmilitär personal, som präster, fältskärer eller läkare, skrivare samt profosser (också kallade ”gevaldiger” eller ”väblar”). Profosserna är snarast att likna vid militärpoliser. En med tiden allt talrikare musikpersonal räknades också till regementsstaben.

Vid infanteriet bar vanliga kompanichefer titeln kapten. Länge var dock även översten, överstelöjtnanten och majoren kompanichefer. Närmast under kompanichefen stod ytterligare två officerare, nämligen löjtnanten, som vid överstens kompani kallades kaptenlöjtnant, och fänriken. Den sistnämnda titeln utbyttes mot underlöjtnant 1835 men återinfördes 1914. 1600-talets underofficersgrader vid infanterikompaniet var, i fallande ordning, fältväbel, sergeant, förare, furir och rustmästare. Den civilmilitäre mönsterskrivaren hade också ställning som underofficer, medan korpralerna räknades till manskapet. Vid infanterikompaniet fanns musikpersonal vars viktigaste uppgift var att med sina instrument göra ordergivningen ljudligare än befälets röster förmådde. Till en början fanns endast trumslagare samt pipare, det vill säga flöjtister. Det beskrivna gradsystemet för underofficerare och lägre personal förändrades med tiden, bland annat byttes titeln fältväbel mot fanjunkare 1833. Vid artil-

leriet användes i stort sett samma gradsystem som vid infanteriet. Dock fanns där styckjunkare i stället för fanjunkare och konstaplar i stället för korpraler.

Bortsett från översten, överstelöjtnanten och majoren bar kavalleriets kompani- eller skvadronschefer titeln ryttmästare. Kompanichefens närmaste man kallades liksom vid infanteriet för löjtnant, men lägsta officersgraden var till 1835 inte fänrik utan kornett. Då infördes underlöjtnantstiteln även vid de beridna förbanden. Ett symboliskt tecken på att infanteriet blivit det normgivande truppslaget är att den gamla infanteriofficersgraden fänrik 1914 introducerades även vid kavalleriet. Det bör påpekas att så länge dragonerna räknades som beridet infanteri snarare än som kavalleri användes vid dragonförbanden liksom vid infanteriet titlarna kapten och fänrik. Vad kavalleriets underofficerare beträffar fanns till en början bara två grader, kvartermästare och korpral. En kavallerikorpral räknades alltså inte till manskapet, utan till befälet. En anpassning till infanteriets gradsystem skedde 1833, då kvartermästarna fick titeln fanjunkare och korpralerna titeln sergeant. Kavalleriets musikpersonal utgjordes framförallt av trumpetare.

Ovanstående framställning av arméns gradsystem är inte heltäckande. Dock möjliggör den en ungefärlig positionering av de flesta befattningshavare som man kan träffa på i källor och litteratur. Ett större osäkerhetsmoment för den moderne betraktaren än själva gradsystemet är emellertid dess tillämpning. Fram till Karl XII:s tid gällde i allmänhet att en tjänstgörande militärs titel återspeglade hans ställning och uppgifter inom den militära organisationen. En överste var så gott som alltid regementschef. Omtalas en person med någon av titlarna kapten eller ryttmästare kan man vara tämligen säker på att han också var kompanichef. Vid demobiliseringen i samband med stora nordiska krigets slut förändrades detta. Ett flertal tillfälliga förband avvecklades åren kring 1720 varvid deras officerare och underofficerare blev utan tjänst. Dessutom hade man under kriget vid de stående förbanden tillsatt så kallade sekund- eller fördubblingsofficerare som i fredsorganisationen inte kunde behålla sina tjänster. Slutligen återvände ett inte ringa antal befälspersoner från krigsfångenskap, framförallt i Ryssland. Problemen löstes genom att man placerade högre officerare på bekostnad av lägre, och lägre officerare på bekostnad av underofficerare. På så vis försågs exempelvis överstar med majorstjäns-

ter och personer med majorsgrad fick kaptenstjänster. Kaptener fanns det under kriget många och i fredsorganisationen blev de löjtnanter, fänrikar eller till och med underofficerare.

Karaktärsbefordringar

En tanke med officersplaceringarna i början av 1720-talet var naturligtvis att man vid framtida avgångar skulle flytta upp de kvarvarande till en befattning som överensstämde med vederbörandes tjänstegrad. Så skedde också under loppet av de följande åren. Ändå var förhållandet mellan tjänst och titel ofta skevt ännu på 1800-talet. Detta berodde på att det under frihetstiden blev vanligt med så kallade karaktärsbefordringar, vilka innebar att militära eller civila ämbetsmän tilldelades en titel eller "karaktär", som var högre än den tjänst som de i verkligheten innehade. Karaktärsbefordringarna utgjorde ett för statsledningen billigt sätt att utdela belöningar, men de gör att eftervärlden lätt kan ta miste beträffande den ena eller andra personens position i ämbetshierarkin. Om något av uttrycken "i armén" eller "i flottan" häftar vid titeln, som när någon exempelvis betecknas som major i armén, ser man dock genast att det är fråga om en titel utan motsvarande tjänst. Däremot kan man inte utan vidare undersökning veta om majoren i fråga tjänstgjorde, förmodligen som kapten, eller om han hade tagit avsked. Fortfarande under 1900-talet var det vanligt att officerare fick en karaktärsbefordran i samband med att de lämnade militärtjänsten ("majors avsked").

I civila sammanhang togs den högre titeln ofta från en annan del av förvaltningen än den där personen ifråga var verksam. En person som titulerades lagman var kanske egentligen häradshövding men kunde även vara borgmästare eller landssekreterare. Eller också var han faktiskt lagman. Titlar kunde för övrigt utdelas till personer som inte ens hade varit statstjänstemän. Brukspatroner som blev titulära bergsråd och grosshandlare som blev titulära kommerseråd vann inte bara titlar med status utan också den officiella rang, som enligt bestämmelserna tillkom bergsråd och kommerseråd.

Arméns ledningsorgan

Som redan nämnts etablerades krigskollegiet omkring 1630 som ett ämbets-

verk för arméns angelägenheter, med såväl militära som civila ledamöter under ledning av riksmarsken. Dess åligganden omfattade härens rekrytering, avlöning, beväpning, beklädnad och underhåll. Kollegiet utgjorde även högsta instans för den militära rättskipningen. Fram till 1680 var det också krigskollegiet som utfärdade fullmakter för officerare från fänriks eller kornetts grad och upp till kaptens eller ryttmästares. Däremot utnämndes officerare i graderna från major och uppåt av Kungl. Maj:t.

Både krigskollegiet och amiralitetskollegiet hade misslyckats med att förbereda svenska krigsmakten för det krig som inleddes vid årsskiftet 1674–1675. Därigenom miste de Karl XI:s förtroende och under kriget avgjordes många militära förvaltningsfrågor av kungen själv och hans närmaste rådgivare. Krigskollegiet återvann heller inte sin forna ställning efter fredsslutet 1679 utan hänvisades till att nästan uteslutande handlägga de i och för sig viktiga materielfrågorna. Efter Karl XII:s död och enväldets fall återfick kollegiet flertalet av sina ursprungliga uppgifter, men inte makten att utfärda officersfullmakter. Utnämningar och en del andra beslut rörande krigsmakten tillkom även fortsättningsvis Kungl. Maj:t. Smärre militära ärenden som fick avgöras av kungen som högste befälhavare utan statsrådets hörande betecknades från och med 1809 som kommandomål. Kommandomålen bereddes före departementalreformen av generaladjutantsexpeditionen för armén (1790–1840) och därefter av lantförsvarsdepartementets kommandoexpedition (1840–1920). Vad krigskollegiet beträffar fick det efter en omorganisation 1865 namnet arméförvaltningen.

Krigsplanläggningen och operativa frågor låg länge direkt under Kungl. Maj:t. De hanterades under stormaktstiden av kungen personligen i samråd med höga officerare för vilka han hyste förtroende. Det frihetstida statsskicket tillät emellertid inte detta, och kungarna Fredrik I och Adolf Fredrik hade inget inflytande över krigsföretagen 1741–1743 och 1756–1762. En större roll spelades av Gustav III och Gustav IV Adolf i krigen under deras regeringar. Som tidigare fransk marskalk var det kronprins Karl Johan som inte bara formellt utan också faktiskt ledde svenska armén under fälttågen på kontinenten och i Norge 1813–1814.

I krig bistods kungar och andra fältherrar av tillfälligt organiserade staber, där en generalkvartermästare ansvarade för arméns inkvartering och underhåll

medan generaladjutanter stod till förfogande för särskilda uppdrag. Vid sidan av stabsorganisationen men i samarbete med denna fanns krigskommissarier, som kunde vara civilpersoner, med uppgift att förse trupperna med mat och hästarna med foder. Ett embryo till generalstab behölls av Gustav III efter ryska krigets slut 1790. Vid 1800-talets början fastställdes regler för denna konungens generalstab, men en fast organiserad generalstab med avgränsade uppgifter inom krigsplanering, topografisk kartläggning och annat tillkom först 1873.

Rekryteringen

Att bistå kungen med militära tjänster var från början det världsliga frälsets huvuduppgift och 1500-talets officerare tillhörde inte sällan någon frälsesläkt. Frälset var emellertid föga talrikt och det fanns gott om ofrälse officerare. Det gjorde det också under 1600-talet, särskilt i de lägre graderna upp till kapten och ryttmästare. I de högre graderna dominerade däremot adeln. Detta berodde dels på att adelsmän systematiskt gynnades i karriären, dels på att ofrälse som avancerade upp till en viss nivå brukade adlas av Kungl. Maj:t. Det är endast sällan man bland stormaktstida officerare stöter på personer som fötts ofrälse och avancerat så långt som till överstelöjtnant utan att upphöjas i adligt stånd. Under en stor del av 1600-talet var det brukligt att ofrälse officerare adlades senast när de nått majorsgraden, men under seklets sista årtionden blev det vanligare att adla även kaptener och ryttmästare. Officerare som fötts ofrälse men adlats under karriärens lopp kunde gå långt. Två exempel på det är fältmarskalkarna Simon Grundel Helmfelt, stupad i slaget vid Landskrona 1677, och Erik Dahlbergh.

Adelns tillväxt och inriktning på den militära banan medförde tillsammans med det systematiska gynnandet av adliga militärer att officerskåren vid 1600-talets slut i stigande utsträckning utgjordes av adelsmän. Arméns numerära ansvällning under stora nordiska kriget och förlusterna under fälttågen nödvändiggjorde en breddad officersrekrytering, men efter demobiliseringen minskade det ofrälse inslaget. Ännu 1735 var ungefär hälften av arméofficerarna ofrälse men en lika hög siffra nåddes inte åter förrän omkring 1860. Som redan framgått var officersrekryteringen frivillig och några specificerade krav på teoretiska kunskaper ställdes länge inte alls.

Arméns lägre personal rekryterades delvis genom värvning. Denna kunde vara frivillig men hade på grund av soldatyrkets ringa dragningskraft ofta inslag av tvång, särskilt i krigstider. Värvningen kan beskrivas som en heltidsanställning med lön och var redan tidigt regel vid de förband som ständigt skulle vara i tjänst. Dit hörde artilleriet, gardena samt andra förband till fot, vilka även i fredstid gjorde garnisonstjänst i städer och fästningar. Under de stora krigen fram till 1721 utgjorde de värvade förbanden, som ofta bestod av tyskar, överhuvudtaget ett starkt och ibland dominerande inslag i de svenska fältarméerna.

Vid rytteriet förekom värvade förband nästan bara i krigstid. Kavalleriets manskapsbehov tillgodosågs vanligen på annat sätt. Sedan tillkomsten av Alsnö stadga omkring 1280 var frälsemännen skyldiga att som motprestation för skattebefrielse göra rusttjänst. Denna innebar att beväpnade ryttare, som de bekostat, skulle ställas till kungens förfogande. Den adliga rusttjänsten fungerade ända till Karl XII:s tid och fanns formellt kvar ännu längre, men den så kallade adelsfanan eller adelsfaneregementet kom efterhand att utgöra en allt mindre del av rytteriet. Systemet utvecklades av Gustav Vasa på 1540-talet genom inrättandet av ett slags ofrälse rusttjänst. Kronan avtalade med mera välbeställda bönder om att de mot viss skattebefrielse skulle hålla häst och ryttare åt kavalleriet. Ryttaren kunde vara bonden själv men var oftare någon annan.

Under Gustav Vasa och hans äldsta söner Erik och Johan rekryterades på liknande sätt en stor del av det inhemska fotfolket mot vederlag i form av skattenedsättning. Detta blev emellertid dyrt för kronan och framemot 1500-talets slut blev utskrivningen den vanliga rekryteringsformen för infanteriförband i Sverige och Finland. Utskrivningen innebar att en viss kvot av den manliga befolkningen med tvång och utan ersättning togs ut till krigstjänst. Beslut om att utskrivning skulle hållas det eller det året och om efter vilka grunder knektarna skulle skrivas ut – till exempel en knekt för vart tionde skatte- eller kronohemman – fattades under 1600-talet av riksdagen. För att leda utskrivningarna brukade Kungl. Maj:t utse två utskrivningskommissarier inom varje utskrivningsområde. Den ene kommissarien var vanligen landshövdingen, medan den andre var en hög officer.

Ett stabilt men också svårföränderligt rekryterings- och underhållssystem för armén infördes under 1680-talet. Till infanteribefälets och hela kavalleriets avlöning anslogs inkomsterna från vissa gårdar. Befälet vid såväl infanteri som kavalleri fick också särskilda boställen inom förbandets rekryteringsområde. Vad kavalleriets manskap beträffar utvecklades och reglerades det system som redan var i bruk. Gårdar som höll kronan med ryttare kallades för rusthåll och ägaren till en sådan gård för rusthållare. Det här beskrivna systemet för underhåll av befäl och ryttare brukar kallas för det militära indelningsverket. På liknande sätt som det militära befälet underhölls också prästerskapet och en del av den lokala civilförvaltningen, till exempel fogdar, häradsskrivare och länsmän. Men det kan utan vidare konstateras att det militära indelningsverket har rönt betydligt större uppmärksamhet än det kyrkliga eller civila. Hela indelningsföretaget möjliggjordes av de indragningar av gods från adeln till kronan som genomfördes till följd av riksdagens beslut 1680 och 1682.

Till indelningsverket brukar man ofta också, fast ordet egentligen inte åsyftar det, räkna det system för infanteriets manskapsförsörjning som först infördes i Dalarna 1621. Det var det så kallade ständiga knektehållet eller rotehållet, som innebar att bondehemmanen sammanfördes i grupper ("rotar"), var och en med uppgift att fortlöpande hålla kronan med en soldat. Rotehållet infördes på 1680-talet genom avtal landskap för landskap mellan Kungl. Maj:t och allmogen i hela riket med undantag av Österbotten, som övergav utskrivningen först 1733. Under den nya militärorganisationens införande arbetade läns- eller landskapsvis såväl indelnings- som roteringskommissioner med tre ledamöter, nämligen landshövdingen, den närmast berörde översten samt en ämbetsman från centralförvaltningen. När indelningen och roteringen väl var genomförda var det landshövdingen som skulle se till att bönderna skaffade nya ryttare och soldater i de avgångnas ställe. Han hade också inseende över att befäl och civilmilitärer vårdade sina av kronan anförtrodda boställen.

Den stående armé som underhölls genom indelningsverket visade sig vid krigsutbrottet 1700 vara alldeles för liten, något som de styrande sannolikt hade förutsett. Under stora nordiska kriget uttogs därför på rust- och rotehållsorganisationens grund så kallade tremännings-, femmännings- och fördubblingsförband till häst och fot både i Sverige och Finland. Som vanligt i

krigstider förstärktes armén också genom att nya värvade förband sattes upp. I slutet av Karl XII:s regering anbefalldes rotar och rusthåll att anskaffa reserv- eller så kallade vargeringskarlar, vilka skulle träda i ordinarie soldatens eller ryttarens ställe när denne avgick. Under 1700-talets lopp gjordes sedan misslyckade försök att skapa en ständig vargering eller manskapsreserv.

De europeiska arméerna i fält hade efter de stora krigen under Ludvig XIV:s tid minskat i numerär, men sedan det revolutionära Frankrike infört allmän värnplikt 1793 ökade åter deras storlek. Indelta arméns otillräckliga styrka föranledde uppsättningen av lantvärnet i finska kriget 1808–1809, förstärkningsmanskapet 1811–1812 och slutligen allmänna beväringsinrättningens införande 1812. Därmed rådde i princip allmän värnplikt för män mellan 20 och 25 år, men beväringens övningstid var ytterst kort och dess uppgift var endast att förstärka och komplettera de indelta och värvade trupperna. Under 1800-talets lopp ökade emellertid möjligheterna att underhålla och förflytta stora truppmassor, särskilt efter järnvägens utbyggnad, och värnplikt blev efterhand grunden för de flesta europeiska arméers manskapsförsörjning. Militära skäl talade alltså för rust- och rotehållets ersättande med ett värnpliktssystem och efterhand ökades både värnpliktstiden och de värnpliktigas övningstid.

Rekryteringssystemets modernisering tog dock mycket lång tid. Främsta orsaken var att indelningsverket var intimt förknippat med skatterna på jord, de så kallade grundskatterna. Dess avveckling krävde därför en omläggning av ett till stora delar månghundraårigt skattesystem. Att grundskatterna skulle avskaffas var en hjärtesak för bönderna och det sena 1800-talets riksdagspolitik kretsade i stor utsträckning kring den kombinerade försvars- och grundskattefrågan. Med början 1885 började grundskatterna avvecklas och 1901 fattade riksdagen det slutgiltiga beslutet om indelningsverkets upphörande. Samtidigt förlängdes de värnpliktigas övningstid väsentligt, exempelvis skulle grundutbildningen vid infanteriet omfatta 150 dagar. De sista tjänstepliktiga åren överfördes den värnpliktige till den så kallade landstormen. Denna utgjordes av lokalförsvarsförband, ett slags föregångare till hemvärnet. Under trycket av första världskrigets utbrott 1914 förlängdes övningstiden ytterligare men den förkortades åter 1919, så fort kriget slutat.

Flottan

Sjöstridskrafterna var numerärt underlägsna landstridskrafterna men har för Sverige med dess långa kuster alltid varit livsviktiga. Över vattnet gick förbindelserna såväl mellan riksdelarna Sverige och Finland som mellan riket och de utrikes besittningarna. Överskeppningen av trupper till de kontinentala krigen var beroende av att det fanns fartyg både för själva transporten och för skydd mot fientliga sjöstridskrafter. Den mäktigaste fienden till sjöss var under 1500- och 1600-talen Danmark, men sedan Peter I skapat en rysk östersjöflotta har denna oftast framstått som huvudmotståndare. Fiendens flottor innebar ett direkt hot också mot den hemmavarande befolkningen. På 1630-talet fruktade statsledningen ett spanskt flottangrepp mot det nyss grundade Göteborg. Under stora nordiska krigets slutskede, framförallt 1719, genomförde den nya ryska flottan trupplandsättningar längs hela svenska östkusten. Bland andra orter brändes Norrköping och till och med Stockholm var hotat. Samma år erövrade danskar och norrmän Marstrand och anföll Göteborg. Åren 1720 och 1721 var de ryska härjningarna av mindre omfattning, eftersom en brittisk flottstyrka samarbetade med svenska flottan i skyddet av Sveriges kuster. Denna insats, som uteslutande var defensiv, är för övrigt bara ett av flera exempel på hur brittiska och nederländska flottor ingripit för att upprätthålla den marina maktbalansen i Östersjöområdet.

Örlogsflottan, skärgårdsflottan och kustartilleriet

Svenska handelsflottan var på 1500-talet liten och erbjöd en svag grund för skapandet av en örlogsflotta. Både Gustav Vasa och Erik XIV satsade emellertid på sjöförsvarets uppbyggnad och omkring 1570 hade örlogsflottan en betydande slagkraft. Under Johan III och Karl IX försummades den däremot. Emellertid byggdes den åter upp under Gustav II Adolfs regering och vidmakthölls fram till Karl XI:s förmyndarregering, då den förföll (1660–1672). Även fortsättningsvis har flottan haft tydliga upp- och nedgångsperioder, uppenbarare än arméns eftersom materielens skick varit så avgörande och så synligt. En i det europeiska sammanhanget stark flotta hade Sverige återigen vid 1600-talets slut liksom under åren omkring 1790. Hela 1800-talet blev en lång förfallsperiod, eftersom det fattades politisk vilja att satsa på sjövapnet.

Övergången från en seglande flotta med träfartyg till ångdrivna pansarskepp, som inleddes vid århundradets mitt, blev svår och utdragen. Flottans långvariga svaghet är bakgrunden till de politiska strider om sjöförsvaret, som kulminerade i pansarbåtsinsamlingarna 1912 ("F-båten").

De ryska kusthärjningarna 1719–1721 utfördes med galärer, det vill säga roddfartyg som till skillnad från de stora örlogsskeppen kunde operera i grunda skärgårdsvatten. Även Sverige hade roddfartyg och byggde från 1756 systematiskt upp en galärflotta, kallad skärgårdsflottan eller arméns flotta. Den skulle i samverkan med landstridskrafterna operera i skärgården, framförallt i farvattnen nära Stockholm och i Finska viken. Arméns flotta, som var mycket framgångsrik under ryska kriget 1788–1790, förenades med örlogsflottan 1824. Ett särskilt skärgårdsförsvar, försett med smärre fartyg, skildes 1866 åter från flottan fast under en med denna gemensam ledning. Detta så kallade skärgårdsartilleri återförenades med örlogsflottan redan 1873.

Ett fast kustförsvar av mindre omfattning fanns redan under medeltiden i form av fästningar eller enkla skansar. På 1500-talet byggdes en del av dem ut, framförallt Kalmar slott och Älvsborg. Även stormaktstidens befästningsarbeten skedde i stor utsträckning längs kusten, inte bara i Sverige utan också i de erövrade provinserna. Viktiga fästningar var exempelvis Riga och Wismar. Gamla fästningsverk förstärktes och nya tillkom, allt under ledning av fortifikationens officerare. Rikets dittills största fästningsbygge inleddes under frihetstiden, då Sveaborg började uppföras på skären utanför Helsingfors. Fästningen var avsedd både som landfäste och som bas för skärgårdsflottan. Vid ett tillfälle då den verkligen kunde ha haft betydelse, nämligen vid det ryska angreppet på Finland 1808, överlämnades den emellertid utan nämnvärt motstånd till fienden. 1800-talets fästningsbyggen vid kusten koncentrerades till Vaxholm, som värn för Stockholm. De gamla befästningsverk som uppförts för att skydda Göteborg var vid 1800-talets mitt helt föråldrade, men under 1900-talets första år byggdes vid Göta älvs mynning en ny Älvsborgs fästning.

År 1902 skapades kustartilleriet som ett särskilt truppslag och samordnades med flottan under den gemensamma benämningen marinen. Rikets kustnära försvar, amfibiestridskrafterna om man så vill, har alltså vid skilda tidpunkter

lagts under endera land- eller sjökrigsmakten. 1700-talets vattenburna skärgårdsflotta tillhörde armén, men 1900-talets i berget förankrade kustartilleri knöts till flottan.

Fartyg, eskadrar och örlogsstationer

De grundläggande taktiska enheterna vid sjöstrid har varit fartyg av olika storlekar och utförande. Ett antal fartyg samlade under ett överbefäl brukade från och med 1600-talet sägas utgöra en "skvadron" eller eskader, som i sin tur kunde indelas i divisioner. Detta gällde såväl i fred, då eskadern oftast namngavs efter örlogsbasen ("Göteborgseskadern") som i krig, då andra sammansättningar kunde ske och benämnas som exempelvis "andra eskadern" eller "amiral Clercks eskader". Eskadrarnas storlek och sammansättning har i Sverige inte varit fixerade och därför skiftat betydligt.

Alla flottor behöver baser eller stationer i land, såväl för utrustning som för reparation av fartygen. Svenska flottans viktigaste station var från Gustav Vasas dagar till 1680-talet Stockholm, men huvudstaden hade som örlogsbas flera nackdelar. Störst av dessa var kanske det långa och slingrande in- och utloppet genom skären, som krävde vind från flera håll. Dessutom var staden under 1600-talets kalla vintrar infrusen en stor del av året och avlägsen från de vanliga operationsområdena i södra Östersjön. År 1679 beslöt därför Karl XI att anlägga en ny flottbas i Blekingeskärgården. Den nya staden Karlskrona med sitt örlogsvarv fullbordades under de kommande årtiondena och förblev in på 1900-talet Sveriges viktigaste flottstation.

Befattningar och tjänstegrader

Också vid flottan fanns över- och underofficerare och även där inlärdes officersyrket långt fram i tiden under själva tjänstgöringen. Som redan framgått inrättades dock en kadettskola i Karlskrona 1756, vilken fanns kvar till dess krigsakademin på Karlberg instiftades 1792. Karlbergsakademin vände sig nämligen också till blivande sjöofficerare, ända till dess sjökrigsskolan i Stockholm tillkom 1867. Som högre utbildningsanstalt för sjöofficerare hade artilleriläroverket och dess efterföljare fungerat sedan 1832, men 1898 inrättades sjökrigshögskolan.

Under Gustav Vasa och hans söner tilldelades de högsta sjöofficerarna titeln amiral. Även underamiraler förekom. Tidvis fanns en överste amiral eller rikets amiral som högste flottchef. Genom Gustav II Adolfs förvaltningsreformer befästes, som redan framgått, riksamiralens ställning som örlogsflottans ledare. År 1682 återinfördes i stället titeln överste amiral och efter 1685 tillsattes ämbetet ej mera. Flottans högste chef, tillika president i amiralitetskollegiet, blev då amiralgeneralen Hans Wachtmeister. Denne hade i praktiken lett sjövapnet ända sedan 1670-talets slut, till en början med den ovanliga titeln amiralgenerallöjtnant. Titeln amiralgeneral har inte använts efter Wachtmeisters död 1714, däremot uppträder sporadiskt under 1700-talet och 1800-talets början flera andra titlar ovanför den vanliga amiralsgraden. Den förnämsta var storamiral, som endast bars av hertig Karl (XIII) och kronprins Oscar (I). Därnäst i rang var generalamiralen, vilken tidvis under åren 1780–1828 var chef över bägge flottorna eller endast örlogsflottan. En något lägre titel var överamiral, som infördes av Karl XII 1715 och sedan användes till och från fram till 1823.

De högsta sjöofficerarna, amiralerna, brukar sammanfattande betecknas som flaggmän. För att underlätta stridsledningen förde nämligen deras skepp en flagga, till åtskillnad från de lägre befälhavarnas vimplar. Som nyss framgått förekom fram till 1820-talet en ganska brokig uppsättning titlar för de allra högsta amiralerna. Av de mera kontinuerligt använda flaggmansgraderna var från 1600-talet amiral den högsta och viceamiral den näst högsta. Graden därunder, den lägsta flaggmansgraden, kallades först för major men från 1680 för schoutbynacht, en av holländarna lånad titel som bokstavligen betyder ”utkik (eller uppsyningsman) nattetid”. Den avlöstes 1771 av titeln konteramiral.

Flaggmännen hade till en början lägre rang än sina motsvarigheter bland generalerna. I den första mera utförliga rangordningen för statens ämbetsmän, vilken utfärdades 1680, likställdes amiraler med generalmajorer och landshövdingar medan viceamiralerna jämställdes med överstar. Schoutbynachterna hade rang mellan gardesmajorer och vanliga arméjmajorer. År 1748 flyttades dock amiralerna upp till samma rangklass som generalerna, medan viceamiralerna likställdes med generallöjtnanterna och schoutbynachterna med generalmajorer. Förmodligen sammanhänger detta med en

tendens till utjämning mellan adliga och ofrälse statstjänstemän. Ämbetsinnehavet blev under 1700-talet allt viktigare i förhållande till börden, och sjöofficerskårens lägre inslag av adel tilläts inte längre verka till dess kollektiva nackdel i sociala sammanhang.

Cheferna för flottans större fartyg benämndes under 1500-talet vanligen (skepps-)hövitsmän, en titel som vid århundradets slut avlöstes av kapten. Som kaptenernas närmaste män förekom underkaptener eller löjtnanter, men befälhavarna på mindre fartyg kallades oftast skeppare. Sedan det sjömilitära gradsystemet något så när stabiliserats under 1600-talets andra hälft kan man förenklat säga att det under flaggmansgraderna fanns kommendörer, majorer, kaptener och löjtnanter. Bland kaptenerna skilde man mellan artilleri-, amiralitets- och skeppskaptener. Från 1748 kallades amiralitetskaptenerna för kommendörkaptener och skeppskaptenerna för kaptener vid amiralitetet. Bland löjtnanterna har man vid olika tidpunkter skilt mellan artilleri-, kapten-, över- och underlöjtnanter.

Vid arméns flotta användes arméofficersgraderna. Till detta system anpassades också officersgraderna vid örlogsflottan 1771, då kommendörerna blev överstar och kommendörkaptenerna blev överstelöjtnanter. För att skapa konsekvens i det nya systemet blev de tidigare kaptenerna samtidigt majorer och kaptenlöjtnanterna blev kaptener. Nedanför kaptenerna fanns liksom tidigare löjtnanter och från 1778 även fänrikar. Detta gradsystem är nyttigt att känna till, eftersom det användes under en för sjöstridskrafternas del aktiv period, men det blev inte särskilt långlivat. Efter flottornas sammanslagning 1824 återinfördes de särskilda sjöofficersgraderna. Nedanför flaggmansgraderna fanns hädanefter kommendörkaptener, kaptener, premiärlöjtnanter (löjtnanter) och sekundlöjtnanter (underlöjtnanter). Förändringar under återstoden av den period som här behandlas var återinförandet av kommendörsgraden (1845), omedelbart nedanför konteramiralsgraden, och av graden fänrik (1914) nedanför underlöjtnant.

Flottans underofficerare kan redan under Vasatiden indelas i tre kategorier. Dessa utgjordes av styrmännen, vilka var navigatörer, arklimästarna eller konstaplarna, vilka tjänstgjorde vid fartygsartilleriet, och skepparna eller högbåtsmännen, vilkas arbetsområde var skeppens rigg och skrov. De högsta

underofficersgraderna var från 1761 flaggstyrman, flaggkonstapel och flaggskeppare. Fler flaggunderofficersgrader tillkom som en följd av flottans mekanisering under 1800-talets sista årtionden, exempelvis flaggmaskinist och flaggtorpedmästare. Manskapet har oftast indelats i två huvudkategorier, dels båtsmännen eller matroserna och dels sjöartilleristerna. De senare kallades till en början bysseskyttar och har också benämnts volontärer.

Flottans ledningsorgan

Förvaltningen av flottärendena sköttes under Gustav Vasa och hans söner mer eller mindre improviserat. Ännu på 1620-talet styrde kungen sin flotta genom flera skilda organ, i första hand kammaren, amiralerna på Skeppsholmen, vilken var flottans huvudstation, samt ståthållarna på olika orter. En regelbundet arbetande central flottadministration växte dock så småningom fram kring amiralerna i Stockholm, och genom 1634 års regeringsform fastställdes att amiralitetet skulle organiseras som ett kollegium med riksamiralen som ordförande. Liksom krigskollegiet fungerade det både som förvaltningsmyndighet och överrätt inom sitt område, men hade i sig inga operativa uppgifter.

Under Karl XI avlöstes riksamiralen liksom de andra höga riksämbetsmännen i sina respektive kollegier av en president (1685). Dessutom blev amiralitetskollegiet det första centrala ämbetsverket i Sveriges historia som utlokaliserades från Stockholm till landsorten. Kungens beslut 1679 att flottans huvudbas skulle förläggas till Karlskrona ledde nämligen till att också amiralitetskollegiet flyttades dit. Flyttningen tycks ha varit fullt genomförd i slutet av 1680-talet. Under Gustav III:s tid återfördes kollegiet till Stockholm för att 1791 upphöra. Under de närmast följande åren kännetecknades den centrala marinadministrationen av täta omorganisationer. Till slut inrättades 1803 förvaltningen av sjöärendena, som 1877 avlöstes av marinförvaltningen. Ärenden angående lots- och fyrväsendet hade 1871 överförts till den nyinrättade, civila lotsstyrelsen. Kommandomål rörande såväl örlogsflottan som skärgårdsflottan handlades från 1797 av generaladjutantsexpeditionen för flottorna, i vars namn pluralformen ersattes med singularformen ”flottan” efter det att arméns flotta upphört. Vid departementalreformen överfördes kommandomålen till sjöförsvarsdepartementets kommandoexpedition (1840–1920).

Kungarna ledde inte personligen flottans operationer på samma sätt som de ofta ledde arméns, med undantag för Gustav III i slaget vid Svensksund 1790. Den övergripande krigsplanläggningen låg dock även på det marina området i deras händer. Utan motsvarigheter inom armén var en del ganska kortlivade stabsorgan för örlogsflottan och arméns flotta, vilka kom och gick under perioden 1756–1840. Det fanns således ett särskilt chefsämbete för arméns flotta (1756–1766, 1777–1790 och 1797–1823). Örlogsflottans motsvarigheter kallades i olika omgångar från 1780 till 1840 för generalamiralsämbetet eller storamiralsämbetet. En modern stab enligt mönster av arméns generalstab inrättades under namnet flottans stab 1884. Efter kustartilleriets tillkomst fick den 1908 namnet marinstaben.

Rekryteringen

Under Gustav Vasa och hans söner rekryterades flottan liksom hären dels genom värvningar, dels genom utskrivningar. På 1620- och 1630-talen infördes i stället över hela riket ett båtsmanshåll, som vilade dels på städerna, dels på landsbygdens kustsocknar. Socknar som åtagit sig att hålla båtsmän befriades från knektutskrivningen. På landet reorganiserades båtsmanshållet på 1680-talet i samband med indelningsverkets förnyelse och införandet av ständigt knektehåll för armén. Städernas båtsmanshåll indrogs däremot. Flottans officerare och underofficerare ingick inte i indelningsverket utan anställdes på värvad stat. De tilldelades följaktligen inte heller några boställen. Båtsmanshållet försåg flottan med manskap som till stora delar var ovant vid sjölivet och det började i praktiken nedmonteras redan på 1740-talet. I stället för att förse kronan med båtsmän betalade rotarna en avgift som användes för att värva manskap. År 1887 beslöt riksdagen att båtsmanshållet fullständigt skulle avvecklas. Flottans lägre personal bestod därefter dels av värvade stamanställda, dels av värnpliktiga.

Eftersom det tidigmoderna Sverige inte var någon sjöfartsnation var tillgången på övade sjömän liten och det gällde också befälet. En professionell sjöofficerskår skapades under 1600-talets lopp, men särskilt bland de högsta officerarna var inslaget av oskickliga personer länge påfallande. Riksrådet och nyutnämnde amiralen Lorentz Creutz misslyckade sjötåg 1676, som slutade i det förödande nederlaget vid Ölands södra udde, är ett omtalat belägg för

det. Befordran av marina dilettanter – på andra områden hade Creutz visat sig duglig – står i samband med att företräde till de högsta och mest inkomstbringande befattningarna, i flottan som annorstädes, systematiskt lämnades åt högadeln. Och inom den och adeln överhuvudtaget fanns inte många sjöofficerare. Tvärtom var inslaget av ofrälse officerare genomgående större inom flottan än inom armén, både under 1600-talet och senare.

Den militära rättskipningen

Den militära disciplinen har man i alla tider sökt upprätthålla genom att tillerkänna befälet en viss, ofta långtgående, rätt att utan domstolsförfarande straffa sina underlydande. I Sverige fanns dessutom till 1949 en särskild strafflag för krigsmakten och särskilda militära domstolar. Krigsmaktens personal har alltså i mål, som gällt vidmakthållande av militär tukt, ordning och subordination, varit undantagen från den vanliga civila rättskipningen. I någon mån har detta kunnat uppfattas som ett privilegium, men på det hela taget och särskilt för manskapet och det lägre befälet har den militära rättskipningen inneburit ett betydande godtycke och stränga straff.

Den första utförliga reglementeringen av det militära rättsväsendet skedde när Gustav II Adolf 1621 utfärdade sina krigsartiklar. Karl XI reformerade krigsartiklarna 1683 och stadfäste 1685 särskilda sjöartiklar för flottan. För vapengrenarnas gemensamma krigsartiklar utkom 1798. Från 1868 gällde i stället strafflagen för krigsmakten, ur vilken prygelstraffen togs bort 1881.

Domstolarna i första instans vid krigsmakten kallades krigsrätter. Beroende på omständigheterna har dessa haft olika sammansättning och olika benämningar, men ett genomgående drag är att officerare dominerat bland ledamöterna. Vid armén har till exempel funnits regementskrigsrätter vid respektive regemente, garnisonskrigsrätter på garnisonsorterna och fältkrigsrätter i fält. Vid flottan har krigsrätterna vanligen lokaliserats till örlogsbaserna (stationskrigsrätter). Domstolarnas militära ledamöter har bistått av lagfarna, civilmilitära auditörer. Från och med 1700-talets första årtionde ingick sådana regelmässigt i regementsstaberna.

Som militära domstolar i andra och sista instans fungerade från 1630-talets början krigskollegiet, som inledningsvis gick under benämningen krigsrätten,

samt amiralitetskollegiet. En från krigskollegiet fristående generalkrigsrätt inrättades av Karl XI 1683, men den tycks inte ha fungerat permanent förrän 1727. Generalkrigsrätten lades ned 1774 samtidigt som en avdelning av krigskollegiet åter blev överdomstol för armén. För örlogsflottan hade amiralitetsöverrätter inrättats 1717 och för arméns flotta skapades en särskild överrätt på 1760-talet. Liksom på så många andra områden kännetecknades 1790-talet inom det militära domstolsväsendet av täta omorganisationer. År 1797 inrättades slutligen krigshovrätten som domstol i andra instans för hela krigsmakten. Krigshovrätten fanns kvar som självständig domstol till 1916, då den blev en avdelning av Svea hovrätt. I krig har särskilda generalkrigsrätter tillsatts även efter krigshovrättens tillkomst, exempelvis generalkrigsrätten vid svenska armén i Tyskland 1813.

ARKIV OCH SÖKHJÄLPMEDEL

Arkivdepå för myndigheter under försvarsdepartementet och deras föregångare är krigsarkivet, som sedan 1995 utgör en avdelning av riksarkivet. Lägg märke till att krigsarkivet inte bara förvarar material från den centrala militära förvaltningen utan också från regionala och lokala enheter. I krigsarkivets *Beståndsöversikt*, 1–10 (1987–1999), finns liksom i riksarkivets motsvarande översikt både förvaltningshistoriker, litteraturhänvisningar och översikter av arkivmaterialet. Beståndsöversikten ingår i serien *Meddelanden från Krigsarkivet*, i vars övriga volymer det finns många uppsatser med fördjupad information om skilda militära arkiv.

Krigskollegiets, amiralitetskollegiets och deras efterföljares arkiv liknar till strukturen andra centrala myndigheters. Men de torde i högre grad än de övriga ämbetsverkens arkiv spegla hela det svenska väldet, eftersom krigsmaktens ledning var mera centraliserad än den civila, rättsliga eller kyrkliga förvaltningens. Generellt sett har de militära centralorganens arkiv långa och omfångsrika serier. Till exempel börjar amiralitetskollegiets registraturserie 1630 och krigskollegiets 1631. Som framgår nedan har en hel del handlingar dock brutits loss från sitt arkivaliska sammanhang och sammanförts i särskilda samlingar. Arkiv efter regionala militära myndigheter föreligger från och med inrättandet av permanenta inspektioner och brigader 1816.

Regementenas arkiv börjar i de flesta fall på 1680-talet, då arméorganisationen vann ökad stadga genom indelningsverket. Inom regementsarkiven finns delarkiv, som härrör från de expeditioner och direktioner som fanns för de administrativa göromålen. Arkivens handlingar rörande förbandens personal, avlöning och boställen, beklädnad, utrustning, beväpning och proviantering samt övningar och kommenderingar blir med tiden allt mer omfattande.

Vid sidan av de arkiv som bildats av centralförvaltningen, förbanden och andra militära organ förvarar krigsarkivet också stora samlingar. Dessa består av handlingar som till stor del plockats ut ur krigskollegiets arkiv och sammanförts efter handlingstyp eller någon ämnesavgränsning. Däribland finns innehållsrika räkenskapssamlingar, exempelvis militieräkenskaper, regementsräkenskaper 1636–1723 och regementsräkenskaper 1724–1889. Sammanförda med utgångspunkt från handlingstypen är också samlingarna med adelns rusttjänstlängder, rullor 1640–1723, generalmönsterrullor och meritförteckningar. Bland ämnessamlingarna finns alla möjliga inriktningar och avgränsningar, till exempel sjöexpeditioner 1642–1873 eller kriget i Tyskland 1813–1814. Flera ämnessamlingar har som kärna handlingarna efter de krigskommissariat, som upprättades för att sköta arméns underhåll i fält.

Arkivmaterial med anknytning till krigsmakten finns också i riksarkivet, framförallt i de bestånd som härrör från Kungl. Maj:ts kansli. Däribland finns till exempel militära ämnessamlingar med bland annat regementschefers skrivelser till Kungl. Maj:t samt militärers ansökningar och meritförteckningar. Generaladjutantsexpeditionernas och försvarsdepartementens arkiv förvaras i riksarkivet, liksom arkiven efter krigshovrätten med föregångare och lotsstyrelsen. Se *Riksarkivets beståndsöversikt*, 1 & 5 (1996, 1999).

Även i landsarkiven finns handlingar av militärhistoriskt intresse. Största delen av dessa sammanhänger med länsstyrelsernas viktiga roll vid förbandens försörjning med nya ryttare och soldater. I landskansli- och landskontorsarkiven finns därför bland annat skrivelser från regementena till landshövdingeämbetet, rullor och förlustlistor. Se vidare Lars Otto Berg, ”Militärt material i ett landsarkiv”, *Meddelanden från Krigsarkivet*, 7 (1980).

TRYCKTA KÄLLOR OCH KÄLLUTGÅVOR

Författningar rörande krigsmakten till lands har samlats av Sigfrid L. Gahm Persson i *Kongl. stadgar, förordningar, bref och resolutioner angående Swea rikes landt-milice til häst och fot*, 1–4 (1762–1814). En hel del författningar ingår i *Årstrycket* eller, från och med 1825, i *Svensk författningssamling*. Krigsmakten har också gett ut egna militära författningssamlingar. Tryckta förteckningar över arméns och flottans aktuella personal, främst officerarna men efterhand också underofficerare med flera, började ges ut vid 1700-talets mitt. Titlarna har skiftat, men vanligen ingår ordet "rulla", som till exempel i *Svenska arméens rulla innefattande officerare, civilmilitär personal af officers rang och civilpersonal* [...] *1899* (1899).

LITTERATUR

Litteraturen rörande Sveriges krig och krigsmakt är stor, se till exempel urvalet i Lars Ericson, *Svensk militärmakt. Strategi och operationer i svensk militärhistoria under 1 500 år* (2003), sid. 250–256. Inget av de många arbeten som speciellt avser krigföringen nämns nedan. För en överblick av organisationsförändringarna, se Gunnar Artéus, *Den gamla krigsmakten. En översiktlig beskrivning av den svenska försvarsorganisationen 1521–1901* (1985, 2. uppl. 1996). Praktiska referensverk beträffande armén är Rune Kjellander, *Sveriges regementschefer 1700–2000. Chefsbiografier och förbandsöversikter* (2003), Carl Herlitz, *Svenska arméns regementen. Regementstraditioner* (1966, 2. uppl. 1970) och Christian Braunstein, *Sveriges arméförband under 1900-talet* (2003).

Enligt regeringsformen var konungen högste befälhavare för krigsmakten ända till 1974, men i praktiken hade han långt tidigare mist denna ställning. Se Per Thullberg, *Krigsmaktens högsta ledning 1895–1920. Från konungslig makt till parlamentarisk kontroll och professionell ledning* (1986). Arméns centrala förvaltningsorgan till 1865 har studerats i Birger Steckzén, *Krigskollegii historia*, 1–2 (1930–1937). För personuppgifter, se Johan Klebergs arbeten *Krigskollegii historia. Biografiska anteckningar 1630–1865* (1930) och *Arméförvaltningen. Biografiska anteckningar 1866–1930* (1936). Bägge ingår i Klebergs matrikelserie *Svenska ämbetsverk*. Generalstabens historia har behandlats i *Ge-*

neralstaben 1873–1923. En minnesskrift (1923) samt *Generalstab och generalstabskår 1873–1973* (1973).

Officerskårens rekrytering och samhällspositioner analyseras i Gunnar Artéus, *Till militärstatens förhistoria. Krig, professionalisering och social förändring under Vasasönernas regering* (1986), Björn Asker, *Officerarna och det svenska samhället 1650–1700* (1983), Gunnar Artéus, *Krigsmakt och samhälle i frihetstidens Sverige* (1982) samt Åke Bernström, *Officerskår i förvandling. Den svenska arméofficerskårens rekrytering, utbildning och tjänstgöringsförhållanden från 1860-talet fram till 1920* (1988).

Arméns rekrytering av meniga enligt de tre på varandra följande huvudsystemen har studerats av bland andra Nils Erik Villstrand, *Anpassning eller protest. Lokalsamhället inför utskrivningarna av fotfolk till den svenska krigsmakten 1620–1679* (1992), Sven Ågren, *Karl XI:s indelningsverk för armén. Bidrag till dess historia åren 1679–1697* (1922) och Lars Ericson, *Medborgare i vapen. Värnplikten i Sverige under två sekel* (1999).

De enskilda förbandens historia skildras i ett antal arbeten av växlande kvalitet. Utmärkta är *Kungl. Första livgrenadjärregementets historia*, 1–6 (1926–1962), med Gustaf Petri som huvudförfattare, och *Kungl. Svea livgardes historia*, 1–6 (1937–1983). Regementena i Finland upplöstes 1809–1810 och föga är skrivet om dem, men på svenska föreligger C.-B. J. Petanders böcker om Österbottens regemente, från *Kungliga Österbottens regemente under Karl XII:s tid* (1971) till *Kungliga Österbottens regemente under slutet av svenska tiden* (1978). Sin utgångspunkt ej i ett särskilt förband utan i ett rekryteringsområde tar serien *Närkes militärhistoria* med verken *Närkingar i krig och fred*, *Krigsmakt och bygd* samt *Försvar i Örebro län under 1900-talet* (1989–1997). Artilleriets äldre historia har behandlats i Jonas Hedbergs *Kungl. artilleriet*, [1–8] (1975–2005). Beträffande fortifikationen föreligger *Kungl. Fortifikationens historia*, 1–6 (1901–1978), med Ludvig W:son Munthe som huvudförfattare. En modernare översikt är *Fortifikationen 350 år. 1635–1985* (1986).

Verket *Karlberg. Slott och skola*, 1–3 (1992), är inte bara en skolhistorik utan innehåller dels en skildring av arméofficersutbildningen från 1792 och framåt, dels intressanta uppsatser om militär kultur.

Ofta ingår i de regementshistoriska verken en eller ett par volymer med biografiska upplysningar om officerarna och en del andra befattningshavare. Beträffande stora nordiska krigets tid, se också Adam Lewenhaupt, *Karl XII:s officerare. Biografiska anteckningar*, 1–2 (1920–1921, faksimiluppl. 1977).

Jämfört med arméns historia framstår flottans som försummad. När lant- och sjökrigsmakten behandlas tillsammans, som i några av de ovannämnda skrifterna, ägnas största uppmärksamheten åt hären, och specialarbetena om den mindre försvarsgrenen är förhållandevis få. En översikt utgör *Svenska flottans historia. Örlogsflottan i ord och bild från dess grundläggning under Gustav Vasa fram till våra dagar*, 1–4 (1942–1949), men för den äldsta tiden finns det fortfarande anledning att anlita Axel Zetterstens verk *Svenska flottans historia 1522–1634* (1890) och *Svenska flottans historia 1635–1680* (1903). Arméns flotta behandlas i Oscar Nikula, *Svenska skärgårdsflottan 1756–1791* (1933) samt antologin *Skärgårdsflottan. Uppbyggnad, militär användning och förankring i det svenska samhället 1700–1824* (2000). Angående kustartilleriet, se *Kustförsvar. Från kustbefästningar till amfibiekår. Kustartilleriet – Amfibiekåren 1902–2002* (2002). Allmänt ska också hänvisas till Sjöhistoriska samfundets publikationer, av vilka de senaste ingår i *Forum navales skriftserie* (2000–).

Einar Wendt, Magnus Hammar & Folke Wedin, *Amiralitetskollegiets historia*, 1–5 (1950–1983), behandlar trots sin titel den centrala marinförvaltningen ända till 1968. Uppgifter om befattningshavarna finns i Johan Kleberg, *Amiralitetskollegium – Marinförvaltningen. Biografiska anteckningar 1634–1934* (1934). Beträffande marinstaben, se *Marinstaben 1884–1934. En minnesskrift* (1934).

Någon specialstudie av sjöofficerskåren föreligger ännu inte. Den utförligaste undersökningen av båtsmanshållet har en regional inriktning, nämligen Carl Hamnström, *Båtsmanshållet i Ångermanland och Medelpad* (1972). En av orsakerna till att flottans historia lockat så få skribenter är säkert att den i motsats till armén saknat större, stående förband med därav följande traditionsbildning. Det har dock funnits långlivade marina institutioner vilka ägnats särskilda historiker, som *Karlskronavarvets historia*, 1–2 (1993) och *Kungl. Sjökrigsskolan 75 år*, 1–2 (1942).

10. Näringarnas, kommunikationernas och socialpolitikens statsorgan

Resultatet av utskottets intensiva och sakkunniga arbete är ju också mycket glädjande: ett, praktiskt taget, enhälligt utskottsutlåtande och en viss tillförsikt om, att den svenska riksdagen inom några få timmar skall gå att med en enighet, som aldrig tillförne i en stor social fråga, lägga grunden till en allmän folkpensionering i vårt land och därmed också giva ett kraftigt erkännande åt vikten och betydelsen i nutiden av de sociala omsorgerna.

Civilminister Axel Schotte i riksdagens första kammare den 21 maj 1913 inför omröstningen om förslaget till lag om allmän pensionsförsäkring

Detta kapitel handlar om statens förvaltningar inom politikområden som inte var nya, men som under 1800-talets andra hälft och 1900-talets början ägnades mycket större uppmärksamhet än förut. Näringspolitik hade staten i och för sig länge sysslat med, och även med egna affärer. Försöken att med planekonomiska metoder uppmuntra bergsbruket samt städernas handel och hantverk har redan nämnts. Det förtjänar också påpekas att kronofogdarna länge bar upp en stor del av skatterna in natura, det vill säga som exempelvis spannmål, och att naturapersedlarna måste omvandlas i reda pengar genom försäljning. Vid andra tillfällen var det i stället kronan som köpte säd, till exempel för militärt bruk. Tidvis har staten haft handelsmonopol, av vilka kopparmonopolet antagligen är det mest kända. Under 1800-talet tillkom de flesta av de statsorgan som brukar kallas affärsdrivande verk, exempelvis statens järnvägar och telegrafverket. Dessa myndigheter skulle tillgodose samhällets behov av vissa kostnadskrävande verksamheter men överlämna nettobehållningen av sin affärsverksamhet till statsbudgeten, enligt principer som uttryckligen fastslogs av riksdagen 1912. Till saken hör att statens insatser för att såväl utveckla som reglera det privata näringslivet blev allt mer omfattande i början av 1900-talet.

När kommunikationstekniken under 1800-talet utvecklades i rask takt ansåg de tongivande personerna, både inom statsledningen och riksdagen, att

staten måste ingripa ekonomiskt för att stödja Sveriges utveckling på samfärdselns områden. Strävan var framförallt att förbättra det svenska näringslivets förutsättningar och i mindre grad att underlätta befolkningens tillvaro. De oerhört kostnadskrävande järnvägarna krävde särskilt stora insatser från statens sida. Men något statligt monopol på järnvägsförbindelsernas område skapades faktiskt inte förrän på 1940-talet.

Frågor om medborgarnas väl och ve fick under 1800-talets andra hälft ett allt större utrymme inom politiken. Under 1900-talet får de sägas ha dominerat, utom när utrikes kriser för en tid trängt undan dem från den politiska dagordningen. Pensionsfrågan är ett av många exempel på denna utveckling, som har sin bakgrund i befolkningens allt större läskunnighet, allmänna kunskaper, utblickar och krav. Om välfärdsstatens födelse överhuvudtaget kan förläggas till någon viss tidpunkt skulle denna kunna vara år 1913. Då infördes allmänna folkpensionen och centrala ämbetsverk skapades för pensionsärenden och andra sociala frågor.

Det är egentligen bara två stora områden som tillkommit inom svensk politik och förvaltning efter 1910-talet. Viktiga politikområden idag är miljöpolitiken och de frågor som hänger samman med efterkrigstidens omfattande invandring. Men vid 1900-talets början hade hoten mot miljön ännu inte blivit uppenbara och Sverige var fortfarande ett utvandrarland.

Näringarna

Ett av de viktigaste skälen för statsledningens näringslivsintresse har varit önskan att vårda skattebasen, alltså de samhällstillgångar som staten belagt med skatter och avgifter. Från Gustav Vasa och framåt har uppmaningar utgått till regional- och lokalförvaltningen om att skydda och utveckla både städerna och de allra viktigaste skatteobjekten, det vill säga böndernas gårdar. De styrandes mål har inte varit att suga ut befolkningen, utan att utvinna vad man behövde utan att skada skattebasen. Ekvationen har mycket ofta inte gått ihop. Men det är viktigt att förstå att den svenska statens fortlevnad varit beroende av att kraven på skattebetalarna inte ställts alltför högt, och att beslutsfattarna i stort sett har insett detta.

Stöd åt handel, hantverk och industri

Jordbruket var från urminnes tider till 1800-talets slut den främsta skattebasen. Det ansågs emellertid klara sig ganska bra på egen hand, gav under 1700- och 1800-talen ett starkt ökande överskott och blev mycket sent föremål för några större utvecklingsinsatser från statens sida. Ett undantag från denna regel utgör Gustav Vasas försök på 1550-talet att inrätta ett slags statliga storjordbruk, kallade avelsgårdar, över hela landet. Avelsgårdarna skulle inriktas på överskottsproduktion för krigsmaktens räkning, men försöket föll inte väl ut och avbröts efter ett par årtionden.

Däremot försökte man med administrativa medel gynna de verksamheter som befanns särskilt bräckliga och outvecklade när man jämförde med utlandet, nämligen hantverk och handel. Ansträngningarna att genom privilegier koncentrera dessa näringar till städerna utgör exempel på detta, och det gör även en del av importtullarna samt regleringen av bergsbruket. Från kammarkollegiet utbröts 1651 kommerskollegiet, med uppdrag att främja handel, sjöfart och manufakturer. Med manufakturer menades hantverk som bedrevs i större verkstäder eller som under gemensam ledning var utlagt på flera tillverkare. Det har redan framgått att kommerskollegiet på 1600-talet tidvis ledde tullförvaltningen och att det vid bergskollegiets upphörande 1857 övertog den centrala statliga handläggningen av frågor rörande bergshanteringen. Ett annat uttryck för 1600-talets önskan att förkovra handeln är inrättandet av ständernas bank 1668.

De frihetstida ständerna, särskilt hattpartiet, fäste stor vikt vid den spirande inhemska industrin. Som ekonomisk hjälp åt manufakturerna uttogs enligt beslut av 1727 års riksdag en särskild skatt, landshjälpen, till en början förvaltad av landshjälpsdeputationen men från 1739 av manufakturkontoret. Båda dessa nya organ stod under ständernas egen tillsyn och hjälpte fabrikörerna framförallt genom penninglån. År 1766 upplöstes manufakturkontoret och verksamheten överfördes till kommerskollegiet.

Vid sidan av bergsstaten skapades efter riksdagsbeslut Jernkontoret 1747 till stöd för järnhanteringen, som börjat möta större utländsk konkurrens än förut. Kontoret finansierades inte med statsanslag utan med avgifter som togs ut av järnverken, vilka också var delägare. Delägarna bildade tillsammans

brukssocieteten, som var huvudman för verksamheten och utsåg fullmäktige för att leda den. Jernkontorets reglementen fastställdes dock av Kungl. Maj:t. Kontoret stödde behövande bruksägare genom lån, bedrev från 1750-talet en egen forsknings- och rådgivningsverksamhet och anslog under 1800-talet medel till bergsskolorna i Falun och Filipstad.

Avsevärd vikt fästes under 1700-talet vid en stor och växande befolkning som grund för den ekonomiska utvecklingen. Kanslikollegiet inledde 1749 arbetet med att skapa en befolkningsstatistik, kallad "tabellverket", som utgångspunkt för kommande åtgärder på området. Underlag till tabellverket inlämnades av landets präster på grundval av den kyrkliga folkbokföring som prästerskapet enligt 1686 års kyrkolag var ålagt att föra. År 1756 övertogs kollegiets arbete av kommissionen över tabellverket ("tabellkommissionen"), vilket innebar att Sverige som första land i världen fick en särskild statlig statistikmyndighet. De statistiska uppgifterna behandlades till en början som statshemligheter och utgivningen av det som nu kallas *Sveriges officiella statistik* inleddes först på 1810-talet. Statistikproduktionen utsträcktes till allt fler områden och 1858 ersattes tabellkommissionen av en även till namnet permanent myndighet, nämligen statistiska centralbyrån.

Stöd åt jordbruket

Senare delen av 1600-talet präglades i Europa av ett stigande intresse för vetenskaplig forskning och för hur resultaten av denna skulle göras nyttiga för samhället. I vårt land fanns under 1700-talet en nära förbindelse mellan de naturvetenskapliga och ekonomiska vetenskaperna, vilken kom till uttryck inte minst hos Vetenskapsakademien och i Carl von Linnés forskargärning. Vad gäller jordbruket ansågs allmogens bundenhet vid fädernas seder och bruk som utvecklingsarbetets största hinder. Landshövdingarna hade som ett av sina många åligganden att vaka över lantbrukets skötsel, men saknade medel att införa förbättrade brukningsmetoder.

Det dröjde förvånansvärt länge innan staten skapade förvaltningsmyndigheter på jordbrukspolitikens område. Frihetstidens strävan att gynna modernäringen fick sitt främsta organisatoriska uttryck i en enskild men statssanktionerad sammanslutning, Kungl. Patriotiska sällskapet (1766). Sällskapet

verkade genom upplysningsskrifter och så småningom genom de hedersbelöningar, för vilka det än idag är känt. Patriotiska sällskapet stod också som förebild för de hushållningssällskap som från och med 1790-talet inrättades över hela riket. Dessa sällskap var under lång tid framöver de viktigaste kanalerna för att till bönderna förmedla kunskap om jordbruksteknikens framsteg. De var inte statliga myndigheter, men reglerades och stöddes av staten på olika vis. Flertalet hushållningssällskap hade länet som verksamhetsområde och långt fram i tiden var landshövdingen som regel ordförande. De första hushållningssällskap som kom att bestå under längre tid var Gotlands läns hushållningssällskap (1791) och Finska hushållningssällskapet (1797).

När en statlig centralinstitution skapades för att befordra lanthushållningen och för regeringen framlägga lantbrukets tillstånd och behov tog den gestalt av en vetenskaplig akademi, Lantbruksakademien. Denna började arbeta 1813 och Patriotiska sällskapet blev därigenom mindre betydelsefullt. Akademin bedrev försöksverksamhet på lantbrukets område, hade rollen av sammanhållande organ för hushållningssällskapen och fick sedan lantbruksskolorna inrättats ansvar för tillsynen över dessa. Lantbruksakademien övergick till att vara en rent vetenskaplig sammanslutning först 1890, då lantbruksstyrelsen inrättades som centralt ämbetsverk för jordbruks- och fiskefrågor. Det förtjänar understrykas att motsvarande myndighet på handelns och industrins område, kommerskollegiet, tillkommit nästan 250 år tidigare. Dock skapades inom kort ett särskilt jordbruksdepartement (1900), ganska långt före handelsdepartementet (1920) och mycket långt före industridepartementet (1969). Förmodligen kan man se detta som ett utslag av att böndernas och därmed jordbruksfrågornas ställning inom politiken var påfallande stark under ett par årtionden runt förra sekelskiftet, strax före allmänna rösträttens genomförande.

Kartläggning

Med början 1628 skapades i Sverige en kår av lantmätare, som dels skulle medverka vid skattläggning och fastställande av ägogränser, dels upprätta geografiska kartor över större och mindre landområden samt städer. I stor utsträckning stod lantmätarna till länsstyrelsernas förfogande och ställdes liksom dessa

under kammarkollegiets överinseende. Knuten till kollegiet var från 1683 en (över-)direktör över lantmäteriet, vilken utövade en samordnande funktion. År 1827, i samband med laga skiftet, blev lantmäteriet ett helt självständigt verk under namnet generallantmäterikontoret, från och med 1864 kallat lantmäteristyrelsen. Kort före namnbytet hade den ekonomiska karteringen skilts från lantmäteriet och anförtrotts åt en ny myndighet, benämnd rikets ekonomiska kartverk (1859).

Jämsides med den civila karteringen inleddes under stormaktstiden en lantmilitär kartläggning av framför allt befästningar och gränsområden samt en sjömilitär av rikets hamnar och farvatten. Den förra bedrevs huvudsakligen av fortifikationens officerare, den senare av officerare och underofficerare vid flottan. En särskild fältmätningskår skapades 1805 och ombildades 1831 under namnet topografiska kåren. Denna kår övertog från skilda håll stora samlingar av äldre militära kartor och blev därigenom ursprung till det nuvarande krigsarkivet med dess stora kart- och ritningssamling. År 1894 förenades topografiska kåren med rikets ekonomiska kartverk under benämningen rikets allmänna kartverk.

Kontrollmyndigheterna

Statsledningens kontroll av viss tillverkning, inte minst av mynt, kan kopplas till statens egna finansiella intressen. Men något som också har spelat in för kontrollen av såväl tillverkning som tjänster på skilda områden är viljan att skapa klara spelregler på det ekonomiska området överhuvudtaget, gynna ett sunt näringsliv samt motverka fusk och oredlighet. En del av denna kontrollverksamhet, till exempel den som bedrevs av bergskollegiet, har berörts i tidigare kapitel.

Mynt slogs från Gustav Vasas tid av kronans myntmästare, som var underställda kammaren. Verksamheten övertogs av riksens ständers bank när denna tillkom 1668 men lades åter under kammarkollegiet 1734. Något senare, 1752, skapades kontrollverket, vars uppgift var att probera och kontrollstämpla alla föremål av guld, silver och tenn, som tillverkades i riket. Ytterligare en kontrollmyndighet med besläktad verksamhet tillkom under 1800-talet. Inom finansdepartementet inrättades nämligen en byrå till vars uppgifter från

1885 hörde dels kontrollen av brännvinstillverkningen, dels justeringen av mått och vikt. De båda sistnämnda verksamheterna överfördes 1908 till ett självständigt ämbetsverk, kontroll- och justeringsstyrelsen. År 1910 skapades nya kombinationer. Myntningen och metallkontrollen samt justeringen av mått och vikt övertogs av det nya mynt- och justeringsverket, medan kontrollen på sprit- och maltdrycksområdet fortsättningsvis sköttes av en myndighet kallad kontrollstyrelsen.

1800-talets expansiva industrialism och starkt ökade världshandel – som det är rimligt att beskriva som en globalisering av jordens ekonomi – skapade nya typer av företag med nya behov. Dessa gav i sin tur upphov till ny lagstiftning och nya statsorgan på flera områden. För registrering och skydd av patent och varumärken inrättades 1885 en byrå inom kommerskollegiet, vilken 1892 blev självständig och kort därpå fick ökade arbetsuppgifter. Från 1897 skulle nämligen alla aktiebolag registreras hos det nya patent- och registreringsverket (1895) och inte som tidigare direkt hos Kungl. Maj:t.

Med industrin och handeln expanderade också finansmarknaden. Försäkrings- och banksektorerna växte enormt under 1800-talet och därmed behovet av statlig tillsyn. Uppsikten över försäkringsväsendet förbättrades 1887, då en särskild försäkringsinspektör tillsattes i civildepartementet. År 1904 skapades försäkringsinspektionen som ett centralt ämbetsverk med uppgift att öva tillsyn både över inhemska försäkringsbolag och över utländska bolags verksamhet i Sverige. Tillsynen över bankerna utövades tills vidare av finansdepartementet, men 1907 fick även denna kontrollverksamhet en särskild centralmyndighet i bankinspektionen.

Staten själv i näringslivet

Staten har sedan Gustav Vasas dagar varit en aktör i näringslivet. Som Sveriges största jordägare har staten varit husbonde åt kronobönderna, det vill säga den stora del av bondebefolkningen, som varken ägt sina gårdar (som skattebönderna) eller brukat dem åt adelsmän (som frälsebönderna). Det har redan nämnts att staten bedrev handel med skattepersedlarna för att omsätta dessa i reda pengar. Den gjorde vid behov stora uppköp av bland annat spannmål, uniformer och vapen. Staten drev också egen tillverkning av till exempel ka-

noner. Allt viktigare blev under 1800-talets sista årtionden de affärsdrivande verken, varav flera kan räknas till kommunikationsverken medan andra hade annan karaktär än dessa.

Behovet av träråvaror ökade snabbt under 1800-talets industriella genombrott, skogens värde steg och kronans vidsträckta skogsbestånd började förvaltas på ett mer aktivt sätt än förut. Från kammarkollegiet överfördes det övergripande ansvaret 1859 till ett särskilt ämbetsverk, nämligen skogsstyrelsen. Till styrelsens uppgifter hörde också tillsynen över skogsundervisningen och jaktväsendet. Sedan ytterligare arbetsuppgifter överförts från kammarkollegiets domänavdelning ombildades skogsstyrelsen 1883 till den nya domänstyrelsen. År 1912 lades hela förvaltningen av statens domäner under domänstyrelsen.

Under 1900-talets första år engagerade sig staten för att säkra landets energiproduktion. Nya Trollhätte kanalbolags egendom och därmed det stora vattenfallet vid Trollhättan inköptes 1904. För att förvalta tillgångarna inrättades styrelsen för Trollhätte kanal- och vattenverk, vilken inom få år uppgick i den nya vattenfallsstyrelsen (1909). Den snabbt växande verksamheten vid statens vattenfall i Trollhättan, Porjus, Älvkarleby, Motala och andra orter leddes av styrelsen och organiserades under namnet statens vattenfallsverk. Detta affärsdrivande verk är ursprunget till Vattenfall AB.

Statsägda aktiebolag är en senare företeelse än affärsverken. Det första stora statliga aktieinnehavet gällde Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB), vilket grundades 1890 som ett privat företag för att bearbeta malmfälten längst i norr. År 1903 förvärvades aktiemajoriteten i LKAB av företrädare för den mellansvenska gruvindustrin, i konkurrens med kapitalstarka utländska intressen. Emellertid betraktades de lappländska malmfälten i inflytelserika kretsar som en nationalrikedom, vilken borde ges ett bestående skydd mot främmande uppköp. Staten övertog därför efter ett riksdagsbeslut 1907 hälften av aktierna, med rätt att på vissa villkor lösa in återstoden. Det bör understrykas att detta förvärv arrangerades av en högerregering under Arvid Lindman och inte alls avsågs vara ett led i något mera allmänt förstatligande av det privata näringslivet. När staten 1957 löste in nästan alla återstående aktier var det däremot på initiativ av socialdemokraterna och mot folkpartiets och högerpartiets röster.

Kommunikationerna

Vägar och järnvägar

Vägarna uppstod en gång som utvidgningar av gång-, rid- och kostigar. Skyldigheten att bygga och underhålla landsvägar och broar vilade enligt våra medeltida lagar på jordägarna, det vill säga framförallt bönderna. Hos dem förblev också ansvaret ända till 1943, varefter staten övertog kostnaderna för allmänna vägar på landet. Fördelningen jordägarna emellan av väghållningsbesväret administrerades inom häraderna. För att underlätta för resande och reglera böndernas skyldigheter mot dessa inleddes 1649 uppbyggnaden av ett system med regelbundna övernattningsmöjligheter samt hästskjutsar, vilka tillhandahölls av bönderna. Såväl väghållningen som gästgiverierna och skjutsfärden stod under tillsyn av länsstyrelserna och deras underlydande tjänstemän i fögderierna. Tekniskt avancerade var vägarna inte. Till tyngre transporter, exempelvis av järnmalm, dög de egentligen bara på vintern när det var slädföre. Såväl sommar som vinter föredrogs ofta vattenvägarna framför de krokiga, backiga och ojämna landsvägarna.

Vägunderhållet sköttes visserligen av befolkningen men till byggandet av nya lands- och vattenvägar anslogs ibland statliga medel. De första stora, centralt ledda, satsningarna på samfärdselns område gällde vattenkommunikationerna, med det 1810 inledda bygget av Göta kanal som mest kända projekt. Men vid denna tid började statsledningen intressera sig mera även för vägarna och en särskild kommitté tillsattes 1811 för att samordna vägarbetena i Värmland, Dalarna och Norrland. När det första centrala statsorganet för underlättande av samfärdseln i hela riket inrättades 1827 var det dock som en avdelning inom flottans storamiralsämbete. Arbetsuppgifterna avsåg uteslutande kanaler, hamn- och strömrensningar samt andra vattenkommunikationsfrågor.

Förbättringen av det europeiska vägnätet, med Storbritannien och Frankrike som föregångsländer, stimulerade emellertid snart till skapandet av styrelsen för allmänna väg- och vattenbyggnader (1841), som den första tiden förvisso mest kom att ägna sig åt vattenbyggnaderna. Till detta ämbetsverk, som 1882 bytte namn till väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, hörde en regional organisation med från början fem och senare sex distrikt under var sin distriktschef. Däremot fanns ingen lokal organisation. Till förfogande vid genomför-

andet av allmänna arbeten inom styrelsens område stod emellertid från 1851 väg- och vattenbyggnadskåren, som uteslutande bestod av ingenjörsutbildade officerare. Denna kår bidrog alltså till samhällets fredliga utveckling samtidigt som den utgjorde en militär reservstyrka av kvalificerade tekniker.

Trafiken på Göta kanal kulminerade inte förrän på 1930-talet men redan under 1800-talets andra hälft blev järnvägarna långt viktigare än kanalerna för såväl gods- som persontransporter. År 1854 beslöt riksdagen att staten skulle bygga, äga och driva ett nät av så kallade stambanor. Anläggande och drift av andra banor överläts åt privata intressen, dock först efter tillstånd i varje enskilt fall av Kungl. Maj:t. Sveriges första allmänna järnväg, som var privatägd, öppnades 1856. Därefter gick utvecklingen snabbt och redan 1862 invigdes västra stambanan mellan Stockholm och Göteborg. Det bör framhållas att en stor del av järnvägstransporterna långt in på 1900-talet skedde på det enskilda nätet. Inte förrän efter bilismens genombrott och 1930-talets depression, vilka båda drabbade de mindre järnvägarnas lönsamhet, inleddes ett allmänt förstatligande av de privata järnvägsbolagen.

Byggandet av ett stambanenät anförtroddes 1855 inte åt någon myndighet av vanligt slag utan närmast åt översten Nils Ericson personligen, vilken som chef för statens järnvägsbyggnader fick vidsträckta befogenheter. Ericsons speciella chefsfunktion ersattes 1863 av två centrala verk, dels styrelsen för statens järnvägsbyggnader, som skulle leda de fortsatta anläggningsarbetena, dels styrelsen för statens järnvägstrafik, som skulle ombesörja driften. År 1888 sammanslogs de båda verken under namnet järnvägsstyrelsen. Under den centrala styrelsen var organisationen, kollektivt benämnd statens järnvägar, indelad i fem distrikt. Under varje distriktschef fanns, för verksamhetens skilda grenar, en bandirektör, en maskindirektör och en trafikdirektör samt en manstark personalstyrka såväl för underhåll av banor, lok och vagnar som för själva trafiken.

Post, telegraf och telefon

Det äldsta av kommunikationsverken är postverket. Som tidigare påpekats var det säkerligen kanslikollegiets uppgift som expedition för de kungliga breven som gjorde att postverket på 1630-talet inrättades som ett slags bihang till kansliet. En organiserad postbefordran fanns dock redan dessförinnan.

Civilförvaltningens tjänsteskrivelser befordrades sedan 1500-talet av vanliga bönder, enligt samma synsätt som gjorde att bönderna kunde påtvingas fri gästning och skjutsning av kronans resande tjänstemän. När friskjutsen avskaffades vid mitten av 1600-talet blev det dock brukligt att på något sätt kompensera de bönder som skötte kronobrevbäringen eller "häradsposten". Det var framförallt regional- och lokalförvaltningens post som befordrades på detta sätt, och verksamheten ställdes under tillsyn av landshövdingarna. Som tidigare framgått förfogade länsstyrelserna också över egna postbud. Inom krigsmakten anlitades, sedan fredsorganisationen vunnit stadga genom indelningsverket, soldater och båtsmän för postbefordran inom regementets eller båtsmanskompaniets område. På liknande sätt var det inom kyrkan, där brevbäringen främst ålåg klockarna. De särskilda krono-, soldat- och kyrkoposterna avskaffades på 1870- och 1880-talen, då verksamheterna överflyttades till det expanderande och allt mer landstäckande postverket.

Vad tekniken för postbefordran beträffar förekom inom kronobrevbäringen såväl kurir- som stafettförfarande. Kurirsystemet innebär att samma bud framför posten hela vägen från avsändare till mottagare, medan stafettsystemet bygger på att flera budbärare avlöser varandra vid bestämda etapper. I särskilt viktiga ärenden anlitades kurirer som stod helt utanför det vanliga postbefordringssystemet. Dessa kurirer kunde vara till exempel officerare eller diplomater och hade ibland i uppdrag att framföra inte bara skriftliga utan även muntliga budskap.

Den tidiga stormaktstidens ökade samröre med omvärlden var inte bara av krigisk art. En regelbunden postgång mellan Stockholm, gränsorten Markaryd och den nordtyska kommunikationscentralen Hamburg, möjlig att utnyttja även för privatpersoner, öppnades 1620. Tidpunkten för postverkets tillblivelse brukar emellertid förläggas till 1636, då riktlinjerna lades ut för ett nät av inrikes postlinjer och postkontor. Till skillnad från kronobrevbäringen var det nya postverket öppet för allmänhetens bruk, men framförande av post mellan statens myndigheter och tjänstemän var länge dess tyngsta åliggande.

Administrativt löd postverket direkt under kanslikollegiet, fast det i praktiken under flera årtionden leddes av postmästaren i Stockholm. Intressant nog sköttes denna nyckelfunktion under ett par perioder (1637–1642, 1669–

1673) av kvinnor som tillåtits efterträda sin avlidne make. År 1677 övertog kanslikollegiet även den dagliga driften och en av sekreterarna blev föredragande i postärenden. En fastare organisation skapades på detta område, som på så många andra, under Karl XI:s envälde. Den postansvarige sekreteraren blev 1697 överpostdirektör, med en egen ämbetsinstruktion och ett litet kansli. Postens ledningsfunktion ombildades 1850 till ett självständigt ämbetsverk, generalpoststyrelsen, under ledning av generalpostdirektören. En indelning av landet i tre storstads- och fem andra postdistrikt genomfördes 1893. Distriktscheferna kallades till en början postdirektörer i storstadsdistrikten och postinspektörer i övriga distrikt, men från 1910 överallt postdirektörer.

Postverket byggdes från 1636 upp kring ett stafettsystem med postbönder. Postböndernas gårdar gynnades med vissa skattelättnader och kallades posthemman. Postbefordran, som i praktiken brukade utföras av böndernas drängar, förutsattes först ske löpande. År 1646 föreskrevs dock att den skulle ske med hästskjuts. Systemet avskaffades under perioden 1861–1870, då posthemmanen omvandlades till vanliga kronohemman och postbönderna helt och hållet ersattes av anställda postiljoner. Postväsendets knutpunkter fanns i städernas postkontor, vilka förestods av postförvaltare eller postmästare.

Postmästarna, som fick sin inkomst av portointäkterna, var inte nödvändigtvis män. Under perioden 1637–1722 förekom att postmästartjänster upprätthölls av änkor, som vi sett till och med vid huvudkontoret i Stockholm. Efter 1722 dröjde det dock till 1874 innan en kvinnlig postmästare åter tillsattes. I själva verket hade möjligheten för kvinnor att inneha statlig tjänst åter öppnats så sent som 1863. Då anhöll nämligen ständerna hos Kungl. Maj:t om åtgärder, "varigenom tillfälle beredes kvinna att erhålla anställning i sådan tjänstebefattning, som kan för henne vara passande, och till vars skötande hon visar sig äga erforderliga kunskaper och skicklighet".

Till Karl XII:s många förvaltningsreformer hörde ett påbud 1718 att postväsendet skulle samordnas med skjutsfärds- och gästgiverisystemet, men efter kungens strax inträffade död återgick man omedelbart till det vanliga. Några större förändringar i postväsendet inträffade överhuvudtaget inte under 1700-talet. Desto påtagligare blev 1800-talets omvälvningar. Från och med 1830-talet inrättades på vissa sträckor diligenstrafik, det vill säga en kombi-

nerad post-, passagerar- och paketbefordran. Diligenstrafikens storhetstid var 1860-talet, men då var den genom järnvägsnätets pågående utbyggnad redan dödsdömd. Postbefordran med järnväg tog sin början 1859. Brevlådorna, frimärkena och det inrikes enhetsportot infördes också kring mitten av århundradet. Postverkets övertagande av kronoposten 1874 ledde till en stark utbyggnad av smärre poststationer på landet och inom kort till införandet av lantbrevbäring. För att stimulera det folkliga sparandet genom lättillgängliga bankkontor, som samtidigt var postkontor, inrättades postsparbanken 1884. År 1905 började posten så smått använda sig av bilar för postföring och från 1920 regelbundet av flygplan.

Specialdomstolar förekom på det postala förvaltningsområdet som på så många andra, med uppgift framförallt att döma i mål om posttjänstemäns förseelser i tjänsten. En generalposträtt inrättades i Stockholm 1698, med överpostdirektören som ordförande, och för landsortskontoren utfärdades 1704 föreskrifter om lokala posträtter, vari postmästaren skulle föra ordet. Därutöver infördes 1753 möjligheten att vid behov tillsätta blandade eller "melerade" post- och rådhusrätter, med större befogenheter. Indragningen av specialdomstolar under 1800-talets första hälft skonade dock inte heller posträtterna. Mål som dittills tillhört generalposträtten i Stockholm överfördes 1817 till stadens kämnärsrätt, och alla återstående postdomstolar avskaffades 1836.

Ett nytt sätt att befordra meddelanden över långa avstånd infördes i vårt land med optiska telegrafen på 1790-talet. Denna byggde på att signaler, utförda med hjälp av ställbara armar och luckor på höga master, fördes vidare från mast till mast genom att upprepas av telegrafisterna. Vid dålig sikt, till exempel i mörker, fungerade detta slags telegraf inte alls och systemet byggdes heller aldrig ut i någon vidare omfattning. Större betydelse fick elektriska telegrafen, varigenom signaler vidarebefordrades genom ledningar. Den första elektriska telegrafledningen anlades mellan Stockholm och Uppsala 1853 av det samma år inrättade statliga telegrafverket, som även stod för den fortsatta utbyggnaden av telegraflinjer. Verket leddes av den centrala telegrafstyrelsen.

När telefonen infördes i Sverige i början av 1880-talet anförtroddes även dragningen av interurban- eller riksledningar för telefoni åt telegrafverket. Liksom när det gällde järnvägarna skulle alltså staten stå för ett slags stam-

system. För telegrafverket blev telefonrörelsen snart viktigare än telegrafen. De lokala telefonnäten drevs visserligen till en början av privata bolag men redan på 1890-talet inköptes de flesta av telegrafverket som anslöt dem till rikstelefonnätet. Omkring 1920 hade i praktiken ett statligt telefonmonopol upprättats. Även trådlös telegraf eller radiotelegraf ingick vid det laget i verksamheten. Telegrafverket hade alltså ett stort ansvarsområde och under den centrala telegrafstyrelsen fanns skilda regionala indelningar för anläggningarna och trafiken. För anläggnings- och underhållsarbeten var riket indelat i sju linjedistrikt under var sin linjedirektör, medan det för administrativa ärenden och trafikärenden fanns fyra trafikdistrikt.

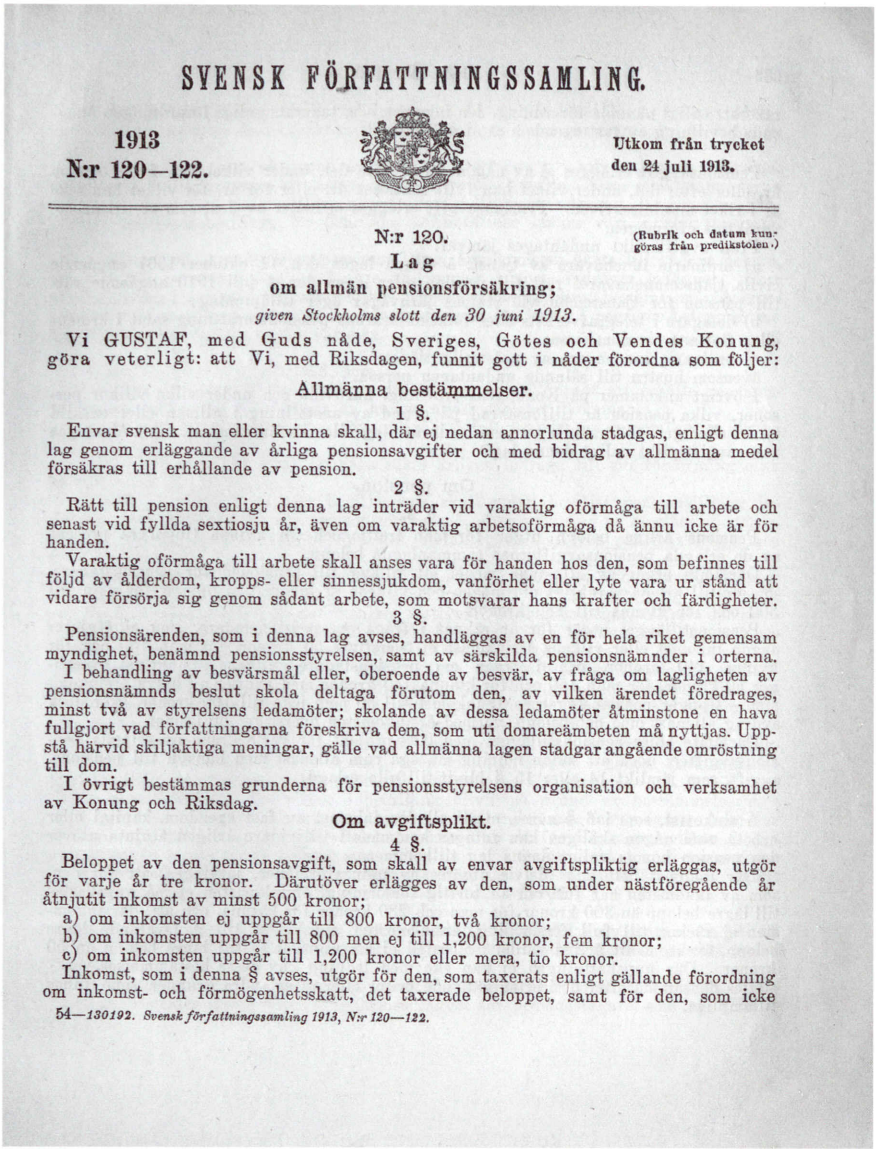
Organ för socialpolitik och kristider

Vården av gamla, sjuka och funktionshindrade var in på 1900-talet främst en angelägenhet för de anhöriga. I den mån det offentliga lämnade något bistånd, skedde detta före 1913 nästan bara inom ramen för socknarnas, städernas och kommunernas fattigvård. Fattigvården var genomgående starkt eftersatt och inget mer än en yttersta utväg för den som inte hade något annat val. Att den statliga sjukvården var av mycket liten omfattning har framgått av ett tidigare kapitel.

Pensionsinrättningarna och pensionsstyrelsen

Samhällets bäst organiserade sektor var länge statsförvaltningen. Där skapades också de första inrättningarna för annan hjälp än släkt och fattigvård till dem som inte förmådde försörja sig själva. Utgångsläget var att något pensionssystem för avgångna statstjänare inte existerade och inte heller något statligt understöd åt efterlevande familjemedlemmar. De flesta förblev därför i tjänst så länge de förmådde. Ej längre tjänstdugliga civiltjänstemän, särskilt präster, kunde tillåtas att behålla ämbete och lön mot att de på egen bekostnad underhöll en ersättare. Änkor medgavs ofta att behålla den avlidne tjänstemannens lön och eventuella boställe året ut, eller även det följande året (”nådår”), men fick sedan ingen hjälp av staten.

De första statliga insatserna på området tog närmast formen av medeltida hospitalsverksamhet. År 1646 inrättade kronan ett krigsmanshus för gamla



SVENSK FÖRFATTNINGSSAMLING.

1913
N:r 120—122.

Utkom från trycket
den 24 juli 1913.

N:r 120.

(Rubrik och datum kungöras från predikstolen.)

Lag

om allmän pensionsförsäkring;

given Stockholms slott den 30 juni 1913.

Vi GUSTAF, med Guds nåde, Sveriges, Götes och Vendes Konung, göra veterligt: att Vi, med Riksdagen, funnit gott i nåder förordna som följer:

Allmänna bestämmelser.

1 §.

Envar svensk man eller kvinna skall, där ej nedan annorlunda stadgas, enligt denna lag genom erläggande av årliga pensionsavgifter och med bidrag av allmänna medel försäkras till erhållande av pension.

2 §.

Rätt till pension enligt denna lag inträder vid varaktig oförmåga till arbete och senast vid fyllda sextiosju år, även om varaktig arbetsoförmåga då ännu icke är för handen.

Varaktig oförmåga till arbete skall anses vara för handen hos den, som befinnes till följd av ålderdom, kropps- eller sinnessjukdom, vanförhet eller lyte vara ur stånd att vidare försörja sig genom sådant arbete, som motsvarar hans krafter och färdigheter.

3 §.

Pensionsärenden, som i denna lag avses, handläggas av en för hela riket gemensam myndighet, benämnd pensionsstyrelsen, samt av särskilda pensionsnämnder i orterna.

I behandling av besvärsmål eller, oberoende av besvär, av fråga om lagligheten av pensionsnämnds beslut skola deltaga förutom den, av vilken ärendet föredrages, minst två av styrelsens ledamöter; skolande av dessa ledamöter åtminstone en hava fullgjort vad författningarna föreskriva dem, som uti domareämbeten må nyttjas. Uppstå härvid skiljaktiga meningar, gälle vad allmänna lagen stadgar angående omröstning till dom.

I övrigt bestämmas grunderna för pensionsstyrelsens organisation och verksamhet av Konung och Riksdag.

Om avgiftsplikt.

4 §.

Beloppet av den pensionsavgift, som skall av envar avgiftspliktig erläggas, utgör för varje år tre kronor. Därutöver erlägges av den, som under nästföregående år åtnjutit inkomst av minst 500 kronor;

a) om inkomsten ej uppgår till 800 kronor, två kronor;
b) om inkomsten uppgår till 800 men ej till 1,200 kronor, fem kronor;
c) om inkomsten uppgår till 1,200 kronor eller mera, tio kronor.

Inkomst, som i denna § avses, utgör för den, som taxerats enligt gällande förordning om inkomst- och förmögenhetsskatt, det taxerade beloppet, samt för den, som icke

54—130192. *Svensk författningssamling 1913, N:r 120—122.*

Den svenska folkpensionen infördes genom lagen om allmän pensionsförsäkring den 30 juni 1913, tryckt i *Svensk författningssamling* (SFS) 1913:120. I SFS har sedan 1825 inte bara nya lagar och förordningar kungjorts utan också meddelanden om förändringar i tidigare publicerade författningar. När förändringarna blivit många har författningarna ofta tryckts om i sin helhet.

och förlamade landkrigare av alla grader i det gamla birgittinerklostret i Vadstena och ett motsvarande amiralitetskrigsmanshus i Stockholm. Ungefär samtidigt skapades genom frivilliga tillskott amiralitetskrigsmanskassan som en pensionskassa för flottan.

Större omfattning fick pensionskassorna efter 1700-talets mitt. År 1756 tillkom arméns pensionskassa och så småningom liknande inrättningar för civilstaten och prästerskapet. De finansierades dels med statsbidrag, dels med tjänstemännens avgifter. Stöd utgick både till avgångna statstjänstemän och till avlidna tjänstemäns änkor och barn. Som exempel på en pensionskassa kan nämnas civilstatens pensionsinrättning och den därmed förenade änke- och pupillkassan (1826–1937). År 1907 lagfästes pensionsrätten för alla ordinarie civila statstjänstemän. På det privata området spred sig under 1800-talet de frivilliga sjuk- och begravningskassorna.

Valen till riksdagens andra kammare 1911, de första sedan allmänna rösträtten för män införts, blev en stor seger för liberaler och socialdemokrater. På förslag av den liberala regeringen under Karl Staaff men i bred politisk enighet antog riksdagen 1913 en folkpensionslag som tillerkände alla medborgare över 67 års ålder rätten till en liten statlig pension. Undantag gjordes för ordinarie statstjänstemän och deras hustrur, för vilka det ju redan fanns andra lösningar. Som central statsmyndighet för pensionsfrågor skapades pensionsstyrelsen samma år och under denna kommunala pensionsnämnder.

Arbetarskyddet och socialstyrelsen

Arbetsplatsolyckorna inom industrin föranledde 1889 riksdagen att anta en lag om skydd mot yrkesfara, som bland annat innebar inrättandet av en statlig yrkesinspektion. Yrkesinspektörerna, som underordnades kommerskollegiet, var till en början endast tre men blev snart fler. År 1912 inrättades en särskild tjänst som yrkesinspektris för förbättring av de kvinnliga arbetarnas arbetsförhållanden. Den första yrkesinspektrisen, Kerstin Hesselgren, invaldes 1921 som den första kvinnliga ledamoten (liberal) i riksdagens första kammare. En lag om ersättning för skador på grund av olycksfall i arbete stiftades 1901 och föranledde inrättandet av den statliga riksförsäkringsanstalten (1902), vari arbetsgivare fick rätt att försäkra sina anställda mot arbetsolycksfall.

Samtidigt med pensionsstyrelsen inrättade den Staaffska regeringen ett centralt ämbetsverk för sociala frågor i allmänhet, nämligen socialstyrelsen (1913). Till dess handläggning fördes ärenden om arbetsmarknaden, arbetarskydd, sjukkassor och andra socialförsäkringar, nykterhet, bostäder, levnadsomkostnader och utvandring. Detta ter sig med dagens ögon som ett jätteområde, både politiskt och administrativt. Så var det inte 1913, vilket framgår inte minst av att alla dessa frågor samlades under ett enda verk. Socialstyrelsen övertog från kommerskollegiet ansvaret för yrkesinspektionen och blev tillsynsmyndighet för sjukkassor, alkoholistvård, arbetsförmedlingar och statens förlikningsmän i arbetstvister. Liksom pensionsstyrelsen sorterade socialstyrelsen till en början under civildepartementet. Inrättandet av ett särskilt socialdepartement skulle dock inte dröja längre än till 1920.

Första världskrigets kristidsorgan

Det stora krigets utbrott 1914 föranledde omedelbart inrättandet av statliga och kommunala kristidsorgan vid sidan av den ordinarie förvaltningen. De problem som man förutsåg var alla förknippade med störningar i ekonomin. Kriget skulle försvåra befolkningens försörjning med livsmedel och drabba industrins tillgång på utländska krediter, råvaror och maskinell utrustning. Den svenska exporten skulle minska och arbetslösheten öka. En del av de statliga kristidsorganen var av utredande eller rådgivande karaktär medan andra blev vad som med en samtida term kallades ”förvaltande kommissioner”. I praktiken var de största kommissionerna verkliga ämbetsverk, i några fall med en underlydande regional och lokal förvaltning.

De viktigaste kristidsorganen var till en början statens arbetslöshetskommission, statens livsmedelskommission och statens industrikommission. Alla tillsattes av regeringen Hjalmar Hammarskjöld i augusti 1914. Före första världskriget ombesörjdes offentliga sektorns hjälp åt arbetslösa uteslutande av den kommunala fattigvården. Till den statliga arbetslöshetskommissionens första uppgifter hörde att, i anslutning till denna tradition, bygga upp en lokal organisation i form av kommunala arbetslöshets- och hjälpkommittéer. Regionalt samordnades arbetet av länshjälpskommittéer i samarbete med länsstyrelserna. Bland åtgärderna kan nämnas statliga nödhjälpsarbeten (”AK-

arbeten"). Som enda kristidsorgan levde arbetslöshetskommissionen vidare under mellankrigstiden och uppgick i början av andra världskriget i ett då inrättat organ, statens arbetsmarknadskommission. Ur denna uppstod 1948 arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), som alltså har sitt ursprung i en extraordinär situation sensommaren 1914.

Livsmedelskommissionens uppgift var att tillgodose konsumenternas behov av livsmedel till skäliga priser och med en rättvis fördelning. På kommissionens förslag införde riksdag och regering prisregleringar, statliga subventioner och exportförbud. Den upphandlade också utländska varor för statens räkning. Med tilltagande försörjningsproblem och prisstegringar fick livsmedelskommissionen en allt svårare uppgift. För att förbereda en omfattande livsmedelsransonering inrättades 1916 en särskild folkhushållningskommission och i denna uppgick året därpå livsmedelskommissionen. I krigets slutskede arbetade under folkhushållningskommissionen 36 livsmedelsstyrelser och ungefär 2 600 kommunala livsmedelsnämnder. Denna väldiga apparat lyckades dåligt med sin uppgift, vilket är en bakgrund till hungern och den sociala oron under de sista krigsåren. Efter vapenstilleståndet i november 1918 förbättrades dock försörjningsläget snabbt. Folkhushållningskommissionen och dess underlydande organ upplöstes 1919.

Industrikommissionens (1914–1919) uppgift var att i görligaste mån upprätthålla industrins produktion. Den växande knappheten på råvaror gjorde att arbetet blev allt mer inriktat på import- och exportregleringar, ransoneringar och priskontroll. Kommissionen hade ingen regional eller lokal organisation, men samarbetade med industribranschernas egna organ. Med början 1916 bildades branschvis råvaru- och importföreningar, vilkas uppgift var att bland sina medlemmar fördela de varor som kommissionen ställde till industrins förfogande.

Bland övriga kristidsorgan kan nämnas statens handelskommission (1915–1919), med utrikeskontor i London, Berlin och Washington, presskommissionen (1916–1919), vars uppgift var att utgöra statskommissionernas länk till tidningspressen, samt bränslekommissionerna, vilkas åliggande var hushållens, industrins och transportmedlens försörjning med ved och kol. Under statens bränslekommission av år 1917 (1917–1920) indelades landet i 175 distrikt, samordnade länsvis under länschefer och länsbyråer.

Första världskrigets kristidsorgan blev den bakgrund, mot vilken de mera framgångsrika regleringarna under nästa stora krig skulle utformas. De utgjorde också milstolpar på statens väg mot allt mer omfattande ingrepp i marknadsekonomin.

ARKIV OCH SÖKHJÄLPMEDEL

Arkiven efter centrala ämbetsverk, till exempel kommerskollegiet eller statistiska centralbyrån med föregångare, förvaras som regel i riksarkivet och utförliga upplysningar om dem finns oftast i *Riksarkivets beståndsöversikt*, 5 (1999). I denna del av beståndsöversikten lämnas uppgifter även om landshjälpsdeputationen, manufakturkontoret, Jernkontoret och första världskrigets krisorgan, inbegripet regionala och lokala avläggare till de sistnämnda. Av lantmäteriets äldre handlingar har endast en del kartor levererats till riksarkivet. Övrigt material, däribland mycket stora kartbestånd, förvaras i lantmäteriets eget arkiv.

För de stora affärsverkens arkivaliska kvarlåtenskap gäller inte fullt ut tumregeln om att centralt material förvaras i riksarkivet, men det regionala och lokala på landsarkiven. I riksarkivet finns nämligen postverkets hela arkiv, alltså även handlingar efter regionala och lokala organ. Postarkiven från tiden före 1850 behandlas i *Riksarkivets beståndsöversikt*, 1 (1996). Handlingarna efter järnvägsstyrelsens underlydande enheter i hela landet bevaras på landsarkivet i Göteborg. Arkiven efter järnvägsstyrelsen liksom efter de enskilda järnvägsbolag, som övertagits av staten, finns dock i riksarkivet och presenteras i *Riksarkivets beståndsöversikt*, 5. Vad gäller exempelvis telegraf- och domänverken finns, som vanligt, det centrala materialet i riksarkivet och det övriga på respektive landsarkiv. Flertalet affärsverk upphörde på 1990-talet och deras arkiv har i stor utsträckning levererats för sent för att hinna behandlas i beståndsöversikten. Förteckningsarbetena är heller inte avslutade. Upplysningar om arkivens innehåll och placering läggs efterhand in i *Nationella arkivdatabasen*.

Kungl. Patriotiska sällskapets arkiv förvaras i riksarkivet. För upplysningar om hushållningssällskapens arkiv, se Olof Kåhrström, *Regionala främjare av de areella näringarna under 200 år. Hushållningssällskapens historiker, periodiska skrifter och arkiv* (2002).

TRYCKTA KÄLLOR OCH KÄLLUTGÅVOR

Otryckt källmaterial från 1800- och 1900-talens myndigheter har inte i någon nämnvärd omfattning befordrats till trycket för senare forsknings skull. Däremot har myndigheterna under denna period i stigande utsträckning framställt egna trycksaker – föreskrifter av olika slag, taxor, tidtabeller med mera – vilka i princip ska finnas i deras arkiv. I den av C. G. Styffe utgivna *Samling af instructioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finnland* (1856) ingår instruktioner för postens centrala myndigheter och Stockholms postkontor. Äldre postförfattningar har samlats av Johan Schmedeman i *Kongelige och andra wederbörandes förordningar angående postwäsendet* [...] (1707).

Exempel på militära kartor och ritningar återges i *Att illustrera stormakten. Den svenska Fortifikationens bilder (1654–1719)* (2001) och *Stormakten som sjömakt. Marina bilder från karolinsk tid* (2005). Beträffande hushållningssällskapens periodiska skrifter, se Olof Kåhrströms ovannämnda arbete (2002).

LITTERATUR

Statens förhållande till näringslivet under industrialismens genombrottsår analyseras i bland annat Sverker Oredsson, *Järnvägarna och det allmänna. Svensk järnvägspolitik fram till 1890* (1969) och Torbjörn Nilsson, *Elitens svängrum. Första kammaren, staten och moderniseringen 1867–1886* (1994).

Postverkets kvinnliga tjänstemän har behandlats av Britta Lundgren i "'Det äro många postmästaränkor som sitta vid tjänsterna efter männen ...'. Om postmästaränkor på 1600-talet", *Historisk tidskrift* 1987, och *Allmänhetens tjänare. Kvinnlighet och yrkeskultur i det svenska postverket* (1990). Kvinnorna i telegrafverket studeras i Christina Mårtensson, *Tjänstebefattning som kan för henne vara passande. Uppkomst och utveckling av könsbundna befattningar vid telegrafverket 1865–1920* (1999).

Huvudarbetet om kommerskollegiet och organ närstående detta ämbetsverk är Sven Gerentz, *Kommerskollegium och näringslivet. Minnesskrift* (1951). J. A. Almquist, *Kommerskollegium och Riksens ständers manufakturkontor samt konsulsstaten 1651–1910. Administrativa och biografiska anteckningar* (1912–1915) redovisar organisatoriska strukturer och uppgifter om befattningshavare.

Beträffande vår äldsta intresseorganisation för näringslivet, se Bertil Boëthius & Åke Kromnow, *Jernkontorets historia*, 1–3 (1947–1968). Den statliga statistikens utveckling från tabellverkets tillkomst beskrivs i Karin Kocks *Statistiska centralbyrån 100 år. Minnesskrift med anledning av Tabellkommissionens omvandling år 1858 till ett allmänt statistiskt ämbetsverk* (1959).

Statsmakternas förhållande till jordbruket belyses från skilda synpunkter i *Statens jordbrukspolitik under 200 år. Skrifter om skogs- och lantbrukshistoria* (1991). Jordbruksmyndigheternas föregångare behandlas i Staffan Högberg, *Kungl. Patriotiska sällskapets historia med särskild hänsyn till den gustavianska tidens agrara reformsträvanden* (1961), Herman Juhlin-Dannfelt, *Kungl. Landtbruksakademien 1813–1912 samt svenska landthushållningen under nittonde århundradet* (1913) och Nils Edling, *För modernäringens modernisering. Två studier av Kungl. Skogs- och lantbruksakademiens tillkomst och tidiga historia* (2003). Det finns rätt mycket skrivet om hushållningssällskapen, se Jan Stattin, *Hushållningssällskapen och agrarsamhällets förändring. Utveckling och verksamhet under 1800-talets första hälft* (1980) samt Olof Kåhrströms ovannämnda arbete (2002).

Den utförligaste översikten av lantmäteriets historia är *Svenska lantmäteriet 1628–1928. Historisk skildring*, 1–3 (1928). Den lantmilitära karteringen behandlas, jämte fortifikationens övriga verksamhet, i Ludvig W:son Munthe, *Kungl. Fortifikationens historia*, 1–6 (1901–1978), liksom i *Fortifikationen 350 år. 1635–1985* (1986).

Varken domänverkets eller LKAB:s historia har ägnats någon mera ingående studie. Huvudarbete om vattenfallsverket under perioden är *Statens vattenfallsverk under fyra decennier* (1947, 2. uppl. 1948). Påfallande väl belyst är kommunikationsverkens historia. Inte minst gäller detta väg- och vattenbyggnadskåren, som har behandlats i bland annat *Kungliga Väg- och vattenbyggnadskåren 1851 22/12 1926. Festskrift med anledning av dess sjuttiofemåriga tillvaro* (1926), med en mängd tekniska data, och *Kungliga Väg- och vattenbyggnadskåren 1851–1937* (1937), som innehåller en del biografiska uppgifter. Den järnvägshistoriska litteraturen är mycket omfattande, med bland annat det officiella jubileumsverket *Sveriges järnvägar hundra år. SJ 1856–1956* (1956) och *Spår. Årsbok utgiven av Sveriges järnvägsmuseum och Järnvägsmusei vänner* (1986–).

Standardverket om postverkets historia är Nils Forssells *Svenska postverkets historia*, 1–2 (1936). Ett tidigare arbete är Teodor Holm, *Sveriges allmänna postväsen. Ett försök till svensk posthistoria*, 1–5 (1906–1929), som behandlar tiden 1620–1718. För en modern diskussion, som trots bokens titel även behandlar postens uppkomst och första tid, se Mats Bladh, *Posten, staten och informationssamhället* (1999). Flera posthistoriska arbeten har författats av Ernst Grape, däribland uppslagsverket *Postkontor och postmästare* (1951). Se också *Postryttaren. Årsbok för Postmuseum* (1950–). Den statliga telegrafen och telefonin från och med optiska telegrafens tillkomst skildras mycket utförligt i *Svenska telegrafverket. Historisk framställning*, 1–7 (1931–1997).

Varken pensionsstyrelsen eller socialstyrelsen har ägnats någon historisk studie. Det har däremot några av pensionskassorna, se exempelvis Sam. Lindstedt, *Civilstatens änke- och pupillkassas verksamhet 1826–1926* (1926) och Arne Munthe, *Allmänna änke- och pupillkassan i Sverige 1784–1934* (1934). Det grundläggande arbetet om första världskrigets kristidsorgan är Karl Hildebrands *De svenska statsmakterna och krigstidens folkhushållning*, som utgörs av årliga redovisningar i flera band *1914–1920* (1916–1920).

11. Kommunerna och landstingen

Det erkännes numera tämligen allmänt att en ombildning av vår nationalrepresentation är önsklig i den riktning, att den nuvarande ståndS- och klassplittringen försvinner. Men på ingen väg kan en sådan ombildning säkrare och naturligare åstadkommas än genom kommunalväsendets ordnande med hänsikt härtill. I synnerhet är landstinget i detta avseende av vikt och kan, om detsamma ordnas på ett ändamålsenligt sätt, bliva på en gång grund och urbild för den önskade nya representationen, samt en förberedelseskola för dess medlemmar.

Ur allmänna besvärs- och ekonomiutskottets utlåtande angående förslaget om kommunalstyrelser vid riksdagen 1859/60

Den nutida typen av kommuner, alltså primär- och landstingskommunerna, tillkom genom de kommunalförfattningar som debatterades av ständerna vid riksdagen 1859/60, utfärdades av Kungl. Maj:t 1862 och trädde i kraft 1863. En lokal självstyrelse fanns redan tidigare, men den utövades i andra former. I städerna hade de burskapsägande borgarna ett betydande inflytande över förvaltningen, med stadens äldste som kommunal representation och magistraten som kommunal styrelse. På landet utgjorde häradet eller tingslaget inte bara en enhet inom rättsväsendet, utan sedan gammalt också en förvaltningsenhet med tinget som högsta beslutande organ. Byggandet och underhållet av vägar var ända till 1943 en gemensam angelägenhet för häradet. Allt viktigare för det lokala självstyret på landet blev emellertid under 1700- och 1800-talen de kyrkliga socknarna, med sockenstämman som beslutande församling och fattigvården som det tyngsta världsliga åliggandet. Det ska understrykas att det här skisserade självstyret inte hade någon särskilt demokratisk karaktär, även om det utan tvivel utgjorde en god grund för senare tiders demokratisering. Av allt att döma dominerades både beslutande och verkställande organ av ortens besuttna män, och statens ingrepp var både många och stora.

Landstingen hade ingen äldre motsvarighet att omedelbart anknyta till. Medan 1863 års primärkommuner återgick dels på landsbygdens socknar, dels

på städerna, avgränsades de nya landstingens verksamhetsområde som regel av länet. Namnet landsting hämtades dock från medeltidens judiciella och administrativa system. Inom detta hade lands- eller lagmanstinget utgjort häradstingets motsvarighet på landskaps- eller lagsagonivå. Så småningom hade lagmanstingen förlorat sin administrativa betydelse och dessutom, vilket framgått av ett tidigare kapitel, fått en ganska underordnad roll inom rättsväsendet. I landets mest glesbefolkade delar, de norrländska landskapen, fortlevde emellertid de administrativa landstingen ända in på 1800-talet som knutpunkter för kontakten mellan befolkningen och statens ämbetsmän. Åtminstone under 1600- och 1700-talen tycks landshövdingen som regel ha varit närvarande. De norrländska landstingens verksamhetsområde var dock varken länet eller lagsagan, utan landskapet. Deras historia är bara delvis klarlagd, men det sista landstinget av detta slag hölls i Jämtland så sent som 1857.

Att länet och inte landskapet skulle bli den regionala enheten inom 1862 års självstyrelsesystem kan dock inte förvåna. Den regionala statliga förvaltningen utgick från länen och länsstyrelserna hade sedan ett par århundraden täta kontakter med befolkningen. Landstingens inrättande kan därför ses som en utveckling av den regionala samverkan som redan fanns mellan stat och befolkning. På det regionala planet likaväl som på det nationella och lokala kännetecknades 1800-talet av en begränsad men trots allt framåtskridande demokratisering. Allt större delar av befolkningen fick inflytande över det allmänna.

Ordningens upprätthållande och lagförandet av brottslingar var länge en statlig verksamhet, med vilken socknar och härader föga hade att skaffa. Ansvaret på det lokala planet vilade främst på kronofogdar, länsmän och fjärdingsmän. När dessa inte räckte till sattes militären in. Följder långt fram i tiden fick riksdagens beslut 1828 att dra in fjärdingsmännens statliga lön och i stället göra sysslan till ett så kallat menighetsbestyr, det vill säga ett oavlönat åliggande för sockenborna. Svensk polis var sedan kommunal till 1964, varefter verksamheten helt överfördes till staten.

Primärkommunerna

Landskommunerna

Den svenska landsbygdsbefolkningens självstyrelse skedde alltså länge inom ramen för den rättsliga indelningen i härader och tingslag. Vid häradstingen avhandlades frågor om exempelvis skattebefrielser, vägarnas skötsel och utnyttjandet av allmänna skogs- och betesmarker. Där valdes också böndernas riksdagsmän. Tingens roll som folkliga organ bör förstås inte överdrivas – av allt att döma dominerades de av ortens ledande bondesläkter och med dem befryndade fogdar, länsmän och domare. På den mest lokala nivån fattades gemensamma beslut med byn som ram. Statsapparatens stärkande under 1600-talet ledde till en minskning av häradernas betydelse. Väghållningen, skattläggningen och nyttjandet av allmänningar reglerades allt mer av Kungl. Maj:t, och länsförvaltningens tjänstemän sattes att genomdriva regelverket i praktiken. Som ovan omnämnts underhölls dock vägarna i häradernas regi långt in på 1900-talet, och än i dag finns det häradsallmänningar.

I stället för häraderna blev de kyrkliga socknarna gradvis viktigare som självstyrelseorgan. Utöver vården av kyrkliga angelägenheter, främst underhållet av kyrka och prästgård, hade de sedan reformationen också fattigvården på sin lott. Socknarnas beslutande organ var den årliga sockenstämman, med rösträtt i första hand för socknens bönder. Som socknens högsta funktionärer kan man räkna de av stämman valda kyrkvärdarna. Sockenstämman utsåg också sexmän eller rotemästare. Dessas uppgifter var att samla in tiondet, alltså den kyrkokommunala skatten, samt upprätthålla kyrkotukt och ordning. I en del socknar roterade uppdraget. Fattigvårdsbestyren växte i omfång under 1700-talet, eftersom den jordlösa befolkningens andel steg kraftigt med den allmänna befolkningstillväxten. Kanske just därigenom ökade sockenstämmans betydelse, stämmorna började hållas med tätare mellanrum och fler ärenden förelades dem av såväl den världsliga som den kyrkliga överheten. Som nya sockenfunktionärer tillkom fattigföreståndarna vid 1600-talets slut och föreståndarna för socknens spannmålsmagasin under 1700-talets andra hälft.

Socknarnas åligganden sammanfattades 1817 i en förordning om sockenstämmor och kyrkoråd. En viktig nyhet i förordningen var att enhällighet inte längre krävdes för att stämman skulle kunna fatta beslut. Det räckte hädan-

efter med enkel majoritet, något som självklart ökade stämmans handlingskraft. Kyrkoråden var socknarnas verkställande organ, från vilka vissa ärenden 1843 överflyttades till de då inrättade, parallellt verkande sockennämnderna. Utökningen av de verkställande instanserna sammanhängde med socknarnas allt större icke-kyrkliga eller "borgerliga" åligganden, uttryckta bland annat i bestämmelserna om inrättande av folkskolor 1842 samt fattigvårdsförordningarna 1847 och 1853.

Allteftersom de borgerliga ärendenas vikt och mängd tog överhanden började sockenstämmans inordning i den kyrkliga organisationen te sig föråldrad. Vid 1859/60 års riksdag fattade ständerna beslut om inrättandet av särskilda borgerliga kommuner såväl på landet som i städerna. Närmare föreskrifter utfärdades av Kungl. Maj:t 1862, och året därpå inledde de nya kommunerna sin verksamhet. Landsbygdens kommuner fick samma gränser som de kyrkliga socknarna, men i övrigt skildes de borgerliga och kyrkliga verksamheterna från varandra. Indelningen i landskommuner var fram till storkommunreformen 1952 mycket stabil.

Genom 1862 års regelverk avskaffades begreppet socken i kommunala sammanhang. Den kyrkliga kommunens beteckning blev kyrkoförsamling, medan dess beslutande organ kallades för kyrkostämma och det verkställande för kyrkoråd. Beslutande organ i den borgerliga kommunen blev kommunalstämman, med kommunalnämnden som verkställande instans. I 1871 års fattigvårdsförordning föreskrevs dessutom att varje kommun skulle ha en fattigvårdsstyrelse. Denna måste dock inte vara något organ för sig utan uppgiften kunde fullgöras av kommunalnämnden. Efterhand blev det ändå vanligare med särskilda fattigvårdsstyrelser. Vad folkskolan anbelangar förblev den även efter 1862 under den kyrkliga kommunens tillsyn. I varje församling skulle finnas ett skolråd, vilket liksom kyrkorådet hade kyrkoherden som självskriven ordförande. Vissa församlingar hade ett gemensamt kyrko- och skolråd. I landskommunerna sorterade skolan under kyrkoförsamlingen och skolrådet till 1932 eller ännu längre.

Rösträtt på kommunalstämma ägde varje vuxen svensk medborgare i kommunen, man eller kvinna, som enligt bestämmelserna om kommunalskatt var skattskyldig där. Men om någon lika rösträtt var det till en början inte alls fråga. Vars och ens röstvärde avgjordes av kommunalskattebeloppets storlek,

som beräknades i så kallade fyrkar. Det fanns alltså ett direkt samband mellan ens ekonomiska bidrag till kommunen och ens kommunala inflytande, något som för både konservativ och gammalliberal åskådning tedde sig såväl naturligt som rättvist. Sambandet mellan ekonomisk makt och kommunalpolitiskt inflytande förstärktes ytterligare genom att även bolag och andra juridiska personer ägde rösträtt i de kommuner där de skattade. Detta ledde till att många kommuner i praktiken styrdes av ortens ledande näringsidkare, ibland liktydigt med en enda person. Mängden fyrkar var ursprungligen obegränsad, men en försiktig demokratiseringsåtgärd vidtogs av riksdagen 1900 då antalet begränsades till 5 000 för varje juridisk person. År 1909 avskaffades fyrkskalan till förmån för en 40-gradig skala. Beslut att införa allmän och lika kommunal rösträtt togs slutligen av riksdagen 1918, och de första kommunalvalen enligt de nya bestämmelserna hölls 1919.

Kommunalstämman hade möjlighet att besluta om inrättande av kommunalfullmäktige, som då ersatte stämman som beslutande organ i de flesta ärenden. Flera år in på 1900-talet fanns kommunalfullmäktige endast i ett fåtal större landskommuner. År 1919 föreskrevs dock att alla kommuner med mer än 1 500 invånare måste införa fullmäktige.

Städer, köpingar och municipalsamhällen

Större än på landsbygden var självstyrelsen i städerna, som administrativt motsvarade både härader och socknar på landet. Handelsmän och hantverkare hade i skydd av Magnus Erikssons stadslag och städernas enskilda privilegier en viss rörelsefrihet, även om kronans överhöghet var självklar. På allmän rådstuga, med rösträtt för alla burskapsägande borgare, utsågs både borgmästare och rådmän. Som tidigare framgått skaffade sig emellertid under 1600-talets lopp statsmakten och dess regionala företrädare, landshövdingarna, allt större detaljinflytande över städernas styrelse.

Det medeltida borgerliga stormötet, allmänna rådstugan, kompletterades så småningom av en fullmäktigeförsamling, vald av de burskapsägande borgarna och vanligen kallad stadens äldste. Under 1600-talet förekom en sådan på de flesta håll och 1758 bestämdes att en sådan borgarrepresentation skulle finnas i samtliga städer. Normalt skulle ena hälften av stadens äldste utgöras

Stadsfullmäktiges protokoll.

Den 21 maj 1915.

Närvarande: ordföranden herr Quensel, herrar Stenbeck, Hultkrantz, Granell, Andén, Lindberg, Bolin, Hagström, Thalén, Holmström, Birger Eriksson, Frykberg, N. J. Söderberg, C. A. Reuterskiöld, Tapper, Söderman, Sjöholm, Malmgren, Strandberg, Wolrath, Dahlberg, Emanuel Ericsson, Gardtman, Lundin, Johansson, Josef Eriksson, Bäcklin, Henschen, Öhrman, Gustafsson, Lindhe, C. Reuterskiöld, E. N. Söderberg, Lovén, Björk, Larsson, Ernfors, Edén, Wahlmark och fröken Ottelin.

För herrar Olivecrona och Chrysander anmäldes förfall, som af stadsfullmäktige godkändes.

§ 1.

Justering

Att jämte herr ordföranden justera dagens protokoll utsågo stadfullmäktige herrar Johansson och Josef Eriksson; och utsattes justeringen att äga rum fredagen den 28 maj 1915 kl. 2,30 e. m.

§ 2.

Ny ledamot

Genom utdrag af protokoll för den 19 maj 1915 hade magistraten meddelat, att vid samma dag verkställd röstsammanräkning för utseende af stadsfullmäktige för tiden till 1918 års utgång i ledigheten efter nyutnämnde borgmästaren von Bahr grosshandlanden Erik Lindvall, förklarats vald till stadsfullmäktig för angifna tid. Herr Lindvall inställde sig nu samt intog, efter det han hälsats af herr ordföranden, för honom reserverad plats.

Städer och landsting har ofta låtit trycka viktiga kommunala handlingar. Första sidan av Uppsala stadsfullmäktiges protokoll den 21 maj 1915 upplyser om vilka ledamöter som var närvarande och om val av justeringsmän vid sammanträdet. Bland idel herrar fanns också bostadsinspektrisen fröken Hildur Ottelin.

Uppsala stadsarkiv, *Uppsala stadsfullmäktiges tryck 1915.*

av handlande och andra hälften av hantverkare. I kyrkligt hänseende brukade hela staden utgöra en församling, och jämsides med allmänna rådstugan och stadens äldste fanns även i städerna, åtminstone en del av dem, kyrkliga sockenstämmor. År 1843 infördes sockenstämmor i alla städer utom Stockholm.

I enlighet med den nedärvda sedvänjan skilde 1862 års kommunalbestämmelser klart och tydligt mellan stad och land. Isärhållandet grundade sig förstås inte bara på traditionen utan också på påtagliga faktiska skillnader. Eftersom städerna hade en mera koncentrerad befolkning, med stigande anspråk på gatubelysning, vattenledningar och renhållning, var stadskommunens uppgifter mera omfattande. Stadens högsta beslutande församling blev, i de flesta fall, stadsfullmäktige. Fullmäktige valdes av stadsborna med graderad rösträtt. Denna rösträtt tillkom även kvinnor, i den mån de själva besatt egendom eller hade egen inkomst. I städerna liksom i landskommunerna infördes 1909 en 40-gradig röstskala. En del av de minsta städerna behöll fram till utfärdandet av 1919 års föreskrifter om fullmäktige en kommunal stämma som högsta beslutande organ. Denna stämma kallades allmänna rådstugan, precis som den äldre representation som grundats på burskap, men rösträtt utövades där enligt samma regler som vid stadsfullmäktigeval.

Stadsfullmäktige eller allmänna rådstugan utsåg stadens kommunala styrelse, som kallades drätselkammare. Som framgår av denna beteckning (drätsel betyder "kassa" eller "finanser") betraktades ekonomin naturligt nog som det tyngsta och övergripande ansvaret. Jämte drätselkammaren fanns den i princip statliga magistraten fortfarande kvar som administrativt organ inom staden, men den fick som sådant allt mindre betydelse. Funktionen som domstol, det vill säga rådhusrätt, blev efter 1862 den helt dominerande för borgmästare och rådmän.

I städerna blev folkskolan tidigare än på landet en angelägenhet för den borgerliga kommunen. Under senare delen av 1800-talet delades i praktiken skolansvaret i flera av de större städerna mellan församlingen eller församlingarna och stadskommunen. I Stockholm överflyttades folkskoleväsendet till kommunen 1903. År 1909 lagstiftades om rätt för alla städer med stadsfullmäktige att överta ansvaret för folkskolan och 1921 hade 82 av landets 110 städer gjort detta.

I Stockholm rådde på det kommunala området särskilda förhållanden, dels på grund av stadens funktion som rikets huvudstad, dels därför att Stockholm var betydligt större än alla andra städer och därför behövde en vidlyftigare och mera specialiserad förvaltning. Till skillnad från vad fallet var i rikets övriga städer fick Stockholms stadsfullmäktige under lång tid inte själva välja sin ordförande. Självskriven ordförande i fullmäktige var till 1904 statens främste företrädare i staden, alltså överståthållaren. Bland andra institutionella särdrag kan nämnas att drätselkammaren i huvudstaden gick under namnet drätselnämnden.

Utöver städer och landskommuner tillkom genom 1862 års reformer ytterligare ett slags primärkommun, nämligen köpingarna. Denna status vanns av ett antal smärre tätorter. Köpingskommunernas styrelse var ordnad på samma sätt som i landskommunerna, med kommunalstämma och kommunalnämnd. Skillnaden var att inom köpingarna tillämpades de byggnads- och brandstadgor som gällde för rikets städer, ibland även ordningsstadgan och hälsovårdsstadgan. Det förekom också att en eller flera stadskommunala stadgor tillämpades inom ett begränsat tätortsområde i en landskommun, till exempel ett fiskeläge eller ett järnvägssamhälle. Sådana områden kallades municipalsamhällen. Företeelsen uppträdde i praktiken redan på 1860-talet och erkändes i lagstiftningen 1898. Beteckningen köping användes för övrigt också om en del samhällen av samma karaktär som municipalsamhällena. Dessa köpingar var alltså inte egna kommuner. Det ska avslutningsvis understrykas att indelningen i landskommuner, municipalsamhällen, köpingar och städer var allt annat än statisk. Inom landskommuner uppstod municipalsamhällen, municipalsamhällen utvecklades till köpingar och köpingar blev städer.

Landstingen

I de norrländska landskapen fortlevde de medeltida folkmötena, landstingen, som rättsinstanser till 1670 och som möten mellan regeringens företrädare och landskapsbefolkningen in på 1800-talet. Även i andra delar av riket överlade Kungl. Maj:ts ombud, främst landshövdingen, med företrädare för befolkningen. Av huvudsakligen administrativt slag var de möten som landshövdingarna från och med indelningsverkets och ständiga knektehållets in-

rättande på 1680-talet höll med länens rusthållare och rotebönder. Det hölls också årliga länsmöten för fastställande av länens markegångstaxor (prislistor för vissa varor), vilka tillkommit till följd av ständernas framställningar 1731 och 1734. I mötena, som sammankallades av landshövdingarna, skulle två representanter för varje stånd delta ("markegångsdeputerade").

De landsting som inledde sin verksamhet 1863 var representativa församlingar för landstingsområden, som vart och ett omfattade ett län. Undantag utgjorde Kalmar län, som 1864–1970 var delat i ett nordligt och ett sydligt landstingsområde, samt Stockholm och några andra stora städer, olika under tidens lopp, där stadsfullmäktige åtagit sig landstingets uppgifter. De sistnämnda var i Kungl. Maj:ts förordning om landsting 1862 synnerligen brett definierade som "för länet gemensamma angelägenheter, vilka avse den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, anstalter för kommunikationsväsendets befordrande, hälsovård, undervisning, allmän ordning och säkerhet, med mera dylikt" (2 §). Dock förbjöds landstingen att inkräkta på statliga myndigheters ansvarsområden. I praktiken kom de att syssla framförallt med hälso- och sjukvård, särskilt uppförandet och driften av länslasarett, och med undervisning. Inte minst drev man folkhögskolor. Bland landstingens övriga uppgifter kan antecknas att de från ståndens övertog valet av markegångsdeputerade och, vilket var ett betydligt viktigare åliggande, att de från 1866 utsåg ledamöter i riksdagens första kammare.

Lagtima landsting sammanträdde endast en vecka om året, med början andra eller tredje måndagen i september ("landstingsveckan"). Verksamheten mellan mötena leddes av ett förvaltningsutskott med hjälp av ett litet kansli, vars viktigaste befattningshavare var sekreteraren och kamreraren.

Rätt att delta i landstingsvalen hade alla män och kvinnor som var röstberättigade i någon av de lands- och stadskommuner som ingick i landstingsområdet. Rösträtten var graderad enligt samma regler som vid de primärkommunala valen. Valbara som ledamöter av landstinget var endast röstberättigade män. Icke valbara som landstingsmän var dock en del statliga befattningshavare, med landshövdingen i spetsen. Avsikten med denna bestämmelse var att vidmakthålla en tydlig rågång mellan å ena sidan landstinget och å andra sidan länsstyrelsen, som gentemot landstingen hade vissa övervakande funktio-

ner. Dock var det före 1894 inte ovanligt att landshövdingarna valdes till ordförande i landstingen. En regeländring detta år gjorde att ordföranden måste utses bland landstingsmännen själva.

Polisen

Som inledningsvis nämnts utövades polisverksamheten på landet av länsstyrelsens underlydande tjänstemän. Fjärdingsmännen, vilka efter 1828 snarast kan betraktas som kommunala funktionärer med delvis statliga uppgifter, var de lägsta av dessa befattningshavare. Länens högsta polismyndigheter var länsstyrelserna, till dess att landsfogdetjänsterna inrättades 1918. Någon specialiserad landsbygdspolis, motsvarande gendarmeriet i en del andra länder, fanns inte i Sverige.

I städerna fungerade magistraten som polismyndighet, biträdd av lägre befattningshavare med benämningar som stadsvaktmästare, stadstjänare eller stadsbetjänte. Dessa hade också andra sysslor att sköta, liten lön och för det mesta mycket lågt anseende. Åtminstone i Stockholm gick ordningsmaktens personal från 1500-talet och in på 1900-talet under öknamnet ”korvar”. I några större städer fanns in på 1800-talet en militärt organiserad stadsvakt. Kring detta århundrades mitt började polisstyrkor i mera modern mening inrättas, under ledning av magistraten och med någon av stadens tjänstemän, vanligen stadsfiskalen, som polischef. Från och med 1863 anställdes poliserna av stadskommunerna, men magistratens överordnade ställning kvarstod tills vidare. I de större städerna inrättades dock efterhand poliskammare eller polismästare som chefsorgan. Polismål eller polisförseelser, det vill säga mindre allvarliga förbrytelser, avdömdes i dessa städer av polisdomare. Dessa var placerade antingen i poliskammaren eller i en särskild polisdomstol.

Städernas polisorganisationer skilde sig alltså åt men uppvisade naturligtvis en del gemensamma drag. Vid 1900-talets början biträddes polismästare och polisdomare i de större städerna av bland andra polisintendenter, polissekreterare, polisnotarier och poliskommissarier. Den uniformerade yttre polisen, som utgjordes av överkonstaplar och konstaplar, kompletterades av den civilklädda detektiva polisen med uppgifter främst i samband med brottsutredningar. Städernas detektiver anlitades ibland också för uppgifter på landsbyg-

den. Det förekom för övrigt att detektiver och ridande poliser anställdes på länsnivå.

I Stockholm rådde på polisverksamhetens område, som på så många andra, särskilda förhållanden. Högsta polismyndighet var överståthållarämbetet, och den operativa ledningen av polisarbetet i huvudstaden utövades från 1776 av en statligt anställd polismästare. Ämbetets förste innehavare var Henrik Liljensparre, ihågkommen för sin energiska utredning av mordet på Gustav III. Stockholmspolisen blev av betydelse för polisen i hela riket, dels som allmän förebild, dels genom ett par särskilda verksamheter. Den ena av dessa var utgivningen av *Polisunderrättelser*, varigenom efterlysningar och andra polismeddelanden från och med 1878 spreds över landet. Den andra var Stockholms stads inrättande 1917 av landets första polisskola, främst avsedd för utbildning av huvudstadens poliskår men öppen även för polismän från landsorten. Skolan blev så småningom en statlig myndighet under namnet statens polisskola (1938).

Någon central statlig ledning av polisen fanns som framgått inte, bortsett från den reglerande verksamhet som utövades av regering och riksdag. Rikstäckande uppdrag inom ett avgränsat område hade dock den polisbyrå för undersökningar av spioneribrott, som vid krigsutbrottet 1914 organiserades i anslutning till generalstaben. Personal hämtades från Stockholmspolisen och 1918 lades byrån under polismästaren i Stockholm. Samtidigt vidgades uppdraget till allmän övervakning av utlänningar i riket.

ARKIV OCH SÖKHJÄLPMEDEL

Primärkommuner och landsting förvarar själva sina egna och inkorporerade kommuners arkiv. Bestånden omfattar huvudsakligen material från tiden efter 1862, men även äldre handlingar förekommer. En generell vägledning till primärkommunernas arkiv är Erik Wångmars *Att skriva stads- och kommunhistoria. En handledning för forskning med stads- och kommunhistoriskt källmaterial* (2005). För övrigt finns det lokala sökhjälpmedel, varav en del är tillgängliga på kommunarkivens hemsidor.

Angående arkiven efter statens polisskola och statens polisbyrå för övervakande av utlänningar i riket, se *Riksarkivets beståndsöversikt*, 5 (1999). Yt-

terligare vägledning till det sistnämnda arkivet ges i Lars Hallberg, *Källor till invandringens historia i statliga myndigheters arkiv 1840–1990* (2001).

TRYCKTA KÄLLOR OCH KÄLLUTGÅVOR

Det förekommer inte sällan att landstings och stadsfullmäktiges protokoll jämte andra kommunala handlingar har utgivits av trycket. Dessa publikationer är ofta inte katalogiserade på biblioteken men finns sannolikt på de berörda orternas huvudbibliotek. De torde som regel också finnas hos de arkivinstitutioner som bevarar arkivmaterialet, det vill säga respektive landstings- eller kommunarkiv. *Årsbok för Sveriges kommuner* (1918–) innehåller en mängd statistiska uppgifter. *Polisunderrättelser* (1878–) finns på de större forskningsbiblioteken och förekommer också på de arkivinstitutioner som bevarar polisarkiv.

LITTERATUR

Den omfångsrika volymen *Hundra år under kommunalförfattningarna, 1862–1962. En minnesskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet* (1962) innehåller uppsatser om periodens kommunala utveckling på skilda områden. Det lokala självstyret på landet fram till och med 1800-talet har, med skilda geografiska och kronologiska tyngdpunkter, behandlats i K. H. Johansson, *Svensk sockensjälvstyrelse 1686–1862. Studier särskilt med hänsyn till Linköpings stift* (1937), Harald Gustafsson, *Sockenstugans politiska kultur. Lokal självstyrelse på 1800-talets landsbygd* (1989), Peter Aronsson, *Bönder gör politik. Det lokala självstyret som social arena i tre Smålandssocknar, 1680–1850* (1992) och Alberto Tiscornia, *Statens, godsens eller böndernas socknar? Den sockenkommunala självstyrelsens utveckling i Västerfärnebo, Stora Malm och Jäder 1800–1880* (1992).

Mängder av upplysningar om det kommunala livet finns i den lokalhistoriska litteraturen om socknar och städer. Beträffande de brokiga självstyrelseformerna i Sveriges städer före 1862 års reform, se allmänt Nils Herlitz fortfarande oumbärliga *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet* (1924).

En överblick över den kommunala indelningens förändringar ger såväl Tore Ivarsson, *Kommunernas släktträd. Sveriges kommuner 1863–1992* (1992)

som Per Andersson, *Sveriges kommunindelning 1863–1993* (1993). Landskommunernas motsvarigheter före 1863, det vill säga de kyrkliga socknarna, kan identifieras med hjälp av *Sveriges församlingar genom tiderna* (1989).

Norrlands landsting under 1600- och 1700-talen har analyserats i Alexander Jonsson, *De norrländska landshövdingarna och statsbildningen 1634–1769* (2005). Beträffande de moderna landstingens historia, se särskilt Göran B. Nilssons arbeten *100 års landstingspolitik. Västmanlands läns landsting 1863–1963* (1966) och *Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839–1928* (1967). Inte bara Västmanlands läns landsting utan flera andra har ägnats särskilda historiker.

Polisväsendets historia är ett eftersatt område, utom beträffande Stockholm. Se Nils Wester, *Kungliga politi- och brandkommissionen. Studier rörande Stockholms stads politiväsen under 1700-talet* (1946), Nils Staf, *Polisväsendet i Stockholm 1776–1850* (1950) och Björn Furuhagen, *Ordning på stan. Polisen i Stockholm 1848–1917* (2004).

12. Hur riket styrdes

Oss förundrar, Olof Trottesson, att efter nu året fast förlidet är, och räckenskaperne för anno etc [15]46 beslutes skulle, att du icke där till på din side också tänkt haver. Och vele för den skull att du det ännu så med det förste skalt förskaffe, att därutinnen icke ytterligere någen försummelse företages måtte. Vetandes dig därefter att rätte.

Ur brev från Gustav I till Olof Trottesson och fyra andra befallningsmän i Finland och på Åland, daterat Stockholm den 9 september 1547

Det kan tyckas som att nästan ingenting förenar Gustav Vasas personliga regemente, vilket innebar att kungen personligen övervakade skatteuppbörden i minsta fögderi, med det begynnande 1900-talets rika politiska liv och vittförgrenade statliga förvaltning. Ännu mindre tycks sammanbinda den förste Vasakungen med det tidiga 2000-talets väldiga och komplicerade offentliga sektor. Likafullt går det en tydlig utvecklingslinje från Gustavs kansli, kammare och fogdar fram till vår tids regeringskansli, centrala myndigheter och otaliga andra statliga organ.

Det finns i dag också en medvetenhet om politikens och förvaltningens historiska rötter, åtminstone att döma av tidningarnas och tidskrifternas ledar- och debattsidor. Bland annat brukar sägas att den ena eller den andra företeelsen återgår på åtgärder vidtagna av Axel Oxenstierna under 1600-talets första hälft. Detta gäller kanske framförallt rikets indelning i län samt principen om självständiga myndigheter kontra ministerstyre. Som framgått av denna bok är dessa hänvisningar till historien inte alltid korrekta, men det finns ändå en insikt om att svensk politik och förvaltning inte föddes i går.

Som den allra största förändringen inom svensk politik och förvaltning under den tid boken täcker framstår övergången från ”maktstat” eller ”militärstat” till en begynnande ”välfärdsstat”, samt den parallella omvandlingen av rikets invånare från undersåtar till medborgare. Men vad befolkningen under tidernas lopp tänkt om den svenska staten vet vi strängt taget inte mycket om. Förmodligen har statens existens sedan mycket länge tagits för given. Sam-

tidigt har statens representanter, ämbets- och tjänstemännen, uppenbarligen ofta mötts med misstro.

Ovan har framgått att det bland svenska historiker på senare år förts en diskussion om "den svenska modellens tidigmoderna rötter". I detta meningsutbyte lägger ena parten stor vikt vid de inslag av folklig medverkan i förvaltning och politik som alltid funnits, medan den andra meningsriktningen mera betonar det folkliga inflytandets ringa genomslag. I anslutning till denna diskussion har historikerna också debatterat beslutsformerna vid olika slags möten. Det äldre idealet såväl på riksmöten som på rådstugor och sockenstämmor var det totala samförståndet. På 1600-talets riksdagar förutsattes det att alla fyra stånden skulle komma överens och för adeln var det en viktig princip att inte låta de tre ofrälse stånden komma till några beslut som stred emot riddarskapets. Därför var det ett framsteg för de ofrälse, och alls ingen självklarhet, när 1723 års riksdagsordning uttryckligen fastställde att tre stånd vann mot ett. Vad gäller omröstningar inom adeln hade redan 1626 års riddarhusordning föreskrivit att två klasser skulle överrösta den tredje. Men man bör hålla i minnet att bestämmelsen möjliggjorde för en minoritet av högadliga släkter att fatta beslut mot adelsflertalets vilja.

Anmärkningsvärt är att 1719 års regeringsform erkände majoritetsprincipen på den allra högsta statliga beslutsnivån, det vill säga för kungen och riksrådet. Principen skulle visserligen tillämpas med den modifikation som bestod i att kungen hade två röster och därtill utslagsröst, "[m]en såframt en större olikhet uti rösterne bliver, så antager Kongl. Maj:t alltid det rådet, som de fleste av riksens råd förklarat vara nyttigast, såsom efter all förmodan det säkraste och bästa …" (15 §). På det hela taget förefaller det som att man under 1700- och 1800-talen mera allmänt började godta att beslut fattades efter någon form av rösträkning. Men inte förrän 1817 föreskrevs att sockenstämmans beslut kunde fattas med enkel majoritet.

Statsförvaltningen och samhället

Alla skattefinansierade verksamheter är beroende av sin skattebas, det vill säga av att befolkningen och näringarna kan beskattas. I 1635 års landshövdingeinstruktion beskrivs följdriktigt kronans skatter och andra inkomster som

”fundamentet och grundvalen varoppå allt det övrige består” (25 §). Men det ekonomiska livet är i sin tur beroende av stabila och fungerande samhällsinstitutioner. Ekonomerna är i dag överens om att en förutsättning för att marknadsekonomin ska fungera tillfredsställande är att statsförvaltningen är väl organiserad, hederlig och effektiv. Allra viktigast är kanske ett fungerande rättsväsende, vilket bland annat innebär att polisen och domstolarna inte låter sig mutas eller skrämmas av vare sig den politiska makten eller brottslingarna. Hur det i skilda länder förhåller sig med dessa saker tycks till stor del bero på historiska faktorer.

Under alla förhållanden utgör statsförvaltningen en del av samhället. Om individens trygghet främst är förankrad i släktskap och vänskap är det någonting som går igen också inom förvaltningen. Nepotism och andra personliga beroendeförhållanden blir, i avsaknad av andra trygghetssystem, oändligt viktiga. Att ha biskopen till morbror var, för att citera ett åtminstone på 1600-talet gängse talesätt, ingen oväsentlig karriärpåskyndare för en präst. Släktskapet medförde starka förpliktelser. ”Grev Piper tyckte intet stort om honom, men för svågerskapets skull måste han dock draga honom fram”, skriver en memoarförfattare på tal om hur Karl XII:s kanslipresident Karl Piper hjälpte sin svåger i karriären.

Åtminstone under 1700-talet blev det vanligt att den som utnämnts till en statlig tjänst måste lösa ut företrädaren, det vill säga ersätta honom för det belopp denne själv en gång erlagt till sin föregångare. Hur och när sedvänjan uppstått har inte undersökts av historikerna, men det skedde sannolikt i samband med att de kvalificerade aspiranterna till statliga tjänster blev fler under 1600-talets slut eller 1700-talets början. Man kan likna detta system med så kallade ackord vid våra dagars pengar under bordet i samband med överlåtelser av attraktiva hyresrättsbostäder. Någon statlig försäljning av ämbeten handlade det inte om – sådan har däremot förekommit i många andra länder – men den som tillträdde tjänsten måste dock betala för sig. Det är klart att ett sådant system inte gynnade befordran av de dugligaste. Införandet av statliga tjänstepensions- samt änke- och pupillkassor gjorde att det så småningom kunde avskaffas. I det militära nedskrevs ackordsbeloppen planmässigt från och med 1833.

Exempel av annat slag på att gränserna mellan det privata och det offentliga förskjutits är utarrenderingen av skatteuppbörden på 1620-talet och av tullarna under flera perioder fram till 1812, då det sista tullarrendet gick ut. I 1809 års regeringsform förbjöds all förpaktning av statens inkomster. Våra dagars utflyttning av offentlig verksamhet från myndigheterna är alltså inte någon ny företeelse. En besläktad fråga gäller vilken ekonomisk verksamhet staten överhuvudtaget ska bedriva, och i vilka former. Varuproduktion och handel i statlig regi har, som vi sett, förekommit i hundratals år.

Ytterligare en aspekt på förhållandet mellan det privata och det offentliga gäller befolkningens insyn i förvaltningens åtgöranden. När 1766 års tryckfrihetsförordning gav medborgarna tillgång till statsförvaltningens handlingar återspeglar detta ett dåförtiden nytt synsätt, som innebär att staten är till för medborgarnas skull och inte tvärtom. I verkligheten var förstås tillgängligheten till myndigheternas arkiv på 1760-talet begränsad till en liten del av befolkningen. Med stigande folkbildning, förbättrade kommunikationer och införandet av allt fler upplysningar om medborgarnas privatliv i myndigheternas handlingar har frågorna om begränsning av handlingsoffentligheten blivit allt mera brännande. Ursprungligen reglerades handlingssekretessen endast av tryckfrihetsförordningarna och gällde huvudsakligen dokument i Kungl. Maj:ts kansli. När den första sekretesslagen antogs av riksdagen 1937 var det inte mot bakgrund av en förändrad syn på offentlighet och sekretess, utan därför att sekretessbestämmelser då blivit nödvändiga på så många områden att de inte lämpligen kunde ingå i tryckfrihetsförordningen. Denna var ju en grundlag, som inte kunde ändras så ofta. Vid sekretesslagens framläggande för riksdagen konstaterade regeringen att sekretess i praktiken ofta upprätthållits vid sidan av tryckfrihetsförordningen.

Regeringen och statsförvaltningen

Liksom gränserna mellan de offentliga och privata sektorerna skiftat genom tiderna har rågången mellan politik och förvaltning ändrats. Den nuvarande gränsdragningen är en följd av parlamentarismen och det demokratiska genombrottet och därför av förhållandevis sent datum. Så länge som riksrådets eller statsrådets ledamöter utsågs av kungen utan hänsyn till riksdagens in-

ställning, vilket med frihetstiden som undantag var fallet fram till 1800-talets sista årtionden, framstod regeringsledamöterna som kungens särskilda rådgivare bland ämbetsmännen, inte som "politiker". 1800-talets statsråd fattade beslut som med vårt sätt att se definitivt var "politiska", men enligt tidens egen uppfattning var ett statsrådsämbete snarast ett led i ämbetsmannakarriären. I linje med detta synsätt utsåg kungen statsråd som var specialister inom departementens sakområden. Till chefer för ecklesiastikdepartementet utsågs biskopar och professorer, till chefer för lantförsvarsdepartementet kallades arméofficerare och till chefer för sjöförsvarsdepartementet utnämndes sjöofficerare. Den nuförtiden enda kvarlevan av denna rekryteringsprincip är bruket att till justitieminister utse personer med juristutbildning.

Regeringens önskemål att i sin tur besätta de högsta statliga ämbetena med personer som man själv valt har förr som nu hängt samman dels med en vilja att styra förvaltningen i önskvärd riktning, dels med en strävan att belöna förtjänta personer med åtråvärda ämbeten. Diskussionen om hur högre tjänster inom staten bör tillsättas dök upp som riksdagsfråga redan på 1660-talet. Detta var en tid då Kungl. Maj:t formellt utgjordes av en förmyndarregering men i praktiken snarast av förmyndarregeringen och riksrådet tillsammans, och när ständerna var mera initiativkraftiga än någonsin förr. Då liksom i dag kretsade diskussionen kring frågor om duglighet gentemot gynnande av somliga personer på grund av andra skäl.

I samband med utnämningar av tjänstemän på lägre nivåer har Kungl. Maj:t inte lagt samma vikt vid den egna handlingsfriheten. Vissa tjänster förhållandevis långt ner i hierarkin har in på 1900-talet tillsatts av regeringen, men i många andra fall har tillsättningarna överlämnats åt någon av de statliga myndigheterna. Ett sätt att ge spelrum åt skilda intressen är flerkandidatsystemet. Detta innebär att någon underliggande instans för den högre och beslutande presenterar flera kandidater till en befattning, med rätt för det beslutande organet att välja bland de föreslagna. I denna bok har omtalats hur domkapitlen vid kyrkoherdetillsättningar hade att välja mellan tre av församlingen föreslagna kandidater. Det har också nämnts att magistrat och borgerskap i städerna 1720 fick rätt att till Kungl. Maj:t föreslå tre kandidater vid borgmästartillsättningar. I bägge dessa fall har det handlat om att ge

inflytande åt den närmast berörda menigheten, i det ena fallet församlingen och i det andra fallet borgerskapet.

Flerkandidatsmetoden har också tillämpats utan samband med något menighetsintresse. Angående tillsättningar av landssekreterare bestämdes 1723 att landshövdingen skulle föra fram tre kandidater inför den beslutande instansen, som var Kungl. Maj:t. Landskamrerartillsättningar skulle från 1734 ske genom att landshövdingen föreslog det beslutande kammarkollegiet tre kandidater, varav en skulle vara tjänsteman vid kollegiet. Intressant är att trekandidatsförfarandet aktualiseras i flera sammanhang vid frihetstidens början, alltså en tidpunkt då regeringsmakten hade försvagats. En närmare undersökning av flerkandidatsystemet skulle måhända visa på andra intressanta samband.

Byråkraternas värld

Ur förvaltningsteknisk synvinkel har den romerska kyrkan haft ett enormt samhällsinflytande. Med kyrkan som exempel utformades de tidiga statsförvaltningarna i såväl Sverige som andra europeiska stater. Sannolikt har sedan de statliga förvaltningsrutinerna, med protokoll- och diarieföring, i sin tur tjänat som förebild för företag och organisationer, men det måste konstateras att frågan veterligen inte undersökts närmare. Säkrare torde vara att förhållandet från och med 1900-talets början varit det omvända. Näringslivet har sedan dess varit den givande parten, som gått före statsförvaltningen i användandet av nya kontorstekniker.

Ett evigt problem inom förvaltningen tycks vara det som numera ibland kallas stuprörsproblemet, det vill säga bristen på samordning och samverkan. Det är mot denna bakgrund som det redan i 1634 års regeringsform föreskrevs att de fem kollegierna, dåtidens centrala ämbetsverk, skulle ”till konungens och riksens tjänst räcka varandra handen” (17 §). Den vackra bilden av myndigheter som räcker varandra handen återkom i senare regeringsformer.

Hindren för samverkan myndigheter emellan kan förstås vara av olika slag. Ofta påpekas i dag att myndigheternas regionala indelning inte överensstämmer, vilket försvårar samarbetet mellan exempelvis polis, åklagare och kronofogdemyndigheter. Problemet är inte helt nytt, men det har blivit större under de senaste årtiondena. Detta sammanhänger med att länsstyrelsernas

funktion som regionala samordnare har blivit mycket svagare än förut. Som bakomliggande orsak till stuprörskomplikationerna betraktar man ofta prestigehänsyn och revirbevakning hos myndigheterna själva, men också regering och riksdag kan naturligtvis lägga stenar i samarbetets väg. Ett nutida exempel är sekretesslagens integritetsskyddande föreskrifter, som kan vara motiverade från andra utgångspunkter men ibland försvårar myndigheternas informationsutbyte.

Ifall det finns någon allmänt spridd schablonbild av forna dagars ämbetsmän föreställer man sig dem nog som ganska makligt arbetande byråkrater. Sådana statstjänstemän har förvisso funnits i verkligheten, men det finns också otvetydiga belägg för att det existerat snabba och hårt arbetande handläggare. Att ärendehanteringen ändå inte kunde gå så fort var en följd av de enkla kontorshjälpmedlen och de bristfälliga kommunikationerna.

Därtill tänker man sig kanske också äldre tiders statstjänstemän som stelbenta paragrafryttare. Men i det fallet kan schablonen i stort sett avvisas. Det förefaller klart att tjänstemännen ännu under 1800-talet hade ett ganska fritt förhållande till regelverket. Det var de nämligen tvungna att ha. Exempelvis gällde Karl XI:s instruktioner för kronofogdar och häradsskrivare i mer än 160 år, från 1680-talets slut till 1855. De allt mer föråldrade instruktionerna kompletterades med en snårskog av senare föreskrifter i olika former, men kontentan är hur som helst att det inte alltid var självklart vilken bestämmelse som skulle tillämpas. Fogden och häradsskrivaren måste helt enkelt ha ett självständigt förhållande till sina uppgifter.

Den brutale fogden är en annan schablonbild. Eftersom kronans fogdar var personligen ansvariga för skatteuppbörden och skattebetalarna säkert inte brukade vara entusiastiska, är det mycket sannolikt att denna schablon har en hel del fog för sig. En medkännande eller eftergiven man måste ha haft stora svårigheter att klara av en fogdesyssla.

Från mutkolvar till omutliga ämbetsmän?

Det finns en föreställning om att den svenska ämbetsmannakåren överlag präglats av redlighet och obesticklighet, åtminstone från och med 1800-talets slut. Att bestickningen tidigare varit utbredd inom svensk statsförvaltning

är inte osannolikt, men att bedöma dess omfattning ter sig mer eller mindre omöjligt. På riksdagen 1654 kom uppenbara missförhållanden i dagen, då adeln i sina besvär hos den nye kungen Karl X Gustav krävde en fast taxa för utlösning av köpebrev, fullmakter och andra värdehandlingar i Kungl. Maj:ts kansli och kammarkollegiet. Av debattprotokollet framgår bortom allt tvivel att sekreterarna i kansliet och andra kollegier tog rejält betalt för att sätta upp sådana dokument. Vad man inom adeln vände sig emot var inte ämbetsmännens anspråk i och för sig på en viss ersättning från brevens mottagare, men deras krav uppfattades som godtyckliga och orimligt höga. Att adelsmännen i gemen överhuvudtaget visade förståelse för sekreterarnas ersättningskrav sammanhänger förstås med den självupplevda kunskapen om hur oregelbundet staten avlönade sina tjänstemän.

Så småningom skapades inom statsförvaltningen ett regelverk för de avgifter ("lösen", "expeditionslösen") som tjänstemännen hade rätt att personligen uppbära vid vissa förrättningar. Det handlade då inte bara om utfärdande av brev och intyg av olika slag utan också om exempelvis besiktningar eller mätningar. Närbesläktade inkomstkällor var de provisioner och bötesandelar som vissa befattningshavare hade rätt till. En sammanfattande term för alla dessa ersättningar var sportler. I samband med löneregleringarna från och med 1800-talets senare hälft avskaffades sportelsystemet steg för steg utifrån synsättet att avgifterna hellre borde uppbäras av staten och tjänstemännen leva på sin fastställda lön.

Systemet med sportler förefaller på många sätt ålderdomligt och nyckfullt. När boupptecknings inregistrerades vid häradsrätter hade häradshövdingen rätt till provision på stämpelavgiften, vars storlek i sin tur följde av kvarlåtenskapens värde. Den häradshövding som 1899 inregistrerade Alfred Nobels bouppteckning kunde därför, för en ämbetsåtgärd som inte kan ha varit alltför betungande, inkassera det för tiden mycket stora beloppet 35 000 kronor. Under mera normala förhållanden innebar ändå sportelsystemet att den enskilde tjänstemannen genom egna prestationer på ett fullt legitimt sätt kunde höja sin inkomst. På det sättet ter sig systemet inte helt omodernt i den mer eller mindre individuella lönesättningens tidsålder. Sportelsystemets uppkomst och funktioner har tyvärr aldrig närmare undersökts. Det bör kanske sägas att regleringen av sportlerna på intet sätt uteslöt att mutor fortfarande togs.

Något som gjorde gränsdragningen mellan tjänstemannens och statens pengar otydlig var att vissa befattningshavare nödgades göra betydande utlägg i tjänsten utan att få någon ersättning. Exempelvis var länsstyrelsernas och fögderiernas tjänstemän länge tvungna att anlita skrivhjälp på egen bekostnad. Vad beträffar presidenter, landshövdingar och regementschefer hade de förvisso höga löner, men det tycks också ha förutsatts att de i faderlig anda skulle utöva en generös representation gentemot sina underlydande.

Rangordningarna

Statsapparatens värld var hierarkisk. Systemet med över- och underordning återspeglades bland annat i väldiga löneskillnader, i resereglementets åtskillnad på högre och lägre befattningshavare samt i de rangordningar, som utfärdades av Kungl. Maj:t 1672, 1680, 1696 och 1714. Rangordningarna tog i princip sin utgångspunkt i den militära hierarkin och med moderna ögon sett gynnades officerarna framför civilämbetsmännen. Långtifrån alla befattningar togs upp i rangordningarna, som därför kompletterades med ytterligare föreskrifter. Ibland företogs större ändringar, exempelvis när sjöofficerarna, som tidigare haft ganska låg rang, lyftes upp i paritet med arméofficerarna 1748.

Under den på många sätt radikala perioden vid frihetstidens slut upphävde riksdagen 1766 alla rangbestämmelser, dock med undantag av dem som gällde placeringarna vid hovet. Efter Gustav III:s statskupp 1772 ansågs dock 1714 års rangordning, med senare tillägg och ändringar, åter ha gällande kraft. Detta förutsätts exempelvis i 1809 års regeringsform, som bland annat tillerkänner generals rang åt statsråden och generallöjtnants åt justitieråden. Efter en framställan av riksdagen upphävde Kungl. Maj:t 1909 slutligen alla föreskrifter om rang för statens ämbets- och tjänstemän.

Karl XI:s främsta avsikt med införandet av den första mera omfattande rangordningen 1680 var att inskärpa de av kungen givna ämbetenas betydelse framför släktskap och vänskap. Man kan därför säga att rangordningen var ett litet led i en mycket stor och länge pågående samhällsförändring, som inneburit att släktens och familjens betydelse i vår del av världen minskat i förhållande till statens. De rangföreskrifter, som 1909 tedde sig alldeles föråldrade, hade en gång varit ett slags moderniseringens redskap. Något som för övrigt

bör understrykas är att rangordningarna från och med 1680 inte bara reglerade tjänstemannens egen rang utan också hans hustrus. Kvinnor kunde alltså åtnjuta rangföreträde, om de var gifta, fastän de inte innehade några ämbeten. Men hustruns rang följde alltid av mannens.

Sverige i Europa

Äldre tiders statsvetenskap och rättshistoria sysslade mycket med problemet huruvida svensk lagstiftning, inte minst på det konstitutionella området, återgick på inhemsk tradition eller inspirerades av utländska föredömen. Forskningen gällde till exempel de dokument vari enväldet stadfästes från 1680 och framåt samt, och kanske framförallt, 1809 års regeringsform. En rimlig ståndpunkt torde vara att de konstitutionella spelreglerna främst avgjordes av styrkeförhållandet mellan inhemska maktspelare. Förebilder och argument hämtade dessa ur såväl inhemska som utländska källor.

När det gäller själva förvaltningsapparaten har inga mera omfattande jämförelser gjorts med omvärlden. En vanlig bedömning är dock att den svenska förvaltningen från och med 1630-talet och in på 1700-talet var avancerad och effektiv i jämförelse med sina samtida europeiska motsvarigheter. De problem som statsledningarna ville att förvaltningen skulle lösa var i grova drag desamma. På regional och lokal nivå handlade det om att övervaka rättskipningen, driva in skatter och överhuvudtaget se till att överhetens befallningar verkställdes. Problemen var alltså likartade, men de administrativa lösningarna såg mycket olika ut. I många länder byggde den tidigmoderna lokalförvaltningen på godsägarna. Den lösningen var i stora delar av Sverige och Finland inte alls möjlig eftersom flertalet bönder löd direkt under kronan eller var självägande.

Den svenska statsförvaltningens historia är en del av statsförvaltningens historia i världen och framförallt Europa. Systematiska administrationshistoriska jämförelser staterna emellan har gjorts i mycket liten utsträckning men är i hög grad önskvärda. Genom att öka kunskapen om hur den offentliga förvaltningen genom historien samspelat med samhället i övrigt skulle de bidra till förklaringen av dagens samhällsstrukturer.

LITTERATUR

Texten återgår huvudsakligen på den litteratur och de tryckta källor som redovisats i tidigare kapitel. Några ytterligare hänvisningar bör dock göras.

Det ekonomiska livets beroende av stabila offentliga institutioner berörs till exempel på flera ställen i Klas Eklunds *Ekonomisk tillväxt* (2004). Citatet om greve Piper har hämtats ur *Nils Reuterholms journal* (1957), sid. 49. Intressanta upplysningar om handlingssekretessens historia ges i Evabritta Wallberg, *Rikets säkerhet. Försvarssekretessen i ett historiskt perspektiv* (2001).

1660-talets debatt i utnämningsfrågan behandlas i Göran Rystads "Med råds råde eller konungens godtycke? Makten över ämbetstillsättningarna som politisk stridsfråga under 1600-talet", *Scandia* 1963.

Affärsvärldens inflytande på de offentliga förvaltningarnas dokumenthantering och rutiner under 1900-talets första hälft belyses i Sam Hedar, "Arkivväsendets kris", *Meddelanden från Riksarkivet* 1956. Exemplet med häradshövdingens boupptecknings provision återfinns i Björn Asker, "'Från vidare handläggning ur domboken afskrifvet'. Karlskoga häradsrätt och Alfred Nobels kvarlåtenskap", *Spåren efter Nobel. Årsbok för Riksarkivet och landsarkiven* 2001. De forskare som utförligast analyserat rangbestämmelserna är Bo Bennich-Björkman i *Författaren i ämbetet. Studier i funktion och organisation av författarämbeten vid svenska hovet och kansliet 1550–1850* (1970) och Gunnar Artéus i *Krigsmakt och samhälle i frihetstidens Sverige* (1982).

Den tidigmoderna europeiska regional- och lokalförvaltningen diskuteras översiktligt i Björn Asker, *I konungens stad och ställe. Länsstyrelser i arbete 1635–1735* (2004).

Register

Registret upptar framförallt statliga organ och befattningar. Begreppen Kungl. Maj:t, kung (konung), drottning, regering, riksdag och ständer har utelämnats. Märk att sidhänvisningarna inte är heltäckande utan utgör ett urval. De avser inte avsnitten om arkiv och sökhjälpmedel, tryckta källor och källutgåvor eller litteratur.

accisrätt 125, 132
adelsfanan 172
advokatfiskal 93
akademi 149, 150, 153
aktuarie 93
allmän rådstuga 131, 214, 216, 224
ambassad 86
ambassadör 86
amiral (se även riksamiral) 178, 180
amiralgeneral 178
amiralgenerallöjtnant 178
amiralitetskollegiet 18, 20, 54, 89, 92, 129, 161, 178, 180, 183
amiralitetskrigsmanshuset 203
amiralitetsöverrätt 183
annexförsamling 148
antikvitetsarkivet 88
antikvitetskollegiet 88
apologist 150
arbetslöshetskommissionen, se statens arbetslöshetskommission
arbetsmarknadsstyrelsen 205
arkiater 154
arméfördelning 164

arméförvaltningen 170
armékår 164
arméns flotta (skärgårdsflottan) 176, 177, 181, 183
arméns pensionskassa 203
artilleri 162-164, 172
artilleri- och ingenjörshögskolan 165
assessor 93, 133
attaché 87
auditör 182
avdelningschef 93

bandirektör 197
bankinspektionen 194
barnhus 154, 155
bataljon 164
batteri 164
befallningsman, se kronofogde
beredning 94
bergmästardistrikt (bergmästardöme) 120, 121, 131
bergmästare (bergshauptman) 120, 131
bergsfogde 121
bergsfögderi 120, 121
bergshauptman, se bergmästare
bergskollegiet (generalbergsamtet, bergsämbetet) 90, 92, 117-121, 129-131
bergsnämndeman 131
bergsråd 169
bergsrätt (bergstingsrätt) 120, 131
bergsskola 120, 152, 191
bergsämbetet, se bergskollegiet
beskickning 86, 87
besökare 123
biskop 28, 53, 58, 62, 67, 145-147, 149, 151, 153, 227

borgmästare (justitieborgmästare, handelsborgmästare) 62, 63, 110-112, 131, 169, 214, 227
borgmästare och råd, se rådhusrätt och magistrat
brigad 18, 164
brukssocieteten 191
bränslekommissionen, se statens bränslekommission
byggnadsstyrelsen 92
bysseskytt 180
båtsman (matros) 180, 181, 198

censorsämbetet 48
Chalmers tekniska läroanstalt 152
chargé d'affaires 87
civildepartementet 85, 194, 204
civilstatens pensionsinrättning 203
collegium medicum 154
consistorium regni 145

departement, se statsdepartement
detektiv 219, 220
direktör över lantmäteriet, se överdirektör över lantmäteriet
distriktschef 124, 196, 197
division 177
domkapitel 18, 48, 61, 145-147, 149, 151, 227
domprost 146, 147
domsaga 130
domänstyrelsen 92, 195
drabant 52, 163
dragon 162, 163, 168
drots, se riksdrots
drätselkammare 216
drätselnämnd 217

ecklesiastikdepartementet 85, 145, 151, 227
eforus 151
elementarläroverk, se läroverk
envoyé 87
eskader 177
exekutionskommissionen 90, 95
expeditionschef 84

fana 163, 164
fanjunkare 167, 168
farmaceutiska institutet 152
fattighus 154
fattigvårdsstyrelse 213
finansdepartementet 85, 193, 194
fjärdingsman 109, 211, 219
flaggman 178
flaggunderofficer 180
flottans stab 181
fogde, se kronofogde
fogdeskrivare 108
fogdetjänare, se uppbördsskrivare
folkhushållningsdepartementet 85
folkhushållningskommissionen 205
folkskola 149, 213, 216
folkskoleöverstyrelsen 151
fortifikationen 162, 176, 193
fotfolk, se infanteri
friherreskap 30-31
furir 167
fångvårdsstyrelsen 138
fältmarskalk 165, 167
fältmätningskåren 193
fältskär 154, 167

fältväbel 167
fältöverste 165
fängelse 137
fänika 163, 164
fänrik 167, 168, 179
fästning 137, 176
fögderi 108-110
förare 167
fördelning 164
församling 147
försvarsdepartementet 85
försäkringsinspektionen 194
förvaltningen av sjöärendena 180
förvaltningsutskott 218

garde, se livgarde
gemen, se menig
general (generallöjtnant, generalmajor) 165, 178
generaladjutant 171
generaladjutant för armén 56, 170
generaladjutant för flottan (flottorna) 56, 180
generalamiral 178
generalamiralsämbetet 181
generalbergsamtet, se bergskollegiet
generaldirektör 93
generalfälttygmästare 167
generalguvernör 19, 39
generalinspektor över landtullen 125
generalissimus 165
generalkonsul 87
generalkrigsrätt 183
generalkvartermästare 170
generallandtullkontoret (generalsmåtullkontoret) 125

generallantmäterikontoret 92, 193
generalpostdirektör 199
generalposträtten 200
generalpoststyrelsen 199
generalsjötullkontoret 121, 122
generalsmåtullkontoret, se generallandtullkontoret
generalstaben 171
generaltullarrendesocietet 122, 125
generaltullförvaltare 121, 122
generaltullstyrelsen 92, 122
generalöverste 165
geschworner 120
gevaldiger (väbel; se även landsgevaldiger) 167
grenadjär 162, 163
grevskap 30-31
gruvrätt 120, 131
gränsbevakningschef 124
gränsridare 124
gymnasium 149-151

hall- och manufakturrätt 132
handelsborgmästare, se borgmästare
handelsdepartementet 85, 192
handelskommissionen, se statens handelskommission
handskrivare, se landssekreterare
hertig (hertigdöme) 29-31
hospital 143, 154, 155
hovet (kungliga hovet, hovförvaltningen) 52, 53, 72, 154, 231
hovfröken 52
hovjunkare 52
hovkansler 55, 80, 84, 135
hovmarskalk 52
hovrätt 18, 54, 86, 89, 90, 121, 130-134, 183

husar 163
hushållningssällskap 192
häkte 137
härad 108, 132, 137, 196, 210, 212
häradsdomare 130
häradsfogde, se kronofogde
häradshövding 130, 133, 169, 230
häradsnämnd 128
häradsrätt 109, 111, 130-133, 230
häradsskrivare 108-110, 121, 173, 229
höga nämnden 133
högbåtsman 179
högre artilleriläroverket 152, 165, 177
högskola 152, 153
högsta domstolen 54, 86, 135, 136
högste ombudsman 85, 136
hövitsman 164, 179

infanteri (fotfolk) 162-164, 172-174
industrikommissionen, se statens industrikommission
ingenjörtrupperna 162
inspektion 164
inspektor 123

Jernkontoret 190, 191
jordbruksdepartementet 85, 192
justitieborgmästare, se borgmästare
justitiedepartementet 56, 85, 227
justitiekansler 55, 85, 86, 136
justitieombudsman 74
justitieråd 135, 136, 231
justitiestatsminister 55, 56, 83, 84, 135, 136
jägare 163
jägmästare 105

järnvägsstyrelsen, se statens järnvägar
kabinettet för utrikes brevväxlingen 83, 84
kabinettssekreterare 83, 84
kadettskola 165, 177
kammaren, se kammarkollegiet
kammarförvant 93
kammarherre 52
kammarjunkare 52
kammarkollegiet (kammaren) 54, 79, 82, 89-93, 101, 102, 107, 118, 121, 122, 125, 193, 195, 228, 230
kammarrevisionen 90
kammarråd 89, 93
kammarrätten 90
kamrerare 93, 218
kansler, se rikskansler, universitetskansler
kanslersämbetet för rikets universitet 153
kanslikollegiet 54, 55, 80, 82-83, 90, 191, 197, 199
kanslipresident 55, 60, 82, 83
kansliråd, se rikskansliråd
kansliskrivare, se landskanslist
kanslist 93
kanslistyrelsen 84
kaplan, se komminister
kapten 167, 168, 179
kaptenlöjtnant 167, 179
karabinjär 163
karolinska institutet 152, 153
kavalleri (rytteri) 28, 162-164, 172-174
klockare 198
knekt 172-174
kollega 150
kommandoexpedition 170, 180
kommendör 179

kommendörkapten 179
kommerseråd 169
kommerskollegiet 86, 87, 90, 121, 122, 190, 194, 203
komminister 148
kommission 94, 95, 136, 137, 204-206
kommissionen över tabellverket, se tabellkommissionen
kommissorialrätt 136, 137
kommitté 94, 95, 196
kommun (landskommun) 210-214
kommunalborgmästare 111
kommunalfullmäktige 214
kommunalnämnd 213, 217
kommunalstämma 213, 214, 217
kommunikationsdepartementet 85
kompani 164
konselj 50, 54, 56
konsistorium 147, 152
Konstakademien 92
konstapel 168, 179, 219
konsul 87
konsulat 87
konsultativt statsråd, se statsrådet
konteramiral 178, 179
kontrakt 18
kontraktsprost (prost) 149
kontributionsränteri 91
kontroll- och justeringsstyrelsen 194
kontrollstyrelsen 194
kontrollverket 193
kontrollör 123
Konungens (Kungl. Maj:ts) Befallningshavande 106
kopist 93
kornett 168

korpral 167, 168
krigsakademin 152, 165, 177
krigsarkivet 193
krigshovrätten 183
krigshögskolan 165
krigskollegiet 19, 54, 90, 129, 161, 165, 169, 170, 182, 183
krigskommissarie 171
krigsmanshuset 201
krigsrätt 182
krigsöverste 165
kronofogde (fogde, häradsfogde, befallningsman) 17, 28, 35, 61, 64, 101, 102, 104, 108-110, 118, 121, 173, 188, 211, 223, 229
kronojägare 105
kungl. biblioteket 88
kungliga hovet, se hovet
Kungl. Maj:ts kansli (kungliga kansliet) 79-88, 230
Kungl. Patriotiska Sällskapet 191, 192
kungl. tekniska högskolan 120
kustartilleriet 176, 177
kustsergeant 124
kvartermästare 168
kyrassiär 163
kyrkan 27, 28, 35, 53, 143-153, 212, 213, 228
kyrkoherde 148, 149, 213, 227
kyrkoförsamling 213
kyrko- och skolråd 213
kyrkoråd 212, 213
kyrkostämma 213
kyrkovärd 212
kämnärsrätt 132, 200
köping 217

lagläsare 17, 130
lagman 17, 132, 133, 169
lagmansrätt (lagmansting) 18, 132, 133, 211
lagrådet 136
lagsaga 67, 132, 211
landsarkiv 19, 20, 88
landsbokhållare, se landskamrerare
landsfiskal 105, 110
landsfogde 110, 219
landsgevaldiger (landsprofoss) 105, 107
landshjälpsdeputationen 190
landshövding (landshövdingeämbete) 35, 64, 67, 68, 100-112, 129, 172, 173, 178, 191, 192, 198, 211, 217, 218, 219, 228
landshövdingedöme, se län
landskamrerare (landsbokhållare) 102-104, 106, 228
landskansli 104, 106
landskanslist (kansliskrivare) 104, 105
landskap 132, 173, 211
landskommun, se kommun
landskontor 104, 106
landskontorist (landskontorsskrivare) 104, 105
landsprofoss, se landsgevaldiger
landssekreterare (handskrivare) 103, 104, 106, 169, 228
landsting 68, 70, 71, 100, 155, 210, 211, 217-219
landstormen 174
Lantbruksakademien 153, 192
lantbruksinstitut 152, 153
lantbruksstyrelsen 153, 192
lantförsvarsdepartementet 85, 170, 227
lantmarskalk 60
lantmätare 105, 192
lantmäteriet 193
lantmäteristyrelsen 193

lanträntеri 104, 105
lanträntmästare 104, 105
lanttullbesökare 125
lasarett 154, 155, 218
legat 87
legation 87
lektor 147, 149, 150
likvidationskommissionen 90, 95
linjedirektör 201
livgarde (garde) 52, 53, 163, 172
livgeding 30, 108
livrustkammaren 92
livsmedelskommissionen, se statens livsmedelskommission
livsmedelsnämnd 205
livsmedelsstyrelse 205
lotsstyrelsen 180
Luossavaara-Kiirunavaara AB 195
län (landshövdingedöme) 28, 100-112, 211, 218, 223
länsbokhållare 104
länshjälpskommitté 204
länsman 109, 110, 173, 211
länsnotarie 104
länsstyrelse 18, 20, 91, 100-112, 130, 137, 192, 196, 204, 218, 228
läroverk 147, 150
läroverksöverstyrelsen 151
löjtnant 167, 168, 179

magistrat, se rådhusrätt och magistrat
major 167-169, 178, 179
mantalskommissarie 105
manufakturkontoret 190
marinen 176
marinförvaltningen 180

marinstaben 181
marsk, se riksmarsk
maskindirektör 197
matros, se båtsman
medicinalstyrelsen 154
menig (gemen) 162
militieombudsman 74
militärdistrikt 164
minister 87
ministerresident 87
municipalsamhälle 217
myntmästare 193
mynt- och justeringsverket 194
mönsterskrivare 167

nedre justitierevisionen 82, 83, 135
notarie 93
nämnd, se häradsnämnd
nämndeman (tolvman) 130

ordinarius 146
ordningsman 104

packhuskarl 123
page 52
pastorat 18, 147-149
pastor primarius 147
patent- och registreringsverket 194
Patriotiska Sällskapet, se Kungl. Patriotiska Sällskapet
patronus 149
pensionsnämnd 203
pensionsstyrelsen 203, 204
pipare 167

polisdomare 219
polisintendent 219
poliskammare 219
poliskommissarie 219
polismästare 219, 220
polisnotarie 219
polissekreterare 219
postbud (post, postlöpare) 104
postdirektör 199
postförvaltare 199
postiljon 199
postinspektör 199
postlöpare, se postbud
postmästare 198-200
post- och rådhusrätt 200
postrött 200
postsparbanken 200
postverket 82, 110, 197-200
premiärlöjtnant 179
president 90, 93 133
presidentskontoret 83
presskommissionen 205
professor 147, 149, 153, 227
profoss (se även gevaldiger) 167
prokansler 152
prokurator 80, 133
prost, se kontraktsprost
provinsialläkare 155

realskola 151
reduktionsdeputationen 90
reduktionskollegiet 90
reduktionskommissionen 90, 95

referendarie 93
regemente 163-165
regementskvartermästare 167
regeringsråd 136
regeringsrätten 136
registrator 93
resident 86, 87
revisionssekreterare 82, 85, 86, 135, 136
riddarhuset 47, 60, 61, 66
rikets allmänna kartverk 193
rikets ekonomiska kartverk 193
riksamiral 54, 89, 90, 161, 178, 180
riksantikvarie 88
riksarkivarie 87
riksarkivet 19, 20, 87, 88
riksbanken (riksens ständers bank) 73, 190, 193
riksbibliotekarie 88
riksdrots 28, 54, 86, 90, 134, 135
riksens ständers bank, se riksbanken
riksens ständers kontor 73
riksföreståndare 29, 51, 58, 80
riksförsäkringsanstalten 203
riksgäldskontoret 73
rikskansler 28, 54, 80, 82, 90
rikskansliråd (kansliråd) 55, 80, 83
riksmarsk 28, 54, 90, 161, 167, 170
riksmarskalk 52
riksrådet (riksråd, kungl. råd) 28, 32, 33, 35, 41, 49, 50, 52-55, 58, 59, 65, 67, 84, 110, 132-135, 224
riksskattmästare 54, 90
rikstygmästare 167
riksämbetsman 50, 51, 54, 90
rotemästare, se sexman

rustmästare 167
ryttare 162, 173, 174
rytteri, se kavalleri
ryttmästare 165, 168
rådhusrätt och magistrat (borgmästare och råd, rådstuvurätt) 62, 63, 110-112, 124, 131, 210, 216, 219, 227
rådman 62, 63, 110, 131, 214
rådstuvurätt, se rådhusrätt och magistrat

sakkunniga 94
schoutbynacht 178
sekreterare 79, 80, 93, 218
sekundlöjtnant 179
Serafimerordensgillet 154, 155
sergeant 167, 168
sexman (rotemästare) 212
sjöartillerist 180
sjöförsvarsdepartementet 85, 180, 227
sjökrigshögskolan 177
sjökrigsskolan 177
sjötullrätt 124, 132
skeppare 179,
skogsinstitutet 152
skogsstyrelsen 92, 195
skolråd 213
skolöverstyrelsen 151
skrivare 79, 93, 104, 109, 167
skärgårdsartilleriet 176
skärgårdsflottan, se arméns flotta
skvadron (se även eskader) 164
slottsfogde 28, 101, 104
slottsskrivare 104
socialdepartementet 85, 204

socialstyrelsen 154, 204
socken 137, 147, 148, 210, 212, 213
sockennämnd 213
sockenstämma 100, 210, 212, 213, 216, 224
soldat 162, 173, 174, 198
stadens äldste 210, 214, 216
stadsbetjänt, se stadsvaktmästare
stadsfiskal 111, 219
stadsfullmäktige 70, 131, 216, 217, 218
stadskassör 111
stadssekreterare 111
stadstjänare, se stadsvaktmästare
stadsvakt 219
stadsvaktmästare (stadstjänare, stadsbetjänt) 219
statens arbetslöshetskommission 204, 205
statens arbetsmarknadskommission 205
statens bränslekommission 205
statens förlikningsman i arbetstvister 204
statens handelskommission 205
statens industrikommission 204, 205
statens järnvägar (järnvägsstyrelsen) 92, 188, 197
statens järnvägsbyggnader 197
statens livsmedelskommission 204, 205
statens polisskola 220
statens vattenfallsverk (vattenfallsstyrelsen) 195
statistiska centralbyrån 191
statsdepartement (departement) 56, 79, 84-86
statsexpedition 82-84
statskontoret 90, 91, 104
statsminister 56
statsrevisor 74
statsrådet (statsråd, konsultativt statsråd) 45, 50, 54-56, 83, 84, 170, 226, 227, 231
statssekreterare 55, 82-84

stift 27, 145-147
stora kommissionen 90
storamiral 178
storamiralsämbetet 181, 196
strandridare 123
styckjunkare 168
styrelsen för allmänna väg- och vattenbyggnader 196
styrelsen för statens järnvägsbyggnader 197
styrelsen för statens järnvägstrafik 197
styrelsen över fängelser och arbetsinrättningar 138
styrman 179
ståthållare 101, 102
sundhetskollegium 154
sundhetskommissionen 154
superintendent 67, 145, 146
Svenska akademien 153

tabellkommissionen 191
talman 60, 62-64
teknologiska institutet 120, 152
telegrafstyrelsen (telegrafverket) 92, 188, 200, 201
tingslag 130, 131, 210, 212
tolvman, se nämndeman
topografiska kåren 193
trafikdirektör 197
trivialskola 149, 150
Trollhätte kanal- och vattenverk 195
trumpetare 168
trumslagare 167
trängen 162
tulldistrikt 124
tullförvaltare 123, 124
tullkammare 118, 123, 124

tullknekt 125
tullnär 123, 125
tullskrivare 125

underlöjtnant 167, 168, 179
universitet 62, 88, 147, 150-153
universitetskansler 152, 153
uppbördsskrivare (fogdetjänare) 109
upphandlingsdeputationen 91
uppsyningsman 123
utredning 94
utrikesdepartementet 85, 86
utrikesförvaltningen (utrikesrepresentationen) 72, 86, 87
utrikesstatsminister 55, 56, 84

vaktknekt 104
vaktmästare 104, 123, 125
vargeringskarl 174
vattenfallsstyrelsen, se statens vattenfallsverk
Vetenskapsakademien 62, 153, 191
veterinärinstitutet 152
viceamiral 178
vicekonsul 87
vice landshövding 106
vice pastor 149
Vitterhets- historie- och antikvitetsakademien 88, 153
volontär 180
väbel, se gevaldiger
vägfogde 111
väg- och vattenbyggnadskåren 197
väg- och vattenbyggnadsstyrelsen 92, 196
värnpliktig 174, 181

yrkesinspektör (yrkesinspektris) 203

ägodelningsrätt 130
ärkebiskop 28, 62, 145, 147, 153
ärkestift 145, 146

överamiral 178
överbibliotekarie 88
överdirektör 93
överdirektör för landtullen 125
överdirektör för sjötullen 122
överdirektör (direktör) över lantmäteriet 193
överintendentsämbetet 91, 92
överjägmästare 105
överkonstapel 219
överlöjtnant 179
överpostdirektör 199, 200
överste 68, 167, 168, 173, 178, 179
överste amiral 178
överstelöjtnant 167, 168, 179
överste marskalk 52
överste skattmästare 89
överstetullnär 121
överstyrelsen för rikets allmänna läroverk, se läroverksöverstyrelsen
överståthållare (överståthållarämbetet) 102, 110, 217, 220
överståthållardöme 102, 103, 110

Hur riket styrdes spänner från Gustav Vasas tid till det demokratiska genombrottet i början av 1900-talet. I blickpunkten står statsapparatens strukturer och funktioner samt de politiska institutionerna: grundlagarna, kungen, regeringen och riksdagen. Kommuner och landsting behandlas också. Det är mycket mer som förenar genom historien än vad man kan tro vid ett ytligt betraktande.

Ett förvaltningshistoriskt verk av detta slag har länge saknats. Boken vänder sig till forskare och lärare i historiskt inriktade ämnen, studenter på olika nivåer, arkivarier, hembygdsforskare, släktforskare och journalister – men också till den historieintresserade allmänheten.

Boken kan läsas från pärm till pärm men den fungerar också som en handbok. Den utförliga innehållsförteckningen och sakregistret gör det möjligt att snabbt hitta de upplysningar man söker.

I slutet av varje kapitel ges litteraturanvisningar i diskuterande form. Där finns också upplysningar om arkiv och sökhjälpmedel. På så sätt blir läsaren väl rustad att själv gå på upptäcktsfärd i arkiven.

Författaren Björn Asker är arkivråd vid Riksarkivet och docent i historia vid Uppsala universitet. Bland hans övriga arbeten märks doktorsavhandlingen *Officerarna och det svenska samhället 1650–1700* (1983), den förvaltningshistoriska studien *I konungens stad och ställe: Länsstyrelser i arbete 1635–1735* (2004) samt *Karl X Gustav: en biografi* (2009).

Skrifter utgivna av Riksarkivet 27