

Axel Oxenstierna

- Furstespegel för 2000-talet

Av Gunnar Wetterberg

Förord

I den allmänna debatten brukar vi ofta med stolthet tala om den svenska förvaltningstraditionen med stora och självständiga verk och myndigheter. Många gånger med rätt eller fel beskrivs Axel Oxenstierna som den svenska statsförvaltningens fader. Den bedömningen är inte ny. Redan folkskolans elever fick i sin historiebok läsa en sida om Axel Oxenstiernas omdaning av den svenska statsförvaltningen – en historiebok¹ som i övrigt huvudsakligen handlade om Sverige och dess konungars historia.

”Axel Oxenstierna upptog och fullföljde Gustaf Adolfs många förbättringsplaner. Genom 1934 års regeringsform blef *riksstyrelsen* i Sverige fullständigt ordnad. Den var delad mellan de fem höga riksämbetsmännen.....vilka styrde hvar sitt af de fem stora ämbetsverken eller *kollegierna*.....Hela riket indelades i län, och i spetsen för hvarje län ställdes en landshöfding; hufvudstadens styresan kallades öfverståthållare.”

Gunnar Wetterberg, historiker och samhällsekonomisk chef på SACO, tidigare bl.a. kanslichef vid ESO har i år publicerat det första historiska verket om Axel Oxenstierna. Nu har han skrivit en essä där han försöker dra paralleller mellan 1600-talets problem och hur dessa hanterades och det nutida Sverige. Är det över huvud taget möjligt lära sig något av hur problemen och lösningarna tedde sig för 350 år sedan? Var inte världen så mycket enklare på Oxenstiernas tid? Ja, komplikationerna var andra, men knappast mindre. Mycket skulle skapas helt nytt ur nästan

¹ Odhner, C.T. Lärobok i Fäderneslandets historia samt grunddragen af Norges och Danmarks historia, (1900) Stockholm, 16:e upplagan. s. 106.

ingenting. Nya skatter, nya förvaltningar – och i detta läge då det inte bara handlade om att skissa de nya strukturerna utan också om att finna och utbilda dem som skulle bemanna kollegier, länsstyrelser och domstolar.

En annan viktig lärdom som författaren pekar på är att Axel Oxenstierna under sitt långa liv och sin långa gärning som rikskansler bl.a. faktiskt hade förmågan att gradvis ompröva adelns privilegier – ett stånd som han själv tillhörde. Kort och gott var en av hans starkaste sidor att han var en rationell pragmatiker; när något inte fungerade, när nöden krävde nya lösningar, då var han beredd att lägga om kurs och underkänna vad han själv hade drivit igenom fem eller tio år eller ibland kanske bara några månader tidigare.

Det finns således mycket för politiker och tjänstemän att lära av Axel Oxenstierna. Det som han ihågkommit för i historieböckerna, t.ex. omdaning av statsförvaltningen, är enligt författaren kanske inte det viktigaste skälet varför det kan vara bra att studera och lära av den gamle rikskanslern.

Som vanligt i ESO-sammanhang är det författaren själv som svarar för innehållet i rapporten.

Stockholm i december 2002

Eva Lindström

Ordförande för ESO

Innehåll

| | | |
|----------|---------------------------------------|-----------|
| 1 | Bakgrund | 7 |
| 1.1 | Inledning | 7 |
| 1.2 | Huvuduppgiftens logik | 8 |
| 1.3 | De uppslagsrika lösningarna | 10 |
| 2 | Statskonst och statsbyggnad | 13 |
| 2.1 | Konstruktören och hans mekanism | 13 |
| 2.2 | Konstitutionalism och handlingsfrihet | 14 |
| 2.3 | Kanslern och riksdagen | 16 |
| 2.4 | Förankring | 19 |
| 3 | Etos och institutioner | 23 |
| 3.1 | Redbarhet och ansvar | 23 |
| 3.2 | Privilegier kontra statsnytta | 25 |
| 3.3 | Jäv och oväld | 27 |
| 4 | Rikets ryggrad | 31 |
| 4.1 | Den grundläggande ordningen | 31 |
| 4.2 | Samfärdseln | 34 |
| 4.3 | Invandringen | 36 |
| 4.4 | Krigets civilist | 39 |
| 5 | Ekonomi | 41 |
| 5.1 | Famlande, eftertanke och omprövning | 41 |
| 5.2 | 1620-talets skattereformer | 45 |
| 5.3 | Bokföring och budget | 49 |
| 5.4 | Kopparn och marknaden | 51 |
| 5.5 | Den misslyckade privatiseringen | 52 |
| 5.6 | Staten och företagandet | 54 |
| 5.7 | Hushållningens lov | 55 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6 | Den långa sikten | 57 |
| 6.1 | Seglivad och enveten | 57 |
| 6.2 | De självgående strukturerna | 58 |
| 6.3 | Bördsegoism och rekrytering | 62 |
| 6.4 | Centralism, kontroll och granskning | 66 |
| 7 | Styrelsens hantverk | 69 |
| 7.1 | Underlaget | 69 |
| 7.2 | Förhandlaren | 70 |
| 7.3 | Politikern | 74 |
| 7.4 | Ordets makt | 76 |
| 8 | Sex hälsningar från kanslern | 77 |
| 8.1 | Statskonst och statsbyggnad | 77 |
| 8.2 | Etos och institutioner | 78 |
| 8.3 | Rikets ryggrad | 79 |
| 8.4 | Ekonomi | 80 |
| 8.5 | Den långa sikten | 81 |
| 8.6 | Styrelsens hantverk | 81 |
| | The Chancellor and his Legacy – A Summary | 85 |

1 Bakgrund

1.1 Inledning

Varför är Axel Oxenstierna intressant i dag?

Det gängse svaret är: därför att så många av dagens institutioner kan härledas till hans tid. Med grundarens rätt förekommer han i var och varannan bakgrundsteckning till det ena eller det andra problemet.

I den här rapporten har jag valt ett annat perspektiv. Jag menar att hans sätt att urskilja, angripa och lösa sin tids stora problem är väl så intressant att studera. Det fascinerande är också bredden i hans gärning. Tack vare den blev verket bestående: kanslern flätade samman olika grenar och verksamheter med varandra, så att strukturerna blev starka och seglivade.

Det är inte så att han ger svaren på dagens stora frågor, men genom att reflektera över hur han hanterade sin tids processer kan sentida efterföljare få en hel del impulser för egen del. På ett antal olika områden har jag försökt frilägga kanslerns resonemang, så som han själv artikulerade dem i rådsdiskussionerna och sin rika skriftställning, eller så som de låter sig anas i hans göranden och låtanden.

Det finns många andra sätt att skriva om Axel Oxenstierna: om 1600-talet, om tidens konflikter, mellan och inom stånd och klasser, om maktspelet under trettioåriga kriget, om ett långt och märkligt liv... Några av dem prövade jag i biografen *Kanslern. Axel Oxenstierna i sin tid* (Atlantis, 2002).

Här är det relevansen för dagens statskonst, ledarskap och förvaltning som är huvudsaken. Jag hoppas att rapporten skall

kunna bli en läsebok för förtroendevalda, byråkrater och andra beslutsfattare, inom den offentliga lika väl som den privata sektorn. Den som saknar sammanhangen, de större perspektiven eller porträttets mörka eller mer personliga nyanser kan förhoppningsvis finna en del av dem i "Kanslern". Den nyanserade levnadsteckningens skuggor är biografins sak, det historiska sammanhanget likaså.

Här gäller den klassiska furstespegelns perspektiv: vilken Axel har vi anledning att begrunda idag? Det är processerna som står i fokus, inte historien som *summa*.

1.2 Huvuduppgiftens logik

Axel Oxenstierna utnämndes till rikskansler på nyåret 1612. Han stannade på posten till sin död i augusti 1654. Under dessa 42 år hann han verka på snart sagt alla områden inom det dåtida samhällslivet. Bredden och djupet i hans insatser gör dem hart när överskådliga vid en första anblick.

Om man i stället följer hans verksamhet år för år, så finns det tvärtom en stark logik i det han företar sig. De enskilda åtgärderna är ofta taktiskt skickliga improvisationer för att hantera ett uppkommet läge. Mellan dem finns det ett starkt samband, som förvandlar det glest befolkade och utarmade riket till en statsbildning på väg mot det moderna.

Den stora utmaningen var krigen. "Alla våra grannar är våra fiender", inledde Oxenstierna ett memorial om rikets betryck några månader efter utnämningen till rikskansler. Då kungen och kanslern trädde till hade danskarna trängt högt upp i landet, svenskarna var djupt inblandade i Stora oredan i Ryssland, och var dag väntade man en invasion från den fördrivne Sigismund i Polen.

För att klara krigen behövde man soldater; för att betala soldaterna krävdes pengar; pengar kunde man få genom skatter. För att få in skatterna måste man skapa ordning och reda i landet, bygga upp en apparat som kunde driva in skatterna, hit-ta

skatteformer som tog bättre vara på betalarnas bärkraft – och helst också få ekonomin att växa.

Det låter enklare än det var. Det var inte många samtida som gav sig i kast ens med de första länkarna i denna kedja. Många furstar nöjde sig med att låna till soldaterna, med en rad betalningsinställelser och statsbankrutter som följd. Det var ännu färre som fullföljde kedjan så ihärdigt, så konsekvent och med så många förgreningar som Sverige under Axel Oxenstiernas tid.

Det började med kriget mot Danmark, som Karl IX inte haft vett att undvika och förbereda. Efter nederlag på snart sagt alla fronter återstod inget annat än att förhandla om fred. I det längsta försökte Kristian IV lägga beslag på Älvsborg och Sveriges utlopp mot Västerhavet; Oxenstierna kunde bara lösa knuten genom att få den danske kungen att spela kvitt eller dubbelt.

Det fortsatte med kriget i Ryssland, som krävde mer och mer folk. Det gav impulsen till 1620-talets skattereformer, le-tandet efter skattesatser och skattebaser som skulle kunna betala den växande hären. Det ställde i sin tur krav på en mer effektiv uppbörd än tidigare, vilket förde med sig stora omvälvningar av förvaltningen.

Jämsides med dessa förändringar arbetade kanslern också med de mer grundläggande förutsättningarna för rikets utveckling. Den första uppgiften han tog itu med var rättsväsendet och respekten för lag och ordning. De nya och utbyggda funktionerna krävde kunnigt folk; Uppsala universitet sattes på fötter igen, stiftsstäderna fick gymnasier och vid kollegierna inrättades auskultantplatser, för att försörja ämbetsverken och domstolarna med kunnigt folk. När kanslern förtvivlade om möjligheten att hitta svenskar instruerade han sina agenter utomlands att värva folk, till fredliga värv lika väl som till kungens arméer. Längre fram ska några av dessa initiativ synas närmare.

1.3 De uppslagsrika lösningarna

Lika anmärkningsvärd som gåvan att uppfinna nya utvägar och strukturer var kanslerns förmåga att omsätta sina uppslag i verkligheten. Från konceptet i kansliet till verkställigheten ute i landet måste hinder övervinnas och verktyg skaffas fram.

Det handlade om att förankra lösningarna. Hos Oxenstierna kan eftervärlden ana ansatserna till en modern politiker. De flesta av hans samtida bland Europas statsmän verkade på sin konungs gunst – Richelieu hade turen att dö samtidigt som Ludvig XIII, Olivares störtades när Filip IV miste förtroendet för honom. Denna gunst kunde åtminstone Richelieu omvandla till brutal våldsutövning för att säkra sin ställning. Kardinalens drabbanter i Alexandre Dumas "De tre musketörerna" fanns i sinnevärlden.

Men Oxenstierna verkade under Karl IX, Gustav II Adolf, Kristina och Karl X Gustav; han red ut missnöjet bland ståndsbröderna i hemmarestyrningen efter kungens död, Rudbeckius opposition på 1630-talet och de ofrälse ståndens samlade angrepp vid riksdagen 1650.

Kanslern måste övervinna motstånd från dem som trodde sig förlora på förändringarna. Ofta nog var det hans egna ståndsbröder. Han var högadelns man när han tillträdde som kansler, men efterhand insåg han problemen med de privilegier som han själv varit med om att utverka. Andra gånger var det bönder runt om i landet som vände sig mot fogdar och tullnärer, eller borgare i städerna som försökte tillgodose sina intressen.

Han behövde medarbetare för att uppnå sina syften. Ursprungligen hade han verkat för att adeln skulle ha företräde till rikets ledande ämbeten, men så småningom begrep han att ståndets ynglingar inte räckte till, varken till antal eller kunskap. I stället hjälpte han fram dugliga ofrälse tjänstemän, som helt sonika nobiliterades när det var dags för de befattningar som adeln fått löfte om för sin del.

Det var viktigt att snabbt veta vad som hände. Behovet av kunskaper och underrättelser slog igenom i en rad olika sammanhang. Oxenstierna inrättade reguljär postgång med den första svenska tidningen som en biprodukt; han byggde upp ett underrättelsenät som gav den svenska ledningen och hären förbluffande träffsäkra besked om motståndarnas styrka och gruppering. Men det går också att se hans förvaltningsbygge i detta perspektiv: att förmedla information utifrån landet till kansliet och rådet, att kontrollera olika befattningshavare, att hålla isär ansvarsområden blev viktiga inslag i det statsbygge som bekräftades i regeringsformen 1634. Den nya förvaltningen var effektivare och mer centraliserad än det personligt färgade kungastyre som den ersatte.

Inte minst ställde kanslerns verksamhet stora krav på rent tekniska färdigheter. Han var medveten om detta när det blev frågan om vad som vore en lämplig lärogång för dem som trängde till rikets ämbeten. De borde gå igenom skolor och universitet, men detta var inte tillräckligt. Därefter borde de auskultera i kollegierna, och i rikets arkiv sätta sig in i bakgrunden till det som hade varit. Mycket av det som krävdes i kronans tjänst kunde inte läras in genom bokliga studier. I många av dessa färdigheter var rikskanslern själv ett lysande föredöme: som analytiker, som förhandlare och som utövare av riksstyrelsens hantverk har han få likar. Hans brevledes råd till sonen Johan i dessa stycken tål fortfarande att begrundas.

Även detta ska belysas.

2 Statskonst och statsbyggnad

2.1 Konstruktören och hans mekanism

Ingen svensk har utövat så mycket makt under så lång tid som Axel Oxenstierna. Närmast till hands ligger Gustav Vasa, men Sveriges europeiska inflytande blev aldrig lika stort under dennes långa regering. Oxenstierna var Cromwells, Richelieus och Olivares samtida och jämbördige.

Sin makt använde Oxenstierna till statskonst. Han var långsiktig och målmedveten – ett återkommande klagomål från dem som hade med honom att göra var att han ofta tog god tid på sig, samtalade länge och dröjde med beslut. Men ofta var detta för att vänta ut det rätta läget. ”Man måtte lika som med den ena handen hålla in, med den andra släppa litet ut”, förklarade han, när han sent i livet ledde en av sina sista förhandlingar. I själva verket kunde han blixtnabbt hugga de öppningar som gavs, och improvisera fram fördelar ur oväntade lägen.

Oxenstierna var outtröttligt verksam. Han skrev, förhandlade, talade och ledde möten, steg upp vid fyra-femtiden och lät ljusen brinna till sent om kvällen. Ändå förmådde han om natten med kläderna avlägga alla sina bekymmer, enligt ett yttrande som drottning Kristina återgav på sin ålders höst.

Den ständiga verksamheten var nödvändig för att lösa den ena dagens uppgifter efter den andras. Det är imponerande nog, men det väsentliga är något annat. Samtidigt som kanslern hanterade ett otal trängande behov, så lyckades han använda nödlösningarna till att grundlägga mer bestående rutiner och strukturer.

När jag skrev biografien slog det mig att Oxenstierna själv tidvis försvann ur skeendet – och ändå utvecklades saker och ting åt det håll han ursprungligen skisserat. Även andra aktörer kunde komma och gå, men deras intressen blev lidande när de inte själva var närvarande.

Förklaringen är att en stor del av kanslerns arbete inriktades på att konstruera mekanismer som skulle fungera även när han själv inte lade handen vid dem. Han skapade strukturer som skulle länka besluten och åtgärderna i hållbara banor. I detta var han ibland framgångsrik, ibland tog han miste – men en hel del av det som blev fel rättade han själv till. Förmågan att granska sitt verk i efterhand var en viktig del av kanslerns konst.

I den här rapporten ligger tyngdpunkten vid reflektioner över det som blev bestående. Det kan ge ett skevt perspektiv på verket, inte bara därför att mycket rensats ut under resans gång, utan också därför att det kan ge ett intryck av större målmedvetenhet än vad det kanske var frågan om.

I tidernas fullbord har krigsmakten sedan länge skrumpnat samman i historiens skräpkammare, medan det är hjälpmedlen som förmått prägla Sveriges utveckling intill denna dag. Bisak har blivit huvudsak, även om den förste civilisten – som Geijer kallade honom – kanske inte blivit historiens hjälte. I varje fall inte ännu.

2.2 Konstitutionalism och handlingsfrihet

Idéhistoriskt har Axel Oxenstierna ofta setts som efterföljare till Erik Sparre och Hogenskild Bielke, den s.k. rådskonstitutionalismens män i slutet av 1500-talet. Sparre och Bielke ville begränsa kungens makt till förmån för riksrådet, men avrättades när hertig Karl steg mot makten.

Men bilden är mer sammansatt än så. I början av kanslerns bana är arvet tydligt nog, men så småningom går Oxenstierna åt ett annat håll.

Kontrasten är påfallande mellan hans första och hans sista kungaförklaring, den som Gustav Adolf utfärdade 1611 och den

som Karl X Gustav gick med på 1654, när pfalzaren över-tog tronen efter drottning Kristinas abdikation. Den första förklaringen var ganska lång, den andra ett kort dokument i sex artiklar. Den första beskar kungens handlingsutrymme; den andra syftade till att vidga det – för statens skull.

Det är tydligt i flera avseenden. 1611 års kungaförsäkran band kungen vid att söka ständernas samtycke till allt som hade med utrikespolitikens huvuddrag att göra – för krig, för fred, men också för förbund med andra makter. I något fall kan man se att kungen och kanslern satte sig över denna föreskrift, och i praktiken gav sig in i krig redan innan de formella besluten hade fattats, men överlag respekterade de formerna och följde vad kungen lovat i KF 1611.

Av och till beklagade kanslern så småningom dessa hårda regler, trots att han själv hållit i pennan. Att öppet söka godkännande var dubbelt farligt, det spillde tid och innebar kanske också att den tilltänkte förbundsbrodern drog sig tillbaka, alldeles bortsett från vad fienden fick veta.

När KF 1654 utarbetades verkade Oxenstierna för större handlingsfrihet åt kungen/regeringen. Vid riksdagen behandlades frågan i ett utskott under den gamle rikskanslerns ledning. Oxenstierna ansåg att konungen visserligen måste fråga ständerna till råds innan han började ett anfallskrig, men antydde att det kunde finnas skäl att begränsa sig till de ”förmämsta” ständerna. Handlade det om ett försvarskrig kunde det stå staten dyrt att vänta på ständernas godkännande; kungen måste få handla så som läget krävde. ”Sammaledes om fred: skulle man intet förr få fred än på sådant sätt, skulle ofta illa slutas.” Att ingå förbund var en befogenhet, som måste ”hållas inom kappan” för att utnyttjas till sitt rätta värde. Utskottet lyssnade och gjorde inga invändningar.

2.3 Kanslern och riksdagen

Detta var en brytningstid för riksdagen som institution. Det var i förstone inte givet vilken väg utvecklingen skulle ta.

Karl IX hade utvecklat riksmötet till ett viktigt men tämligen osjälvständigt instrument för sina uppgörelser med Sigismund och rådsadeln. Det var inte heller självklart hur mycket makt ständerna själva var beredda att tilldela riksmötet. Under Karl IX insisterade de på de urgamla landskapsmötenas rätt att stifta lag tillsammans med kungen. Då kungen försökte ändra landslagen betonade ständerna att detta inte kunde göras vid riksdagen, om inte landskapstingen dessförinnan hade behandlat förslagen. När Gustav Adolf vid sitt tillträde försäkrade att mötena inte skulle inkallas alltför ofta, så uppfattades detta som positivt. Inte minst böndernas ombud hade knorrat över hertig Karls många herredagar, som tog tid från bestyren på gården.

Till en början var Oxenstierna främst inriktad på att skapa ordning och reda. Det började i Örebro. 1617 års riksdagsordning, som antogs där, var den första regleringen av hur riksdagsförhandlingarna skulle gå till. Den har karakteriserats, i lätt nedlåtande ton, som en ren ordningsstadga – men det var precis vad Oxenstierna ansåg behövdes.

En sådan ordning är nödig att det skickligt må tillgå, när kunglig majestät med ständernas fullmäktige beslutar i riksens vårdande ärenden, så att dessa [högre och lägre ständer] ej löpa samman som en hop fän eller druckna bönder, främmande till spott och åtlöje och dem själva till att skämmas över, i det på häradsting och sockenstämmor endels skickliga-re tillgår än på riksdagar.

Det fanns också konstitutionella oklarheter att reda ut. Vid riksdagen 1614 invände prästerna mot rättegångsordinantian att de inte var säkra på att de nya förslagen var förenliga med gällande lag, och lät förstå att de inte kunde ta ställning utan att

först ha fått rådföra sig med sina bröder hemmavid. Då undrade kungen, om "stånderna icke vore fullmyndige till rikens välfärd något att sluta och konkludera." Av riksdagshistorikerna uppfattas detta som ett viktigt steg för att etablera ständermötet som suverän företrädare för folkviljan. Lagstiftningen tillsammans med landstingens menigheter kom ur bruk.

I ett längre perspektiv stärkte dessa nyheter riksdagen, men i det korta perspektivet var syftet i lika hög grad att stärka kungamakten. Genom att riksdagen fick en starkare ställning kunde rikets ledning lättare vinna legitimitet för sina förslag och åtgärder. De mer ordnade formerna tjänade kungens syften. Bollandet av skriftliga förslag och svar skulle kunna ersättas av muntliga förhandlingar inför hela riksmötet. Det gynnade en driven retoriker som Gustav Adolf (och, efter hans död, Axel Oxenstierna) men föranledde stor tvekan från änkedrottningen och hertigarna, som inte hade lika lätt att hävda sina ståndpunkter inför allt folket.

Kungen och kanslern sökte även efter nya organ, som kunde utöva ständermakten utan lika stort besvär för regeringen. Denna glidning i kanslerns inställning kom till uttryck i regeringsformen 1634. Oxenstierna skilde mellan tre former för regeringens samråd med en vidare krets:

- ett årligt möte med rikets ämbetsmän, för att dessa skulle avlägga räkenskap för sina fögderier, men då det samtidigt skulle kunna "berådslås och föravskedas de ärenden, som eljest icke behöve en allmänlig riksdag"
- samma ämbetsmannamöte, förstärkt med ett par adelsmän från varje lagsaga, biskoparna och fullmäktige från borgarna i de viktigaste städerna (men inga bönder), som skulle kallas när "man ständernes betänkande behöver eller ock haver något märkligt dem att kommunicera; och sådant anten för hastighet skuld eller av andre skäl icke kan ske eller må tryggeligen på allmänna samkväm"

- och först i tredje hand det sedvanliga ständermötet, "var saken kräver en allmän sammankomst, såsom på en konungakröning eller av andre märklige orsaker".

Då förslaget lades fram anade ständerna oråd. Vilde kanslern skjuta riksdagen åt sidan? Många mindes hur kungen och kanslern låtit ett utskottsmöte – utan bönder! – ta ställning till den omstridda boskapspenningen. Minnet gav näring åt farhågorna. I Oxenstiernas frånvaro sökte förmyndarregeringen lugna kritiken med att något sådant inte var avsett, men kanslerns ovilja att sammankalla ständerna under de närmaste åren efter hemkomsten 1636 talade ett annat språk. Rikskanslern skaffade sig större utrymme genom att hanka sig fram med möten ute i landet och djärva tolkningar av innebörden i ständernas redan fattade beslut.

Men han övergav denna väg. År 1638 sammankallades riksdagen på nytt, och sedan följde mötena på varandra med tämligen stor regelbundenhet. Några av hans opponenter i rådet tvekade, men Oxenstierna hade bestämt sig. Det var genom ständerna som Sverige måste styras, inte minst därför att allmogens män kunde förklara för de hemmavarande varför besluten måtte tas.

Däremot var han inte beredd att låta riksdagen styra staten. Några månader före sin död hade han flera samtal med Cromwells sändebud Bulstrode Whitelocke. Den kom in på skillnaden mellan det engelska parlamentets och den svenska riksdagens ställning. Whitelocke förundrade sig över att de svenska ständerna inte hade någon möjlighet att själva föreslå vad kronan borde göra. Den gamle kanslern blev honom inte svaret skyldig, utan pekade menande på det engelska inbördeskriget.

Ox. Ingenting kan för en Stat vara skadligare, än en onödig myckenhet av Lagar, vilket även genom denna vår författning är förekommet [undanröjt, onödiggjort]; och icke kunna de heller behövas, varest det allmännas rätt, och de enskildas egendom, redan genom de gjorde Lagar äro fredade, och varom man nog vid första sammansättningen av en Stat varit angelägen; och ehuru tid och omständigheter stundom kunna göra nya författningar nödiga, så är bättre att lida något genom brist på Lagar, än genom ett öfverflöd av dem förorsaka osäkerhet, okunnighet, skiljaktiga utläggningar, och contradictioner [motsägelser] i Lagar, vilke äro källor till tvedräkt.

...

Wh. Edre Lagar äro grundade på billighet och försiktighet; och, så väl i detta som i andra fall, finner jag mycken likhet emellan Edra och våra lagar; men friheten att proponera vad man behagar i vårt Parlament, tillhör var och en dess medlem.

Ox. Jag anser det till en stor del för orsaken till alla Edra oroligheter.

2.4 Förankring

När läroböckerna låter stormaktstiden börja 1611 eller 1612 leder de tanken fel. Vid det laget var Sverige så långt ifrån ställningen som stormakt som ett rike kan komma. De styrande var inte ens säkra på sitt eget styres legitimitet. På 1620-talet började Gustav II Adolf utfärda instruktioner för hemmaregeringen var gång han lämnade landet. I de tidiga instruktionerna var risken för upplopp och hur de skulle hanteras en av de första punkterna. Inte förrän vid årtiondets slut började risken tonas ned, med tillägget ”det dock icke förmodas”. Kungen och kanslern tog inte lugnet för givet.

Inte i något skede var Oxenstiernas makt absolut. Under förmyndarregeringen var rikskanslern regeringens ledande man, men inte ens då styrde han utan gensagor. Medan han var kvar i

Tyskland efter kungens död kom han tidvis på kant med hemmaregeringen när det gällde krigsmål och fredsförhandlingar. Ständerna framförde ibland amper kritik av de styrande.

Under nästa regering, då Kristina blivit myndig, försökte den unga drottningen skjuta kanslern åt sidan för att i stället utöva en mer personlig kungamakt med gunstlingars hjälp. Så småningom, när hon ville avsäga sig tronen, vände hon sig emellertid till den gamle: uppgiften var för svår för någon annan.

Förutsättningen för Oxenstiernas makt var att han förankrade sig och skaffade förbundna. Han insåg att makten måste vara lyhörd. Under förberedelserna för inträdet i trettioåriga kriget varnade han Gustav Adolf för att hemlandet var hårt pressat av skatter och utskrivningar av knektar. Man fick inte blunda för missnöjet:

... ändock jag fuller vet att sådant plägar vara folkens natur i gemen, såsom de där regentum conditiones och consilia [styresmannens villkor och överväganden] varken veta eller rätt döma, *likväl kan en klok regent icke alldeles slå det utur sinnet, utan måste som oftast, när undersäterne fara vilse, accomodere [anpassa] sig dem och deras humör, så att han dem böjer, men icke bräcker* (kursiv GW).

Vid riksdagen 1638 fick Oxenstierna och regeringen igenom i stort sett allt vad den begärde, men under året växte missnöjet i landet. Bönder rev ned tullstaket vid marknadsplatser och vägrade betala den s.k. lilla tullen (i praktiken en dåtida moms). På sina håll kom det till upplopp mot dem som skulle driva in skatterna.

Oxenstierna mötte protesterna genom att lindra fattade beslut, genom att huta åt kammaren (inklusive den egne sonen Johan) för att den gått för hårt fram, men också genom att rikets ledande män gav sig ut på en flera månader lång resa genom landet. Vid tingen och i andra sammanhang mötte de allmogen, talade till menigheterna och lyckades så småningom stilla oron.

Så behärskat reagerade han för det mesta, men inte alltid. Vid den stormiga riksdagen 1650 uttalade sig kanslern i drastiska

ordalag om hur oron borde stillas. ”Ferrum [järnet, svärdet], det är det endaste consilium [råd]”, svarade rikskanslern, när drottningen undrade hur man skulle kunna lugna ned stämningen. ”Det första är att K.M:t märker deras fel; 2. själv med skarpaste allvar straffar de skyldige och dem som upphovet är.”

Det grundläggande var ändå förankringen. Riksdagen därpå talade lantmarskalken Krister Bonde om ”det folk som är skapt till trälar” – då fick han skarpt mothugg från den gamle kanslern. Kanslern lirkade med sig ständerna på nya utskrivningar och skatter, men fick också adeln att gå med på en särskild ”adelsskatt”. Oron lade sig. Kristina, Oxenstierna och Karl Gustav kunde börja förbereda det besvärliga tronskiftet 1654.

3 Etos och institutioner

3.1 Redbarhet och ansvar

I dag förknippas Axel Oxenstierna nästan alltid med olika regelverk och institutioner: kollegierna, hovrätterna, länsstyrelserna, posten, Kommerskollegium, Post & Inrikes Tidningar... Men frågan är om han inte utövade lika mycket inflytande genom det etos som han bidrog till att skapa. Rikskanslern försökte etablera normer för hur förvaltningen skulle arbeta och hur ämbetsmännen skulle bete sig. Även om det tog sekler att leva upp till dem, så hade han satt ett riktmärke för de efterkommande.

Axel Oxenstierna fordrade personlig redbarhet av sig själv och sina närmaste. När han skulle genomföra ett ägobyte med kronan skrev han till sin fogde och manade denne att vaka noga över hur det blev – men inte protestera, om det blev kronan som hade störst glädje av bytet. Sonen Johan fick sig en avbasning när han försökt utverka ersättning för sina privata resor från kammaren. Reseräkningarna var ett problem redan på den tiden. Det du själv har nytta av skall du också själv betala, förmanade fadern.

Men blanda du ej i Kronans saker och mycket mindre tillåt dine tjänare att taga sig sådan auktoritet, och göra dig därmed anten i Kammaren eller hos allmogen affronter [konflikter] och ont eftertal. Det importerar dig litet [spelar dig inte stor roll, du tjänar inte mycket], men gör dig mycken skada, det du till

äventyrs ännu inte förstår. Vilket jag dig här-med
haver velat påminna och varna ...

När Oxenstierna kom tillbaka från sina tio år i Tyskland vägrade han att inta sin plats vid rådsbordet innan han hade avlagt räkenskaper för uppdraget som rikets fullmyndige legat. De andra häpnade, men sade sig att så borde man kanske göra även framgent.

En besvärlig fråga var den korruption som grasserade i dåtidens Europa. Det mesta kunde köpas för pengar: simoni – försäljning av kyrkans ämbeten – var en av de vanligaste synderna i Rom, den franska staten klarade många ekonomiska knipor genom att sälja statshandlingar innan de ledande politikerna ens hunnit behandla dem. Greven av Ostfriesland räddade sitt land undan trettioåriga kriget och tillgodosåg sina intressen i freds-förhandlingarna genom frikostiga skänker till höger och vänster.

Skänkerna tog även Oxenstierna emot, han blev en av landets rikaste män under sin tid i kronans tjänst, och han var inte främmande för att besticka andra. När holländska köpmän knorrade över de svenska licenterna (tullarna) i Östersjöhamnarna föreslog han att man skulle ta en del av intäkterna och använda dem till att muta de ledande männen i Holland:

Dock till att avvända alla olägenheter, tycker mig, på E.K.M:ts allernådigste förbättring, intet bättre eller praesentere remedium [tillgängligt botemedel] vara, än att E.K.M:tt deputerade [anvisade] av själva Danziger tullen 20,000 rixdaler eller ock något mera och förskickade en diskret karl åt Nederland, som bestucke de principaleste i Amsterdam och någre ibland staterne, den ene med 500, den andre med 1,000, den tredje med 2,000 rixdaler, som han vore man till, och stoppade således igen munnen uppå dem.

Men för svensk del var han glasklar. Hästar och silverpokaler som hedersgåvor var en sak, rena mutor en annan. När hans förre handsekreterare Peter Schmaltz fått betalt för att göra fransmännen små tjänster vid sidan av, så kallade Oxenstierna

hem honom och tog honom ur tjänsten, med påföljd att han rymde och gick över till kejsaren. Lika sträng var kanslern när han hörde att franska diplomater försökte köpa sig förtroenden då de svenska förhandlingarna med Polen förbereddes. Oxenstierna misstänkte starkt att det franska sändebudet d’Avaux skulle försöka

... få tillfälle att korrumpera någre, enkannerligen dem, som något hava att säga i staten, med Francöseske pensioner, ty där äre de mästare uppå, och skämmas intet att försöka en, vilket E.K.M:tt ville flitigt låta observera, icke tillstådandes sådant under någrehanda, ehuru skenbarlig praetext, utan, där sig någon därmed besmittar, det vare sig under praetext av årlig pension eller skänk, *den att straffa låta till livet, eller ju med evig degradation [avsätt-ning] av allt ärligt kall och ämbete i riket* (GW kur-siv).

3.2 Privilegier kontra statsnytta

I varje tid uppkommer det konflikter mellan gemensamma mål och enskilda intressen. I Axel Oxenstiernas fall låg konflikternas brännpunkt ofta nära honom själv och adelns ställning.

När Gustav II Adolf förklarades myndig i förtid vid riksdagen 1611/1612 var Oxenstierna högadelns främste talesman. Han räknade sina anor långt tillbaka: släktled efter släktled hade följt varandra i riksrådet sedan 1300-talet. Oxenstiernas utnämning till rikskansler var ett led i högadelns uppgörelse med kungamakten. Kungen fick betala sin myndighetsförklaring med långtgående utfästelser i kungaförsäkran och adelsprivilegier. Adeln skulle skyddas mot det godtycke som präglat Karl IX:s styre, samtidigt som den ville utesluta andra stånd från rikets ledande ämbeten.

Men Oxenstierna förblev kansler under en mycket lång tid. På 42 år hann han förstå mycket som han inte begrep från början. Mot slutet av sitt liv hamnade han alltmer i motsats till högadelns intressen, så som de artikulerades av Per Brahe och utnyttjades av Magnus Gabriel De la Gardie.

Redan några månader efter sitt tillträde var han tvungen att göra en första framstöt. För att klara det finansiella nödläget vädjade han till änkedrottningen, hertigarna och adeln att de skulle ge upp sin tullfrihet för en tid. År 1627 gick han ännu längre. Från posten som generalguvernör i det besatta Preussen skrev han till sin bror Gabriel och bad honom förmå adeln att gå med på både skatter och utskrivning av knektar i strid med privilegierna.

Efter kungens död var det återigen tullfriheten som han försökte komma åt. Han varnade sina ståndsbröder för att de gamla privilegierna i längden skulle visa sig ohållbara. När de tillkom bestod adeln av långt färre familjer; ju fler de blev, des-to mer omöjligt var det att bibehålla de gamla förmånerna,

ty man måste considerera [betänka], att fordom var adeln icke stor i landet, kunde så intet stort kronan avgå med de friheter de på sina sätesgårdar och el-jest bekomma. Men nu sedan sätegårdarna äro så många blevne och vi vele eftertänka de många beneficia [förmåner] vi hava undfånget, är icke mer än skälighet att vi ock hjälpa till kronans understöd.

Under riksdagen 1654 förhandlade ständerna och rådet om det understöd som Kristina skulle få efter tronavsägelsen. Avsikten var att försörja henne med avkastningen från ett antal områden, men problemet var att det mesta redan var bortgivet. Därför föreslog Herman Fleming, som tagit över ansvaret för finanserna, att man skulle reducera – återta – ett antal gods, främst från den fallne gunstlingen Magnus Gabriel De la Gardie.

Det var ett listigt drag, men högadeln varnade faran. Återtagandet kunde bli ett prejudikat för att genomföra den reduktion som de ofrälse hade krävt vid den oroliga riksdagen 1650. Därför försökte aristokratins ledande företrädare – med drotsen Per Brahe i spetsen – få Karl Gustav att lova att han inte skulle genomföra någon indragning av adelns gods. Det givna tillfället att avkräva honom ett sådant villkor hade varit i samband med förhandlingarna om hans kungaförsäkran – men Oxenstierna

undvek detta, liksom han varit passiv när Kristinas underhåll diskuterades.

Bilden är inte entydig. Grunden för Oxenstiernas bana var det faktum att han företrädde den högadel som kungamakten måste försona sig med för att stärka sin legitimitet. Han blev med tiden en av landets största jordägare. Många av de beslut han var med om att fatta gynnade honom själv och det skikt han tillhörde.

Men i kritiska lägen tvekade han inte. Rikets intressen gick före frälsets privilegier.

3.3 Jäv och oväld

Oxenstierna försökte etablera statsnyttan som norm. En av tidens mest inflammerade frågor gällde frälsets patronatsrätt, adelsmannens rätt att utnämna präst i den socken där han bodde eller ägde ett säteri. Vid en av rådets diskussioner i frågan betonade kanslern vikten av att landets styrelse inte blev partisk.

Stundom gör Bispnen orätt, stundom adelsmannen, stundom församlingen ... Men mig är lika kär en adelsman och en bonde. Jag sitter här i Regeringen som ingen adelsman, och skall aldrig här döma något ex affectione [av tillgivenhet].

I fråga efter fråga sökte han driva igenom denna syn. I april 1644 skulle rådet ta ställning till vilka som skulle ingå i det nya handelskollegiet. Rikskanslern nämnde den framgångsrike entreprenören Louis De Geer som en tänkbar medlem; ”allenast vara den difficulteten, att i den saken han själv intresserar skall icke gärna hava avseende på gemene [allmänna] nyttan”. Kanslern utvecklade frågan om De Geer till en betraktelse över köpmännens vara eller icke vara i det nya kollegiet.

Pro 1. att äre de köpmän, så förstå de handelen och kunna avböja påkommande difficulteter; 2. om de icke själve handla, så kunna de intet uträtta; 3. om köpmän icke görat, så kan icke handelen så remonstreras andre och öppna dem ögonen; de kunde och

själve begynna ett seglats, särdeles öppna den muscovitiske handelen.

Contra 2. äre de köpmän, så äre de intresserade.

De Geer blev aldrig medlem av det nya kollegiet.

I landshövdingarnas fall rådde det ingen sådan tvekan. Axel Oxenstierna ansåg att "en landshövdinge 1. böra höra folk, 2. vara opassionerat att icke vara intresserat i någon sak, som tal kan vara å".

Men det tog tid. Hans egen bror Gabriel (drots och därmed president i Svea Hovrätt) var milt oförstående, när frågan ställdes om han verkligen kunde ta ställning i en sak där hans egen svåger var inblandad. Han hade inte haft någon svårighet att gå sina svågrar emot i domsluten, menade han. Att det fanns fog för jävsregeln visade sig i ett fall under Kristinas regering, när Oxenstiernor och Bielkar stod emot varandra i en intrikat arvs-tvist. Då drottningen räknade igenom herrarnas lojaliteter återstod bara fem av drygt 20 ledamöter, som med någon oväld kunde sitta till doms i saken.

Kanslern kunde också gå mer hårdhänt fram. Under hans frånvaro hade en fransk äventyrare lurat i rådet att han behärskade en metod för att skilja ut silver och guld ur den malm som bröts i koppargruvorna. Han hade därför fått lov att arrendera dessa, liksom han fått kontrakt på att driva kronans salpeterbruk och annat. Vad som gjorde saken betänkelig var att riksmarsken Jakob De la Gardie och riksamiralen Karl Karlsson Gyllenhielm bildat bolag med fransmannen, samtidigt som de i rådet bestämde villkoren för hans – och bolagets – arrenden. Trots att De la Gardie hörde till hans närmaste släkt och förbundna skrädde Oxenstierna inte orden, när han läxade upp de båda kollegorna för deras inblandning:

Rikskanslern mente att riksmarsken och riksamiralen med Mazalet intet kan fullgöra och efterkomma vad däri [kontraktet på salpeterbruken] förmäles. Bruket hava nu redan över ett år legat nere. Ogillade att regeringspersoner have velat taga sig detta arrendet an, så för andre orsakers skull, som att de intet

have tid att se på sitt eget, mycket mindre på kronans räntor ...

Statens ämbetsmän ska hålla fingrarna i styr, så att de inte slinker ner i syltburken.

4 Rikets ryggrad

4.1 Den grundläggande ordningen

Var börjar man när allt står på ända? Det var det första årtiondets brutala kärnfråga. För Oxenstierna var svaret givet. Att avveckla kriget mot Danmark och Ryssland kom i första hand – men hemmavid stod rättsväsendet i främsta rummet. Lag och ordning måste bli den nya styrelsens fundament.

Den nye kanslern insåg att reformverket inte kunde ta sin början förrän lugnet var någorlunda återställt. Problemen var många. I Oxenstiernas egna kretsar var upprördheten stor över Karl IX:s och de andra Vasasönernas framfart mot adeln. Åtskilliga adelsmän gick i sin tur hårt fram med bönderna under och omkring sina gods. Fogdarna utnyttjade kungens påbud för att stoppa pengar i egen ficka. Allmogen respekterade inte överhetens förordning utan försökte krångla sig undan utskrivningar och skatter. Framfusiga parter bröt igenom den rättsliga processordningen genom att gå direkt till kungs och strunta i instansordningen och motparternas invändningar.

Karl IX hade försökt komma åt oredan genom att skriva om landslagen. Magnus Erikssons landslag var föråldrad, och häradstingens domslut stretade åt olika håll när de försökte tillämpa de gamla paragraferna på den förändrade tillvaron. Men lagöversynen körde fast. Karl IX försökte få riksdagen med sig, men ständerna menade att de nya förslagen först måste behandlas på de hävdvunna landskapstingen.

Oxenstierna tog lärdom av Karls misslyckande. Under de första åren valde han att istället reformera rättsväsendet på administrativ och processuell väg. Den infekterade frågan om

lagöversynen skulle han inte ge sig in i på trettio år, inte förrän 1642 års lagkommission tillsattes. I stället utarbetade han 1614 års rättegångsordinantia, som reglerade hur domstolarna skulle hantera sina ärenden och inrättade Svea Hovrätt som överinstans för de traditionella domstolarna.

Hovrätten ledde till en uppstramning och professionalisering av rättsväsendet, samtidigt som statens närvaro blev mer påtaglig än den hade varit när lokala skiljedomar löste många tvister. Svea Hovrätt antog auskultanter som utbildades och sedan skickades ut i landet som lagläsare och häradshövdingar. Hovrätten tog in underrätternas domar och granskade dem hårdhänt, ibland med skarpa tillrättavisningar av undermåliga domslut. Den första hovrätten fick flera efterföljare redan under Oxenstiernas tid, i Åbo, Dorpat (nuvarande Tartu i Estland) och Jönköping. De kvistigaste rättsfallen gick ibland vidare till kungen, i praktiken ofta till riksrådet, men under 1640-talet tog kanslern initiativ till ett revisionsinstitut, när den framstående juristen Johan Olai Dalekarlus (sedermera adlad Stiernhöök) fick i uppdrag att förbereda rådets prövning.

Respekten för reglerna kunde inte vinnas utan avskräckning. Oxenstierna visade ingen misskund: brott skulle följas av straff. Ett tidigt exempel statuerades i Västbo härad efter ett upplopp 1616, när allmogen slog ihjäl en häradsskrivare efter att fogden Lasse Andersson lurat dem vid uppbörden. Kungen och kanslern red ned till Jönköping, kallade till sig menigheten, hängde ledarna och avsatte de präster som hade lagt sig ut för dem. Men Oxenstierna lät också spåra upp fogden som var upphovet till allt missnöje, och skickade honom till Västbo för avrättning. Sedan for kungen och kanslern till riksdagen i Örebro och berättade för ständerna vad som hänt. Bonderiksdagsmännen bar med sig budskapet hem till sina bygder: överheten to-lererade inte att allmogen tog rätten i egna händer, men den såg inte heller mellan fingrarna när dess egna tjänare förgick sig.

I detta förblev Oxenstierna hård och konsekvent. I början av 1640-talet avslöjades det att kamreraren Jost Hansson hade handlat med kronans uppbörd och gods för egen räkning, och på så vis undandragit staten stora belopp. En kamrerare i kam-

markkollegiet motsvarar i dag närmast en enhetschef i Finansdepartementet, om man kan tänka sig ett departement som samtidigt är skattemyndighet och hanterar statens fastigheter. Hansson dömdes till döden, men drottning Kristina – som ännu inte var myndig – vädjade för hans liv. Oxenstierna gick med på att han skulle slippa att få två fingrar avhuggna (han hade hållit dem på Bibeln när han svor ämbetseden), men avrättningen var nödvändig.

Han haver i sitt ämbete intet kunnat otroligare handla. 2. Patientera [överse, ha tålmod] vi med honom ..., med vad skäl skole vi straffa en annan ...? 3. Att med straff, när man finner dem praeg-nantes [befogade], skall man ock spectare exem-plum [visa exempel]. 4. Vilket regemente går allvar-samt, där måtte straffas ... 5. göra justitien [rätt-visan] tillfyllest ... 7. Kanske mången lærer sig ång-ra... 9. Hans list kostar så mångens svett, och det kan väl aeqvipareras vitae [uppvägas med livet].

Det var en hårdhet som kunde besinna sig. När krigslyckan vände lyckades de svenska trupperna ta Joachim von Mietzlaff tillfånga. Han var en typisk legoofficer, som växlade herre när det passade. Under en tid var han svensk överste, men blev alltmer missnöjd och uppviglade andra till myteri och avfall, innan han själv gick över till fienden. Oxenstierna var bistert belåten över utsikten att komma honom till livs. När han var gripen ville kanslern först ”klaga honom an och utan något uppskov låta slå huvudet av honom”.

Men så tänkte han efter. Vad skulle då hända med respekten för lag och ordning, och med Sveriges rykte? ”Att eljest fara med honom fort med någon kort och denne nationen ovanlig process haver icke heller väl kunnat ske utan blasmer och offence [klander och anstöt] ”, förklarade Oxenstierna för sina kollegor i regeringen. ”Spefågeln” sattes på ett skepp till Finland

i stället, där han spärrades in på en fästning i avvaktan på sina vidare öden.²

Oxenstierna var väl medveten om lugnets betydelse även i större sammanhang. Han såg sambandet mellan ordning, handel och ekonomisk välmåga. Han gav order om att skydda köp-män på väg till mässan i Frankfurt och beordrade en officer att omedelbart betala tillbaka de pengar han tvingat till sig av en jude. Han filosoferade över fredens betydelse för att den svenska metallhanteringen skulle kunna göra affärer på Tyskland. ”Så framt ock icke fred bliver i Tyskland, så ligger all handel här i Östersjön nere. Vi måste låta vår koppar och järn, efter ingen där ute får hava en kittel eller gryta i huset”, konstaterade kanslern.

Genom breven och protokollen varsnar läsaren kanslerns insikt om lagarnas och institutionernas begränsningar. På 1640-talet undrade han om inte hovrättens auskultanter gjort domstolarna alltför okänsliga för lokala sedvänjor och villkor. Han vändades när riksrådet skulle ta ställning i ett mål, där en man stämt en kvinna för brutet äktenskapslöfte och fått rätt. Domstolen hade dömt de två till giftermål inom tre månader, men Oxenstierna tvekade. ”Detta är en svår sak, och plägar man gärna förlika sådana saker, än att låta dem komma på Rättens utslag, ty där plägar intet gärna följa något gott efter”, framhöll han. Domstolen kunde skipa rättvisa, men förmådde knappast skapa tillgivenhet mellan makar.

4.2 Samfärdseln

Tidens problem var tiden. Axel Oxenstierna hade aldrig åkt vagn som barn. De flesta vägarna var enkla ridstigar, och tunga foror kunde bara förflytta sig ett par kilometer i timmen. Ju större riket blev, ju längre fälttågen sträcktes ut, desto viktigare blev uppgiften att knyta verket samman. Omsorgen om kommunikationerna är ett annat av gärningens teman.

² Inspärningen var inte särskilt effektiv. Mietzlaff lyckades rymma från Nyslott i Finland, dit han hade skickats, och tog sig så småningom tillbaka till Tyskland.

Först kom kriget, här som eljest. Förbindelsen med och mellan trupperna var viktig för rikets styresmän. Att veta vad som hände blev drivkraften när postväsendet byggdes ut. Linjen över Markaryd ner till Hamburg blev reguljär; under tiden i Tyskland såg kanslern till att slupar hölls i beredskap för korrespondensen; under trettioåriga kriget byggde svenskarna upp ett eget postväsen i Tyskland; och när allt störtade samman efter Nördlingen tog Oxenstierna med sig postmästaren hem. Snart var det dags för den stora postreformen med bönder och båtar, med rikets första tidning som viktig biprodukt. Oxenstierna lät postmästaren samla utdrag ur breven och publicera dem i *Ordinari Post Tijdender* (numera *Post & Inrikes Tidningar*, världens äldsta ännu utkommande tidning) för tillrättalagd konsumtion.

Kommunikationerna är den ofta bortglömda faktorn i all ekonomisk utveckling. Det räcker inte med de lysande idéerna eller goda produkterna, om man inte kan binda samman produktionen och leverera varorna till dem som vill ha dem.

Även om dagens Europavägar låter sig anas redan i kartorna över dåtidens svenska vägnät, så var maskorna betydligt grövre. Stora delar av inlandet – i Småland lika väl som i Norrland och Bergslagen – var omöjliga att nå på röjda vägar. Stigar var det enda som bjöds under det varma halvåret, och därför gick mycket av transporter på vinterns isar.

Att öppna inlandet blev en av den ekonomiska politikens huvudfrågor. Oxenstiernas svåger Karl Bonde, den växande bergshandlingens främste tillskyndare i riksrådet, drev på bygget av Hjälmare kanal. Axel Oxenstierna själv lekte med tanken på en vattenväg från Östersjön till Västerhavet.

Men landsvägarna gick först. Det var Bergslagen och Småland som skulle bli mer tillgängliga, när järn, koppar och tjära vägde allt tyngre i rikets affärer. Att anlägga vägar var inte bara en fråga om att röja skog och lägga på grus. Det var också en fråga om att befolka bygden, så att det fanns dragare att låna och husly att söka för dem som färdades med fororna. I Bergslagen anlades nya byar mitt i skogen för att skapa den in-frastruktur som behövdes kring farlederna.

Denna infrastruktur blev upprinnelsen till en av de mest in-flammerade riksdagsfrågorna mot slutet av kanslerns bana. Skjutsväsendet, som det kallades, innebar att bönderna skulle ställa hästar till förfogande där rikets herrar drog fram. Det var ett privilegium som snart utvecklades till missbruk. Landshövdingar och krigsöverstar for runt med följen på 30–40 hästar. Socknarna längs allfarvägarna utarmades. Närmast Stockholm var det svårt att finna brukare som ville ta sig an de värst belastade gårdarna.

Gång efter annan försökte Oxenstierna finna någon lindring eller lösning – genom att snäva in den krets som hade lov att kräva skjuts, genom att begränsa antalet hästar som de kunde kräva, och så småningom genom att ordna ett system med skjutspenningar, så att alla bönder betalade för att ersätta dem som råkade ut för skjutshållet. Men hans ståndsbröder höll emot. I rådet fnös Per Brahe åt de begränsningar kanslern föreslog: ”Så gärna vill jag ingen häst hava, som jag får allenast 3 hästar, när jag reser”, för att senare protestera mot att även grevskapet Visingsborgs bönder skulle bidra till skjutspenningen. Å andra sidan var många riksdagsbönder också tveksamma – de som inte bodde utefter de stora vägarna. Varför skulle de betala för att avskaffa ett system som aldrig hade drabbat dem?

Till slut blev beslutet taget, skjutspenningarna infördes, och med dem kom gästgiverierna, där de resande kunde byta hästar. Så tränger Oxenstierna in i de matgladas högtider än i dag.

4.3 Invandringen

Dagens administrativa reformatorer ritar organigram utan att bekymra sig om bemanningen. Med en stor annons i tidningen går det alltid att skaffa personal.

Så var det inte på 1600-talet. Det fanns inte tillräckligt med kunnigt folk att fylla förvaltningarna med. Det blev impulsen till att återuppliva Uppsala universitet, men det räckte inte. När kunskapen fattades i Sverige måste den lockas till landet utifrån. Det handlade om den nya statsapparaten och hären, om kansliets

tyskar och de skotska befälen, men i lika hög grad om näringslivets holländare och valloner.

Satsningen på invandringen var inte oproblematisk. Dess krav hamnade lätt i motsats till tidens viktigaste ideologiska kraft: kyrkan, prästerskapet och den lutherska ortodoxin. Oxenstierna var inte främmande för att ibland gå ortodoxin till mötes och driva dess krav, men när det gällde invandringen fick ortodoxin vika för statsnyttan.

Redan vid den laddade riksdagen 1611/12 tog kronan ställning mot kyrkan i denna fråga. Prästerna ville att Gustav Adolf skulle lova att stänga främmande trosbekännare ute, men kanslern avrådde. Oxenstierna menade att den rena evangeliska läran borde vara en förutsättning för att få inneha rikets ämbeten, men när det gällde möjligheten för andra religioners bekännare att vistas i landet ansåg han att ”de samme måtte njute Sveriges lag, allmännelige fred och privilegier, så länge de sig stilla, roligen och utan förargelse hålle”.³

När Oxenstierna skrev sina promemorior om ekonomin spelade inflyttningen en central roll. Göteborgs anläggning är det tydligaste exemplet. En hel stad skulle befolkas av tyskar, skottar och holländare, många av de senare på flykt undan de ortodoxa kalvinister som tagit makten i Nederländerna. Det var inte bara köpmän och hantverkare som kanslern var ute efter, utan han hoppades också kunna locka holländska bönder att slå sig ned runt den nya staden och förnya jordbruket.⁴

Oxenstierna spekulerade i kriget. Sverige var ett bakvatten, ett land i Europas utkant, men under trettioåriga kriget var detta

³ Den svenska kronan gick dock inte lika långt som Kristian IV, när denne anlade Glückstadt för att konkurrera med Hamburg. Till Glückstadt var även judar välkomna.

⁴ Kanslern försökte hitta lösningar för att minska friktionen med kyrkan. Till Göteborg inbjöd man holländska arminianer, den mer liberala kalvinska riktning som vid denna tid förlorat maktkampen med de ortodoxa gomaristerna. Som villkor för att flytta från Amsterdam till Göteborg begärde de rätt att utöva sin egen religion. Oxenstierna försökte i det längsta undkomma kravet, samtidigt som han skrev till den svenska agenten Peter Falck i Amsterdam och uppmanade denne att ”med argument eller med penningar” förmå någon arminiansk präst att övergå till den augsburgska bekännelsen, ”som sedan kunde draga Arminianerne till vår religion, och at en sådan kom(me) i landet”. På våren 1621 lyckades Falck förmå en arminiansk predikant att flytta till Sverige.

inte bara till nackdel. Den som flyttade till Sverige slapp återkommande plundringar och brandskattningar.

Rikskanslern utnyttjade tillfället till att värva tjärbrännare, humlegårdsmästare, sockersjudare och glasfabrikanter. Han skrev efter boktryckare och hjälpte Uppsala att värva professorer. Flera av stormaktstidens akademiska märkesmän hämtades från det oroliga Tyskland och hjälpte till att lära böndernas och prästernas söner vad de behövde för att tjäna kronan och kyrkan.

Detta skulle ske i stor skala. Oxenstierna hade byggt upp ett nät av svenska agenter i utlandet, i första hand för diplomati och underrättelsetjänst, men använde dem även för att locka kunnigt folk till Sverige. De fick order om att värva invandrare ungefär som hären värvade legoknektar. De skulle enrollera en "Capiten", som tog på sig ansvaret för att sätta samman ett "kompani" duktiga yrkesmän.

Så handlade Louis De Geer när han skulle skaffa folk till Finspång och sina andra verksamheter – järnbruken, vapensmedjorna och "vantmakeriet" (klädesfabriken) i Norrköping, stadens första textilindustri. Då fick hans mest betrodda män – ofta svågrar eller andra släktingar – åka till Sedan och Liège, två trakter där det fanns yrkeskunskap att hämta, och värva stora arbetarkontingenter för brukens räkning. En del var mästare, andra deras drängar, och antecknades som masugnsarbetare, smältare, stångjärnssmeder och kolare, plåtsmeder, kanongjutare, hovslagare och hjulmakare. Men det förekom också att man kontrakterade folk för enklare sysslor som timmerhuggning och körning.

Invandringen bar frukt. Kanonerna gav de svenska härarna en överlägsen eldkraft i trettioåriga krigets slutskede, och blev en ledande svensk exportartikel under ett par hundra år. Invandringen åstadkom den spridning av kunskaper som Oxenstierna hade hoppats på. I De Geers adelsbrev tackar drottning Kristina honom för att han "lätit lära många av vår egen nation sådana konstrika hantverk". I Uppsala var det skytteanska och andra professorer utifrån som lade grunden till de kommande

seklernas akademiska verksamhet: Loccenius, Raicus, Freins-hemius, Schefferus...

4.4 Krigets civilist

Vid ett par tillfällen blev Oxenstierna militär befälhavare, och det är möjligt att han någon gång också kommenderade trupp i strid. Men normalt var hans ansvar i fält ett annat. Han var organisatören, den som svarade för logistiken, att man hade det folk som behövdes, att trupperna hade mat, kläder och krut, att försörjningslinjerna försvarades – och att man visste var man hade fienden.

Det var kanslern som hade ansvaret för underrättelseväsendet. Tack vare Oxenstiernas spioner visste svenskarna förbluffande mycket om de kejserliga truppernas förläggning och om motsättningarna i det katolska lägret inför den svenska landstigningen på Rügen 1630. Ibland var valet av agenter smått genialiskt: Kristian IV:s hovmålare Pieter Isaacz var en av dem. På Oxenstiernas slott Tidö hänger dennes porträtt av Kristians drottning, Anna av Brandenburg. Vad talade hon och hennes make med målaren om under sittningarna? Men oftast handlade det om att fråga ut bönder som levererat kor till motståndarna eller soldater som tagits till fånga. Den som visste mest om den andre kunde spara många dyrbara knektar. ”Man måste vara som Argus, som haver ögonen på alle sidor, eller som en gammal västgötaost”, förklarade kanslern strax före anfallet på Danmark 1643.

Att skaffa fram folk hade inte varit något problem i början av kriget, när det fanns gott om unga karlar hemmavid, och när tyska bönder flockades i värningslägren där svenskarna drog fram. Hellre plundra än plundras, var en av värningens viktigaste drivkrafter. Men ju längre tiden led, desto svårare blev det att fylla luckorna. Slutskedets arméer var markant mindre än de som Gustav II Adolf förfogat över.

I Oxenstiernas brevväxling sätter knappheten spår. Kanslern tvingades fundera över hur man skulle hushålla med knektarna –

och varför soldaterna dog. Från Elbing rapporterade han att han prövat att ge de svenska matroserna samma ransoner som man brukade ge de värvade holländska sjömännen.

Och haver jag i förledne år sett på Uranjboomen,⁵ att det Svenske sjöfolket av ingen orsak så många om året på skeppen bliva borta, än att de intet rätt spises; ty efter jag icke haver haft här mera än det ene skeppet och en galeja på reddan för Dantzic, och därpå halvparten Holländske, halvparten svenskt folk, så haver jag låtit spisa dem, och på det de deste bättre kunne uthärda, dristat mig till att nå-got rikligere spisa dem, efter de dock icke över 40 personer vore. Varav är följt, att ifrån den 1:te maj till den 1:te december, som de continue [i sträck] låge på reddan, have få varit sjuke, och icke mera än en, och den av en annan accident [olyckshändelse], död hela sommaren igenom; och äre alla till sin tjänst så bekväme, som någon tid Holländske båts-män vara skole; där dock de förre åren skeppen icke en månad eller två legat have på reddan, förrän halve parten äre kastade över bord.

Samma omsorg – om än krasst motiverad – gick igen under de kärva åren i Tyskland efter kungens död. Varje gammal soldat är värd tre-fyra nya, skrev kanslern, och förmanade sina befälhavare att vårda de sjuka och sårade, så att så många som möjligt kunde ställa sig i ledet igen. Däremot fick desertörer inte ges chansen i nya förband – de skulle bli dåliga föredömen.

⁵ "Oranieboom" var ett mindre, ganska nybyggt örlogsskepp.

5 Ekonomin

5.1 Famlande, eftertanke och omprövning

Enligt läroböckerna var 1600-talet merkantilismens årtionde. All ekonomisk politik syftade till att berika staten och fursten. Medlet för att främja tillväxten var beskäftig reglering av mångt och mycket inom handelns och näringslivets område. Staten visste bäst, och försökte därför styra och ställa som den ville.

Under senare år har ekonom- och idéhistoriker försett denna bild med åtskilliga nyanser. Adam Smith gav liberalismen och kapitalismen en doktrinär ram, men merkantilismen blev aldrig en lika sammanhållen lärobyggnad. 1600-talets ekonomiska politik rymde många element och insikter, som så småningom lät sig infogas i frihandelns lära.

Den ekonomiska politiken är en förhållandevis okänd sida av Axel Oxenstiernas gärning. Det beror antagligen mer på historikerskrivarnas bristande förståelse för sådana frågor än på honom själv. I själva verket rymmer den mycket av intresse: både i sak, som föregångare till senare tiders ekonomiska åskådning, och som exempel på kanslerns förmåga att lära sig av sina erfarenheter.

Till en början låg kanslerns åtgärder nära den gängse bilden av den reglerande merkantilismen. Handelsordningarna 1614 och 1617 föreskrev i detalj vilka städer som skulle få handla på vilket sätt. Under 1620-talet fick kanslerns bror Gabriel Gustafsson utarbeta en mönsterstadga för rikets hantverksskrån.

Detta uteslöt inte framsynta initiativ. Redan vid ett möte med borgerskapet i december 1619 föreslog Oxenstierna att kronan skulle inrätta en bankrörelse i landet. Den skulle fungera i stor

skala, med både inlåning och utlåning, med kontor i de större städerna och med möjligheter att föra över pengar mellan de olika orterna. De dyra mellanhänderna kunde avvaras, och därmed skulle det bli lättare och billigare att skaffa kapital till nya företag. Jämfört med Louis De Geers förslag om en mer begränsad bankrörelse 1627 hade kanslern förstått att även insättarna borde få ränta. Men det blev ingenting av detta under kanslerns livstid, trots att han flera gånger återkom till frågan. Det skulle dröja till in på 1660-talet, innan den första svenska banken inrättades.

Så småningom inträdde en förändring i rikskanslerns sätt att se på ekonomin. Efter de inrikes reformerna på 1620-talet kom Axel Oxenstierna att lämna landet under tio års tid. Först som generalguvernör i det erövrade Preussen, sedan som kungens organisatör i det tyska kriget, och till slut, efter Lützen, som kronans fullmyndige legat i Tyskland. Inte förrän sommaren 1636 återvände han till Stockholm.

Som generalguvernör residerade kanslern i Elbing, en av Östersjöhandels metropoler, med betydande kolonier av holländska och engelska köpmän. Under sin tid vid huvudarmén tillbragte han åtskillig tid i Frankfurt, västra Tysklands handelscentrum. I sitt verk om Sveriges ekonomiska historia menar Eli Heckscher att umgänget med köpmännen gav Oxenstierna nya insikter om handels väsen och villkor. "Kommersiernas oturberade lopp" – handels ostörda flöde – blev ett honnörsgrepp i kanslerns memorial och betänkanden från denna tid. Han började ifrågasätta alltmer av handelsordningarnas strikta regleringar, som han själv hade haft huvudansvaret för att utforma.

Inte så att det blev frågan om villkorslös frihandel och avreglering. Tilltron till kronans förmåga att gripa in och ordna saker till det bästa kvarstod i många fall. Kanslern lät staten räcka en hjälpande hand till dem som ville etablera glasbruk, sockerraffinaderier eller humlegårdar.

Men i åtskilliga stora frågor visade Oxenstierna sin nyvunna insikt om vad som styrde handels flöden. Han varnade Johan Skytte för att sätta tullarna för högt, när denne var generalgu-

vernör i Riga – det skulle bara glädja borgarna i Königsberg, menade kanslern. Han vände sig mot Stockholmsborgarnas förslag att förbjuda lyximport – det var bra om köpmän kom till Sverige för att sälja, då skulle de nog också se till att hitta något att köpa. Han konstaterade att handelsordningens reglering av ”liggetider” för utländska köpmän var otjänlig, trots att han själv hållit i pennan när den utformades.

Ett av de tydligaste exemplen på hans omorientering är det stora memorialet om kopparhandeln från april 1630, medan han var kvar i Preussen. Rikskanslern menade att staten borde dra sig tillbaka från affärstransaktionerna och nöja sig med den inkomst som koppartullen gav. Erfarenheten visade att ”all trafik [handel], som antingen publico nomine [i det allmännas namn] antages eller ock dirigeras inrikes i kompanier är mera skadlig än gagnelig; därför ville jag i underdånighet [till]styrka, att Kopparberget sättes i en fri handel, och ju friare ju hellre”.

Det var kungen som hade bett om synpunkterna, men han uppskattade dem inte. Kanslerns bror skrev om Gustav Adolfs reaktion: ”Min broders consilium [råd] om kopparhandeln till H.K.M:tt haver inte varit synnerligen acceptabelt, ty man gärna vill hava fingrarna i all sådd.” Så länge kungen var i livet fortsatte försöken att dribbla med depåer och växlar och säkerheter, i hopp om att kunna manipulera marknaden och sälja till bästa pris.

Efter Lützen började rikets ekonomi och kronans finanser ta stort utrymme i kanslerns skriftställning. När han bad om förstärkningar till krigsverket i Tyskland svarade hans kollegor i Stockholm genom att skicka utdrag ur riksstaten (budgeten). Oxenstierna replikerade med den vidare motfrågan: hur ska vi excolera – utveckla – landet, så att kronans intäkter kan förmeras?

Till en början blev det inte så mycket gjort. Inte förrän kanslern kom hem igen, i juli 1636. Då utbröt en nästan febril aktivitet. På bara några dagar hann Oxenstierna gå igenom de flesta stora frågorna med sina kollegor, och sedan använde han de närmaste månaderna till att mala fram en samsyn på rikets viktigaste behov. Resultatet kodifierades i det ”rådslag över åtskil-

liga rikets ärender”, som riksrådet antog den 14 december 1636. Det blev en formlig regeringsförklaring. Det var kanslern själv som höll i pennan när konceptet sattes upp. I detta spelade utrikespolitiken, enkannerligen de tyska krigsmålen, en viktig roll; men snart nog kom man in på frågan om den ekonomiska politiken.

Under slutet av sitt liv ägnade sig Oxenstierna allt mer åt utrikeshandeln. Redan under kungens levnad och efter Lützen försökte han i det längsta undvika en brytning med det habsburgska Spanien. Trots kriget med kejsaren var saltet från Biscayabukten alltför viktigt för det svenska folkhushållet för att kanslern skulle vilja riskera en brytning. När Nederländerna och England gick i krig med varandra kryssade han försiktigt mellan parterna och sköt upp det svenska handelsavtalet med Cromwell tills freden var klar.

Hans intresse för utrikeshandeln kom till uttryck i grundandet av Kommerskollegium. Kollegierna var de strukturer som skulle bära upp den centrala förvaltningen. De ursprungliga fem kollegierna grupperades runt de traditionella riksämbetsmännen – drotsen tog hovrätten, kanslern kansliet, skattmästar-kammaren och marsken och amiralen svarade för krigs- respektive amiralitetskollegiet. Så småningom behövdes det emellertid fler kollegier. Det första steget togs med bergamtet, som växte ur kammaren och fick ansvaret för rikets malm- och metallhantering.

Nästa steg blev ett särskilt kollegium för handelsfrågor. Redan på 1630-talet hade Oxenstierna tänkt inrätta detta, men det dröjde till 1651 innan instruktionen utfärdades och kollegiet bemannades. Instruktionen, som kanslern själv författade, blev en veritabel blomstermålning av det svenska rikets ekonomiska möjligheter, som det nya kollegiet skulle hjälpa till att förvalta på bästa sätt. Snart blev kanslerns son Erik en av det nya kollegiets första presidenter, och tillsammans skötte de förhandlingen med det engelska sändebudet Whitelocke.

Delar av handelsavtalet med England kom att förbli giltigt i flera sekler. Bland sina artiklar innehöll det den första motsvarigheten till den s.k. mest-gynnad-nationsklausulen, som i dag är

en av frihandelns viktigaste byggstenar. Klausuler av detta slag innebär att parterna lovar varandra att de skall få del av alla förmåner som de beviljar någon annan, tredje part. På så vis kommer varje liberaliserande steg alla andra MGN-parter till del.

Det råder ingen tvekan om att Axel Oxenstierna var merkantilist, men merkantilismen var en byggnad med många boning-ar. Kanslern visade sig ofta så klok som han kunde vara utan att spränga sin samtids tankegränser.

5.2 1620-talets skattereformer

Historikerna har inte fäst särskilt stor vikt vid Oxenstiernas insatser för beskattningen. Ur dagens perspektiv hör emellertid detta till de mest intressanta områdena. I sitt sökande efter nya lösningar snuddade kanslern vid många av de problem, som först flera hundra år senare skulle formaliseras och benas upp i modern skatteteori. Skattebaser, skatteplanering, incitament, privatisering; inget fiskalt var honom främmande.

Kronan behövde mer pengar, men det var svårt att stampa fram dem ur de härdvunna skatterna. De flesta skatterna låg på jorden, i praktiken tyngre ju mindre gårdarna var. Om skatterna höjdes så riskerade allt fler gårdar att bli skattevrak. Bristen på brukare innebar att kronan då kunde gå miste om betalare. Skattehöjningen skulle urholka sin egen bas och därmed motverka sitt syfte (en insikt som inte delas av alla dagens skattepolitiker). Vad skulle man göra?

Kanslern prövade flera möjligheter. Boskapspenningen verkade vara en utmärkt lösning. Boskap var den vanligaste formen för lätt åtkomlig förmögenhet – praktiskt taget alla ägde krittter, inte bara bönder utan också adel, präster och borgare. Dessutom, noterade den klurige kanslern, så slapp man det eviga problemet med kvarskatten – "när skatten är pålagd, kan var, där han icke eljest äger penningar, så mycket av sitt boskap för-yttra, att han betalar med". Fogden kunde ta kalven i svansen och gå sin väg.

Men Oxenstierna underskattade skatteplaneringens effekter. Tjugo år senare gjorde han i riksrådet ett dystert bokslut över boskapspenningens avigsidor:

Sade att boskapskatten hade tillförende haft bästa skäl med sig, att den någon boskap haver haft, den haver givit. Men nu kunde man låta fara boskapskatten av desse skäl att: 1. mången genom ovilja slaktar sin kos deras boskap, förrän han vill giva ut en penning eller två, därigenom handeln av smör, talg och allehanda slags hudar till en ganska stor del haver blivit förminskat; 2. haver ock i dette förledne året varit en ganska stor missväxt uppå hö, därigenom mycken boskap i förleden höst är bliven slak-tad.

Sak samma med kvarntullen. Bröd och gröt dominerade mat-hållningen, därför borde en skatt på mälden ge många mynt. Men det var lättare sagt än gjort. Bönderna skaffade sig handkvarnar och skvaltkvarnar och malde i lön för att slippa pålagan. Fogdarna fick gå i uthusen och sniffa efter nymalet. In-drivningen blev alltför svår.

Lösningen blev lilla tullen, ”en ringa tull eller accis på alla ätliga varor, som föras till marknad och torg där att försäljas, för-täras och förnötas”. Kungen och kanslern lovade att den skulle vara tillfällig, men i själva verket skulle den bestå till långt in på 1800-talet – och det är inte svårt att känna igen momsens i dess skepnad. Avgiften var inte alltför dryg – $1/32$ av varje varas värde – men när handeln och välståndet ökade, så drog den också kronans inkomster med sig.

Även lilla tullen hade tillämpningen att brottas med. Ut-gångspunkten var att bönderna skulle komma med sina varor till städerna för att sälja och köpa där; men trots upprepade förbud ända sedan Magnus Ladulås tid grasserade landsköpet tämligen ohämmat, med syndare ända fram till Johan III:s råds-bord. Många skyllde ifrån sig på bristen på städer: vad skulle de göra, när det inte fanns någon tullport på rimligt avstånd?

Det blev impulsen till en rad nya svenska städer, i synnerhet ett pärlband utefter Norrlandskusten (Söderhamn 1620, Sunds-

vall och Piteå 1621, Umeå 1622) men även i de vilda knallebygderna. Ingen hade tidigare kommit på tanken att grunda Borås, men för att hämma skatteflykten blev det dags år 1622.

När drottning Kristina skulle krönas frågade de ofrälse ironiskt, om hon skulle krönas till drottning ”av tullar och acci-ser”. Mycket av kronans gods, kungens traditionella ekonomiska bas, hade sålts eller förlänats bort under Gustav II Adolf och förmyndarna, och ännu mer skulle skänkas bort under Kristinas egen regering. Ironin må ha varit befogad på sin tid – det krävdes Karl XI:s hårdhänta reduktion för att sätta kronans finanser på fötter igen – men i ett längre perspektiv fick Oxen-stierna rätt. Det var han som bäst hade förstått, hur kronan skulle kunna förmera sina intäkter. Genom att beskatta han-deln skulle den växande ekonomin ge staten större resurser att förfoga över.

Kanslerns ansträngningar att få adeln att avstå från sin tullfrihet ska också ses i detta sammanhang. Så länge ett ståndsmedlemmar slapp tullen på utrikeshandeln blev det frestande för driftiga köpmän att använda adelsmän som bulvaner. Att täppa till denna smitväg var viktigare än att komma åt andra delar av frälset. Att även adeln betalade stora sjötullen bidrog till att öka tullinkomsterna från knappt 100 000 riksdaler 1632 till nästan 400 000 riksdaler 1644. Handelns ökning och mer effektiv indrivning gjorde också sitt till.

Hand i hand med 1620-talets nya skatter gick omläggningen av den statliga förvaltningen ute i landet. Det var skatteindrivningens behov som gav impulsen till länsstyrelsernas framväxt.

Det gick steg för steg, som så ofta i kungens och kanslerns reformarbete. Kronan prövade sig fram, ibland när den utfärdade instruktioner för nya ståthållare, ibland i stadgor om hur nya pålagor skulle drivas in. Först efter 10-15 år – i regeringsformen 1634 – samlades de olika ansatserna ihop och omsattes i en heltäckande struktur för landsstaten, som den regionala förvaltningen kallades.

Omläggningen innebar ett skarpt brott med vad som dittills hade varit. Sedan medeltiden var fogdarna kungens företrädare ute i bygderna. Det var de som drev in skatter och såg till att upprätthålla ordningen, men de uppträdde också som åklagare å

kronans vägnar vid tingen. Med Gustav Vasa mångfaldigades fogdarnas uppdrag, inte minst genom att kyrkans gods lades under kronans och därmed fogdarnas förvaltning. Olika fogdars uppgifter grep in i varandra, villervallan ökade och det blev allt svårare att styra alla fogdar direkt från kammaren i Stockholm.

Lösningen blev att låta ståthållarna bli mellanhänder och övervakare. I den ena instruktionen efter den andra tillkom nya uppgifter gentemot fogdarna. Till slut blev det ståthållarna som skulle samla in räkenskaperna och uppbörderna, granska dem och leverera in dem till kammaren. Det gick inte utan protester. De dåvarande ståthållarna – främst bland dem Gabriel Gustafsson Oxenstierna, kanslerns egen bror, som var ståthållare i Stockholm – ängslades för att de inte skulle ha de kunskaper som krävdes för att hålla tummen i ögat på fogdarna. Så småningom löstes detta genom att man tillsatte landsbokhållare som stod i direkt kontakt med kammarkollegiet i Stockholm.

Oxenstierna försökte förenkla det nya bygget genom att knyta an till de strukturer som redan fanns på plats. Utskrivningarna var den kanske drygaste naturaskatten av dem alla. Att årligen skicka ut var tionde man till fältlägrens tyfus blev en tung demografisk börda på det dåtida Sverige och Finland. Snart nog började bönderna försöka gömma undan sina söner och drängar i skogarna när det blev dags att ställa upp sig på kyrkbacken för mönstring. Behovet av att hålla reda på vem som hade fyllt femton och därför borde stå med bland de andra karlarna blev upprinnelsen till kyrkobokföringen. Denna byggde i sin tur på att många präster redan tidigare hade fört egna längder över vilka sockenbor de hade ringt till dop och begravning – sådana klockringningar gav nämligen prästen extrainkomster. Det visste kanslern, och det var dessa längder som han och driftiga biskopar nu ställde i kronans tjänst. På samma sätt ville han att prästerna tillsammans med bönderna skulle upprätta "självdeklarationerna" till grund för boskapspenning-en. I gengäld skulle allmogen slippa kostnaderna för att inkvartera fogdar och andra kontrollanter.

Kyrkans uppdrag i kronans tjänst var inte oomstritt. Jönköpingsherden Joannes Baazius varnade för denna sammanbland-

ning av de två regementena. Hans kollega Ericus Othonis, en gammal kyrkoherde i Linköpings stift, räknade på nyåret 1621 upp alla längder över mantal, boskap och utskrivningar som prästerna hade blivit ålagda att föra alltsedan 1604. Sådana världsliga ting borde inte prästerna syssla med, menade han. Av det tog kyrkan skada.

Med vad glatt hjärta kan åhöraren höra sin lärares predikan, som han vet vara med dem som fordra och driva på hans utlagor och skatte, ja utskrivningar dem med? Låt fogdar och skrivare skriva och hålla längder på folk och få och knektaregister och dem besegla och deras tjänare hava att beställa med undersåtarnes skatter och utlagor, men gäck du och förkunna Guds rike, akta din bok och ditt altare.

Men Oxenstiernas lösning blev seglivad. Först i våra dagar har staten tagit steget fullt ut och överfört kyrkobokföringen till skattemyndigheterna.

5.3 Bokföring och budget

Kronans egen finans- och penningpolitik gick i första hand. Besluten om nya skatter och former för uppbörden ökade intäkterna, men för att bringa ordning i oredan var det nödvändigt att se över statens strategier lika väl som det praktiska handhavandet av finanserna.

Kammaren kom näst efter hovrätten när kanslern började reformera rikets centrala organ. Det ekonomiska nödläget efter Karl IX, Älvsborgs lösen och de nya insatserna på andra sidan Östersjön gjorde det nödvändigt att professionalisera den ekonomiska förvaltningen. Den holländske köpmannen Abraham Cabiliau kallades in som generalbokhållare för att lära kammarens tjänstemän modern riksbokföring. På så vis skulle riksledningen få bättre överblick över finanserna.

I samma anda började Oxenstierna utarbeta formliga riksbudgetar. Hans första budgetutkast kan dateras till 1615 eller

1616. De militära behoven var utgångspunkten: hur stor styrka behövde riket i fredstid, och hur skulle den betalas? När Oxenstierna skulle besvara frågan växte resonemanget ut till att omfatta rikets alla inkomster och utgifter.

Ett årtionde senare gjordes budgetarbetet till rutin. Oxenstierna konstaterade att riket "härtill något confuse [förvirrat] som oftast icke utan fara för undergång" hade administrerats. Därför var det nödvändigt att upprätta en riksstat. En del av motiveringen kan te sig märklig i vår tids ögon. Kanslern ansåg sig tvungen att förklara hur oredan kunde ha uppstått trots majestätets gudagivna och allvisa höghet. Behovet att ställa upp kronans inkomster och utgifter i tabeller innebar att man erkände att kungen inte kunde se och veta allt:

Och ändock Riksens Stat allena dependrar av Gud först, sedan Konungen, vilkens M:tt närvarande, alle andre officia och värdigheter vila och conquiescere [komma till ro]; likväl medan Kongen i egen person icke allt allena kan och förmå uträtta, därför är av nöden, att en viss disposition och förordning göres ...

Men Axel Oxenstierna kunde också föra en diskussion om framtida inkomster, som närmar sig vår tids försök att skilja mellan strukturellt och konjunktorellt i budgetarnas utveckling. Inträdet i trettioåriga kriget medförde en våldsam anspänning på finanserna. Kungen och hans omgivning räknade sangviniskt på möjligheterna att betala en väldig utvidgning av hären, men Oxenstierna förmanade dem att skilja mellan stabila och instabila inkomster. Det var farligt att bygga staten på lös sand. Kronans skatteintäkter gick någorlunda att beräkna, men två av de viktigaste inkomstposterna var starkt beroende av marknadens växlingar:

Sedan haver jag sett av förslagen, att de förnämligste medel i Sverige deputerade till kriget äre kopparen och kornhandelen [spannmålshandeln]. Vilke både icke hava den fasthet, som denne expeditions besvär och säkerhet kräver. Ty att på kopparen intet datum

är till att göra, visa desse förledne år nogsamt ut, uti vilka jag menar, där det bliver efterkommet och no-ga överslaget, att K.M:t icke allenest ingen tull haver njutit, utan ock tappat på själva kapitalet... Kornhandelen är ändå slemmare, såsom den där alldeles ingen visshet haver; kan på en timma och av en ringa occasion [händelse] slå opp och neder till hälf-ten ...

Från början var det Oxenstierna själv som hade en möjlighet till arbitrageaffärer mellan Östersjön och Amsterdam med den spannmål som kronan uppbar i skatt och som man fått löfte om att köpa från Ryssland. Det gav till en början goda inkomster, men när spekulationerna slog fel drog kanslern samma slutsats för deras del. Det var klokare att sälja exportlicenser till köpmän än att sköta handeln själv.

5.4 Kopparn och marknaden

Kopparn var under ett par årtionden landets mest lönsamma exportvara. Problemet var att kopparpriset svängde kraftigt på börserna i Amsterdam, den dåtida världsmarknadens centrum. Den svenska kronan försökte påverka priset genom att laborera med lagerhållningen, men så småningom kläckte någon en annan idé: varför inte mynta ut en del av metallen, och på så sätt minska trycket på marknaden?

Det blev en kortvarig lindring. Snart uppstod nya problem. Marknaden förstod mycket väl att mynten var av lika god metall som den koppar som såldes som sådan. När metallpriset steg smältes mynten ned och motverkade kronans manipulationer.

Dessutom blev människor allt mer ovilliga att ta emot mynten. Snart nog uppstod två inhemska valutakurser: daler silvermynt och daler kopparmynt. Kopparmyntet föll snabbt i värde mot silvret. När de svenska trupperna erövrade tyska och baltiska städer försökte segrarna tvinga igenom kopparen som gångbart mynt, men snart nog slutade folk att ta emot dem. Skulle kronan betala med koppar fick den lägga upp sådana väldiga mängder att blotta tyngden blev ett problem. Hemmarege-

ringen beklagade en gång att den bara kunde skicka kanslern hälften så mycket pengar som den hade tänkt – transporterna orkade inte med mer.

Axel Oxenstierna blev med tiden alltmer skeptisk mot kopparmyntningen. Men när Louis De Geer föreslog att man skulle börja slå höga valörer i form av kopparplåtar ändrade han sig. Eli Heckscher har lanserat förklaringen att både kanslern och finansären hoppades att plåtarna skulle komma att fungera som varor och inte som mynt. I så fall fick de fel – det skulle dröja långt in på 1700-talet innan myntningen av plåtarna lades ned.

5.5 Den misslyckade privatiseringen

Ett inslag i dåtidens ekonomiska politik var att kronan i stor utsträckning förlitade sig på enskilda köpmän och finansärer, inte bara för att ta upp lån utan också för att genomföra viktiga delar av statens ekonomiska operationer.

Under 1620-talet privatiserades en allt större del av skatteuppbörden. Kronan lämnade ut olika skatteintäkter på "arrende" åt enskilda eller konsortier. Till en början föreföll det vara en praktisk lösning på stora problem. Inkomsterna blev fasta och lätta att beräkna, samtidigt som man slapp många administrativa bekymmer. De ohederliga och försumliga fogdarna kunde lämnas därhän när indrivningen blev arrendatorernas huvudvärk, inte kronans.

Men det var ett misstag. Sedan ett konsortium väl vunnit budgivningen låg det i dess intresse att pressa ut så stora inkomster som möjligt ur den skatt som det hade köpt. Affären var ju bara lönsam om den gav arrendatorerna mer än dessa hade betalt kronan. Följden blev att arrendatorerna överlag gick hårdare fram än fogdarna någonsin hade gjort – åtminstone sådes det så. I kronans långa perspektiv var det viktigt att skatteindrivningen inte slog ut sådana skattebetalare, som visserligen hade det svårt för stunden men som i längden borde kunna återhämta sig. Arrendatorernas kontrakt var för kortsiktiga för att de skulle besvärans av sådana skrupler.

I längden blev lösningen ohållbar. Privatiseringen sparade visserligen folk åt kronan, den gav fasta inkomster, men arrendatorerna saknade statens incitament att vårda skattebaserna. Befolkningen knorrade alltför mycket. Då tog kronan tillbaka uppdraget. I april 1635 sade kronan upp alla arrenden av jord-skatter, den arrendeform som lett till de svåraste sammanstötningarna mellan indrivare och bönder.

De driftiga finansierarna fick emellertid gott om andra uppgifter för kronans räkning. Prototypen är Louis De Geer, som började med att finansiera en del av Älvsborgs lösen, fortsatte som vapenleverantör till de svenska trupperna, och som sedan även fick förtroendet att handha kronans monopolhandel med koppar och salt. Han var inte ensam i sitt slag, men överlägsen i storlek. Allt oftare deltog han i riksrådets och kammarkollegiets sammanträden, inte som medlem utan som expert. Så småningom hyrde han ihop en flotta åt Sverige som gav svenskarna sjöherraväldet i kriget mot Danmark 1643–1645, då Kristian IV:s obetalda skulder till De Geer anfördes som ett av de svenska krigsskälerna. Rikskanslern såg en fara i att låta den ekonomiska politiken bli alltför beroende av en enda person:

Rix-Cantzleren varnade Cammaren att intet för mycket uppdraga Louis de Geer alle verken, anseendes att om han kunde förtörnas, att då icke allt bestog på honom.

5.6 Staten och företagandet

Gustav Vasa var rikets störste godsägare och främste företagare. Mot 1500-talets slut fick företagandet ny fart. Myntförsämringen under Johan III gjorde det lönsamt att kräva in skatterna in natura och kronan försökte under något årtionde bromsa den gradvisa övergången till penningskatter. Kronan upprättade ”varuhus” och sålde uppördens naturapersedlar till inhemska och utländska köpmän.

Att komma bort från företagandet blev ett viktigt drag i kanslerns administrativa gärning. De många nya uppgifterna

krävde att statsapparaten byggdes ut, men utbyggnaden har för eftervärlden skymt systematiken i neddragningarna. Kanslern såg till att kronan övergav alltmer av driften och handeln i egen regi. Det var en verksamhet som krävde mycket folk och va-kande tillsyn. Det var just affärerna med kronans gods och skattespännmål, som på 1630- och 1640-talet gjorde det möjligt för kamreraren Jost Hansson att gå bakom ryggen på kamma-ren och handla för egen räkning.

Så småningom blev återhållsamheten med statliga engagemang regel, även om det ibland gavs undantag. Kronan borde inte ta över driften av gruvan vid Salberget, utan låta den skötas av enskilda. När Per Brahe 1642 föreslog att kronan skulle lägga under sig spannmålshandeln vid Kopparberget avstyrkte Oxenstierna. ”R. Cantzleren menade intet gott vara, att Kronan intresserade sig [i] många saker.” Samma år ansåg han att kronan inte kunde ställa upp med alla bidrag som städerna önskade sig. Staten skulle hjälpa städerna att få en god magistrat – med skickliga styresmän finge de sedan göra vad de kunde av sina förutsättningar.

5.7 Hushållningens lov

Någon tid efter att Gustav II Adolf hade stupat vid Lützen satte sig rikskanslern ner och skrev ett stort memorial om hur landets ekonomi borde skötas. Det mesta handlade om olika åtgärder som borde vidtas, men kanslern unnade sig också en utvikning om varför det var så viktigt att ha finanserna i god ordning. Annars kunde riket lätt hamna i tvångslägen, därför att det inte hade råd att freda sig mot sina angripare. Då tvingades det avstå från "hela provincier och festningar", eftersom man inte kunde ställa upp det folk som krävdes för att försvara dem.

För en gångs skull skrev Axel Oxenstierna i detta memorial om krigets vardag och fasor, inte minst om de utskrivna knektarnas lott, om dem som inte gick ut i kriget för att utmärka sig, utan därför att de tvingades iväg. För dem var det inte nog att klara sig undan döden på slagfältet; den hotade lika mycket i usla kvarter och under isande vintrar. Det var dessa påfrestningar som regeringen utsatte undersåtarna för, när kronan inte i tid såg om landets finanser.

6 Den långa sikten

6.1 Seglivad och enveten

Oxenstierna hade turen att leva mycket länge, och klokskapen att utnyttja sin långa tid. Få har fått samma möjlighet att omsätta den långa sikten i handling. Ännu färre har utnyttjat tillfället.

Oxenstierna hade förmågan att urskilja mål långt fram i tiden, och sedan snirkla sig fram emot dem. Konturerna till det som skulle bli de svenska kraven vid fredsförhandlingarna efter trettioåriga kriget i Osnabrück och Münster låter sig urskiljas redan 10–15 år tidigare.

Ibland sträckte sig kanslerns inflytande bortom hans egen tid. Under fredsförhandlingarna i Brömsebro 1645 drev han en kraftfull argumentation för att Sverige skulle få överta de skånska landskapen. Samtiden var skeptisk mot sådana landavträdelser, men Oxenstierna hävdade att det låg i medlarmakternas intresse. Vem kunde lita på Danmarks eftergifter när det gällde Öresundstullen, så länge bägge stränderna befann sig i Kristians hand? Med Sverige i Skåne vore sundsfarten tryggad.

I Brömsebro kom han bara en liten bit på väg. Med Halland på 30 år var dock det principiella motståndet uppluckrat. Drygt tio år senare bar kanslerns argumentation frukt vid fredsförhandlingarna i Roskilde, sedan Karl X Gustav gått över Bälten med sina trupper. På samma sätt inledde Karl Gustav kriget mot Polen med att försöka förverkliga kanslerns tanke på att införliva

Preussen med Sveriges besittningar och därmed skapa ett mer sammanhängande Östersjövälde.⁶

Samma envetenhet gick igen på område efter område. Adels tullprivilegier och skjutspenningarna hörde till de frågor som kanslern slet med, riksdag efter riksdag. Det var inte alltid han lyckades – kyrkans centralstyrelse blev inte av, banken fick vänta på Palmstruch tills några år efter kanslerns död – men för det mesta nådde Axel Oxenstierna sina mål.

Ofta handlade den långa sikten inte bara om en enda åtgärd. För att åstadkomma vad han ville måste Oxenstierna ofta bygga på huvudbesluten med andra steg, som underlättade den slutliga framgången. Kollegiernas uppbyggnad ställde krav på utbildning, näringslivets förkovran krävde invandring, de nya skatterna måste understödjas med en nyordning av uppbörderna och landstaten. En del av rikskanslerns framgångar berodde på hans omsorg om detaljerna, någon gång ända därhän att han planerade hur pengarna skulle räknas upp för att förhålla tiden när det såg ut som om svenskarna inte skulle hinna få fram hela den tredje avbetalningen på Älvsborgs lösen i tid.

En höjdpunkt fick långsiktigheten i regeringsformen 1634, när många olika åtgärder flätades samman till en stark helhet. Det är så statsbyggnad går till.

6.2 De självgående strukturerna

Med Oxenstierna började kungen skiljas från staten. De första Vasarna hade burit med sig rikets styrelse vart de gick. När Sigismund lämnade landet och lade riket i hertig Karls händer miste han kontrollen och snart nog också makten. Under Gustav II Adolfs första tid följde kansliet kungen i fält, och denne dömde av rättsfall och andra ärenden från sina läger på andra sidan Östersjön. Men ju mer riket vidgades, desto svårare blev det. När kungen började leka med tanken på ett nordeuropeiskt

⁶ Senare utmanade dock Karl X Gustav den europeiska maktbalansen genom att försöka erövra hela Polen och hela Danmark. Det hade kunnat ta en ände med förskräckelse, om inte kungen dött 1660. Stormaktens sammanbrott fick vänta på hans sonson.

rike, enat under hans dotter Kristina och den brandenburgske kurprinsen Fredrik Wilhelm (som en dag skulle kallas ”den store kurfursten”), ställdes saken på sin spets. Hur skulle riket kunna styras i härskarens frånvaro?

Detta var en viktig utgångspunkt för riksstyrelsens reformer under kungens och kanslerns gemensamma tid. Svea Hovrätt befriade kungen från många överklaganden. Gustav Adolf var dock inte beredd att gå lika långt som kanslern hade tänkt – han förbehöll sig rätten att gripa in och benåda, även sedan hovrätten fällt sin dom.

Samma drivkraft gjorde sig gällande när de andra kollegierna skapades: kansliet, kammaren, krigskollegiet och amiralitetet. Vart och ett av dem fick ett råd som styrelse, med en riksämbetsman som president och något eller några andra riksråd bland bisittarna. På så sätt blev riksrådet närvarande i det dagliga arbetet, även om kungen inte var det. Ja, konstruktionen med ett flerhövdat råd innebär att även presidenten/riksämbetsmannen kunde undvaras eller överröstas, om han bar sig alltför dumt åt.⁷ Kansliet, Oxenstiernas eget kollegium, fick sitt styrande råd strax innan kanslern själv lämnade landet för sina tio år i Tyskland.

Efter Lützen kunde ledningsfrågan inte vänta. Riksföreståndarskapet var det beprövade svenska alternativet: någon be-trodd man⁸ utsågs att leda landet i konungs ställe. I Frankrike överlämnades styrelsen under minderårigheten åt den avlidne kungens änka eller någon farbroder. Båda alternativen hade uppenbarligen förespråkare: Maria Eleonora skulle gärna ha velat spela en roll, kungens svåger Johan Kasimir höll sig beredd, och kanslern själv var inte otänkbar som riksföreståndare.

Men Axel Oxenstierna valde en annan väg. Det var de fem riksämbetsmännen som borde bli förmyndare, framförde han som Gustav II Adolfs avsikt. När riksföreståndarskapet kom på tal avstyrkte han bestämt. Det föreslagna systemet var smidigare,

⁷ Denna fatalitet drabbade i sinom tid förmyndarregeringens riksskatmästare, Axels kusin Gabriel Bengtsson Oxenstierna.

⁸ I undantagsfall två – bland annat 1448, då man valde bröderna Bengt och Nils Jönsson (Oxenstierna).

det bäddade för större stadga och kontinuitet – och det minskade risken för att någon enskild människas ärelystnad skulle leda till fördärv.

[D]enne 5 mäns regeringen [är] säkrare emot ens och annars ambition, i det ingen kan sig tillhålla nå-got mere än den andra ...; dessförutan där en eller två av dem dö, bliver likväl regementet bestående, och behöves icke strax en ny föreståndare att ut-välja, som vad den förre haver uppbyggt slår omkull ...

Förmyndarregeringens utformning förebådade Oxenstiernas enskilt mest betydande insats, regeringsformen 1634. Även denna framställde Oxenstierna som kungens egen önskan. Enligt kanslern skulle utkastet ha blivit av kungen översett och gillat ”in realibus [i sak] och så mycket regeringen vidkom”, även om han ”i några ceremonialia ställt [det] till vidare be-tänkande”. Med detta konungsliga godkännande må det vara hur det vill – redan i samtiden undrade en del, och senare histo-riker har starkt ifrågasatt kanslerns framställning av kungens medverkan. Att det i många stycken är frågan om en kodifie-ring av kungens och kanslerns erfarenheter av tjugo års samarbete är obestridligt. Det mästerliga är sammanflätningen av skärvor och delar till en genomtänkt helhet, som i stor ut-sträckning bildat ramen för mycket av den svenska statsförvalt-ningens utveckling alltsedan dess.

Vad var de mest framsynta inslagen?

Kollegieformen var en av dem. Tanken att varje myndighet skulle styras av flera ämbetsmän, som skulle protokollföra och motivera sina beslut, reste en spärr mot höga chefers godtycke och ”fåvitskhet”. Kyrkans domkapitel kan ha varit en förebild. Hovrätten kom först: det är möjligt att det var dess former som blev förebilden för de andra kollegierna. Att flera var in-blandade och kunde byta av varandra i omgångar ökade konti-nuiteten och underlättade inskolningen av nya ledamöter. Flera deltagare i besluten innebar att mer kunskap samlades bakom dem.

Bodelningen mellan kollegierna var en annan. Varje myndig-het skulle hålla sig till sitt. Därmed blev strukturerna och an-

svarsförhållandena klara och tydliga. Samtidigt saknade kanslern inte blick för den fara som låg i tendensen till kollegial självgodhet. Därför föreskrev regeringsformen att kollegierna skulle "till konungens och rikens tjänst räcka varandra handen".

Samma bodelning genomfördes ute i landet. Landshövdingarna skulle sköta den verkställande makten, lagmännen den dömande och landsöverstarna den militära, och ingen skulle på en hand förena dessa olika ämbeten. Rädslan för lokalt förankrade stormäns egensinne var fortfarande levande: det hade inte gått mer än hundra år sedan "västgötaherrarna" hade hotat Gustav Vasas nyvunna makt, och Oxenstierna hade läst noga på i arkiven.

Ironiskt nog kan Oxenstiernas egen tid som kronans fullmyndige legat i Tyskland (1632–1636) ses som ett avsteg från dessa grundsatser. Trots att han i denna egenskap stod under regeringen och rådet så förenade han på en hand ansvaret för alla svenska angelägenheter i Tyskland – militära, administrativa och diplomatiska. Erfarenheten blev inte helt lyckosam. Kanslerns politiska hänsyn stred mot de militära befälhavarnas önskemål, och härens otydliga befälsstruktur bidrog till det stora nederlaget vid Nördlingen 1634. Den nya vändningen i kriget kom inte förrän kanslern återvänt till hemlandet, och Banér och Torstensson efter varandra övertagit det fulla ansvaret för krigföringen.

Regeringsformen föreskrev också hur ämbetsmännen skulle sköta sitt arbete, inklusive hur dags de skulle infinna sig på sitt arbete och när de hade lov att lämna det. Sådana ordningsregler återfanns även i 1617 års riksdagsordning, 1626 riddarhusordning och de föreskrifter för kammaren och för kansliet som Oxenstierna utarbetade. De speglar alla kanslerns farhågor för tjänstemännens bristande flit. Inte minst hans egna ståndsbröder drog sig gärna undan till sina gods och skolkade från plikterna i kollegierna. Under de första förmyndaråren, när Oxenstierna fortfarande var kvar i Tyskland, fungerade kansliet och flera andra kollegier tidvis mycket dåligt.

Men ingen av dessa förordningar var blott och bart administrativ. De förenade anvisningar om strukturerna med regler om hur dessa ska skötas, helt enkelt därför att sådana förordningar var av nöden, när allt var så nytt att inga rutiner ännu hade hunnit nötas in och bli självklara. Dessa beskäftigheter ska inte skymma kärnan i verket, men inte heller avfärdas som ovidkommande. Utan ordning fungerar inga strukturer, hur principiellt intressanta de än må te sig. Det var rikskanslern väl medveten om. Det var föreningen av det prudentliga och det vittsyftande som gav verket dess bestående stadga.

6.3 Bördsegoism och rekrytering

Det är i bordsfrågorna som Oxenstiernas kluvenhet och utveckling blir tydligast.

Gustav II Adolfs kungaförsäkran och adelsprivilegier gav frälset monopol på många och företrädesrätt till ännu fler av rikets förnämsta tjänster. Det var Axel Oxenstierna som höll i pennan, med smått kränkande formuleringar om vad adeln ville slippa – kungen skulle inte ”draga dem [adeln] någon vanbördig över huvudet, honom och riket till spott och vanära”. Den unge kungens nyadlade rådgivare väjde för ordvalet när de bearbetade Oxenstiernas utkast, men i sak fick adeln igenom det mesta av vad den eftersträvat.

Snart nog insåg rikskanslern att programmet inte fungerade. När de centrala statsfunktionerna skulle bemannas fanns det inte tillräckligt många skickliga adelsmän. Ståndets privilegier hamnade i konflikt med kronans krav.

I ett avseende stod kanslern fast. Det gällde rekryteringen till riksrådet, det viktigaste styrande organet. När man på 1630-talet skulle hitta någon som kunde sitta både i rådet och i kanslikollegium kom de unga adelsmännen Schering Rosenhane och Gabriel Gyllenankar på tal. Deras namn föll inte kanslern på läppen – de hörde båda till den lägsta klassen på Riddarhuset,

och deras släkter hade inte adlats förrän någon generation tidigare. Det räckte inte.⁹

Men när det gällde kollegiernas ämbetsmän satte han kompetensen främst. Redan under studieåren skrev hans värd i Rostock, den svenske bokförläggaren Petrus Johannis Gothus, i den unge Axels *album amicorum*:

Det är erbarmligt att stödja sig på andras ryktbarhet, ty varken rikedom eller förfäders lysande namn utan redbarhet och snille är det, som gör de stora männen. Det höves oss att lita till egen dygd och ej till det adliga blodet. Ty börd och anor och allt det, som vi icke själva förvärvat, kallar jag knappast vårt eget.

Dessa studieår gav kanslern många vänner i prästeståndet. De höll honom underrättad om duktiga mjölnarsöner och begåvade trossdrängar, som skickades till Uppsala och klättrade i leden och blev sekreterare, överstar och ibland riksråd. När de närmade sig de nivåer som adeln hade förbehållit sig och de sina, så fann kanslern på råd – de dugande uppkomlingarna blev själva adelsmän, så att stormaktens första halvsekel blev ständscirkulationens tid.

Detta var inte okontroversiellt. En gång hamnade han i gräl med Jakob De la Gardie om behovet av nya tjänstemän i kammarkollegiet. Kanslern räknade snabbt upp några namn som han hade på lut. De la Gardie protesterade – de var ju alla ofrälse?

Där emot Hans Excell. kanslern invände, att de skulle alltid begynna på den lilla ändan, förr än de komma till den större, den som icke kunde eller ville taga pennan i handen och skaffa sig den övningen, därmed att förtjäna sitt bröd, han vore till sådane ämbeten icke bekväm.

I detta var kanslern programmatisk. Redan några år tidigare hade han förmanat regeringen att se till dugligheten och inte till ovidkommande ting, när det blev fråga om befordringar.

⁹ I varje fall inte denna gång. Däremot hävdade kanslern att det var han som rätt den unge Gustav Adolf att ta in den nyadlade Johan Skytte i rådet, trots att dennes anor var än mer anspråkslösa än Rosenhanes.

Man måste i distributionen av alle kall och officier [tjänster, ämbeten], men särdeles i krigsväsendet, se på vars och ens kapacitet och varken på vänskap eller frändskap, på det riksens tjänst icke går tillbaka och de själva komma på olycke.

Det sista påpekandet rymmer en klokskap, som inte alltid präglad användningen av utnämningmakten. När inkompetensen befordras är det inte bara staten som tar skada – det leder lika ofta till elände för den som sätts att hantera ett ansvar som han eller hon inte är vuxen. Det är synd om havererade generaldirektörer som får schavottera i TV.

Rikskanslern byggde upp strukturer som skulle skola lovan-de unga män till de tjänare som kronan behövde. Upprustningen av Uppsala universitet var det första steget, tillkomsten av gymnasierna i Västerås och de andra stiftsstäderna det andra, och grundläggningen av akademierna i Åbo och Dorpat det tredje.

Men rikskanslern insåg att det krävdes mer. Efter studierna i Tyskland hade han själv satt sig i "gamla arkivet" och läst statshandlingar från de gångna hundra åren, innan han inledde sin bana som sändebud och statsman. Nu skisserade han samma lärogång som inledning till statstjänsten för andra unga förmågor:

Rådde att när Adelns barn have lagt sine fundamenta på Academien, att de då till Riks-Kansliet tillåtas, och föreskrivas dem vad de skole läsa in Archivo, vad historier och acta de skole göra sig kunnige utav, såsom förnämligen de Svenske saker, som för 2-, 3- eller 400 år have passerat, så hemstaden concernerande [angående], som eljest vad emellan oss och våre grannar är förelupit. Att de tillhållles själva att extrahera [göra utdrag] och observera vad beslut äre gjorde å Riksdagar, vad recesser och annat desslikt äre publicerade vordne. Notere sedan vad fundamenta vi have haft, när vi äre råkade i controversier [sammanstötningar, dispyter] med våre grannar, var uppå unionen haver stått emellan oss och Danmark, varigenom den sedermera bruten är. Tillse vad skäl vi have mot dem, och de sedan emot oss, huru den stridig vidlyftighet är ändat, och huru vi sedan äre komne till en annan. Läsa proto-kollen igenom och se där av, vad causae belli [krigsorsaker] äre, vad consilia in bello [krigsråd] förde etc., huru stridigheterna äre åter slättade [stiltade, utjämnade]; ty med mindre man vet, huru vi äre råkade ihop med de Danske och komne ifrån dem i förre tider, är omöjligt, att man något synnerligt skall kunna göra i regementssakerne.

Det är ett program som fortfarande skulle ha fog för sig. Vår tids valhända inskolning av nyanställda regeringstjänstemän skulle ha fått den gamle kanslern att rysa.

Historikern Svante Norrhem har betonat hur framsynt han var jämfört med sina utländska samtida. "Oxenstierna premierade utbildade och kompetenta medarbetare, medan Buckingham [en av den engelske kungens främsta medarbetare] huvudsakligen såg till lojalitet och kontrollerbarhet." Än i dag är det en viktig distinktion.

6.4 Centralism, kontroll och granskning

Det är fel att tillskriva Axel Oxenstierna upphovsmannarätten till den svenska modellen med självständiga ämbetsverk.

Tvärtom blev detta centraliseringens tid. Med kollegierna blev Stockholm huvudstad i våra dagars mening. Änkedrottning Kristina och hertig Johan stretade emot inrättandet av Svea Hovrätt, som skulle innebära en ständig övervakning av domstolarna ute i landet. Tidigare hade granskningen av underätterna skett genom att kungen själv for runt och höll räfst och rättarting i landsändarna. Kollegium för kollegium genomfördes samma centralisering på de övriga områdena, med undantag av kyrkan och skolorna, som Oxenstierna inte lyckades inordna i sitt system – biskoparna stod för starkt emot.

Regeringsformen 1634 knäsatte en starkt centraliserad apparat. De lägre nivåerna rapporterade till högre; kontrollen av de underordnade organen syftade till att höja förvaltningens kvalitet genom exempel, tillrättavisningar och instruktioner. Kollegierna och landshövdingarna skulle se till att ärendena handledes sakkunnigt och utan dröjsmål. De skulle med jämna mellanrum rapportera vad de gjort till närmast högre instans, så att underrättelserna om tillståndet i riket och förvaltningen så småningom samlades i kansliet, rådet och regeringen.

I detta skulle kollegierna inte alls vara oberoende av regering och råd. De ursprungliga fem kollegierna skulle ledas av var sin av de fem riksämbetsmännen. Riksdrotsen tog Svea Hovrätt, riksmarsken krigskollegiet, riksamiralen förestod amiralitetskollegiet, rikskanslern kanslikollegiet och riksskattmästaren kammarkollegiet. De övriga riksråden skulle fördela sig mellan kollegierna, så att vart och ett av dessa hade flera rådsmedlemmar i sin ledning.

På så vis drogs riksråden djupare in i förvaltningsbestyren, samtidigt som centraliseringen ökade. Axel Oxenstierna gick själv in även i de kollegier som han inte formellt tillhörde. Under Svea Hovrätts första år grep han ibland in i förhandlingarna, i

synnerhet som åklagare i riksviktiga mål. Efter hemkomsten från Tyskland gick han ofta ner i kamma-ren, och i protokollen från kammarkollegiets möten framstår han då som den ledande i överläggningarna. När rutinerna i kammaren skulle stramas upp efter Jost Hanssons försnill-ningar var det Oxenstierna som ledde förhandlingarna om vad som borde göras.

I själva verket ville Oxenstierna antagligen gå ännu längre. Han värnade noga om kansliets ensamrätt att förbereda rådets sammanträden och expediera dess beslut. När kanslern 1645 lämnade Stockholm för att leda fredsförhandlingarna i Brömsebro försökte Per Brahe driva igenom att andra kollegier skulle få samma rätt att föredra och verkställa sina ärenden, men Oxenstierna och hans betrodda män hejdade framstöten. Då Schering Rosenhane före Karl Gustavs tronbestigning såg över kansliordningen skisserade han en förändring av strukturen, som skulle ha inneburit att kansliet blev överordnat de andra kollegierna. Enligt Rosenhane hade han samrått med Oxenstierna om förslaget. Rikskanslern dog emellertid ett par månader efter tronskiftet, och nyordningen blev aldrig av.¹⁰

Förhållandet mellan kronans organ och socknarnas egna angelägenheter blev aldrig lika genomreglerat. Rättegångsordinantian reglerade tingens dömande funktioner, och i olika angelägenheter drog kronan gärna nytta av böndernas egna betrodda män. Sexmän och nämndemän fick hjälpa till när skatteunderlaget skulle taxeras, och de dåtida motsvarigheterna till dagens kommunala styresmän fick göra urvalet när var tionde man skulle skrivas ut till kriget. Jämfört med uppgiften att varje år sända ett antal grannar till en trolig död i fält ter sig dagens besparingsuppgifter tämligen överkomliga. I sin egen socken Jäder utfärdade Oxenstierna föreskrifter för hur de gemen-

¹⁰ Snarare visar utvecklingen mot självständiga ämbetsverk att strukturerna var sega och anpassningsbara nog att fungera i helt andra sammanhang. Utvecklingen mot självständighet kom långt senare. Under frihetstidens första år bestämde man att ämbetsverkens chefer inte skulle ha säte och stämma i rådet, i sig ett radikalt brott med Oxenstiernas avsikter. Därmed upphörde personsambandet mellan regeringen och kollegierna. Undantaget var kanslikollegiet, vars chef – kanslipresidenten – blev rådets ledande man. 1800-talet innebar emellertid snarast en återgång till mer centraliserad styrning. Det är först på 1900-talet som föreställningen om självständigheten vuxit sig stark, menar statsvetaren Daniel Tarschys.

samma angelägenheterna skulle hanteras, med en stark roll för de valda sexmännen. På 1620-talet försökte kungen och kanslern överföra fattigvården från socknarna till kronan, men bonde- och prästestånden – kommunalråd och kommundirektörer! – protesterade vid riksdagen, och bestämmelserna omsattes aldrig i praktiken.

Till centraliseringen och kontrollen hörde också granskningen. RF 1634 innehåller noggranna föreskrifter om hur ämbetsmännen mellan kyndelsmäss och fastlagen skall dras samman för att få sina fögderier granskade. Högre instanser skall granska lägre, fyra riksämbetsmän den femte.

Oxenstierna lät inte personliga hänsyn inverka på granskningen. Erik Andersson Trana var en bondpojke från de finska gränstrakterna mot Ryssland. Han började som riksmarsken Jakob De la Gardies tolk på fälttågen i öster, men avancerade till att bli dennes personlige förvaltare. Sedan gick han över till kammaren. Oxenstierna lät honom bedöma vad hans förre herre borde betala för sina stora kronoarrenden i Baltikum – och Trana räknade fram en summa som låg högt utöver vad De la Gardie tidigare behövt punga ut med.

Marsken rasade och vände sig till kanslern för att få spefå-geln näpst. Men kanslern höll Trana om ryggen – och till slut fick De la Gardie betala. Kloka chefer offerar inte sina underlydande, inte ens för vänskaps skull. Tyvärr blev Trana krigskommissarie och så småningom kavalleriöverste, med påföljd att han stupade vid Minden 1638.

Redan under Oxenstiernas livstid blev kronans apparat förbluffande effektiv. När kanslern som person tidvis försvinner ur berättelsen beror det ofta på att han inte längre behöver vara på plats för att allting skall fungera. Maskineriet var tillräckligt gediget för att kunna avvara ingenjören.

7 Styrelsens hantverk

7.1 Underlaget

Äreminnen dröjer gärna vid det storvulna och principiella. Sådant finns det gott om i kanslerns gärning. Men när man följer honom på nära håll, så träder också hans rent tekniska färdigheter i dagen. Oxenstierna var en mästare i de flesta av de konster som hör vardagsstyrelsen till.

Han beflitar sig om underlaget. Arkivstudierna är ett tidigt exempel. Långt senare skriver han irriterade brev till sonen Johan när han anser att denne rapporterar för sällan. Johan försöker leva upp till den stränge faderns krav, och fyrar av en serie brev från sina äventyr på väg mot förhandlingarna i West-falen. Då återkommer fadern. För kräsna läsare får inte de ovidkommande detaljerna bli för många.

...att beskriva nattlägren, och vad dig här eller där kan vara mött, och vad dig in privato kan hända, det tjänar inte att föra i dine publique brev [brev i tjänsten], med mindre något är som förorsakar anten hinder eller befördring i din tjänst. Ty emellan ett Itinerarium [resebeskrivning] eller Diarium [dagbok], och sådane dine brev måste vara en åtskillnad, Och Inte föras i Breven annat än det som är av Importance, och värdigt av occuperade [upptagna] öron att höras, och av besvärade ögon att läsas.

Han är en skarp analytiker. Som sådan har han i hög grad lyckats styra historien om sig själv. För den som läser hans brev är det en aha-upplevelse att upptäcka, att åtskilliga av Oxenstiernas snabbt nedkastade bedömningar av händelser, förlopp och orsaker funnit sin väg in i sentida historikers skildringar – utan att källan alltid är angiven. Det är många gånger den moderne opinionsbildarens dröm, att tala utan att synas.

Säkerheten i analysen gör sig gällande redan från början. Bara några månader efter sin utnämning skriver han ett memorial i tio punkter om allt rikets elände. Det är en lysande sammanfattning av alla bekymmer som de nya styresmännen måste hantera, men han går ett steg till. Första meningen i första punkten fångar kärnan i hela memorialet: ”Alla våra grannar är våra fiender” – Sverige var inringat av krig, med Danmark, med Ryssland, och varje dag väntades Polens utbrott. Så pregnant förmår få av hans efterföljare uttrycka sig.

7.2 Förhandlaren

Krigaren slåss på slagfältet, civilisten vid förhandlingsbordet, när viljorna bryter sig mot varandra och det gäller att hävda sina intressen. Det är i den rollen Oxenstierna uppträder i många avgörande skeden, så ofta att eftervärlden både kan göra sig en allmän bild av hans förhandlingskonst och fascineras av hur han reder ut besvärliga lägen.

Några av dem som förhandlat med honom klagar över vilken tid det tog. Kanslern lät dem vänta, pratade långt och vindlande när de möttes, och dröjde ofta med att framföra vad han egentligen ville. Tydligast framgår det i det engelska sändebudet Bulstrode Whitlockes dagbok. Whitlocke förhandlade med kanslern några månader före dennes död, men uppteckningarna ger ändå en åskådlig bild av hur Oxenstierna gick till väga. Kanslern resonerar, ställer frågor, men ger inget på hand – förrän motparten öppnar sig något lite, då hugger han – och så vidtar bidandet igen.

I Oxenstiernas skriftställning återkommer två uttryck, skenbart motstridiga, men i själva verket utmärkta komplement till varandra för den som vill bli en skicklig förhandlare. ”Gack cauté!” – gå varsamt, ta det försiktigt – kontrasterar mot ”nyttja occasionen!” – hugg ögonblicket, tag tillfället i akt – och fångar spänningen i kanslerns förhandlarskap.

Utifrån detta allmänna förhållningssätt kunde han välja en mängd olika utvägar, beroende på i vilken situation han hamnade. Hans uppslagsrikedom är en annan sida för nutida förhandlare att avundas. Ju fler utvägar man kan pröva och utnyttja, desto mindre förutsägbar blir man i nästa förhandling.

Till Oxenstiernas favorituttryck hörde också att man borde ”traktera under hjälmen”. Det är höken som talar – genom att sätta militär press skulle man få motståndaren till större eftergifter. Därför var han skeptisk mot förslaget att ingå vapenvila under förhandlingarna i Osnabrück och Münster – de sista åren var det kejsaren som var hårdast pressad, och just som freden slöts stod de svenska trupperna utanför Prag.

Ändå var det ur närmast hopplösa underlägen – i Knäred 1613 och med Richelieus sändebud 1636 – som Oxenstierna genomförde ett par av sina mest sinnrika upplägg.

Knäred blev hans första stora förhandlingsuppdrag som kansler. Danmark hade erövrat både Kalmar och Älvsborg, näst Stockholm Sveriges viktigaste slott och fönster mot yttervärlden. Kristian IV ville behålla åtminstone Älvsborg, eftersom öppningen västerut gav svenskarna en smitväg undan Öresundstullen, den danske kungens personliga guldgruva.

In i det sista höll danskarna fast vid kravet på Älvsborg. Oxenstierna såg i förstone ingen annan råd än att skaffa sig fullmakt att avträda öppningen västerut. I ett brev till brodern Gabriel förutsåg han att detta kunde kosta honom själv hans ämbete. ”[N]ågon sådan kontrakt med de Danske att ingå är icke allenast förtretligt och skadligt i sig självt, utan kan och lända mig och mine medbröder till fördärv, hos dem som inge skäl vele gälla låta. Dock måste man ibland 2 onde villkor välja ut det som ringast är ...” Freden var trots allt huvudsaken.

Men så fann han en smält genial utväg. Han retade Kristians aptit genom att erbjuda denne att spela kvitt eller dubbelt. Danmark skulle få behålla Älvsborg som pant – Sverige skulle lösa fästningen med tio tunnor guld i fyra avbetalningar, men om någon avbetalning mankerade, så skulle Kristian få behålla både panten och pengarna, de som dittills hade betalats. Kristian slök betet – och Älvsborg återgick så småningom i svenska händer.¹¹

Drygt tjugo år senare hade de protestantiska arméerna slagits i grunden vid Nördlingen 1634. Genom preliminärfreden i Pirna samma år hade kejsaren slagit in en kil mellan Sverige och de protestantiska kurfurstarna. Tyska trupper var på väg att kasta tillbaka svenskarna över Östersjön.

Det oroade Richelieu. Frankrike hotades av spanske kungens trupper. Om Madrids kusiner i Wien skulle få fria händer i Tyskland kunde habsburgarna angripa Bourbon från flera olika håll. Det var viktigt att någon höll de kejserliga trupperna selsatta, och ingen kunde göra det bättre än Sverige. Därför skickade kardinalen ett sändebud för att sluta en subventionsavtal med Oxenstierna, som just då befann sig i Wismar.

Richelieu ville köpa svenskarna billigt. Snart nog visade det sig att Oxenstierna och hans motpart hade alltför skilda utgångspunkter för att kunna jämka samman dem i ett avtal. Då föreslog kanslern en originell lösning: varför inte skriva två utkast? Ett utifrån den franska instruktionen, ett utifrån den svenska?

Förhandlarna skickade hem de båda förslagen till sina huvudstäder. Rikskanslern hade räknat rätt. Richelieu var så angelägen om Sveriges medverkan att han lade sitt eget sändebuds utkast

¹¹ Fast Kristian hade så när fått rätt. Dagarna innan tredje avbetalningen skulle erläggas fattades några tusen riksdaler. Då lade Oxenstierna fram en plan. En svensk kurir skulle ta med sig alla pengar som man ditintills hade lyckats skrapa ihop, men på förfallodagen skulle han rida in i fästningen med bara en mindre del av beloppet. Först skulle han räkna upp 12 000 à 16 000 riksdaler, och sedan förklara att en mindre summa felades men var på väg – kunde inte kungen av Danmark tåla sig ett par dagar? Om danskarna sade sig inte kunna gå denna begäran till mötes, så borde Gustav Adolfs utsände kräva att frågan underställdes Köpenhamn för beslut. Därmed skulle man få rådrum – och genom att inte föra in alla pengarna i fästningen skulle åtminstone en del av lösensumman kunna räddas, om sändebudet inte lyckades utverka det begärda anståndet. Men i sista stund anlände pengar från Amsterdam, och listen behövde inte sättas i verket.

åt sidan, accepterade Oxenstiernas text och började betala enligt det preliminäravtal som redan trätt i kraft.

Då tog Oxenstierna en ny tur: Sverige ratificerade inte avtalet, behöll sin handlingsfrihet, sökte nya diplomatiska lösningar, återtog det militära initiativet och kunde ett par år senare omförhandla Wismartraktaten utifrån en starkare position.

Men Oxenstiernas förhandlingskonst bjuder på många fler fascinerande finter. På 1620-talet, när en fredsförhandling med Polen havererat, lyckades han ändå få sina motparter att gå med på ett stillestånd, genom att berätta för dem vad de kunde ha uppnått (det besatta Rigas återgång) om freden blivit av. Efter kungens död, när kanslern lyckades samla de sydtyska protestanterna i Heilbronnförbundet, drog öppnandet av förbunds-konventet ut på tiden därför att delegaterna inte kunde komma överens om i vilken ordning de skulle sitta. Då tog kanslern bort alla stolar (och berättar förnöjt om detta i ett av sina brev till hemmarestyrningen).

Han visste emellertid också hur lätt det var att försäga sig och på så sätt ge motparten fördelar. När de franska medlarna lyckades ta reda på de svenska förhandlingspositionerna inför stilleståndet i Stuhmsdorf 1635 var Oxenstierna upprörd.

Jag kan fuller någorlunda trygga mig i tron, att den Frantzösiske gesanten efter den nationens illistighet skall hava missbrukat våras enfaldighet i Sverige och, efter mången är så fåfäng och obetänkt, att han till att göra sig respekt och dölja där ut sin ovetenhet talar mera än han vet, till äventyrs hava draget tungan utur munnen på en part, men så hade likväl intet det bort göras straxt gott och gillas av eder, så-som vore det sant, ty förutan det, att gesanten som en världen igenomlupen och illklok man fuller haver kunnat gissa utav de discurser, han haver fört, och andre tecken, vad I skulle hava för commisssion, och den fördenskull, såsom visste han den och vore honom kommunicerat, utgiva, allenast att låte eder ut, så, fast det än vore sant, att han den visste, hade eder intet bort att bestått, utan med mod och maner contradicerat [emotsagt].

Det var en luttrad förhandlare som förebrådde sina försumliga elever. Utskällningen skulle duga som läsestycke även för dagens diplomater. Med små medel smickrar man dem som vet något att lämna ifrån sig sina bitar, så att man med dessa kan få deras kollegor att släppa ifrån sig ännu lite mer. Dessa måste då orka blåneka fastän de förstår att den nyfikne lyckats ta reda på mer än han borde ha fått veta.

Förhandlarens slughet var inte bara för utvärtes bruk. När kungen och kanslern inte fick igenom sin föreslagna stadsstadga 1619, så lät Oxenstierna i stället smyga in dess bestämmelser när de enskilda städerna fick sina privilegier förnyade. Tack vare detta fick den aldrig antagna stadgan så småningom en så-dan tyngd, att Svea Hovrätt vid århundradets slut behandlade utkastet som gällande lag, trots att arkivforskningar hade visat att den aldrig blivit stadfäst.

7.3 Politikern

Som politiker kunde kanslern vara skoningslös. Då Oxenstierna kom tillbaka 1636 var krigströttheten i landet påtaglig. Den hade fått en kraftfull talesman i Västerås-biskopen Johannes Rudbeckius. Han hade samlat de ofrälse och börjat ifrågasätta de bördor som kriget lade på allmogen.

Samtidigt var Rudbeckius huvudpersonen i en annan strid. Gustav II Adolf och Axel Oxenstierna hade försökt införa en central kyrkostyrelse – *consistorium generale*. Detta motsatte sig biskoparna, och det var Rudbeckius som artikulerade deras motstånd.

Vid utskottsmötet på våren 1636 uppträdde Rudbeckius ånyo som de ofrälse talesman, samtidigt som förmyndarna i Oxenstiernas frånvaro försökte föra frågan om kyrkostyrelsen till avslut. Stämningen var laddad, när rikskanslern återvände i mitten av juli.

Rudbeckius hade emellertid öppnat en farlig blotta. Till sitt stånds uppbyggelse hade han gjort en sammanställning av prästernas privilegier genom tiderna – och även tagit med före-

skrifter från den katolska tiden. Oxenstierna var till allt annat en skarp teolog, förklarade för prästeståndets utsända att skrifterna inte höll – ”och haver bispen en stor släng av Sankt Peters kjortel”. Närmare en beskyllning för ”påviskhet” kunde han knappast komma.

Det var en allvarlig anklagelse i ortodoxins tid. Dessutom lät Oxenstierna dra tillbaka förslaget om kyrkostyrelsen. Med den manövern var biskopens auktoritet angripen, samtidigt som kanslern hade stillat den fråga som hade gett Rudbeckius de andra biskoparnas stöd.

Manövern lyckades. De övriga biskoparna tog avstånd från Västerås biskopen, denne sökte upp Oxenstierna och gjorde sedan avbön inför rådet, och när den lediga ärkebiskopsstolen sedan skulle besättas kunde rådet gå förbi honom utan att väcka större motstånd.

Johannes Rudbeckius varnades för att en upprepning kunde kosta honom hans egen biskopsstol; han återkom inte i sin roll som de ofrälse banérförare, utan dog ett par år senare som en politiskt och fysiskt bruten man.¹² Oxenstierna hade fått offra ett av sina politiska projekt, kyrkostyrelsen, men neutraliserat oppositionens främste företrädare. Det var en övning i den högre machiavelliska skolan.

¹² Trots motsättningen till Rudbeckius blev Oxenstierna en av sonen Olof Rudbecks främsta gynnare, när denne började sina studier i Västerås och Uppsala och sedan fortsatte till Leiden i Holland, där han blev ryktbar för sina insatser vid lymfkärlens upptäckt.

7.4 Ordets makt

Sist men inte minst var kanslern ordets man. Gustav II Adolf har gått till historien som värtalare, men av samtidens reaktioner att döma stod Oxenstierna honom inte långt efter. Riksdagsordningen 1617 var ett medvetet försök att ge ett övertag åt dem som hade talets gåva, genom att låta stora frågor avgöras i muntliga förhandlingar. Det spelade kungen i händerna under hans levnad, men även Oxenstierna förstod att skickligt utnyttja denna ordning under förmyndarregeringens tid.

De slagkraftiga uttrycken i protokoll och brev bär syn för saken. Åtskilliga låter ana glömda ordstäv från 1600-talet. Kanslern talade inte bara latin med den stora världens män, utan kunde också ställa sig på tingen och tala med bönder på deras vis. Den färdigheten ger återklang i brev och memorial. "Miss-unt bröd smakar icke heller illa", skriver han till sonen Johan under förhandlingarna i Osnabrück, när dennes motparter svarar över vad svenskarna uppnått. "Spe för spottarens dörr" förutsäger han att en del av deras belackare hos drottning Kristina skall råka ut för.

Mest talande är kanske uttrycket "inte svedja allt det som luddet är", som återkommer flera gånger i kanslerns brev – det lönar sig inte att haka upp sig på småsaker, den kloke statsmannen ska inte söka fåfånga strider. Trots förtälet från Kristinas gunstlingar verkar rikskanslern nästan aldrig ha nedlåtit sig till att svara med samma mynt, åtminstone inte så att det bevarats till eftervärlden. Oxenstierna blev med tiden en vis man.

8 Sex hälsningar från kanslern

8.1 Statskonst och statsbyggnad

”Böja, inte bräcka” var Oxenstiernas råd till kungen, när broderns brev vittnade om att upproret låg hotande nära. Smidigheten och anpassningen var en av förutsättningarna för kanslerns långa maktutövning. Han lirkar och knuffar fram ståndsbröder, de andra ständerna och utländska förbundna, ofta långt utöver vad de ursprungligen tänkt sig, men inte längre än att han – nästan – alltid får dem med sig.

I detta går det att se honom som en av länkarna i den svenska politiska kulturen, sådan som den har formats genom århundradena. Lundaprofessorn Eva Österberg har betonat kompromissens och samförståndets betydelse i svensk historia. Det fanns säkerhetsventiler i det svenska riket som innebar att allmogens missnöje inte bröt ut i några landsomfattande uppror sedan Gustav Vasas legoknektar hade slagit ned östgötarna och smålänningarna under Nils Dacke.

Under 1600-talets första hälft kunde stormen ha brutit loss. Oxenstiernas kanslerstid är fylld med oroligheter; rymningar i Dalarna i början, tumultet i Västbo ett par år därefter, Dackebygdernas missnöje med skotska befäl, de värmländska böndernas överfall på tullare vid Bro, till den oro som kom till politiskt uttryck vid riksdagen 1650.

Oxenstierna vet att följa sitt eget råd till kungen. Han anpassar sig, han söker upp de missnöjda, han talar tillrätta men gör också eftergifter. Förutsättningen för det svenska samförståndets framväxt var inte bara böndernas självständighet och politiska mognad, utan också statsledningen insikt om vikten av att

hålla samman riket. Oxenstierna böjde, men bräckte aldrig – och kunde ändå konsten att inte förlora målet ur sikte

Samtidigt var han pragmatikern. När omständigheterna förändrades så anpassade han lösningarna. Därför är det svårt att avgöra, hur han hade hanterat dagens strukturer. I sin tid var Oxenstierna centralist, därför att det bräckliga nybygget med ojämn kvalitet på statstjänarna krävde sträng kontroll uppifrån för att fungera. I dag vore det inte lika självklart.

I vår tid vore den oxenstiernska statsbyggnadens uppgifter snarast europeiska, åtminstone med Sverige som utgångspunkt.¹³ På samma sätt som Oxenstierna prövade olika lösningar för ständermötet, skriv ordningsstadgor för riksdagen och organiserade förvaltningens strukturer söker EU i dag efter konstitution och institutionella lösningar. Oxenstiernas avfärdande av det engelska parlamentets initiativrätt kunde lika gärna ha varit EU-kommissionens försvar för sitt monopol på förslagen. Det är inte lika självklart var kanslern skulle ha placerat sig på skalan mellan federalism och mellanstatlighet, men han skulle inte ha dragit sig för att driva sin ståndpunkt. Oxenstierna var en europeisk statsman med stor tyngd.

8.2 Etos och institutioner

Styrkan i statsbyggnaden beror inte bara på institutionerna, utan också på den anda som styresmännen ingjuter i dem. Kollegierna var sinnrika strukturer, men respekten för jäv och oväld och betoningen av dugligheten var viktiga för att få dem att fungera.

Vad Oxenstierna gör är att han framhäver den offentliga tjänstens särart. Det krävs någonting annat och mer av det som utträttas i rikets tjänst än vad som är gångbart i vanlig handel ochandel. Därför måste kraven ställas högre på ämbetsmännens kunskaper och erfarenhet lika väl som på deras respekt för

¹³ Med ett annat perspektiv kanske den tidens erfarenheter är väl så relevanta för åtskilliga stater i tredje världen, där behovet av att skapa ordning och reda i statens strukturer kräver samma systematik och tålmod som i det tidiga 1600-talets Sverige.

kronans krav. Systemet med auskultanter och arkivstudier i kollegierna innebar att de nya tjänstemännen skolades in i den nya kulturen innan de skickades ut i världen eller till domstolarna för att omsätta styrelsen i verkligheten.

Samma behov gör sig gällande än i dag, om än med andra förtecken. Respekten för de allmänna institutionerna kräver mer än att dess tjänare bara håller sig inom lagens allmänna ramar. Kvaliteten på de offentliga tjänsterna skulle främjas av att dugligheten uppmuntrades och belönades i större utsträckning än vad som nu är fallet. Kanslerns ord om att undvika ”vänskap och frändskap” vid tillsättningen av höga ämbeten är fortfarande ingen självklarhet. I dagens Sverige skulle han antagligen ha förordat mer professionalism och större öppenhet vid rekryteringen av statliga chefer. Han skulle ha blivit bekymrad om han hade sett, att staten i detta avseende ibland verkar mer amatöristisk än såväl företag som kommuner.

8.3 Rikets ryggrad

Oxenstiernas ord stannade inte på papperet. När rättslösheten var problemet, så var det inte i första hand lagarna som kanslern tog itu med. Regeringen tog itu med domstolsväsendet, inrättade juridikprofessorer i Uppsala, utbildade domare genom auskultantsystemet i Svea Hovrätt, och statuerade exempel i Västbo. På samma sätt rymmer 1620-talets skattereformer en rad olika handgrepp, där det viktiga är att se till att nyheterna tillämpas och genomförs.

Det kan te sig som en självklarhet, men det är det inte. Jag har intervjuat ledande förtroendevalda om hur deras beslut tillämpas i praktiken – och de har suttit som levande frågetecken inför själva frågan. Uppföljningen är väl andras sak?

Nej, inte bara. Att se till och följa att de offentliga besluten omsätts och fungerar i verkligheten, det är statsbyggnadens kärna. Det gäller fortfarande, trots att kanslern varit död så länge.

8.4 Ekonomin

Kriget födde staten. Ingen önskar en upprepning, men analogin har fortfarande något att säga. Demografin är vår tids närmaste motsvarighet: under de närmaste årtiondena kommer befolkningens åldrande att utsätta de nuvarande strukturerna för ett starkt tryck.

Drivkraften var en, men lösningarna många. På samma sätt som Oxenstierna hittade flera kedjor av åtgärder för att möta krigets krav måste dagens politik underlätta befolkningens åldrande längs en rad skilda vägar. Några åtgärder handlar om arbetslinjen och vad som krävs för att stärka den; andra om vården och omsorgen och hur den ska kunna omformas när den offentliga ekonomin stagnerar och medborgarnas anspråk ökar; åter andra om hur stat, landsting och kommun skall kunna räcka varandra handen och skapa de kedjor som ännu inte finns; för att inte tala om de stora frågorna, var gränsen mellan offentligt och privat ansvar ska gå, vilken roll informellt och kooperativt arbete kan spela; och hur det samlade skatteutrymmet skall utnyttjas framgent.

Med drivkraften hela tiden i sikte blir det lättare att välja mellan alla de dagsnära alternativ som beslutsfattarna måste ta ställning till. Då krigströttheten efter Gustav II Adolfs död tvingade Oxenstierna att offra en del av skatterna såg han nog till, att de som hade störst förutsättning att växa – lilla tullen och stora sjötullen – fick stå kvar och t.o.m. blev viktigare, när han förmådde adeln att avstå från en del av sina privilegier.

I demografins perspektiv kan olika slags arbetstidsförkortningar (Knas, friår) bli allvarliga avvikelser inte bara därför att de är samhällsekonomiskt kostsamma, utan också därför att de strider mot den arbetslinje som måste vara huvudsaken för att möta de kommande påfrestningarna.

8.5 Den långa sikten

Att reda ut ansvarsområden och skapa disciplin och strukturer är ett genomgående drag i Oxenstiernas statsbyggnad. Genom att göra tydligt vad var och en skulle sköta gick det att skapa en förvaltning, som med dåtida mått var den mest effektiva i Europa.

I vår tid är otydligheten ett påtagligt problem. Regeringskansliet tar på sig myndighetsfunktioner, myndigheter blir ideologi- och policyskapande. Ämbetsmän går ut och lägger sig i de fackliga avtalsrörelserna. Kommunernas ansvarsområden blir huvudfrågor i riksdagsvalen; men det förekommer också att kommunala nämnder sätter sig över stiftade lagar och öppet trotsar myndighetsbeslut. Om skatteväsendet och kopparhanteringen ställde frågan om gränsen mellan privat och offentligt på 1600-talet, så kommer demografins tryck att skärpa samma fråga för vårdens och omsorgens del under de närmaste årtiondena.

Det kan vara ett tecken på att strukturerna överlevt sig själva och behöver omprövas, men det kan också bero på att de inte vårdats tillräckligt väl. Ingen kan säga vilken Oxenstiernas diagnos hade blivit, och inte heller om han i så fall hade fått rätt; men det är ganska säkert att han skulle ha funnit suddigheten betänkelig. Tydliga roller och väl avgränsade befogenheter gör det lättare att utkräva ansvar och hitta verkställare.

8.6 Styrelsens hantverk

Axel Oxenstierna verkade långt före managementlitteraturen. Ändå borde han i många stycken kunna tjäna som föredöme den dag som idag är, för chefer i den offentliga lika väl som i den privata sektorn. Hans strukturer tvingade fram samverkan, inom och mellan kollegierna, samtidigt som de tydligt fördela-de ansvaret. Han månade om bemanningen: han höll reda på vart

begåvade bondpojkar tog vägen, han såg till att utbildningssystemet rustades upp, och han skapade bryggor för den besvärliga övergången från teoretiska studier till praktisk verksamhet i kronans tjänst. Omsorgen om matroserna på Oranieboom och de gamla knektarna i Tyskland är en annan sida. En lustig detalj är att åtskilliga tjänstemän i kansliet döpte sina söner till Axel: andra generationen Winbladh, Behmer, Lillieström, Cantersten, Gyldenclou och Gyldencrantz rymmer alla en Axel, söner till fäder med Oxenstierna som "patron".

Aktualiteten gäller ända in i en så modern detalj som förmågan att ta vara på de äldre medarbetarna. År 1636 bad kamreren Peder Nilsson att få lämna sin tjänst; han var 63 år gammal och hade tjänat kronan i 42; ögonen och minnet var svagt, och han kunde inte alltid hålla i pennan.

Men det var hans förmän i kammarkollegiet inte beredda att gå med på. "Där uppå replikerades att ehuru gammal en är, så kräver likväl ens plikt att tjäna kronan uti det en förmår. Över förmågo fordrades intet av honom, ej heller stort skrivande, utan att han är med, ser uppå och skärskådar posterna, och säger sin mening i saken, androm till rättelse."

I sinom tid kom Peders erfarenhet väl till pass. År 1642 avrättades hans kollega Jost Hansson som straff för förskingring och annan oredlighet. Bara några dagar efter att domen fallit ledde Axel Oxenstierna kammarkollegiets överläggning om hur rutinerna borde ändras för att förhindra en upprepning. Den som då kallades in var den nu 69-årige gamle kamreren, upphöjd till adelsman med namnet Gyllenax.

"Han fortsatte alltjämt att studera, även när han hade de viktigaste förrättningar för händer", mindes drottning Kristina sin kansler, när hon i Rom tecknade ned sina memoarer. Oxenstiernas intellektuella öppenhet och systematiska letande efter nya uppslag är ovanlig bland dagens politiker och ämbetsmän. Det var egenskaper som gick hand i hand med förmågan till reflektion och begrundan.

Ofta börjar kanslern med att pröva sig fram. Det kan ha med politiska blockeringar att göra, men det är frestande att också se ett inslag av administrativ klokskap i detta. Rudbeckius fick gå

före de andra stiftsstäderna med gymnasiet i Västerås, nivån mellan fogdarna och kammaren prövades med nya instruktioner här och var, i de nya stadsprivilegierna prövades andra former för styret än de hävdvunna. Först när några experiment fallit väl ut generaliserades de till ett allmänt bygge. Kanske är det därför som regeringsformen 1634 fått ett så bestående inflytande; som bygge var den helt ny i sig, men många av stenarna var noga utprovade och sammanfogade under de första tjugo åren av kanslerns ämbets-tid.

Denna eftertanke och begrundan gjorde inte halt inför hans egna åtgärder. Kvarntullen, boskapspenningen, patronatsrätten och städernas handel är exempel på frågor, där erfarenheten blev en annan än kanslern hade hoppats, och där han då tar konsekvenserna och förespråkar en omprövning av vad han själv varit med om att skapa. Fyrtiotvå år med samme kansler hade kunnat bli liktydigt med stagnation och tillbakagång. Oxenstiernas osentimentala hållning till sitt eget verk var nödvändig för att hans långa ledarskap inte skulle bli en hämsko på rikets utveckling.

The Chancellor and his Legacy

– A Summary

Axel Oxenstierna was born in 1583. He belonged to the ancient nobility; his ancestors had been members of the Council of the Realm from the 14th century onwards.

After remarkably thorough university studies in Germany, Oxenstierna returned home and joined the Chancery in 1605. Twenty-five years old, he became member of the Council in 1608, and gradually emerged as a cautious opponent of King Charles IX's foreign policy, notably the King's reluctance to provide for the defence against Denmark.

The Danish King Christian IV launched his attack in 1611. The war was a disaster; the Danish mercenaries took Älvsborg and Kalmar, two of the main Swedish fortresses, and advanced on Stockholm, in a bid to restore the Scandinavian Union that had lapsed with the Swedish rebellion against Christian II nearly a century earlier. During the campaign against the Danes, the King fell ill and died on October 30, 1611.

At the subsequent Riksdag (Parliament), the Estates agreed to declare Gustavus Adolphus King, although he was only 17 years old at the time. In exchange, he promised to respect the liberties of the Realm, issued new privileges for the nobility, and made Axel Oxenstierna his Chancellor.

Oxenstierna would remain Chancellor of the Realm for 42 years, until his death in 1654. No Swedish statesman has wielded so much power for such a long time; no other has risen to play such an important role on the European scene.

He was the contemporary of Richelieu in France (with whom he actually negotiated, in person), Olivares in Spain, and Cromwell in England. During his tenure, the Swedish Realm went from disputed existence at the outset, with difficult wars against Denmark, Russia, and Poland, to European importance in the aftermath of the Peace of Westphalia in 1648, where Sweden made territorial gains in Germany and was recognized as one of the powers that guaranteed the peace.

In this report, the main focus is on Oxenstierna's domestic role. He turned his power into statecraft, and statecraft into state-building. To a large extent, the structures and norms that were developed under Oxenstierna have remained a vigorous influence on Sweden's development till this day.

One of the remarkable features of his statecraft was his ability to transform urgency measures into building-stones for long-term purposes. The driving force was the needs of war. To fight the wars, the armies needed soldiers. Initially, the soldiers were provided through conscription. To ensure that all eligible men were identified, parish registers were introduced, far earlier than in most other countries.

But Swedish soldiers died fast. The young men from the sparsely populated country fell victim to the diseases that plagued the camps of the Thirty Years' War. The generals preferred the German mercenaries; but to pay for them and for their equipment, money was needed.

Oxenstierna presided over a radical overhaul of the tax system, where tariffs on trade – both domestic and foreign – supplemented the traditional land rent and facilitated a remarkable expansion of the armed forces. To levy the taxes, regional government was organised as a controlling level between the Treasury and the traditional bailiffs. To provide the functionaries needed for the new bureaucracy, secondary school reform was undertaken, and Uppsala University

supplied with new resources to pay for a greatly increased teaching staff.

If any lessons are to be derived from Oxenstierna's experience, the following six items may cover some of them:

1. *Statecraft and state-building.* The Chancellor was a pragmatist. He adapted to changing circumstances, without losing sight of his objectives.
He advised the King to be careful only "to bend, not to break" his subjects. As Gustavus Adolphus died at Lützen, he presided over the Government during Queen Christina's minority. He was careful to find compromises that were palatable to the non-noble Estates – clergy, burghers, and peasants – to preserve their support for the war effort.
2. *Ethos and institutions.* Today, Oxenstierna is best remembered as the founder of many Swedish Government authorities. He introduced the Board system as a model, first applied to the Court of Appeal in 1614, but then extended to all other branches of central government – the Chancery (his own Board), the Treasury, the Admiralty, and the War Board.
3. *The backbone of the Realm.* An important aspect of Oxenstierna's achievement was his emphasis on implementation. He was the inventor of several grand schemes for the development of the Swedish State, but he also paid attention to the minute detail of the workings of the institutions. When law and order was a problem, he did not attempt new legislation (where Charles IX had miserably failed), but reorganised the court system. As for fiscal reform, new administrative patterns to ensure the due collection were introduced with the same zeal as the new taxes.
4. *The economy.* It is instructive that the driving force behind economic and structural reform was the needs of war. It demanded manifold action over several decades to satisfy those needs. Today, the analogy might be the

demographic transition that lies ahead of us, with repercussions well into the middle of this century.

5. *Far-sightedness.* The strength of Oxenstierna's structures resides to a large extent in the division of responsibilities between the authorities. To separate powers was an important feature of his state-building. Today, some demarcation lines have become blurred – between central and local government, and between the Government and the independent authorities.

Had the old Chancellor still been alive and in power today, he would certainly have set about some restructuring, although not necessarily along his own lines. He was a shrewd observer of how reforms worked out in practice and was not averse to scrapping or remodelling what he himself had once suggested.

Oxenstierna's intellectual flexibility and receptiveness were remarkable. He was one of the best-educated Heads of Government that Sweden has ever had; he continued to expand his knowledge by reading new books throughout his whole life, as affirmed by Queen Christina in her memoirs.

6. *The art of government.* Axel Oxenstierna was a master in many of the arts of government. He was a sharp-witted analyst, an outstanding negotiator, he had a marvellous way with words, and he was a remarkably modern leader of men.

At that time, the privileges of the nobility reserved many leading posts for noblemen. When the army and bureaucracy expanded, Oxenstierna realised that the scions of the nobility were lacking, not only in quantity but also in quality. He used his friends in the clergy to seek out talented young men to be educated in Uppsala. When their careers took them within sight of those positions reserved for the nobility, the Chancellor saw to it that they were

ennobled. In this way, he circumvented the privileges of his own making.

Axel Oxenstierna was a man whose ideas and approaches can be seen as being equally apposite today. In this report it is argued that his views towards government might have subtle importance. He set the norms for a modern bureaucracy; detached, meritocratic, in pursuance of the *ratio di stato*. These norms were not necessarily achieved in his day – perhaps not even in ours – but they set an objective towards which bureaucrats and politicians should aim.