

# Goda lagar i ”elak” förvaltning

*Ämbetsmän och korruption i ljuset av en svensk förordning 1766*

**A**r 1952 publicerade professor Gunnar Heckscher det statsvetenskapliga pionjärbetet *Svensk statsförvaltning i arbete*. Han avslutar det med att framhålla vad det inte funnits något att orda om inom svensk offentlig förvaltning i hans samtid, nämligen korruption. Detta eftersom den var ett nära nog obefintligt fenomen. Boken inleds med en kort historisk tillbakablick där Heckscher konstaterar att svensk statsförvaltning vid början av 1800-talet var ”ganska försumpad”. Det här berodde på ämbetsmännens usla löner men framför allt på att fasta befattningar inte inrättades utgående från det faktiska behovet av ämbetsmän. I allt högre grad kompenserades låga löner med rang. En yngre ämbetsman var därför med tanke på sin försörjning tvungen att sköta flera befattningar samtidigt. Systemet uppmuntrade till korruption men tack vare de reformer som genomfördes, inte minst tack vare den starka politiska ställning som byråkratin innehade under 1800-talets första hälft, fick landet ”en hederlig förvaltning”.<sup>1</sup>

Vänder vi oss till två svenska statsvetare i vår egen samtid och frågar dem när och hur Sverige blev ett land med en låg ämbetsmannakorruption får vi ett svar som stämmer rätt väl överens med Heckschers ståndpunkt. Det finska kriget och freden i Fredrikshamn blev enligt Bo Rothstein och Jan Teorell en omskakande erfarenhet för svenskarna – inklusive insikten att det stympade landet riskerade att gå samma öde till mötes som Polen och gå under som självständig stat. Tillräckligt

---

1. Gunnar Heckscher, *Svensk statsförvaltning i arbete* (Stockholm 1952), s. 25–26, 408.

många insåg efter 1809 att någonting radikalt måste göras i syfte att skapa ett mer effektivt och rättvist Sverige. För Rothsteins del innebär den här uppfattningen att han tonar ned sin tidigare torgförda tolkning om en ”big bang” i form av en rad viktiga reformer kring medlet av 1800-talet (1855–1875), vilken var avgörande för att Sverige skulle bli ett land där förvaltningen kännetecknas av en liten korruption.<sup>2</sup>

Danmark har status och rykte i dagens värld som det minst korruperade landet av alla, och forskningen har därför intresserat sig för vägen dit (”getting to Denmark”). Teorell och Rothstein har inspirerats av Mette Frisk Jensens forskning om Danmark där ett klart brott mot en äldre korrupt ordning ägde rum som en följd av Napoleonkrigen. Andreas Bågenholm har avvikande från detta synsätt karakteriserat reformarbetet i det ”nya” Sverige efter 1809 som initialt en fråga om att spara pengar och i ett något senare skede om att bygga upp en effektivare förvaltningsapparat. I det stora hela skulle lojala och opartiska ämbetsmän ges nya och bättre förutsättningar att arbeta effektivt. Sveriges ”väg till Danmark” sammanföll så att säga inte med Danmarks väg till Danmark.<sup>3</sup>

En ”big bang” i medlet av 1800-talet, alltså en genomgripande och snabb metamorfos, eller en mer utdragen småstegsprocess – i fråga om övergången till ett samhälle som kännetecknas av låg korruption är det i vartdera fallet nödvändigt att ha en uppfattning om utgångssituationen. Kännetecknades det tidigmoderna Sverige av en omfattande ämbetsmannakorruption eller var denna ett marginellt fenomen inom en, för den tidens förhållanden, högeffektiv förvaltningsapparat designad av Axel Oxenstierna? Enligt Andreas Bågenholms analys av förhållandena inom förvaltningen kring 1820 präglades de inte av korruption bland ämbetsmännen utan av förvaltningens bristande effektivitet.<sup>4</sup>

Givet att Bågenholms källor inte förlett honom att teckna en för rosenröd bild, hur långt bakåt i tid har den giltighet? Forskning i

- 
2. Jan Teorell & Bo Rothstein, 'Getting to Sweden, part I. War and malfeasance, 1720–1850', *Scandinavian Political Studies* 38 (2015:3), s. 220, 229–233; jämför Bo Rothstein, *Controlling Corruption. The Social Contract Approach* (Oxford 2021), s. 64–68.
  3. Andreas Bågenholm, 'Corruption and anticorruption in early-nineteenth-century Sweden. A snapshot of the state of the Swedish bureaucracy', Ronald Kroeze, André Vitória & Guy Geltner (eds.), *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern Era* (Oxford 2018), s. 244.
  4. *Ibid.*, s. 239–250.

korruption som historiskt fenomen kan träffande karaktäriseras som förvaltningshistoria ur ett patologiskt perspektiv.<sup>5</sup> Denna inriktning är ingen lång och stark tradition inom förvaltningshistorisk forskning, men numera möts samhällsvetare och historiker kring ett gemensamt intresse för korruption som ett fenomen i såväl dåtid som nutid. Länder som i nutid präglas av en låg grad av korruption – de nordiska länderna, och bland dem särskilt Danmark, samt Tyskland och Nederländerna – framstår som särskilt intressanta studieobjekt i ett längre tidsperspektiv utgående från antagandet att deras historia innehåller information som kan generaliseras till lärdomar att tillämpa i länder där korruption utgör ett problem i våra dagar. Korruption som historiskt fenomen studeras numera med intresset riktat mot såväl begreppsbruk som praktiker och orsaker. Vad som framstår som korruption i ett samhälle är ingenting konstant utan beroende av sin historiska kontext.

Utgående från att korruption allmänt uppfattas som någonting icke önskvärt är det naturligt att samspelet mellan korruption och bekämpningen av den börjat dra till sig uppmärksamhet från forskarnas sida. En viktig diskussion gäller frågan om sambandet mellan en minskad korruption och samhällelig modernisering. En del forskare räknar med att övergången till ett samhälle med liten korruption är abrupt och bildar en tydlig brytpunkt, medan andra betonar förändringen som ett antal mindre steg under en längre tidsperiod eller kontinuiteterna mellan förmodernt och modernt. Förändringen mot en bättre tingens ordning var inte linjär; många länder har aldrig gått från att vara genomkorrupta till anmärkningsvärt korruptionsbefriade. Också i förmoderna samhällen förekom korruptionsbekämpning medan moderniteten gett rum för nya former av korruption. I föreliggande uppsats studeras korruption och undermålig förvaltning i det frihetstida svenska samhället med hjälp av den indirekta metod som undersökningar av antikorruptiva åtgärder och strategier erbjuder. Antikorruptiv aktivitet kastar ljus över såväl vad som uppfattades som olägenheter som vad man såg som botemedel.<sup>6</sup>

---

5. Jämför Mette Frisk Jensen, *Korruption og embedsetik. Danske embedsmænds korruption i perioden 1800–1866* (Odense 2013), s. 258.

6. En god introduktion till historisk forskning om korruption och antikorruptiva motåtgärder ges i antologin Ronald Kroeze, André Vitória & Guy Geltner (eds.), *Anti-corruption in History. From Antiquity to the Modern Era* (Oxford 2018). För det ovanstående se särskilt redaktörernas introduktion i föreliggande nummer av HTF, s. 1–6;

Krissituationer ökar incitamenten till och synliggör korrupta beteenden samtidigt som de nödvändiggör antikorruptiva åtgärder.<sup>7</sup> Pommerska kriget (1757–1762) omformade, som Patrik Winton visat, den svenska politiska kulturen som på ett annat sätt än förr kom att präglas av offentlig debatt och grupperingar formerade utgående från politiska ställningstaganden och inte längre inom ramen för ett socialt utbyte.<sup>8</sup> I det följande vill jag undersöka i vilken grad den djupa fredskris<sup>9</sup> som drabbade Sverige efter det pommerska kriget bidrog till att ifrågasätta hur den offentliga förvaltningen fungerade i frihetstidens Sverige. Vilka olägenheter identifierades och vilka reformer utarbetades och prövades? Kom reformarbetet att få några konsekvenser på sikt?

Riksdagen 1765–1766 tillsatte en stor deputation med tre uppgifter av vilka en gällde att undersöka varför ”rikets goda lagar haft så elak värkställighet” och komma med förslag till korrigerande åtgärder.<sup>10</sup> Den stora deputationen bestod av riksdagens sekreta utskott förstärkt med femtio adelsmän, tjugofem borgare, alla präster som inte ingick i sekreta utskottet och femtio bönder.<sup>11</sup>

Deputationen valde ett lagutskott bestående av trettio riksdagsmän, tolv av adeln och sex av vart och ett av de ofrälse stånden. En av bönderna i lagutskottet var Israel Karlsson från Uskela i Egentliga Finland.<sup>12</sup> Lagutskottets sekreterare blev lagmannen Joachim Wilhelm Liliestråle, med bred erfarenhet av att arbeta inom olika kommissio-

---

för en användbar definition av ämbetsmannakorruption se den diskussion som förs i föreliggande temanummers inledande uppsats. Som exempel på studier om olika europeiska länder, se Niels Grüne & Simona Slanička (Hrsg.), *Korruption. Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation* (Göttingen 2010); Joël Félix & Anne Dubet (eds.), *The War Within. Private Interests and the Fiscal State in Early-Modern Europe*, Palgrave Studies in the History of Finance (Cham 2018); Toon Kerkhoff et al., *A History of Dutch Corruption and Public Morality 1648–1940* (Newcastle upon Tyne 2020).

7. Jämför Jensen, *Korruption og embedsetik*.
8. Patrik Winton, *Frihetstidens politiska praktik. Nätverk och offentlighet 1746–1766* (Uppsala 2006).
9. För denna typ av kris, se Petri Karonen & Nils Erik Villstrand, 'Kriser och resiliens i Finlands historia 1400–2000', HTF 102 (2017:4), s. 628–631 och där anförd litteratur.
10. Instruktion 29.3.1765 för stora deputationen vid riksdagen 1765–66, Axel Brusewitz, *Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar* (Stockholm 1916), s. 286.
11. Fredrik Lagerroth, *Frihetstidens maktägande ständer 2, Sveriges riksdag, Förna avdelningen. Riksdagens historia intill 1865 VI* (Stockholm 1934), s. 56–57.
12. Stora deputationens stora utskotts sammansättning, Lagutskottets protokoll och handlingar, R 3405, Riksarkivet, Stockholm (SRA).

ner.<sup>13</sup> I slutskedet av lagutskottets arbete ledde lantmarskalken överste Thure Gustaf Rudbeck ordet och bondeståndets sekreterare Johan Kock deltog i arbetet. I det skedet deltog inte fler än ett tjugotal personer i utskottets arbete.<sup>14</sup> Lagutskottet föreslog för deputationen att riksrådets medlemmar var för sig skulle höras, men det är oklart om det här initiativet gav något resultat.<sup>15</sup> Något större faktaunderlag för sitt arbete samlade utskottet av allt att döma aldrig in i egen regi. Eftersom en stor del av arbetet utfördes i ett sent skede av riksdagen bör man dock, utöver den information som stora deputationen hade tagit fram kring misshushållningen med statsfinanserna, ha kunnat informera sig om vad olika deputationer sysselsatta med att granska såväl den verkställande makten som förvaltningen kommit fram till. Bland deputationerna i arbete fanns protokollsdeputationen som vid denna riksdag utvidgade sin granskning av olika ämbetsverk till att omfatta också landshövdingarna.<sup>16</sup>

Lantmarskalken bad Liliestråle att utgående från diskussionerna sammanställa ett utkast till betänkande. Det diskuterades sedan inom utskottet i början av augusti 1766. I det här skedet fanns inte mycket tid till förfogande om man ville få sitt betänkande behandlat av sittande riksdag. Sekreterarens utkast genomgicks paragraf för paragraf under tre långa mötesdagar (förmiddag och eftermiddag). Inget egentligt protokoll fördes utan mindre ändringar fördes in i utkastet under sittande möte, medan förslag till större ändringar eller tillägg formulerades i skrift efter mötet för fortsatt behandling då utskottet nästa gång kom samman. Utskottets förslag till betänkande kunde lämnas till renskrivning den 8 augusti 1766 sedan det i sin helhet lästs upp en andra gång och man därefter gjort ändringar ”på sina ställen”. Som sekreterare hade Liliestråle stora möjligheter att påverka slutresultatet, men det betänkande stora deputationen fick ta emot var ändå resultatet av en kollektiv process. Lagutskottet beslöt om ett sista tillägg i samband med att förslaget till betänkande undertecknades. Utskottet var inte enigt i frågan men lämnade ändå ett förslag till ett åttonde moment

13. Lisbeth Näslund, 'Joachim Wilhelm Liliestråle', *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/artikel/10234> (hämtad 25.10.2022).

14. Lagutskottets protokoll 6–8.8 och 9.8.1766, Lagutskottets protokoll och handlingar, R 3405, SRA.

15. Lagutskottets protokoll 4.5.1765, Lagutskottets protokoll och handlingar, R 3405, SRA.

16. Om deputationerna, se Emil Hildebrand, *Svenska statsförfatningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar* (Stockholm 1896), s. 557–559.

i betänkandets tolfte paragraf där ett avskaffande av rikets rangordning föreslogs. Stora deputationen omfattade enhälligt och utan några ändringar såväl betänkandet som tillägget om rangordningens avskaffande ett par dagar efter att lagutskottet överlämnat dokumenten.<sup>17</sup>

Betänkandet daterat den 15 augusti lästes upp i adels-, präste- och borgarståndet redan den 18 augusti och i bondeståndet några dagar senare.<sup>18</sup> Den fortsatta beslutsprocessen var kort. På Riddarhuset föränledde betänkandet en lång diskussion den 30 augusti, men eftersom präste- och borgarståndet redan hade antagit betänkandet och bondeståndet förväntades göra det insåg adelsståndet det meningslösa i att gå emot det. Behandlingen i de olika stånden resulterade i en rad tillägg och ändringar. De var särskilt många inom prästeståndet men dessa är av mindre intresse för den här uppsatsens problematik. Som sista stånd godkände bondeståndet den 8 september betänkandet och från och med den 12 november 1766 var ständernas beslut gällande förordning i riket.<sup>19</sup>



*Joachim Wilhelm Liliestråle (1721–1807) var flitigt anlitad som sekreterare i kommissioner och deputationer tillsatta av olika riksdagar under frihetstiden. Han blev Justitiekansler 1772. Bild: Museiverket, Helsingfors.*

17. Lagutskottets protokoll 6–7,8 och 9.8.1766, Lagutskottets protokoll och handlingar, R 3405, SRA; Utdrag ur lagutskottets protokoll 13.8.1766 och Stora deputationens protokoll 15.8.1766, Stora deputationens protokoll, R 3404, SRA.
18. Det trycktes med tanke på att ständerna skulle kunna arbeta effektivt, se *Rikens Ständers Stora Deputations Betänkande, om orsakerna til våra goda Lagars elaka verkställighet, och Botemedel theremot för framtiden, gifwit i Stockholm wid Riksdagen den 15:de Augusti 1766*, exemplar bland Stora deputationens protokoll, R 3404, SRA.
19. Datum för behandling i olika stånd antecknade på första sidan av bondeståndets exemplar av betänkandet, Bondeståndets arkiv, R 1936, SRA; Prästerskapets förslag till ändringar och tillägg i stora deputationens betänkande, Borgarståndets arkiv, R 1372, SRA; Sten Landahl (utg.), *Sveriges ridderskaps och adels protokoll från och med år 1719 26, 1765–1766*, III (Stockholm 1960), s. 136–158; Sten Landahl (utg.), *Bondeståndets riksdagsprotokoll 10, 1765–1766* (Stockholm 1973), s. 609–611; Carl Gustaf Malmström, *Sveriges politiska historia från konung Karl XII:s död till statsvälföringen 1772 V* (Stockholm 1900), s. 413.

Förordningen ”til befrämjande af Lagarnes behörige Wärkställighet bland Rikets Ämbetsmän och öfrige Undersåtare” utfärdad den 12 november 1766 har varit föremål för viss uppmärksamhet i tidigare forskning.<sup>20</sup> Hur förordningen kom till inklusive den stora deputationens betänkande den 15 augusti 1766 har däremot sällan kommenterats inom forskningen.<sup>21</sup> Varken betänkandet eller förordningen har veterligen varit föremål för någon mer sammanhållen analys. Jag kommer i det följande att granska de två dokumenten med fokus på ämbetsmännen.<sup>22</sup>

### 1760-talets svenska fredskris

I vilken politisk situation tog betänkandet och förordningen form? I en minst sagt speciell sådan eftersom den konfliktfyllda riksdagen 1765–1766 gått till historien som den längsta under frihetstiden. Den blev en räfst med och detronisering av den politiska gruppering som är känd som hattpartiet och som under en lång tid hade dominerat inom svensk politik. Sveriges deltagande i det europeiska sjuårskriget 1757–1762 uppträder i finländsk och svensk historiografi som pommerska kriget mot Preussen. Krigföringen var illa förberedd och kampberedskapen var begränsad i ett krig om områden ”som för praktiskt taget alla folkgrupper var innerligt likgiltiga”. Armén var dåligt utrustad, trupperna saknade övning och det visade sig att det var omöjligt att

- 
20. Se bland annat Hildebrand, *Svenska statsförfattningens historiska utveckling*, s. 440–441; Kenneth Awebro, *Gustaf III:s räfst med ämbetsmännen 1772–1779. Aktionerna mot landshövdingarna och Göta hovrätt* (Uppsala 1977), s. 29–30; Michael Roberts, *Frihetstiden. Sverige 1719–1772* (Stockholm 1995), s. 233–236, 254, 257; Maria Cavallin, *I kungens och folkets tjänst. Synen på den svenske ämbetsmannen 1750–1780* (Göteborg 2003), s. 75, 81–82, 87, 91–92, 101, 170, 174; Claes Peterson, ”En god ämbetsman är bättre än en god lag”. Ett kapitel i justitiekanslersämbetets 1700-talshistoria, Ulf Göranson (red.), *Justitiekanslern 300 år* (Uppsala 2013), s. 63–65. Förordningen i *Utdrag utur alla från 1764 års slut utkomne publique handlingar, placater, förordningar, resolutioner och publicationer som riksens styrsel samt inwärtens hushållning och författningar i gemen, jemwäl ock Stockholms stad i synnerhet angå VIII* (Stockholm 1774), s. 7297–7315 eller i Axel Brusewitz, *Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgor* (Stockholm 1916), s. 213–225.
21. Se dock Malmström, *Sveriges politiska historia V* (Stockholm 1900), s. 410–414; Fredrik Lagerroth, J. E. Nilsson & Ragnar Olsson, *Frihetstidens maktägande ständer 1, Sveriges riksdag, Förra avdelningen. Riksdagens historia intill 1865 V* (Stockholm 1934), s. 190, 194–197.
22. Betänkandet och förordningen uppmärksammade också vissa frågor av grundlagskaraktär som det emellertid inte finns någon anledning att kommentera i denna kontext.

skaffa fram tillräckliga resurser. Resultatet blev ödelagda statsfinanser, en stark inflation och en försämrad växelkurs. Ett annat problem var en svensk officerskår som av olika orsaker inte var sin uppgift mogen på slagfältet. En orsak var att många officerare såg det som sin skyldighet att i stället för att göra fälttjänst delta i riksdagsarbetet då riksdagen samlades 1760. Inflationen fortsatte efter kriget och en kris i den internationella handeln 1763 innebar att svenska manufakturer gick omkull. Följande år ingicks ett preussiskt-ryskt förbund som innehöll en klausul om att motarbeta det franskvänliga hattpartiet och återställa balansen mellan kung, råd och ständer så som den definierades i den gällande svenska grundlagen. Sverige ingick senare samma år ett av många ifrågasatt avtal med Frankrike om fortsatta franska subsidier.<sup>23</sup>

Freden 1762 slöts utan landavträdelser men ledde över till en svår fredskris. Totalkostnaderna för den svenska insatsen i kriget har uppskattats till omkring 60 miljoner daler silvermynt, vilket ska jämföras med att riksstaten 1756 balanserade på 11 miljoner. Av krigskostnaderna kunde 11 miljoner täckas med subsidier. Priserna på förnödenheter var 1764 dubbelt så höga som 1755.<sup>24</sup>

Fredskrisen fördjupades i hög grad av den misshushållning med fokus på egen vinning som en politiskt inflytelserik ständsgränsöverskridande grupp under lång tid ägnat sig åt. De rannsakingar av den tidigare regimen som präglade riksdagsarbetet 1765–1766 blev ödesdigra för den här gruppen, som Thomas Magnusson har gjort ett första försök att ringa in i sin bok *Makt och pengar i frihetstidens Sverige*. Boken har den informativa undertiteln *En oligarkis triumfer och slutliga nederlag 1720–1766*.<sup>25</sup> Magnussons studie har kritiserats för att vara idérik men för forskningslägesignorant och för vag i analysen för att vara fullt trovärdig.<sup>26</sup> Han verkar ändå vara någon-

---

23. Sten Carlsson, *Svensk historia 2. Tiden efter 1718* (Stockholm 1970 [1961]), s. 125–132; Ulf Sundberg, *1630–1814, Sveriges krig 4* (Stockholm 2010), s. 272–284; Winton, *Frihetstidens politiska praktik*, s. 193–197.

24. Carlsson, *Svensk historia 2*, s. 130–131; Winton, *Frihetstidens politiska praktik*, s. 197–294.

25. Thomas Magnusson, *Makt och pengar i frihetstidens Sverige. En oligarkis triumfer och slutliga nederlag 1720–1766* (Göteborg 2020).

26. Svante Norrhem, recension av Thomas Magnusson, *Makt och pengar i Sverige, Statsvetenskaplig tidskrift* 123 (2021:1), s. 186–190; Martin Almbjär, recension av samma arbete, *Historisk tidskrift* 141 (2021:4) s. 755–757; Thomas Magnusson, 'Makt och pengar i frihetstidens Sverige. Genmäle till Martin Almbjär', *Historisk tidskrift* 142 (2022:2), s. 228–230; Martin Almbjär, 'Replik till Thomas Magnusson', *Historisk tidskrift* 142 (2022:2), s. 231–233.



ting väsentligt på spåren. Enligt honom utgjorde oligarkerna en löst sammanhållen grupp av höga ämbetsmän och framgångsrika grosshandlare. Med riksdagen som en av sina centrala arenor agerade den i syfte att dränera staten på medel. Oligarkerna lyckades på så sätt med sitt uppsåt, genom att utforma manufakturpolitiken så att den svarade mot gruppens egenintresse, favorisera utarrenderingen av tullar och skickligt manövrera en kaotisk penningpolitik. Ämbets-tillsättningarna var ett av de sätt oligarkerna använde sig av för att bygga upp och befästa sin maktposition. Deras makt bröts i och med riksdagen 1765–1766.

De antiaristokratiska och antibyråkratiska opinioner bland de ofrälse stånden som riktade sig emot ”herreväldet”, det vill säga legeringen av privilegierad adel och statsbärande byråkrati som redan tidigare hade tagit sig uttryck i krav på insyn och kontroll kunde komma till fullt uttryck vid riksdagen 1765–1766. Kenneth Awebro har i en formulering värd att citeras karakteriserat förordningen om befrämjande av lagarnas behöriga verkställighet som ”kanske till sitt innehåll och sin tendens det mest antibyråkratiska dokument som frihetstiden skapade”.<sup>27</sup> Förordningen och det betänkande som låg till grund för den framstår därför som en utmärkt möjlighet att närmare studera vad som uppfattades som icke önskvärdt i ämbetsmännens beteende och vilka korrektiv man övervägde och påbjöd. Detta är självfallet inte det enda alternativet till en dylik studie. Så erbjuder den fredskris som Sverige genomlevde efter stora nordiska kriget inte minst i form av det omfattande material som dokumenterar den västra och östra kommissionens verksamhet i Finland en möjlighet till en liknande undersökning.<sup>28</sup>

### *Ämbetsmän och korruption*

Antalet befattningshavare inom det svenska rikets civilförvaltning är på grund av de anakronistiska avgränsningar av undersökningsområdet som dikterats av metodologisk nationalism i såväl Finland som Sverige svårt att ange på ett oklanderligt sätt. Sten Carlsson i Sverige och Kaarlo Wirilander i Finland har nämligen inte gått till väga på exakt samma sätt i sina beräkningar av ämbetsmannakåren i den svenska

---

27. Awebro, *Gustaf III:s räfst med ämbetsmännen* (Uppsala 1977), s. 17–30.

28. Om dessa, se Marie Lennersand, *Rättvisans och allmogens beskyddare. Den absoluta staten, kommissionerna och tjänstemännen, ca 1680–1730* (Uppsala 1999), s. 268–282.



Karikatur ur Kulturhistoriska planscher 20.  
Källa: Uppsala universitetsbibliotek.

respektive den finska riksdelen varför deras siffror inte är helt kommensurabla. Den bestod vid ingången till 1730-talet enligt den före av inemot 1 730 personer inom den västra riksdelen när ämbetsmännen samtidigt i Finland enligt den senare var omkring 300, vilket sammanräknat blir cirka 2 000. Civilförvaltningen växte i omfång och ämbets- och tjänstemännen inom civilstaten var år 1820 i Sverige tusen fler än under början av frihetstiden. Det sista decenniet som Finland var en del av det svenska riket uppgick antalet befattningar inom riksdelens civilstat till omkring 450.<sup>29</sup> För mitt syfte är en uppfattning av storleksordningen tillräcklig. Jag använder mig av begreppen "ämbetsman" och "tjänsteman" som synonymer för att få variation i texten.<sup>30</sup>

De högsta ämbetena var enligt 1723 års adelsprivilegier förbehållna adeln och antalet befattningar inom civilförvaltningen som var adelns ensamrätt uppgick efter 1723 till uppskattningsvis ett sextiotal. Alla ämbeten av samma rang, såsom överstar eller högre, besattes med adliga, vilket bland annat betydde att alla hovrättspresidenter och landshövdingar var adliga. Detta bidrog till att det adliga inslaget bland de

29. Sten Carlsson, *Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700–1865. Studier rörande det svenska ståndssamhällets upplösning* (Lund 1973), s. 80; Kaarlo Wirilander, *Herrskapsfolk. Ståndspersoner i Finland 1721–1870* (Stockholm 1982), s. 393.
30. Jämför Torbjörn Nilsson, *Ämbetsmannen i själva verket. Rekrytering och avancemang i en moderniserad stat 1809–1880*, Score Rapportserie 2000:5 (Stockholm 2000), s. 5; Björn Asker, *I konungens stad och ställe. Länsstyrelser i arbete 1635–1735* (Uppsala 2004), s. 66.

högre civilämbetsmännen var högt – 1735 var andelen adliga 62 procent av de högre ämbetsmännen med anställning inom den svenska riksdelen.<sup>31</sup> Adeln prioriterade militär anställning och antalet adliga inom civilförvaltningen var överlag litet: år 1765 var de adliga civilämbetsmännen knappt 400, när hela ståndet bestod av 12 000 personer.<sup>32</sup> Tjänstgöring inom civilförvaltningen satte således inte sin prägel på adelsståndet och som Ingvar Elmroth framhållit kom adelsmän att i allt mindre utsträckning arbeta inom civilförvaltningen. Ofrälse som gjorde karriär präglade också rekryteringen till de högre ämbetena, även om det efter stormaktstiden blev ovanligare att en ofrälse adlades till följd av framgångsrik tjänstgöring inom civilförvaltningen.<sup>33</sup>

Det är lätt att med hjälp av en exempelsamling ur forskningslitteraturen peka på beteenden som kan karaktäriseras som olika former av korruption bland de tidigmoderna svenska ämbetsmännen<sup>34</sup> medan möjligheterna att fastställa hur vanligt förekommande de var är begränsade – men ändå inte helt obefintliga.

Lagen ställde så strikta krav på bevisning och de stränga reglerna beträffande vittnesjäv utestängde så många potentiella vittnen från en rättegång att det var förenat med stora risker att åtala någon för ämbetsmissbruk vid tinget. Claes Peterson har framhållit hur det ”måste ha framstått som ett nära nog hopplöst företag att åtala en fogde eller en länsman”, särskilt som den klagande inte kunde förbli anonym utan tvärtom riskerade att drabbas av ämbetsmannens hämnd. Och en friande dom innebar att den käre parten drabbades av ett straff.<sup>35</sup> De kvarstående möjligheterna var en supplik inlämnad till landshövdingen eller att ge uttryck för missnöje med ämbetsmännen i ett

31. Carlsson, *Ständssamhälle och ståndspersoner*, s. 50, 80; Ingvar Elmroth, *Från överklass till medelklass. Studier i den sociala dynamiken inom Sveriges adel 1600–1900* (Lund 2001), s. 117–118.

32. Carlsson, *Ständssamhälle och ståndspersoner*, s. 81.

33. Ingvar Elmroth, *För kung och fosterland. Studier i den svenska adelns demografi och offentliga funktioner 1600–1900* (Lund 1981), s. 209–217.

34. Se t.ex. Georg Haggren, 'Salakuljetusta, kiellettyä kauppa ja korruptiota. Kolme ruukinpatruunaa ja heidän laitton liiketoimintansa 1600-lopun Uudellamaalla', *Tie tulkintaan. Juhlakirja akatemiaprofessori Heikki Ylikankaalle 6. Marraskuuta 1997* (Helsinki 1997), s. 270–293; Heikki Ylikangas, *Vallesmanni. Kuusi vuosisataa kansan ja esivallan välissä* (Kauhava 1996), s. 101–105, 146–147, 168–169; Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 193–228.

35. Peterson, ”En god ämbetsman är bättre än en god lag”, s. 32–35.

riksdagsbesvär.<sup>36</sup> Klagomålen från bondeståndets sida över att lagar och förordningar inte följdes, att ämbetsmän misskötte sina uppgifter eller använde sin maktposition med tanke på egen vinning var ett ständigt återkommande inslag vid riksdagarna under frihetstiden. Missnöjesyttringarna var särskilt starka från Finland. Ett rimligt sätt att tolka den kontinuerliga kverulansen är att den bottnade i reella missförhållanden. De korrigerande åtgärderna lät vänta på sig men 1738 tillsattes en utredning om verkställandet av lagar och förordningar. Olika myndigheter ålades att inrapportera laglydnaden men frågan togs upp till behandling först vid riksdagen 1746–1747, i en situation då Dalupproret hade gett böndernas missnöje en helt annan politisk tyngd. Åtgärder som övervägdes var bättre utbildade lägre tjänstemän och en effektiviserad kontroll av förvaltningen.<sup>37</sup>

Ett förslag på att Justitiekanslern – som övervakade hur lagar och förordningar efterlevdes – skulle genomföra inspektionsresor förverkligades. Hans resor blev en ersättning för de rannsakande kommissioner som efter 1730-talet inte längre tillsattes. Det främsta syftet med Justitiekanslerns resor var att förmedla ett budskap om regentens omsorg om sina undersåtar, inte att blottlägga missförhållanden eller ställa ämbetsmän till svars för missbruk av sin ställning. En alltför aktiv räfst med ämbetsmännen var ägnad att underminera deras auktoritet. I den instruktion som utarbetades för Justitiekanslerns resor betonades att han utöver att rannsaka och ta emot klagomål skulle påminna allmogen om att lyda sin överhet och om det straffbara i att rikta obefogade klagomål mot kungliga ämbetsmän.<sup>38</sup>

År 1748 besökte justitiekansler Carl Gustaf Löfwenhielm nio län i södra Sverige. Han sökte inte kontakt med allmogen utan nöjde sig med att besöka länsstyrelserna och kunde i sin rapport konstatera att lagarna efterlevdes och att ämbetsmännen uppförde sig som de borde. Under åren 1750–1753 rannsaktionsreste justitiekansler Johan Gerdeschöld i tio län med ett helt annat intresse för böndernas attityder till den statliga förvaltningen. Han besökte länsstyrelser, rådstugor, ting och stämmor. En del missförhållanden kom i dagen, men det var de gånger

---

36. Se mer om undersåtarnas möjligheter att ingripa i ämbetsmissbruk i Anu Koskivirtas uppsats i det föreliggande numret av HTF.

37. *Ibid.*, s. 35–43.

38. Lennersand, *Rättvisans och allmogens beskyddare*, s. 287–288; Peterson, ”En god ämbetsman är bättre än en god lag”, s. 4–47.

då han förberett sina besök vid länsstyrelserna genom att ha mött allmogen utan att den lokala förvaltningspersonalen varit närvarande som han kunde tränga under ytan och få syn på kronofogdar som uppbar olagliga avgifter.

Pär Frohnert har argumenterat sig fram till den rimliga ståndpunkten att Justitiekanslerns ambition att komma i direktkontakt med allmogen förbi ämbetsmännen blottlade att missförhållanden var rätt vanligt förekommande. Det räckte således med att vända på några stenar med ett antal ljusskygga existenser under sig för att veta hur det såg ut under många andra. I vissa län saknade landshövdingarna på grund av att de var fokuserade på annat eller för beroende av fogdarnas inrapportering den nödvändiga inblicken i hur den underlydande förvaltningspersonalen inom länet fungerade. Kronofogdarnas handlingsutrymme var stort och möjligheterna till disciplinära åtgärder mot deras försummelser var begränsade. En landshövding gjorde också klokt i att överväga svårigheterna att hitta en tillräckligt god ersättande kraft och måste därför ha fördragsamhet med försumliga fogdar. Som Björn Asker visat tenderade landshövdingarnas ämbetsresor i länet att minska från och med det karolinska enväldet. Förhållandena varierade mellan länen men av allt att döma var ämbetsmannakorruptionen inom lokalförvaltningen på en besvärande hög nivå och allmogens missnöje befogat.<sup>39</sup>

Gerdeschöld inspekterade inte rättsväsendet. Maria Cavallin har sammanställt en statistik över de mål rörande ämbetsfel som Justitierevisionen behandlade 1750–1780 (142 ärenden). Ärenden gällande ämbetsmän inom centralförvaltningen behandlades sällan, medan flera av dem gällde landshövdingar. I de vanligast förekommande målen ställdes personer inom lokalförvaltningen till svars för olika ämbetsförseelser. Skatteuppbörden sköttes inte i enlighet med regelverket och det brast i redovisningen av uppburna medel. Redogörelserna för hur ämbetsutövningen skötts hade inte sänts in inom utsatt tid och uppvisade brister. Rättsfall där häradshövdingarna ställdes till svars för försummelser och vårdslöshet var påfallande vanliga inom Justitierevisionen, något som delvis kan ha berott på att häradshövdingarna som jurister var välin-

---

39. Pär Frohnert, *Kronans skatter och bondens bröd. Den lokala förvaltningen och bönderna i Sverige 1719–1775* (Lund 1993), s. 166, 170, 246–257, 270–277; Peterson, ”En god ämbetsman är bättre än en god lag”, s. 48–52; Asker, *I konungens stad och ställe*, s. 205–211.

formerade om sina möjligheter att i högre instans besvära sig över ett domslut. De anklagades för att ha fällt felaktiga domar, för att inte ha lämnat in sina redovisningar till hovrätten i tid, för att redovisningen var slarvigt gjord eller för att de inte hade lämnat utslag inom rimlig tid. Ämbetsmän kunde utnyttja sitt ämbete för egen vinning men det vanliga var ändå inte att ämbetsmännen var korrupta utan inte tillräckligt energiska och omsorgsfulla i sin ämbetsutövning. Cavallins slutsats är att kronan inte lyckades kontrollera den lokala civilförvaltningen och de lokala rättsinstanserna tillräckligt väl och att det var vanligt att det brast i ämbetsutövningen på lokalplanet.<sup>40</sup>

Gerdeschölds rapporter från sina inspektionsresor väckte stor tillfredsställelse inom bondeståndet vid riksdagen 1751–1752 och ståndet önskade se fler resor i ett permanent arrangemang. Inom sekreta utskottet och i mindre sekreta deputationen där bönderna inte var representerade lästes de däremot med viss oro. Syftet hade varit att kommunicera den genuina omtanke som kungen hyste om sina undersåtar och inte i främsta rummet att avslöja missbruk bland ämbetsmännen. Slutresultatet blev att Kungl. Maj:t fick avgöra om och när nya inspektionsresor skulle företas, vilket i praktiken betydde att de upphörde och att allmogemisnöjet med ämbetsmännen fortsatte.<sup>41</sup>

Under riksdagen 1755–1756 gav justitiedeputationen allmogen rätt i att många ämbetsmän, av oförstånd, lättja och vårdslöshet eller genom mutor och gåvor, inte skötte sina uppgifter som de borde. Deputationen rekommenderade att kontrollen skulle skärpas, att försumliga mer eftertryckligt skulle ställas till svars och att Justitiekanslern skulle befrias från andra ämbetsuppgifter så att han uteslutande kunde övervaka att lagar och ordningar efterlevdes i riket. Som Carl Gustaf Malmström konstaterat röntes detta betänkande samma öde som andra ”obekväma” ärenden: det blev aldrig föremål för något beslut i riksdagen.<sup>42</sup>

Bondeståndet återkom envist till frågan om ämbetsmän som inte ”med den drift och nitälskan för rättvisan, som vederborde, förrätta de dem anförtrodda ämbeten” i sitt allmänna riksdagsbesvär vid riksdagen

---

40. Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 193–202.

41. Lennersand, *Rättvisans och allmogens beskyddare*, s. 289–290; Peterson, ”En god ämbetsman är bättre än en god lag”, s. 52–62.

42. Carl Gustaf Malmström, *Sveriges politiska historia från konung Karl XII:s död till statshvalfningen 1772 IV* (Stockholm 1899), s. 446–447; Peterson, ”En god ämbetsman är bättre än en god lag”, s. 62–63.

1760–1762.<sup>43</sup> Nu hade kritiken mot ämbetsmannavälde och ämbetsmissbruk fått större spridning och som en följd av det medelslukande kriget och oligarkernas egenlyttiga framfart blivit en del av oppositionen mot hattregimen. Anders Nordencrantz ställde i ett antal skrifter krav på näringsfrihet, tryckfrihet och kontroll av ämbetsmannakåren. Han argumenterade bland annat för att civilämbetsmän borde vara utestängda från arbetet i riksdagen eftersom de ju var redovisningskyldiga inför ständerna och att en del ämbetsmän skulle utses genom folkliga val. Nordencrantz tankar vann stor spridning och en del togs upp av andra skriftställare. Vid den riksdag som inledde sitt arbete 1765 kom den politiska grupperingen mössorna till makten med krav på inskränkning av ämbetsmännens makt bland sina politiska målsättningar. Michael Roberts har framhållit att frågan om varför så goda lagar fick så katastrofalt dåliga följder dominerade riksdagsarbetet 1765–1766.<sup>44</sup>

Korruption som historiskt fenomen är svårstuderad och det är därför rimligt att forskarnas tolkningar är divergerande, rent av starkt avvikande från varandra. Det ständiga bondemissnöjet och Justitiekanslerns granskningar de gånger han valde att gå på djupet gör det ändå svårt att komma till en annan slutsats än att ämbetsmannakorruptionen och underpresterande ämbetsmän var ett problem av första rang i frihetstidens Sverige. Det behöver inte ha varit så att en minskande korruption var en process som framskred utan bakslag. Så var kontrollen av förvaltningen hård under det karolinska enväldet och betydligt svagare under frihetstiden då krigen inte längre ställde samma krav på en effektiv resursmobilisering. För länsstyrelserna innebar 1700-talet en ökande arbetsbörda och en större autonomi i förhållande till centralmakten.<sup>45</sup>

En god förvaltning befrämjades om de som nyanställdes som ämbetsmän hade en lämplig utbildning. Under hattarnas långa regim fram till riksdagen 1765–1766 uppmärksammades behovet av att utbildningsinstitutionerna – lärdomsskolor och universitet – beaktade näringslivet och den offentliga förvaltningens behov. Från ämbetsverkens sida klagade

---

43. Peterson, ”En god ämbetsman är bättre än en god lag”, s. 63.

44. Per-Erik Brolin, *Hattar och mössor i borgarståndet 1760–1766* (Uppsala 1953), s. 334, 336, 361–376, 395–396, 410, 412–413; Roberts, *Frihetstiden*, s. 222–223.

45. Alexander Jonsson, *De norrländska landshövdingarna och statsbildningen 1634–1769* (Umeå 2005), s. 238, 265–266.



des det över att de som lämnade universiteten och sökte tjänster inte var kompetenta att sköta de uppgifter som de anförtroddes. Universitetskonsistoriernas protokoll blev föremål för en ingående granskning av ständerna, och 1745 tillsattes en uppfostringskommission som under de följande åren arbetade i två sektioner.<sup>46</sup>

Universitetssektionen blev 1750 klar med ett betänkande där det konstaterades att lärosätenas viktigaste uppgift var att utbilda personer som var kompetenta att arbeta inom statsförvaltningen. Utbildningen skulle läggas upp utgående från behovet av folk inom olika sektorer av förvaltningen. De studerande skulle antas i en urvalsprocess där de som saknade förutsättningar för akademiska studier så tidigt som möjligt gallrades ut och de som blev kvar styrdes in på områden som svarade mot deras begåvning. De lägre samhällsklassernas barn skulle överhuvudtaget inte tas in till högre utbildning.<sup>47</sup> Det fanns en allmänt omfattad uppfattning att universiteten tog emot för många studenter, att för stora grupper inverkade menligt på resultatet av undervisningen. De plausibla åtgärderna utgående från en sådan problembild var att minska dels på intagningen, dels på behovet av ämbetsmän genom att minska på antalet befattningar. Många var kallade men få utvalda, och endast en del ansågs tack vare sina speciella egenskaper vara skickade för ett ämbete och därmed gå in i ett kall. Tanken på att det var bördan som garanterade den här lämpligheten hade ännu inte förlorat sin relevans.<sup>48</sup>

Universitetsutbildningen med fokus på klassiska språk, teologi och retorik ansågs vara för traditionell och inte i samklang med tidens krav.<sup>49</sup> Ett centralt mål i kommissionens arbete blev därför att omforma universiteten i riktning mot yrkeshögskolor med en uppdelning på skrän eller utgående från de statliga ämbetsverken i stället för i fakulteter. Särskild vikt lades, i likhet med vad som var fallet i andra europeiska stater under denna tid, vid juristerna eftersom kvaliteten på

---

46. Om kommissionen se Fredrik Bertilsson, *Frihetstida policyskapande. Uppfostringskommissionen och de akademiska konstitutionerna 1738–1766* (Huddinge 2017).

47. Antero Heikkinen, 'Hattarnas skolpolitik', HTF 1975, s. 119, 133–134; Bertilsson, *Frihetstida policyskapande*, s. 165–169.

48. Maria Cavallin, 'En ämbetsmans hederliga leverne. Synen på den svenska ämbetsmannen i en pamflettdebatt 1764–1765', Börje Harnesk & Marja Taussi Sjöberg (red.), *Mellan makten och menigheten. Ämbetsmän i det tidigmoderna Sverige* (Stockholm 2001), s. 217–218, 222, 226–227.

49. *Ibid.*, s. 217–218, 226.



dem hade en direkt koppling till upprätthållandet av lag och ordning i en välorganiserad stat. Uppfostringskommissionen var drivande kraft bakom två förordningar, om juristexamen 1749 och civilexamen 1750.<sup>50</sup>

Avsikten med 1749 års förordning om akademiska betyg var att studenterna skulle få ”tillräckelig insickt i Lagfarenheten”, särskilt om sådant som var till direkt nytta i deras kommande yrke. I förordningen betonas nyttan av såväl teoretisk som praktisk kunskap. De akademiska studierna skulle ge en nödvändig grund att stå på när de unga skaffade sig sina första arbetserfarenheter inom justitieförvaltningen. Att de teoretiska kunskaperna höll måttet skulle klarläggas i ett offentligt förhör vid lärosätet såvida studenten inte hade disputerat på ett juridiskt ämne. Förordningen om rättsexamen kompletterades följande år med en förordning om andra ämbetsexamina, obligatoriska för alla dem som studerat vid ett universitet och ville skapa sig en framtid som anställda inom andra sektorer av den civila statsförvaltningen. De här studenternas studier skulle anpassas till behoven inom den förvaltningsgren de siktat in sig på – karriär inom exempelvis kanslikollegiet förutsatte studier i politik, våltalighet och historia. De skulle genomgå ett liknande prov som juristerna in spe. I det avgångsbetyg som universitetet sedan utfärdade skulle det tillräckligt tydligt framgå ”hvars och ens skickelighet til det giöremål, hwarwid han sig föresatt, at tienna det Allmänna”. Av betyget skulle framgå hur länge den utexaminerade hade studerat, vilka vetenskaper han fördjupat sig i, studieframgången, vilka ämnen han hade särskild fallenhet för samt hans uppförande under studierna och hans levnadssätt. Systemet byggdes senare ut till att omfatta sammanlagt nio olika ämbetsexamina.<sup>51</sup>

Nils Runeby har lyft fram en formaliserad och kontrollerad utbildning av blivande ämbetsmän som ett centralt inslag i en lång professionaliseringsprocess. Han har delat upp ”framväxten av ett ’lärt’ kompe-

50. Bertilsson, *Frihetstida policyskapande*, s. 127–157.

51. Förordningarna 10.3.1749 och 9.3.1750 om akademiskt vittnesbörd, *Utdrag utur alla ifrån 1749 års slut utkomne publique handlingar, placater, förordningar, resolutioner och publicationer, som riksens styrsel samt inwärtens hushållning och författningar i gemen, jämväl ock Stockholms stad i synnerhet angå IV* (Stockholm 1754), s. 2857 och *Utdrag utur alla ifrån 1749 års slut utkomne publique handlingar, placater, förordningar, resolutioner och publicationer, som riksens styrsel samt inwärtens hushållning och författningar i gemen, jämväl ock Stockholms stad i synnerhet angå V* (Stockholm 1756), s. 2936–2938; Matti Klinge et al., *Kungliga Akademien i Åbo 1640–1808* (Helsingfors 1988), s. 515–527; Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 84–86.

tenstbestämt ämbetsmannastånd” i fyra faser. I den första fasen använder sig staten av en del ämbetsmän som har någon typ av specialiserad utbildning och i den andra genomför staten konkreta åtgärder i syfte att utbilda sådana specialister som det finns behov av. I den tredje fasen etableras en praxis att anställa ”regelbundet utbildade sökande” till vissa befattningar. Det är här fråga om inofficiella ämbetsmannakarriärer. I en fjärde fas legitimeras den etablerade praxisen och statsmakten har ambitionen att kontrollera de nya reglerna. I den här avslutande fasen fastställs den teoretiska kompetensen för olika befattningar och staten kontrollerar kompetensen hos dem som genomgått en viss utbildning. Runeby hade ingen möjlighet att i en festskriftsartikel genomföra någon systematisk analys, men han anför en del belägg för att den offentliga förvaltningen i Sverige nådde den tredje fasen under slutet av 1600-talet och första hälften av 1700-talet, medan Danmark, Preussen och Sverige i en övergång till fas fyra ”med en förbluffande tidsmässig koordination” vid mitten av 1700-talet införde akademiska examina som gav behörighet för en ämbetsmannakarriär.<sup>52</sup>

Marianne Vasara-Aaltonen har studerat innehavarna av domarämbetena vid Svea hovrätt från rättens grundande 1614 till 1809 och synliggör en lång professionaliseringsprocess som på 1700-talet innebär att de som verkade som domare hade studerat vid ett inhemskt universitet och gjorde karriärer som begränsade sig till rättsväsendet. De var inte längre i lika hög grad som förr administrativa mångsysslare, och sambandet mellan börd och karriär tunnades ut.<sup>53</sup>

För kronofogdar och annan förvaltningspersonal på lokalplanet fanns inga krav på akademiska studier medan civilexamen krävdes av den som ville bli anställd som landskamrer eller landssekreterare på länsnivå. Under frihetstiden hade bara 12 procent av kronofogdarna i den svenska riksdelen studerat vid ett universitet medan andelen var 39 procent under den gustavianska tiden.<sup>54</sup>

52. Nils Runeby, 'Mandarinernas uppkomst. Framväxten av ett kompetensbestämt ämbetsmannastånd. En exempelsamling', Margareta Revera & Rolf Torstendahl (red.), *Bördor, bönder, börd i 1600-talets Sverige* (Lund 1979), s. 291–292, 301–309.

53. Marianne Vasara-Aaltonen, 'From well-travelled "Jacks-of-all-trades" to domestic lawyers. The educational and career backgrounds of Svea Court of Appeal judges 1614–1809', Mia Korpiola (ed.), *The Svea Court of Appeal in the Early Modern Period. Historical Reinterpretations and New Perspectives*, Rättshistoriska studier 26 (Stockholm 2014), s. 301–354.

54. Frohnert, *Kronans skatter och bondens bröd*, s. 57.

*Goda lagars elaka verkställighet: problembild och lösningar*

Stora deputationens betänkande av augusti 1766 inleds med konstaterandet att ett återkommande klagomål vid de senaste riksdagarna varit en för dålig laglydnad. Detta var bekymmersamt med tanke på framtiden och svårt att åtgärda om den bristande laglydnaden rotade sig och utvecklades till en ovana bland folk. Om det gick så illa underminerades till slut själva regeringsättet. Seder och lagar påverkade varandra ömsesidigt: utan goda seder ingen aktning för lagarna, framhölls det i betänkandet. Eftersom utgångspunkten i lagutskottets och stora deputationens arbete var att lagarna i riket var goda hamnade sederna – moralen – i blickpunkten. I ett sunt samhälle var en borgerlig anda rådande och tog sig uttryck i en kärlek för lagar och fädernesland som skapade allmänt väl. Den andan måste råda framför allt bland dem som var satta att styra eller att skipa rätt. Från dem spreds goda borgerliga seder till den övriga befolkningen. I Sverige kallades denna anda för ”Swensk ärlighet”.<sup>55</sup>

I ständernas beslut i ärendet gjordes inledningsvis en hänvisning till deputationens arbete som hade visat att den avtagande laglydnaden berodde på omständigheter som gav upphov till ”skämde seder hos Nationen”. De bästa botemedlen ansågs vara sådana som alstrade en borgerlig anda i form av kärlek för lagarna och tillgivenhet gentemot fosterlandet. Lagarna hade nämligen aldrig ensamma kapacitet att ”verka den Borgerlige Sällheten”.

Ett stort ansvar vilade således på tjänste- och ämbetsmän som moraliska föredömen.<sup>56</sup> Det hindrade inte att betänkandet ”om orsakerna til våra goda Lagars elaka verkställighet” också innehöll kritik mot lagstiftningen, att denna inom vissa sakområden präglades av för stor instabilitet eller oöverskådlighet och inkonsekvens. Så förordades en ny kammarlag utgående från ett förslag som en arbetsgrupp bestående av tre experter skulle ges i uppdrag att ta fram. I förordningen utlovades i stället på initiativ av prästerskapet<sup>57</sup> premier till den som utarbe-

---

55. Om ärlighet och det närliggande begreppet redlighet se Leif Runefelt, *Att hasta mot undergången. Anspråk, flyktighet, förställning i debatten om konsumtion i Sverige 1730–1830* (Lund 2015), s. 72–74.

56. Detta var en i samtiden starkt närvarande uppfattning med antika rötter, se Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 152–153.

57. Prästerskapets förslag till ändringar och tillägg i stora deputationens betänkande § 9 och § 15, moment 4, Borgarståndets arkiv, R 1372, SRA.

tade principer för hur kronans räkenskaper kunde förenklas och hur arbetet inom kameralförvaltningen kunde göras smidigare, eller som sammanställde ett förslag till en sammanfattande kammarlag baserad på gällande lagstiftning.

En annan omständighet som i betänkandet uppmärksammades som ett problem i behov av en lösning var att riksdagsmännens tid till så stor del upptogs av ärenden som det egentligen inte var en lagstiftande ständerförsamlings uppgift att ägna sig åt. Enskildas ansökningar och besvär, särskilt när det gällde omständigheter kring statliga tjänster och ämbeten, gjorde att riksdagarna blev onödigt långa och kostsamma. De här ärendena belastade riksdagarna "til en odrägelig myckenhet".<sup>58</sup>

### *Dygd och yrkeskunskap*

De intryck en ung människa fick, särskilt i form av andras exempel, var enligt betänkandet viktiga för hennes fortsatta utveckling. Religion och moral var frukten av god uppfostran. I synnerhet de ungdomar som siktade på en anställning i rikets tjänst måste inte bara lära sig att tänka redigt och klart och få insikter i ämnesområden som var centrala i deras kommande ämbetsutövning utan också förädlas i en moralisk fostran, få "en liflig känning af dygd och sanskyllig heder". Här fanns mycket att förbättra. Största delen av den ungdom som trädde i offentlig tjänst präglades enligt betänkandet nämligen av stor "owitterhet och wankunskap". Befordring utgående från anciennitet banade väg för lättja och fåfänga, vilket i framtiden skulle leda till att allt fler ämbeten innehades av för uppgiften mindre dugliga personer.

Ståndpunkten enligt vilken det brast i samhällelig moral och att det således fanns ett behov av moralisk fostran aktualiserar den dåtida människo- och samhällssynen som på ett fundamentalt sätt var annorlunda än vår tids. Leif Runefelt har synliggjort den i svenskt 1700-tal starkt närvarande uppfattningen om den passiva individen som är styrd av sitt begär och som handlar kortsynt och egenlyttigt. Ett samhälle där det irrationella begäret, som var en tendens hos människan, fick råda oinskränkt gick mot sin undergång. Korruption var den gradvisa försämring som drabbade ett samhälle där befolkningen inte levde dygdigt. Förnuftet och den dygd som detta genererade var en potential

---

58. Om detta, se Martin Almbjör, *The Voice of the People? Supplications Submitted to the Swedish Diet in the Age of Liberty, 1719–1772* (Umeå 2016), s. 97–101.

hos individen, något som en människa kunde välja att aktivt bejaka och odla. En klok styrelse och redliga medborgare kunde återställa dygden och därmed (åter en gång) förhindra att samhället gick under. Endast en dygdig människa som gjorde vad plikten dikterade var kapabel att skapa samhällsnytta. Uppfattningen var cyklisk – begäret bröt ned medan dygden återupprättade.<sup>59</sup>

Cykeln var också lagbunden och deterministisk. Den kunde inte brytas och därför innehöll historien eller erbjöd framtiden inte något annat än upprepning. Problem som fick sin lösning skulle förr eller senare komma att manifesteras sig på nytt. Erik Bodensten har undersökt de två frihetstida partiberättelserna och betonar hur mycket de hade gemensamt, att de ”i allt väsentligt var variationer på samma moralpolitiska metaberrättelse och att de reflekterade samma grundläggande erfarenheter och förväntningar”. Han har också pekat på de stora likheterna i dåtida luthersk och republikansk människo- och samhällssyn. Syndastraffet inom lutherdomen hade sin motsvarighet i en republikansk korrupsionsberättelse om försummade medborgerliga plikter och förlorad frihet. Bägge placerade individens moral och behovet av moralpolitisk restaurering i centrum, något som lade grunden för en ”aktivistisk hållning till medborgarnas dygd”. Restaureringen var inte bara nödvändig, utan också möjlig. Bodensten kallar därför den förmoderna förväntningshorisonten ”förtröstansfullt pessimistisk”. Det moralpolitiska förfall som var självförvällat, människans eviga predikament och ett ständigt närvarande hot mot en till sin karaktär instabil politisk ordning, kunde brytas i en moralpolitisk restaurering – samhälleliga problem kunde lösas på moralisk väg. Somliga människor ansågs ha bättre förutsättningar än andra att tukta sin fördärvliga natur och handla moraliskt. Det var följaktligen framför allt de här dygdiga människorna som i sitt arbete för det allmänna bästa var skickade att verka som politiska subjekt. De skulle blottlägga det dolda förfallet i samhället och se till att det inte fick allmän spridning. Det här kunde uppnås med hjälp av undervisning och genom repression, det vill säga genom goda lagar som drog en tydlig gräns mellan det tillåtna och otillåtna.<sup>60</sup>

---

59. Runefelt, *Att hasta mot undergången*.

60. Erik Bodensten, *Politikens drivfjäder. Frihetstidens partiberättelser och den moralpolitiska logiken* (Lund 2016), citaten s. 95 och 354.

Dygd var en egenskap eller fallenhet man föddes med, men som utan uppfostran, utbildning och gudsfruktan inte kom till sin rätt hos individen. Den som verkade plikttroget och levde dygdigt vann erkänsla i form av heder i umgänget och av ära i samhället i stort.<sup>61</sup> Vilka var följaktligen de åtgärder som enligt betänkandet kunde övervägas? Målet var att de ungdomar som förväntades gå in i rikets tjänst genom sin uppfostran förstod vilka deras plikter var och värdet av "rena och manliga seder". Därför skulle kanslererna vid universiteten och konsistorierna i ett kungligt brev uppmanas att noga följa det regelverk som fanns utarbetat för gymnasier och akademier. Vid behov skulle de här reglerna kompletteras. Universitetens prokanslerer och rektorer ålades att vaka över att professorer och andra akademiska lärare flitigt deltog i gudstjänsterna, så att de i sin lärargärning kunde inplantera en sann gudsfruktan hos sina studenter. Alla som hade ett ansvar för studenterna vid universiteten skulle noga vaka över deras seder och levnads-sätt. Vid rikets alla gymnasier skulle en av lärarna tilldelas uppdraget att verka som *custos morum* (på svenska ungefär "sedlighetsväktare"). Texten i förordningen överensstämmer i allt väsentligt med formuleringarna i deputationens betänkande men på initiativ av prästeståndet har *custos morum* fått ge plats för *ensor morum* (på svenska ungefär "sedlighetsdomare").

Ungdomens skolgång gjordes således i hög grad till en fråga om moralisk fostran, något som speglar den rådande uppfattningen att moralen inte bara skulle vägleda ämbetsmännen i deras ämbetsmannagärning utan att de tack vare sin höga moral också skulle framstå som föredömen för den övriga befolkningen.<sup>62</sup> När det gällde de konkreta kunskaper och färdigheter som en ny ämbetsman behövde innehöll betänkandet inte mycket. Förordningen om juristexamen från år 1749 hade, enligt betänkandet, inte gett önskat resultat eftersom den inte garanterade att de som fick sin första tjänst inom en förvaltning hade förvärvat sig de nödvändiga kunskaperna för ämbetet. Förordningen om civilexamen 1750 nämndes inte explicit i betänkandet.

Förordningen 1749 innehöll två alternativ: den som ville göra sig kompetent för en tjänst inom rättsväsendet kunde antingen genomgå ett offentligt förhör eller disputeras i juridik. Det senare alternativet blev

---

61. Maria Cavallin, 'En ämbetsmans hederliga leverne', s. 219–221.

62. Bertilsson, *Frihetstida policyskapande*, s. 55, 63.

populärt eftersom det uppfattades som mindre krävande att i samarbete med professorn sammanställa en habil avhandling och sedan som en sinekur försvara denna. Lars Björne har betecknat tillämpningen av förordningen som en katastrof, eftersom den från och med 1750-talet resulterade i en strid ström av dissertationer i juridik.<sup>63</sup>

Den lösning som lanserades i förordningen om befrämjandet av lagarnas behöriga verkställighet var att huvudansvaret från och med nu fördes över på de olika myndigheterna som ålades att i egen regi ordna förhör med de ynglingar som önskade auskultera eller anställas i en extraordinare befattning. Vid varje kollegium och hovrätt skulle två examinatorer utses. Dessa skulle i presidentens eller vicepresidentens närvaro med hjälp av en skriftlig uppgift examinera dem som ville få en anställning. Ett protokoll skulle upprättas över förhöret och den som visade sig sakna kunskap ”uti de nödigaste grundstycken” var inte anställningsbar, men hade möjlighet att fördjupa sina kunskaper och sedan gå upp till ett nytt förhör.

Helt försvann universitetens examinerande roll inte. Kungl. Maj:t skulle nämligen enligt förordningen vidta de åtgärder som var nödvändiga för att examensordningen från 1749 skulle få avsedd verkan. Vilka de här åtgärderna än kan ha varit åstadkom 1749 och 1750 års förordningar om jurist- och civilexamen vid universiteten ändå inte den höjning av de nyanställda ämbetsmännens utbildningsnivå som eftersträvades. Från år 1799 var ämbetsexamina fyra till antalet, jurist- (hovrätts-), kansli-, bergs- och kameralexamen, men de akademiska studierna svarade fortfarande inte tillräckligt väl mot de krav som mötte i ämbetsutövningen.<sup>64</sup> Framgången var begränsad, men kravet på universiteten från medlet av 1700-talet att föranstalta förhör med ungdomar som siktade på en ämbetsmannakaraktär synliggör en statlig ambition att legitimera och kontrollera de blivande ämbetsmännens kunskaper.<sup>65</sup>

I det nybildade ryska storfurstendömet Finland fanns en oro för att impulser från en ofta korrumperad rysk provinsförvaltning skulle få spridning inom ämbetsmannakåren i Finland. Den kejserliga för-

- 
63. Lars Björne, *Patrioter och institutionalister. Den nordiska rättsvetenskapens historia I*, Rättshistoriskt bibliotek 52 (Lund 1995), s. 95–96, 143–144; Lars Björne, *Brytningstiden. Den nordiska rättsvetenskapens historia II*, Rättshistoriskt bibliotek 58 (Lund 1998), s. 18.
64. Nilsson, *Ämbetsmannen i själva verket*, s. 7; Bo Rothstein, 'Anti-corruption. The indirect "big bang" approach', *Review of International Political Economy* 18 (2011:2), s. 241–242.
65. Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 87.

ordning om avläggande av ämbetsexamina vid universitetet i Åbo som gavs 1817 uppfattas av historikerna som epokbildande. Den anses ha varit tillräcklig för att ge Finland de dugliga och mot storfurstendömet lojala ämbetsmän som landet så väl behövde under det renodlade ämbetsväldet som visade sig bli långvarigt.<sup>66</sup>

### *Merit och anciennitet*

Konkurrensen om ämbeten och lägre befattningar var hård i det frihetstida Sverige. Principerna för tjänstetillsättningar var under kontinuerlig debatt, och besvär i tillsättningsärenden upptog som sagt en stor del av riksdagsmännens tid.

Befordringsprinciperna var enligt betänkandet en av orsakerna till den bristande laglydnaden. Regeringsformen 1720 definierade ett antal grundläggande principer. Den sökandes erfarenhet och förtjänst var det viktigaste kriteriet för en anställning medan härkomst och gunst inte fick tillmätas något värde. Studier och förvärvad kunskap var meriterande. Ingen skulle behöva gå in i ”owane Syslor”, inte i strid mot sin fallenhet, eller gå över från ett verksamhetsområde som han behärskade till ett som var obekant.

Deputationen tog mycket tydligt avstånd från det allenarådande kriteriet för befordran, nämligen ancienniteten. Avsikten hade enligt betänkandet varit att hitta ett kriterium som ”til pricka skulle kunna mätas”, men ancienniteten hade i praktiken skapat missnöje och genererat klagomål. Det som krävdes för att den mest lämpade skulle bli utnämnd var att de personer som upprättade eller tog ställning till ett tjänsteförslag gjorde en kvalitativ bedömning av de sökande i förhållande till de uppgifter som tjänsten eller ämbetet innehöll. Den svenska nationen bar enligt betänkandet på en inneboende drift efter ära som i fråga om ämbetsmän genererade en vilja att göra väl ifrån sig, att vara ett föredöme i idoghet och omsorgsfullhet. Den här drivkraften försvagades mest av allt om tjänsten uppfattades som en livstida egendom som inte krävde mer av sin innehavare än att han höll sig vid liv och undvek att drabbas av fiskalens åtal. Han kunde under sådana villkor ”lika som sofwandens” räkna med lika goda möjligheter till befordran

---

66. Matti Klinge et al., *Kejserliga Alexandersuniversitetet 1808–1917* (Helsingfors 1989), s. 335–342; Lars Björne, *Brytningstiden*, s. 20; Päiviö Tommila, *Suomen autonomian synty 1808–1819* (Helsinki 2008), s. 164–165.



som den som verkade som en ”käck Ämbetsman” och skötte sina uppgifter på ett långt mer värdigt sätt.

Författningen reglerade enligt betänkandet på ett förträffligt sätt utnämningprocesserna, men ansvaret vilade tungt på dem som i egenkap av förmån var satta att bedöma de sökandes kvalifikationer eller som riksråd ta ställning till ett lagt förslag. Det var fråga om ”heliga plikter”, och de här personerna var bundna av dels sin ed och lagen, dels sin heder och sitt samvete, och de hade att besinna sitt ansvar gentemot regering och riksdag. Det var också viktigt med generöst tilltagna ansökningstider och att de som var missnöjda med en utnämning fick sitt besvär prövat.

Andemeningen i den rätt yviga texten är att det aldrig gick att i en förordning ringa in en optimal urvalsprocess när tjänster och ämbeten tillsattes. Bedömningsgrunden kunde inte operationaliseras till en princip som var möjlig att tillämpa mekaniskt. En kvalitativ bedömning av de sökande i förhållande till de uppgifter som tjänsten eller ämbetet innehöll var av nöden. Här var moralen hos dem som gjorde upp eller tog ställning till ett tjänsteförslag det som avgjorde om rätt person valdes eller inte. Därför rekommenderade deputationen att 1756 års tjänstebetänkande som lyfte fram ancienniteten som det avgörande kriteriet för befordran skulle frångås och att äldre stadganden på nytt skulle börja tillämpas fullt ut. Det enda stadgandet värt att hålla kvar i tjänstebetänkandet var att den som tre gånger varit på förslag till samma syssla men inte utnämnts skulle få karaktär och fullmakt samma dag som den som utnämndes och sedan automatiskt få tjänsten nästa gång den blev ledig.

Enligt regeringsformen 1720 skulle vikt fästas vid ”beprovad erfarenhet och förtjänst” i tjänsteutnämningar, medan tjänstebetänkandet 1756 satte likhetstecken mellan erfarenhet och förtjänst. I tjänstebetänkandet diskuterades också vad som var att förstå med begrepp som ”skicklighet” och ”erfarenhet”. Skickligheten, som var av betydelse endast då någon som auskultant eller extraordinarie fick sin första tjänst inom en förvaltningsgren, bestod av teoretisk kunskap inhämtad genom akademiska studier som var relevanta för just den förvaltningssektorn. Användningen av den teoretiska kunskapen inom ramen för en befattning gav meriterande erfarenhet. Den som kunde uppvisa den längsta relevanta tjänstgöringstiden kunde räkna med att befordras såvida han inte försummat sin tjänstgöring eller gjort sig skyldig

till något ämbetsfel.<sup>67</sup> Kungamaktens självhävdesförsök, som kulminerade i den misslyckade statskuppen 1756, ligger bakom anciennitetsprincipens segertåg som befordringsgrund. Ett mekaniskt tillämpande av den i kombination med stadgandet om den garanterade rätten till en tjänst för den som varit på förslag tre gånger utan att bli utnämnd utgjorde garantier för att regenten inte kunde påverka beslut i befordringsärenden, något som ibruktagandet av den kungliga namnstämpelein gjorde totalt uteslutet.<sup>68</sup>

Det var enligt betänkandet av särskild vikt att domarämbetet inte överläts till oerfarna krafter. Den som antogs som extraordinarie domare skulle ha fyllt tjugofem år och den som utnämndes till ordinarie domare måste vara minst trettio år, rekommenderade deputationen.

I betänkandet ingick också en utvärdering av den gällande officiella rangordningen som deputationen rekommenderade att avskaffades.<sup>69</sup> Den var värd att hålla kvar om den bidrog till den nödvändiga lydnaden för överordnade och till att ge innehavarna av offentlig tjänst värdiga ämbetsmannaegenskaper. Enligt deputationen fanns det dock starka skäl att anta att den i själva verket inte gjorde det. Den "rättskaffens esprit" som behövde utvecklas hos ämbetsmännen tog form på andra grunder än ett utvärtes anseende och företrädde för namnets skull. Rangordningen bidrog till att öka intresset för arbete i rikets tjänst, men den fick ämbetsinnehavarna att fokusera på sin egen person i stället för på sina ämbetsförpliktelser. Enligt betänkandet var en annan negativ effekt av rangordningen att karaktärer jämfördes med verklig tjänst när det var fråga om rang. En karaktärsbefordran innebar att ämbetsmannen avancerade i titel och rang men inte i tjänst och lön.<sup>70</sup>

Förslaget om slopad rangordning antogs 1766 men ordningen återinfördes av Gustav III.<sup>71</sup> Ständernas beslut och förordningen överensstämmer också i övrigt med deputationens ovan återgivna förslag gällande utnämning och befordran. På initiativ av prästeståndet gjordes ett tillägg med krav på att varje sökande till en befattning vid ett kollegium eller en domstol måste bevisa att han inte hade försummat att ta del av nattvarden.

---

67. Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 78–80.

68. Almbjär, *The Voice of the People?*, s. 98–100; Carlsson, *Tiden efter 1718*, s. 122–123.

69. Om rang(för)ordningarna, se Wirilander, *Herrskapsfolk*, s. 140–145.

70. Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 80.

71. *Ibid.*, s. 92.

Förordningen 1766 om lagarnas verkställighet lyfte inte med samma tydlighet som betänkandet upp ancienniteten som tvivelaktig urvalsprincip, och den satte ingalunda punkt för missnöjet med och diskussionen om tjänsteutnämningar. Förordningen var föremål för debatt under riksdagen 1769–1770. I en anonym skrift från 1769, *Om ämbetsmäns tillsättjande*, presenterades förordningens principer för tjänstetillsättning och befordran i syfte att allmänheten skulle kunna skapa sig en uppfattning om huruvida dessa verkligen följdes i praktiken. Det var allmänhetens rätt att de främsta tillbudsstående förmågorna utsågs till domare och ämbetsmän, och så var inte nödvändigtvis fallet om ancienniteten var det avgörande kriteriet. Skribenten betonade också att det i utnämningsärenden fanns relevanta kvaliteter som inte var mätbara och även ”swära at med lag beskrifwa”.<sup>72</sup>

Ingvar Elmroth har karaktäriserat adeln på 1600- och 1700-talet som ett offentligt stånd. I fråga om tjänsteutnämningar dominerade enligt honom meritokratiska principer redan under stormaktstiden. Han kommenterade 2001 det stora forskarintresset för patron- och klientrelationer genom att konstatera att klientväsendet förvisso präglade särskilt 1600-talet och att klienten kunde ha glädje av sin patron bland annat vid befordran till högre tjänst. En patron kunde i gengäld förvänta sig lojalitet från sina klienters sida. Elmroth uppfattar ändå klientskapet som ”en kuriositet” som överbetonats i forskningen och som ingalunda präglade rekryteringen och befordran till statlig tjänst. Kännetecknande för befordringssystemet var meritokratiska principer, i annat fall hade Sverige enligt honom inte kunnat etablera sig som en europeisk stormakt. De många befordringsstriderna under svensk frihetstid handlade inte om huruvida den mest meriterade skulle bli utnämnd eller inte utan om hur man skulle komma fram till vem som var mest meriterad.<sup>73</sup>

Hur står sig den här positiva bilden mot Thomas Magnussons karaktäristik av förhållandena, enligt vilken ämbeten och tjänster var till salu under frihetstiden? Såväl riksdagsmännen som regenten lät sig påverkas av mutor. De redan nämnda oligarkerna hade en framträdande roll men hur utbredd detta fenomen var, som är möjligt att få en inblick i framförallt genom ett studium av memoarer och minnes-

---

72. Ibid., s. 174–175.

73. Elmroth, *Från överklass till medelklass*, s. 165–175, 297–298.

anteckningar, kan givetvis inte fastställas.<sup>74</sup> Presidenten i bergskollegium Georg Lillienberg gjorde 1773 bedömningen att de flesta ämbetsmännen vid kollegierna hade utnämnts på partimeriter och saknade såväl lämplig utbildning som relevant erfarenhet.<sup>75</sup> Genom en studie av de släktnamn som de anställda inom de centrala svenska ämbetsverken bar från 1765 och under de följande 200 åren kan Anders Sundell påvisa nepotism i rekryteringen, ett drag som avtog under 1800-talet. Inslaget av nepotism blev således mindre medan adeln tack vare goda möjligheter till adekvat utbildning fortfarande var starkt överrepresenterad inom centralförvaltningen.<sup>76</sup> I en renodlat meritokratisk rekrytering finns det inte rum för vare sig patronage eller nepotism, men ingetdera fenomenet behöver uppfattas som dysfunktionellt eller genomkorrupt i en tid då utbildningen var bristfällig och meriterna svårutvärderade hos de sökande.<sup>77</sup>

I förordningen 1766 stadgades att riksdagen i fortsättningen inte skulle komma att befatta sig med besvär rörande tjänsteutnämningar och uthärdad *préjudice*, det vill säga en oförrätt i ett utnämningsärende. Ständerna förbehöll sig dock rätten att vid granskningen av rådets och olika myndigheters protokoll göra anmärkningar och vidta åtgärder i utnämningsärenden. Som Martin Almbjär har visat kom detta att minska på ständernas arbetsbörda under de två följande riksdagarna.<sup>78</sup> Att ständerna tidigt under frihetstiden började befatta sig med utnämningsärenden utgående från enskilda suppliker till riksdagen resulterade i en strid ström av ansökningar om befordran, tjänstebyte, och ackord, det vill säga rätten att mot en ersättning överlämna ämbetet till en annan person. Ackorden förbjöds upprepade gånger men kunde kringgå genom en ansökan om dispens hos Kungl. Maj:t eller ständerna och tolererades i praktiken.

De här ämbetsköpen var inget marginellt fenomen men exakt hur vanligt förekommande de var kan inte avgöras. Inom krigsmakten visade i alla händelser ackordssummorna en stigande tendens och utgjorde en form av tjänsteköp som var oupplösligt förenad med det militära be-

---

74. Magnusson, *Makt och pengar*, särskilt s. 103–116.

75. Awebro, *Gustaf III:s räfst med ämbetsmännen*, s. 43.

76. Anders Sundell, *Public Administration and Corruption. How to get Institutions that Work?* (Gothenburg 2015), paper III.

77. *Ibid.*, s. 19–20.

78. Almbjär, *The Voice of the People?*, s. 97–101.

fordringssystemet och som gynnade de välbärgade eller dem som tack vare sin sociala position hade tillgång till krediter.<sup>79</sup> Ackorden innebär att den som ville bli anställd eller göra karriär som ämbetsman på ett eller annat sätt måste förfoga över ett ansenligt kapital, vilket uppmuntrade till korruption i ämbetsutövningen. En ämbetsman kunde också manövrera sig till en karaktärsbefordran, något som enligt Emil Hildebrand skapade ”en faslig förvirring inom befordringsväsendet”. Att riksdagen tog ställning till enskilda tjänsteutnämningar gav möjlighet till belöningar utgående från partisympatier samtidigt som det uppmuntrade till att muta riksdagsmän.<sup>80</sup>

Mycket i frihetstida praxis kring tjänstetillsättningar stred således mot ett meritokratiskt ideal som ändå mycket klart formulerades i den stora deputationens betänkande som också kommunicerade insikten att kvantitet (tjänsteår) inte i en enkel formel kunde översättas till kvalitet då det gällde lämplighet för en tjänst. Vackert så, men den som tar del av Anders Sundells forskning inser att en god princip inte är lika god i alla kontexter. En mekanisk princip minskade på handlingsutrymmet för dem som rekryterade, vilket bör ses som en fördel i en miljö där risken för korruption är starkt närvarande.<sup>81</sup> Förordningen 1766 kom inte att på ett epokgörande sätt rubba ancienniteten som dominerande princip i tillsättningen av ämbetsmän.<sup>82</sup> Torbjörn Nilsson har visat hur ancienniteten under 1800-talets lopp långsamt fick ge vika för en mer allsidig bedömning av de sökandes kompetens och lämplighet utgående från vad ämbetet i fråga krävde av sin utövare.<sup>83</sup>

### *Kontroll och straff*

En ämbetsman förväntades sköta sina uppgifter omsorgsfullt och effektivt, vara lojal i förhållande till överheten och opartisk gentemot undersåtarna. Han var oavsättlig så länge han inte gjort sig skyldig till något brott. I ett omfattande regelverk definierades olika ämbetsbrott,

79. Fredrik Thisner, *Militärstatens arvegods. Officerstjänstens socialreproduktiva funktion i Sverige och Danmark, ca 1720–1800* (Uppsala 2007), s. 120–126, 314–315.

80. Hildebrand, *Svenska statsförfattningens historiska utveckling*, s. 454–456; Frohnert, *Kronans skatter och bondens bröd*, s. 60; Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 80–81, 124–130.

81. Sundell, *Public Administration and Corruption*, s. 56 och paper II.

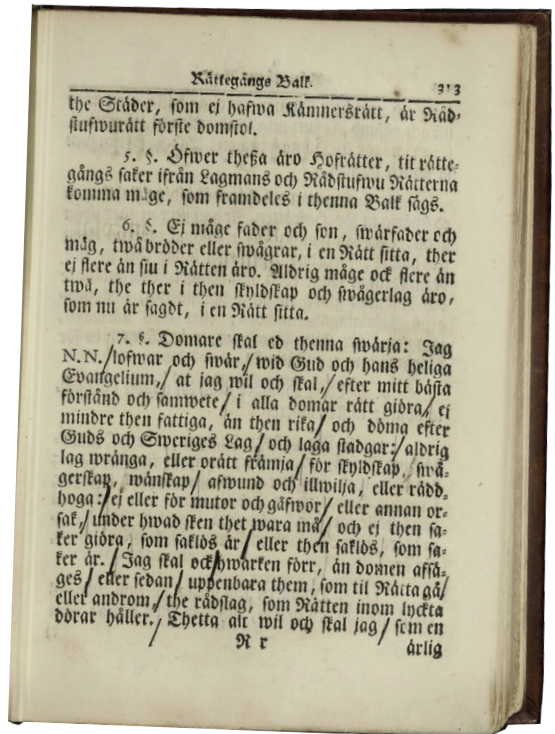
82. Frohnert, *Kronans skatter och bondens bröd*, s. 53.

83. Nilsson, *Ämbetsmannen i själva verket*, s. 4, 25–32.

allt från lindriga försummelser till allvarliga brott som förskingring och mutor.<sup>84</sup>

Ett viktigt skäl till att det brast i efterlevnaden av lagarna var enligt stora deputationsens betänkande att brott och försummelser som domare och andra statens ämbetsmän gjort sig skyldiga till inte beivrades tillräckligt energiskt. Ämbetsmännen anklagades för "vrångvisa och oskick". Bakom en del av klagomålen låg ont uppsåt men det var enligt betänkandet ändå "en dags klar erfarenhet" att en stor del av dem var alltför väl grundade. Domare och andra ämbetsmän befann sig i en nyckelställning då det gällde respekten för lag och rätt. Den försvagades om de "onäpst och obeifrat" fick bryta mot lagen och gynna en part framom en annan eller missköta sitt ämbete eller om någon åtnjöt deras beskydd och tilläts överträda lagen utan rättsliga påföljder. Regeringsformens stadganden var tillämpbara på sådana domare och ämbetsmän som "antingen af oförstånd och slummeraktighet felar, eller af penninge-giru och weld vränger rätten" eller ser mellan fingrarna med sådana brott "genom medhåll, flathet och otidig barmhertighet".

I betänkandet gjordes en hänvisning till paragraferna 23 och 37 i 1720 års regeringsform.<sup>85</sup> Paragraf 23 behandlar sammansättningen av



En domare skulle döma rättvist, "ej mindre then fattiga, än then rika". I detta exemplar av 1734 års lag har snedstreck införts med blåck för att underlätta avläggandet av eden. Källa: Lunds universitetsbibliotek.

84. Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 74, 94–102.

85. Se Axel Brusewitz, *Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar* (Stockholm 1916), s. 31–32, 37–38.

hovrätterna och deras uppgifter. De skulle se till att lag, stadgar och förordningar efterlevdes ”utan vrängande efter rätta ordaförståndet”. De stod till svars inför Gud, Kungl. Maj:t, rikets råd och ständerna för att ingens rätt kränktes och orättfärdighet kom åt att fördärva land och rike. De var satta att övervaka rättskipningen vid underrätterna och ställa dem till svars som ”af oförstånd, slummeraktighet, arghet eller penningegiru” inte följt lagen. Den som bevisligen, på grund av ”haat, vänskap eller begärelse till mutor”, avsiktligt hade dömt orätt skulle straffas med förlust av liv och ära. Ett sådant brottsligt beteende måste ovillkorligen straffas och inte tystas ned på grund av ”medhåld, flathet eller otidig barmhärtighet”. Oegentligheter som förblev ostraffade gav enligt regeringsformen andra ett dåligt exempel att följa. Också de som osakligt anklagade domare och dem som verkställde straffet skulle omgående dömas så att ”kitslige, arge och vanartige menniskor” inte tog efter. Ombudsmän och fiskaler som hade som uppgift att bevaka kronans rätt och beivra brott skulle avhålla sig från att med tanke på egen fördel missbruka sitt ämbete. Över dem skulle Justitiekanslern hålla ett vaktsamt öga. Denne hade också som sin uppgift att övervaka hur lagar och förordningar följdes och avge rapport till ständerna samlade till riksdag.

Enligt paragraf 37 i regeringsformen var alla kollegier skyldiga att inrapportera sin ämbetsutövning till ständerna och de skulle hållas ansvariga för allt som inte var förenligt med grundlagar, instruktioner och förordningar. Alla ämbetsmän var skyldiga att till det kollegium som de lydte under så ofta som krävdes redogöra för hur de skött sina uppgifter. Straff och belöning var två ”band till det allmänna verkets sammanfogande och förknippande”, den som skött sin ämbetsplikt kunde förvänta sig belöning och heder medan den otrogna eller försumlige ämbetsmannen hade att emotse ”nåpst, vanära och straff”.

Enligt betänkandet skulle också stadgandet i 1734 års lag, tolfte paragrafen i rättegångsbalkens första kapitel, tillämpas fullt ut:

Fäller Domare orätt dom af uppenbar wårdslöshet, eller oförstånd; miste embetet aldeles, eller til wiss tid, eller bote med penningar til treskiftes, alt efter omständigheterna, och fyller allan skada. Gör han thet upsäteliga, af hat och illwilja, eller för vänskap, eller muto och winning; miste embetet, och få thet aldrig åter, gælde ock skadan, och muta gånge til the fattiga. Nu kan så hända, at någor genom sådan wrång dom mister lif eller ära; warde Domaren, för thenna sin ondsko och arghet, self straffad til lif eller ära.<sup>86</sup>

86. Rättegångsbalken, <https://sv.wikisource.org/wiki/Rättegångsbalken> (hämtad 25.10.2022).



Lagen förverkligades, enligt betänkandet, inte av sig själv utan var beroende av hur undersåtarna i allmänhet och domare och ämbetsmän i synnerhet förhöll sig till den. Lagstiftaren kunde genom att upprätthålla välfungerande uppfostringsinrättningar, följa goda befodringsprinciper och garantera en "förnuftig Tryckfrihet" se till att "wett och kunskap" fanns inom räckhåll. Men för att hålla den rätta viljan till en klanderfri ämbetsutövning vid liv var "en noga tillsyn och alfvarlig granskning af hwars och ens förrättning som är satt till någon allmän sysla" det mest verksamma medlet. En domare eller ämbetsman som inte skötte sitt ämbete på ett oklanderligt sätt skulle drabbas av en näpst som var "wiss, skyndesam och eftertryckelig". Deputationen rekommenderade att ett kungligt brev sändes till överrätter, kollegier och Justitiekanslern med order om att alla lagar och förordningar ovillkorligen måste följas. Genom cirkulär skulle sedan de olika förvaltningarna informera alla som innehade ett ämbete om att detta var vad som förväntades av dem, och "thet i sådana ordalag, at the måge begripa, thet både allmänna wälfärden och theras egen beror på Lagens riktiga åttlydande och utöfning".

Ett särskilt stort ansvar vilade enligt betänkandet på dem som innehade förmansfunktioner, bland dem landshövdingarna. En förman som såg mellan fingrarna då det gällde en försummelse hos en underlydande gjorde sig till medbrottsling. Han var "en medarbetare til Statens fördärf". De som stod i spetsen för olika förvaltningar skulle regelbundet gå igenom diariet och förteckningar över ämbetsförbrytelser och se till att sådana ärenden snabbt avgjordes. Om Justitiekanslern med hjälp av klagomål eller förteckningar som inforrats av ombudsmän och fiskaler kom underfund med att förmännen förhalade processerna skulle han ta till de åtgärder som han förfogade över i sitt ämbete.

Domare och ämbetsmän som inte följde lagar och instruktioner skulle ställas till svars och straffas. En domare eller ämbetsman som begått ett fel var ersättningskyldig för den skada han vållat kronan eller en enskild person. Ett ärende gällande ämbetsförsummelser fick aldrig lämnas vilande utan skulle föras till avgörande utan dröjsmål. Rätten att ställa en försumlig ämbetsman till svars fick å andra sidan inte missbrukas, och den som utan giltigt skäl visade sig ha anklagat en ämbetsman skulle bötfällas. Enligt stora deputationen skapade detta i fria stater en balans mellan ämbetsmän och medborgare som



garanterade laglydnad ”och väcker hos en hwar omhugsan at blifwa inom sina skrankor”.

Deputationen fäste stor uppmärksamhet vid justitiekanslersämbetet som tillskrevs en central roll i fråga om efterlevnaden av lagarna och därmed också folkets rättigheter. Som Marie Lennersand noterat användes inte längre rannsakande kommissioner efter 1720-talet, utan ansvaret för kontrollen av ämbetsmännen lades på den ordinarie förvaltningen och i synnerhet på Justitiekanslern.<sup>87</sup> Uppgiften som Justitiekansler krävde enligt deputationen att en mogen, nitisk, oväldig och ”arbetsam” man verkade i ämbetet. Ancienniteten fick inte avgöra vem som utsågs, så deputationen föreslog att elektorer utsedda av alla fyra stånden i fortsättningen skulle utse en Justitiekansler för tiden fram till nästa riksdag. Där skulle han sedan redogöra för hur han skött sitt ämbete och om det visade sig vara motiverat att få fortsatt förtroende.

Nytt i förhållande till Justitiekanslerns instruktion 1739 var i betänkandet att ”hwar man” skulle ”hos honom äga obehindradt tilträde” för att muntligt eller skriftligt lägga fram vad han ansåg vara lagstridigt eller missbruk från ämbetsmännens sida. Den klagande skulle få ett skriftligt bevis på att ärendet förts in i Justitiekanslerns diarium. Med tanke på att Justitiekanslern skulle kunna sköta sitt ämbete ”så mycket mer obehindradt” var han i fortsättningen befriad från de uppgifter som de fyra första paragraferna i instruktionen 1739 tilldelade honom. Således var han inte längre bunden av chefskap och arbetsuppgifter i nedre justitierevisionen eller med föredragningen av justitieärenden i rådet. När rådet avgjorde justitieärenden skulle han ha rätt att närvara så ofta som hans andra uppgifter tillät och med rätt att yttra sig. Uppdraget var så viktigt att det måste avlönas så väl att ingenting försumrades av en Justitiekansler i brist på tillräcklig utkomst. Deputationen föreslog därför en årslön på 6 000 daler silvermynt och rätt till sex hästar och ett dagtraktamente då han reste i tjänsten. Med tanke på den stora vikt som bondeståndet tidigare hade lagt vid Justitiekanslerns ämbetsresor, är det anmärkningsvärt att dessa inte skrevs in i betänkandet som ett obligatorium. Tydligt utgick man från att Justitiekanslerns nya status som ständernas ombudsman gjorde det möjligt att framgångsrikt ställa krav på inspektioner från riksdagens sida.

---

87. Lennersand, *Rättvisans och allmogens beskyddare*, s. 283–284.

Ständerna omfattade deputationens förslag om skärpt kontroll av ämbetsmannakåren, och de skrevs följaktligen alla in i förordningen. Att ständerna fick rätt att välja Justitiekansler och det tidsbundna mandatet för denne var nyheter, Justitiekanslern blev nu ständernas förtroendeman och var inte längre Kungl. Maj:ts ämbetsman. Det var sedan tidigare Justitiekanslerns uppgift att se till att regeringsformen, stadgar och förordningar följdes och att försumliga ämbetsmän åtalades och fick sitt straff. Det nya var att han som ständernas ombudsman fick förbättrade villkor för att utföra sitt arbete och att undersåtarnas lagstadgade rätt att framföra sina klagomål definierades tydligare än förr.<sup>88</sup>

Betänkandet förordade och förordningen påbjöd en allmän skärpning från ämbetskårens sida men andas en bristande fantasi då det gäller nya disciplinära instrument. Straffen förblev oförändrat de samma för olika ämbetsförbrytelser. Lagförandet av ämbetsförseelser skulle högprioriteras och ämbetsmännen påmindes om sina skyldigheter, förmännen om sin plikt att övervaka sina underlydande. Överrätter och kollegier ålades därför att i ett cirkulär inskräpa hos underlydande myndigheter att lagar, instruktioner och förordningar ovillkorligen måste följas. Svea hovrätt gjorde just detta i ett kort meddelande daterat den sista december 1766 och påminde om att den som bröt mot lag och förordning kunde förvänta sig att bli åtalad och straffad. Att en sådan allmänt hållen påminnelse om att lagen var till för att följas fick någon effekt på längre sikt kan ifrågasättas.<sup>89</sup>

Redan år 1770 blev Justitiekanslern på nytt chef för justitierevisionen.<sup>90</sup> Som en följd av revolutionen 1772 blev Justitiekanslern återigen en kunglig ämbetsman, men Gustav III ville framstå som en garant för rättssäkerheten och kom därigenom att föra mösspolitikernas arbete för att tukta ämbetsmannaväldet vidare. Åren 1773–1774, när ämbetet innehades av Joachim Wilhelm Liliestråle som hade spelat en så stor

88. Instruktion för Justitiekanslern 17.8.1739, *Utdrag utur alle ifrån 1729 års slut utkomne publique handlingar, placater, förordningar, resolutioner och publicationer, som riksens styrsel samt inwärtas hushållning ock författningar i gemen, jämväl och Stockholms stad i synnerhet, angå II* (Stockholm 1746), s. 1579–1582.

89. *Utdrag utur alla ifrån 1764 års slut utkomne publique handlingar, placater, förordningar, resolutioner och publicationer, som riksens styrsel samt inwärtas hushållning och författningar i gemen, jemväl och Stockholms stad i synnerhet angå VIII* (Stockholm 1774), s. 7605–7606.

90. Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 36.

roll i tillkomsten av förordningen om lagarnas behöriga verkställighet 1766, sändes Justitiekanslern ut på inspektionsresor. Förhållandena varierade, i vissa län var landshövdingarna enligt Liliestråle pliktrogna och länen skötta på ett acceptabelt sätt, medan förhållandena i andra präglades av vanvård. Han kunde som ett resultat av sina resor redovisa en rik provkarta på olika ämbetsmissbruk. Det finns samtidigt skäl att notera hur det uppenbarligen inte var någonting ouppnåeligt att sköta förvaltningen av ett län på ett sätt som resulterade i ett godkänt betyg av den ambitiöst inspekterande Justitiekanslern.<sup>91</sup>

I betänkandet uppmärksammades inte den roll som riksdagsbesvär eller suppliker inlämnade till Kungl. Maj:t eller centralförvaltningen, alternativt landshövdingarna, och från och med 1723 också till riksdagen spelade för en kontroll av förvaltningsapparaten.<sup>92</sup>

### *Transparens och offentlighet*

Betänkandet lyfte fram inskränkningar i tryckfriheten, formulerat som ”skriv- och tale-friheten”, som ett icke önskvärt inslag i ett välfungerande samhälle eftersom de försvagade lagarnas kapacitet att ge goda effekter. Var och en borde ha möjlighet att offentliggöra vilka insikter han genom sin tankeverksamhet nått i olika frågor. Den lagstiftande makten drog nytta av tryckfriheten eftersom den pekade på lagar som inte var tillräckligt väl underbyggda eller som följd av att ett samhälle i förändring ställde krav på ny lagstiftning. Tryckfriheten låg också i regeringsmaktens intresse eftersom den gav möjlighet att öppet formulera kritik mot de styrande och därmed minskade behovet av att i hemlighet konspirera mot dem. Den var också till nytta då det gällde att hålla ett öga på förvaltningen. Den bidrog till att ”hålla Ämbetsmän i skick”, gjorde det svårt för dem att ägna sig åt egennyttan, partiskhet och att bryta mot lagen. Stora deputationen framhöll att den i ett annat betänkande redan yttrat sig mer ingående om tryckfriheten. På

---

91. Awebro, *Gustaf III:s räfst med ämbetsmännen*; Frohnert, *Kronans skatter och bondens bröd*, s. 257–277.

92. Om detta, se Jonsson, *De norrländska landshövdingarna och statsbildningen*, s. 225–238; Almbjör, *The Voice of the People?*, s. 94–95; Elin Hinnemo, *Inför högsta instans. Samspelet mellan kvinnors handlingsutrymme och rättslig reglering i Justitierevisionen 1760–1860* (Uppsala 2016); Simon Berggrens pågående doktorandprojekt, *Döden och den kungliga nåden. Känslor, diskurser och praktiker i Justitierevisionens nådeförfaranden 1660–1779* (Umeå Universitet).

ett mycket tydligt sätt kopplas här således lagarnas bättre efterlevnad ihop med frågan om tryckfrihet.

Riksdagen 1765–1766 antog som bekant en synnerligen tillåtande förordning om tryckfrihet som beretts i stora deputationens tredje utskott.<sup>93</sup> I det betänkande som det här utskottet lämnade i april 1766 betonades det hur undersåtar som levde som ett fritt folk fann trygghet i goda och tydliga lagar. Historien hade övertygat utskottet om att tillämpningen av lagarna i främsta rummet var avhängig av att det råde en någorlunda god inbördes balans mellan ”befallande och lydande”. Ifall överheten dominerade blev verkställigheten av lagarna alltid till ”then mäktigares förmon och then swagares olycka”.<sup>94</sup>

I preamblen till förordningen om ”Skrif- och Tryck-friheten” ingår ett antal motiveringar till den nya lagen av grundlagskaraktär. En av dem är att den gav alla trogna undersåtar en möjlighet att få en bättre uppfattning om ”et wisligen inrättadt Regeringssätt”. Skriv- och tryckfriheten befrämjade också i hög grad förädlade seder och en bättre laglydnad eftersom missbruk och olagligheter tack vare den kunde avslöjas för allmänheten. Den andra paragrafen återger de frihetstida grundlagarna i ett nötskal och här nämns också att alla ämbetsmän var ansvariga för hur de skötte sitt ämbete. Samtidigt stadgas i lagen om straff för den som i skrift smädade eller skymfde ämbetsmän eller andra medborgare i riket.<sup>95</sup>

I förordningen om tryckfrihet 1766 stod vad man som undersåte fick ta del av minst lika centralt som det man fick uttala sig om. Som Bo Bennich-Björkman framhållit är det principen om allmänna handlingars offentlighet som gör tryckfrihetsförordningen så banbrytande annorlunda i europeiskt 1700-tal.<sup>96</sup> Förordningen stadgade om fri tillgång till myndighetsarkiven med rätt att få skriva av eller få bevitnade avskrifter av handlingar i dem. Det gällde såväl handlingar som gått ut

---

93. Jonas Nordin, *1766 års tryckfrihetsförordning. Bakgrund och betydelse* (Stockholm 2015), s. 25.

94. ”Riksens höglof. Ständers stora deputations tredje utskotts ytterligare betänkande rörande tryckfriheten; gifwit wid riksdagen i Stockholm d:n 21. Aprilis 1766”, Maren Jonasson & Pertti Hyttinen (utg.), *Anders Chydenius samlade skrifter 2* (Helsingfors & Stockholm), s. 289.

95. Förordningen i faksimil i Nordin, *1766 års tryckfrihetsförordning*, s. 3–10.

96. Bo Bennich-Björkman, ’Affärer i politiskt tryck. Offentlighetsprincipen och spelet om den politiska makten 1766–1772’, Marie-Christine Skunke & Henrika Tandefelt (red.), *Riksdag, kaffehus och predikstol. Frihetstidens politiska kultur* (Stockholm & Helsingfors 2003), s. 290.

från regering, kollegier, domstolar och andra statliga myndigheter som dokument som lämnats in till dem av enskilda personer eller sammanslutningar. Offentligheten omfattade bland annat ämbetsmäns ”bewisliga så Laglige som olaglige giöromål och förrättningar, med hwad sig therwid tildragit, nyttigt eller skadeligt”.

En lag kan tolkas generöst eller snävt. Under de följande åren försämrades i praktiken möjligheterna att bekanta sig med allmänna handlingar genom ett beslut om att den som tilläts ta del av innehållet måste förbinda sig att trycka de utlämnade dokumenten. Tillgången till handlingar från rådet, och möjligen också från olika domstolar och ämbetsverk gjordes besvärlig eller kostsam genom ett krav på skriftlig ansökan på stämplat (dyrt) papper som också användes för de avskrifter som lämnades ut mot en lösen. Utlämnandet av handlingar kunde fördröjas så länge att de förlorade sin aktualitet.<sup>97</sup>

Hur offentlighetsprincipen tillämpades under den efterföljande gustavianska tiden har inte undersökts, och Rolf Adamson framhåller i sin stora studie av Stockholmspressen och den högre förvaltningen under 1820-talet att en sådan undersökning av källmässiga skäl knappast är görbar. Klart är ändå att möjligheten att få ta del av myndighetshandlingar i det gustavianska Sverige i praktiken var inskränkt utan att ändå vara helt omöjliggjord. Adamson lokaliserar det stora genombrottet för offentlighetsprincipen i Sverige till omkring år 1820 då en del av tidningspressen gick in i rollen som en tredje (alternativt fjärde<sup>98</sup>) statsmakt och synliggjorde olika former av undermålig offentlig förvaltning på den centrala och regionala nivån.<sup>99</sup> I storfurstendömet Finland förblev det gustavianska regelverket för tryckfrihet i kraft efter 1809. En motsvarande offentlighetsbejakande utveckling som den i Sverige var omöjlig i det unga storfurstendömet, något som nedskjutandet av den försöksballong som Adolf Ivar Arwidson sände upp i form av *Åbo Morgonblad* 1821 med all tydlighet gav besked om.<sup>100</sup>

---

97. Ibid., s. 308–309, 311.

98. Clas Zilliacus, 'Pressen som statsmakt', Clas Zilliacus & Henrik Knif, *Opinionens tryck. En studie över pressens bildningsskede i Finland* (Helsingfors 1985), s. 185–191.

99. Rolf Adamson, *Reformivriga tidningar och svårflörtad överhet. Stockholmspressen och den högre förvaltningen under 1820-talet* (Stockholm 2014).

100. Henrik Knif, 'Den självmvedvetna offentlighetens tribun'. Några teoretiker', Clas Zilliacus & Henrik Knif, *Opinionens tryck. En studie över pressens bildningsskede i Finland* (Helsingfors 1985) s. 29–33.

### *Lön och ämbete*

Inom korruptionsforskningen betonas betydelsen av fast avlöning av ämbetsmän och rimliga pensionsordningar som korruptionsdämpande faktorer.<sup>101</sup> I regeringsformen 1720, paragraf 24, uppmärksammades avlöningen av domare. De medel som beviljades av Gustav II Adolf år 1611 skulle fortfarande gå till sitt rätta ändamål för att förhindra att domare på grund av "nöd och trångmål" hemföll till missbruk av sitt ämbete.<sup>102</sup>

Att ämbetsinnehavarna, särskilt de som erhöll penninglön enligt 1696 års stat, inte kunde leva på sin lön utan lockades till att ägna sig åt andra aktiviteter lyftes i betänkandet fram som ett stort problem. Den ämbetsman som levde ett liv i lyx var lika distanserad som sin mångsysslade kollega från sitt ämbete, så hur skulle tjänste- och ämbetsmän hållas "i Ordning och til sin skyldighet"? Statsfinanserna tillät i nuläget inte löneförhöjningar. Enligt deputationen var det främsta medlet en skärpt tillsyn och att de som skötte sitt ämbete omsorgsfullt premierades, medan de som inte gjorde det fick sitt rättmätiga straff. Därtill behövdes åtgärder för att stävja en lyxkonsumtion som över-skred vad "Landets förmåga" tillät.<sup>103</sup>

I en studie av en pamflettdebatt om ämbetsmännens löner 1764–1765 har Maria Cavallin visat hur uppfattningen om ämbetet som ett förtroendeuppdrag för tillräckligt välbärgade bröts mot synen på ämbetet som en heltidssyssla med en lön som gav en tryggad utkomst. De debattörer som hade en ämbetsmannabakgrund argumenterade för att en för låg lön resulterade i att ämbetsmannen fick ett för stort intresse av kompletterande inkomster och frestades till oegentligheter i sin ämbetsutövning eller blev tvungen att leva på lånade medel. En tillräcklig lön gav möjlighet till den ståndsmässiga livsföring som var ett villkor för att bli respekterad i samhället. Kritikerna framhöll hur aptiten växte under åtanandet; hur mycket man än höjde ämbetsmännens löner var det ändå aldrig tillräckligt. Större inkomster förde inget gott med sig utan gav bara ämbetsmännen bättre möjligheter till ett liv i oförsvarbar lyx. Ämbetena attraherade enligt den här argumentationslinjen fel typ av personer, nämligen oduglingar som var intresserade av

101. Jensen, *Korruption og embedsetik*, s. 33–34, 225–232, 256.

102. Brusewitz, *Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar*, s. 32.

103. Jämför Roberts, *Frihetstiden*, s. 224–225 om 1766 års stränga överflödsförordning.

sin försörjning och den status och det anseende som ämbetet skänkte. Ämbetet var mer än något annat ett förtroendeuppdrag.<sup>104</sup> Några spår av den här brytningen mellan två olika ämbetsideal syns inte i betänkandet. I det ställde sig deputationen reservationslöst bakom tanken på ämbetet som ett heltidsuppdrag som garanterade en rimlig bärgning för dess innehavare. I förordningen konstateras det uppenbara behovet att förbättra villkoren för de ämbetsmän och lägre tjänstemän som åtnjöt penninglön, men att statsfinanserna inte gav några som helst möjligheter till det.

Ämbetsmännens ”mångsyssleri” som en strategi för att skaffa sig en tryggad försörjning uppfattades också i fortsättningen som ett problem, eftersom det bäddade för frånvaro från arbetsplatsen och vanskötsel av de olika uppdragen.<sup>105</sup> Ämbetsmännen uppbar sportler, det vill säga olika avgifter som de för egen räkning mottog som ersättning för utförda tjänster inom ämbetet. I betänkandet 1766 kommenteras eller fördöms ingenstans dessa. De var till en del legitima och kan som sådana inte uppfattas som korruption, men de uppmuntrade till korruptiva beteenden bland ämbetsmännen. Sportler, som utan statlig inblandning administrerade sig själva och uppmuntrade ämbetsmännen till aktiv ämbetsutövning, utgjorde i själva verket ett funktionellt alternativ i en situation där staten inte genom beskattning klarade av att få in medel till att i form av en fast lön ge ämbetsmännen en rimlig ersättning för utfört arbete – samtidigt som möjligheterna att övervaka ämbetsmannakåren var begränsade. I Sverige övergavs sportlerna stegvis; de reglerades, ersattes med motsvarande av staten uppburna avgifter för att under senare hälften av 1800-talet frångås inom flertalet förvaltningssektorer.<sup>106</sup>

Länsmännen med sin breda kontaktyta till allmogen uppfattades som viktiga i pacifieringen av storfurstendömet Finland. Deras lön höjdes därför rejält från och med 1812 med motiveringen att de inte skulle låta sig påverkas på ett olämpligt sätt i sin ämbetsutövning eller skaffa sig inkomster på olagligt sätt.<sup>107</sup>

---

104. Cavallin, 'En ämbetsmans hederliga leverne', s. 207–233.

105. Heckscher, *Svensk statsförvaltning i arbete*, s. 25–26; Nilsson, *Ämbetsmannen i själva verket*, s. 6; Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 56.

106. Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*, s. 61–65; Sundell, *Public Administration and Corruption*, s. 20, 39–40 och paper I.

107. Ylikangas, *Wallermann*, s. 186.

### *Administrativa flaskhalsar*

Deputationen tog i sitt betänkande också upp en rad omständigheter som gjorde att behandlingen av ärenden vid domstolar och ämbetsverk som var överhopade med arbete blev onödigt utdragen. Ärendena borde bli färre och behandlingstiden kortare. En tilltagande fattigdom som tog sig uttryck i en ökande brottslighet inom särskilt "then större mindre tänkande hopen" var en av de bakomliggande orsakerna till den stora arbetsbördan vid domstolarna. Vilken roll uppfattades domare och andra ämbetsmän ha i sammanhanget? Man utgick ifrån att ett av de större problemen i sammanhanget var ämbetsmännens "tröghet och owilja", något som kunde tänkas bero på deras "weld och wårdslöshet".

Det fanns också andra problem i sammanhanget, såsom att svår-lösta konflikter mellan medborgare fördjupades av partiska domare och ämbetsmän ("betäcka sina tilhängares laglösa gärningar") som räknade med att deras förmän såg mellan fingrarna med detta. Enligt betänkandet borde en domare eller ämbetsman som bidragit till att dra ut på behandlingen ställas till svars och den förlorande parten i sådana fall ha rätt att kräva ut skadestånd. Att den som initierade en rättsprocess satte för lite på spel var ett annat missförhållande som kom sig av att domarna mer sällan än vad lagen tillät ålade den förlorande parten att betala skadestånd och rättegångskostnader, medan de gånger som det faktiskt skedde det åtminstone inte var till fulla belopp. Det här bidrog till en ojämlikhet inför lagen eftersom det gav den välbärgade ett övertag över den fattige. Ännu en olägenhet som deputationen pekade på var kutymen att ge besluten en onödigt omständlig utformning. Förordningen innehöll en rad åtgärder som var avsedda att förenkla och försnabba beslutsprocesserna.

### *Slutsatser*

Betänkandet och förordningen 1766 kan självfallet inte studeras lösryckt ur sitt politiska sammanhang som präglades av ett maktskifte och en ambition att sätta den gamla ordningens män på plats. Det nya regelverket tog form under intryck av en svår fredskris med verkningar som liknade dem som påvisats för såväl Danmarks som Sveriges del under de fredskriser som drabbade länderna i och med Napoleonkrigen. Förvaltningen, eller närmare bestämt de problem som ansågs sätta sin prägel på den, hamnade i fokus och det antikorruptiva arbete som initierades och genomfördes resulterade i ett källmaterial som ger



goda möjligheter till ett studium av såväl upplevda missförhållanden som problemlösningar.

Betänkandet andas en djup misstro mot en ämbetsmannakår som inte levde upp till dåtida förväntningar om effektivitet, lojalitet och opartiskhet. I kombination med annan information – det konstanta och med eftertryck torgförda allmogemisnöjet med ämbetsmännen och särskilt den del av Justitiekanslerns inspektionsresor som genomfördes med ambitionen att gå på djupet och blottlägga missförhållanden – är det rimligt att konstatera att ämbetsmannakorruption var ett såväl betydande som svårhanterligt samhällsproblem i 1700-talets Sverige.

Den som i sin egenskap av en bland ”samtelige Rikets Ämbetsmän” tog del av förordningen om befrämjandet av lagarnas behöriga verkställighet påmindes om de höga krav som ställdes på honom som hedervärd ämbetsman. Han skulle leva gudfruktigt och moraliskt oklanderligt, vara kunnig och erfaren samt ”manligen och med nit” fullgöra sin plikt. Han förväntades vara laglydig, effektiv och rättskaffens. Han kunde också informera sig om att hans ämbetsutövning var föremål för ett större intresse och en noggrannare kontroll än förr – låt vara ovisst hur länge i praktiken.

Förordningen 1766 om befrämjande av lagarnas behöriga verkställighet var i sin spretighet lätt att mer eller mindre aktivt glömma bort och den upphävdes stegvis under 1770-talet.<sup>108</sup> Den innehöll en klart formulerad ståndpunkt om värdet och behovet av en strängare kontroll av ämbetsmännen. Men ingen effektiv kontroll av lokalförvaltningen organiserades och ämbetsmän fortsatte att missbruka sin ställning. Förordningen blev ”av allt att döma endast en till intet förpliktande politisk manifestation”, sammanfattar rättshistorikern Claes Peterson, och jag är benägen att instämma – men med vissa reservationer.<sup>109</sup>

För samtidigt som frihetstiden var ett vildvuxet politiserande, hänsynslöst manipulerande oligarker och riksdagsmän i rollen som andra staters kasperdockor, var den också något av en leveransglad experimentverkstad inom såväl politik som förvaltning. Lösningssmodeller som aldrig blev långlivade prövades och kunde, skulle det visa sig, tas i användning i senare skeden och i en kontext där förutsättningarna för att de skulle fungera på önskat sätt var bättre. I den svenska regerings-

---

108. Awebro, *Gustaf III:s räfst med ämbetsmännen*, s. 116–117.

109. Peterson, ”En god ämbetsman är bättre än en god lag”, s. 65.

formen 1809 återuppväcktes den ständervalda Justitiekanslern som Justitieombudsman. Hans uppgift blev att verka som folkrepresentationens kontrollorgan över den styrande makten och över domares och ämbetsmäns ämbetsutövning, medan Justitiekanslern tilldelades uppgiften som högsta åklagarmakt för kronans räkning. Professor Rolf Nygren har framhållit hur Justitiekanslern, vald av ständerna, under slutet av frihetstiden blev "en direkt föregångare" till Justitieombudsmannen år 1809. Utan justitiekanslersämbetet som "konstitutionell verkstad" under nittio år efter inrättandet 1713 hade Sverige inte fått någon Justitieombudsman 1809 och "ingen export av den svenska rättens mest kända institution".<sup>110</sup> Och här synliggörs en lång linje, från stormaktstidens rannsakande kommissioner via en ständervald och ständerberoende justitiekansler till justitieombudsmannen som instrument för folkrepresentationens kontroll av ämbetsmännen.

Offentlighetsprincipen inbegripen i "en tilbörig reglerad skrif- och tryckfrihet", apostroferad i förordningen om bättre laglydnad som "et medel til Laglydnadens befrämjande", var i form av tryckfrihetsförordningen 1766 en annan gåva till framtiden. Betänkandet om lagarnas bättre efterlevnad innehöll en tydligt formulerad princip om en allsidig kvalitativ bedömning av de sökande till ett ämbete som inte är på långt när lika tydligt närvarande i förordningen. Ancienniteten fortsatte att gälla som avgörande kriterium, vilket kan ses som någonting lika bra om inte rent av bättre eftersom den snävade in handlingsutrymmet för beslutsfattarna i ett tjänsteärende. Ämbetet som en heltidstjänst med tillräckligt goda löneförmåner var en klart uttalad princip i såväl betänkande som förordning men omöjlig att förverkliga under rådande förhållanden.

Mark Knights har utgående från brittisk empiri ifrågasatt uppfattningen om ett abrupt skifte från en förmodern korrupt värld till en modern värld präglad av låg korruption och avråder från att, som allmänt görs, förknippa antikorruption enbart med samhällelig modernisering. Han betonar som alternativ till en teleologisk syn värdet i att se "anticorruption in terms of waves of activity and success" i motsats till tider med mindre fokus på bekämpningen av fenomen som uppfattades som korruption. Det som kan se ut som ett klart brott med

---

110. Rolf Nygren, 'Både ombudsman och kansler. Huvuddragen i JK-ämbetets utveckling 1713–1810', Ulf Göranson (red.), *Justitiekanslern 300 år* (Uppsala 2013), s. 9, 19, 24, 27.

en gammal ordning kan vara något som förberetts kulturellt under en längre tid och mer i det tysta.<sup>111</sup> Min undersökning stöder tanken om att den här uppfattningen är giltig också för Sveriges och Finlands vidkommande. Vägen till det lågkorrupta samhället av i dag har varit varken så kort eller rak som tidigare forskning gjort gällande, och vilka ämbetsmannabeteenden som har uppfattats som acceptabla eller oacceptabla har förändrat sig över tid. Samtidigt som tidigare insatser i bekämpningen av korruption har lagt en grund för motsvarande arbete i senare skeden.<sup>112</sup>

---

111. Mark Knights, 'Anticorruption in seventeenth- and eighteenth-century Britain', Ronald Kroeze, André Vitória & Guy Geltner (eds.), *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern Era* (Oxford 2018), s. 181–195.

112. För en motsvarande argumentation se Nils Erik Villstrand, 'Fifflande fogdar – implementeringen av en ny förvaltningskultur i Finland under tidigt 1600-tal', *Ennen ja nyt. Historian tietosanomat* 2021:5, s. 13–34.