

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Karonen, Petri; Villstrand, Nils Erik

Title: På spaning efter korruption i tider som flytt

Year: 2022

Version: Published version

Copyright: © Karonen & Villstrand 2022

Rights: CC BY-NC-ND 4.0

Rights url: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Please cite the original version:

Karonen, P., & Villstrand, N. E. (2022). På spaning efter korruption i tider som flytt. *Historisk tidskrift för Finland*, 107(3), 235-255. <https://journal.fi/htf/article/view/125939>

På spaning efter korruption i tider som flytt

Finland och de andra nordiska länderna har de senaste åren regelbundet intagit tätplatser i de internationella rankingar som görs i fråga om förvaltningens kvalitet och graden av korruption.¹ Det kvantifierade tillvägagångssätt som tillämpas i de här mätningarna och det faktum att en del av korruptionen passerar under forskarnas radar (mörkertalet), för att använda ett uttryck på modet, ger anledning till befogad kritik. Det är ändå ett ofrånkomligt faktum att saker sköts bra eller åtminstone mindre dåligt i Norden än i många referensländer. Men hur har man i de nordiska länderna nått fram till detta sakernas tillstånd? Går det att hitta ”rötter” i det förflutna som kan förklara nuläget och har förhållandena förändrats över tid? Vilka eventuella diskontinuiteter och brytpunkter kan iakttas under historiens gång? Har övergången från ett samhälle präglad av korruption till en ren, regelstyrd, meritokratisk och opartisk offentlig förvaltning varit en lineär och smidig process? Blev den, som hävdats i tidigare forskning, verklighet tack vare ett klart brott på 1800-talet med en förmodern mer korrupt tingens ordning, eller är det vi ser i dag tvärtom resultatet av en lång och trevande förändring över tid?² De här i var-

1. Se exempelvis Corruption Perception Index, <https://www.transparency.org/en/cpi#> (hämtad 27.10.2022) och Transparency International, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> (hämtad 27.10.2022).
2. Bo Rothstein, *Controlling Corruption. The Social Contract Approach. First Edition* (Oxford 2021), s. 69, 81. För kritiska synpunkter beträffande den lineära övergången ”från korruptionens mörker till en tid av ljus under en god förvaltning”, se exempelvis Petri Karonen & Nils Erik Villstrand, ’Korruptio ja huono hallinto tutkimuskohteena varhaismodernissa Ruotsissa. Näkökulmat, menetelmät ja mahdollisuudet’, *Ennen ja nyt. Historian tietosanomat* 21 (2021:5). Temanumret ’Korruptio ja huono hallinto

andra sammanflätade frågorna hör till dem som utgående från rådande forskningsläge³ framstår som angelägna att ställa. Korruption är ett samhällsfenomen som präglar förhållandena i många länder, varför den väg eller de vägar (!) till ett lågkorruptivt samhälle som varit de nordiska ländernas är av ett stort internationellt intresse.

Som en introduktion till detta temanummer om korruption och dålig förvaltning i Finland och Sverige ur ett långt tidsperspektiv tar vi upp tre teman, nämligen det svåra i att ge en användbar definition av korruption i ett studium av förmoderna samhällen, de samhälleliga mekanismer som åstadkom en förändring i korruptionsnivån och metoder för att studera korruption som ett historiskt fenomen. De olika bidragen i temanumret behandlar problemkomplex som faller inom ramen för det mellersta temat. De har tillkommit inom forskningsprojektet *In search of corruption and bad governance practices: Swedish and Finnish experiences, ca 1614–1917 (CorGo)* som sammanför historiker från Jyväskylä universitet och Åbo Akademi. Projektet som tar fasta på korruption inom förvaltningen och på annan dålig förvaltning finansieras av Finlands Akademi.

Begreppet korruption i dagens värld och i det tidigmoderna samhället

En förutsättning för en förståelse av den nuvarande situationen är att de olika och över tid föränderliga yttringarna av korruption studeras ur ett långt tidsperspektiv och även – och kanske framför allt – med hjälp av kvalitativa metoder. Detta inte minst därför att det källmaterial som finns bevarat i arkiven och som ger en inblick i administrativ korruption är sådant att det bäst lämpar sig för kvalitativ analys. Ett annat villkor för att vetenskapligt kunna ringa in korruption i det förflutna är att forskaren använder sig av kunskap om nutida förhållanden, särskilt forskning utförd inom de ekonomiska vetenskaperna och samhällsvetenskaperna. Inom de här vetenskapsgrenarna finns en lång tradition av att synliggöra och utforska korruption.⁴ I skapandet av

Ruotsissa ja Suomessa n. 1600–1900’, s. 1–12, <https://journal.fi/ennenjanyt/article/view/110655> (hämtad 27.1.2022).

3. För en forskningslägeskaraktäristik, se Karonen & Villstrand, 'Korruptio ja huono hallinto tutkimuskohteena', s. 2–3.
4. Jens Ivo Engels har i ett flertal arbeten betonat värdet av att kombinera historieforskningens och samhällsvetenskapernas perspektiv i utforskandet av korruption. Se exempelvis Jens Ivo Engels, 'Politische Korruption in der Moderne. Debatten und Praktiken

en i en historisk undersökning användbar definition av ”korruption” erbjuder den senaste karaktäristiken gjord av *Transparency International* en lämplig utgångspunkt. Enligt den är korruption ”the abuse of entrusted power for private gain”, det vill säga ”missbruk av makt som anförtrotts i syfte att uppnå personlig vinning”.⁵

Den här definitionen är kärnfull, men också problematisk. Samhällsvetaren Bo Rothstein och historikern Mette Frisk Jensen hör till dem som har uppmärksammat den vaghet som begreppet ”missbruk” är förknippat med. I sin egen begreppsdefinition utgår Rothstein därför från motsatsen och uppmärksammar opartiskheten (*impartiality*) som den i sammanhanget centrala normen. Opartiskheten utgör särskilt i ett ståndssamhälle och i en icke-demokrati någonting ouppnåeligt, åtminstone i den vedertagna betydelsen av ordet inom många västländer under 1900-talet och början på 2000-talet. Med det ”okorrupte samfund” förstår i sin tur Mette Frisk Jensen ett samhälle som präglas av ”rettsikkerhet, kompetente offentliga institutioner med en upartisk, ansvarlig och saglig förvaltning, et professionelt embedskorps rekutteret opartisk på grund af formelle kvalifikationer frem for ven- eller slægtskab”. Tre centrala inslag i en välfungerande icke-korrupt förvaltning är effektivitet, lojalitet och opartiskhet och i den mån förhållandena avviker från de här idealen är det fråga om korrupta inslag i förvaltningen eller en dåligt fungerande administration.⁶

-
- in Großbritannien und Deutschland im 19. Jahrhundert’, *Historische Zeitschrift* 282 (2006); Jens Ivo Engels, *Die Geschichte der Korruption von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert* (Frankfurt 2014). Se även Jean-Claude Waquet, *Corruption. Ethics and Power in Florence, 1600–1770*, translated by Linda McCall (Cambridge 1991) (det franskspråkiga originalet 1984: *De la corruption. Morale et pouvoir à Florence aux XVIIe et XVIIIe siècles*, Paris); Niels Grüne, & Simona Slanicka (Hrsg.), *Korruption. Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation* (Göttingen 2010); Ronald G. Asch, Birgit Emich & Ivo Engels (Hrsg.), *Integration – Legitimation – Korruption. Politische Patronage in Früher Neuzeit und Moderne* (Frankfurt a.M 2011).
5. Transparency International, ’What is corruption?’, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> (hämtad 27.10.2022). Om definitioner av korruption inom olika vetenskapsgrenar, se exempelvis Ulrich von Alemann, ’The unknown depths of political theory. The case for a multidimensional concept of corruption’, *Crime, Law & Social Change* 42 (2004) (politologi); S. Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (2006); Rajeev K. Goel & Michael A. Nelson, ’Causes of corruption. History, geography and government’, *BOFIT Discussion Papers* 6 (2008) (ekonometrik); Michael Dalvean, ’Corruption’, Keith Dowding (ed.), *Encyclopedia of Power* (London 2011), s. 150 (politologi).
 6. Rothstein, *Controlling Corruption*, s. 6–7; Mette Frisk Jensen, *Korruption* (Aarhus 2015), s. 18–19.

En annan relevant distinktion i definierandet av korruption är den mellan ”offentlig” och ”privat”. Just denna åtskillnad mellan en privat och en offentlig sfär är särskilt svårhanterlig i fråga om den tidigmoderna perioden. Det mest pragmatiska tillvägagångssättet är därför trots allt att utgå från uppfattningen att korruption handlar om ett mer eller mindre allvarligt missbruk av offentlig makt eller erhållet förtroende. Vad som utgör ett missbruk (*abuse*) måste i hög grad bestämmas utgående från de värderingar och utgångspunkter som var för handen under den period och i det samhälle som studeras, samtidigt som det ändå är så att vissa allmänna termer och begrepp är av det slaget att de nära nog universellt kan uppfattas som korruption.⁷ Också i Sverige och Finland har de begrepp som förknippas med korruption länge haft en innebörd som svarar mot den nutida, medan en granskning av korruptiva praktiker naturligtvis kräver sina särskilda förklaringar.⁸

Forskningen om tidigmodern administrativ korruption och dålig förvaltning inom det tidigmoderna svenska riket är begränsad.⁹ I Sverige

-
7. Om den mångtydighet som vidlåder fenomenet korruption i ett tidigmodernt samhälle, se Renate Bridenthal, 'The hidden history of crime, corruption, and states. An introduction', Special Issue. The Hidden History of Crime, Corruption, and States, *Journal of Social History* 45 (2012:3), s. 577; Mary Lindemann, 'Dirty politics or "harmonie"? Defining corruption in early modern Amsterdam and Hamburg', *Journal of Social History* 45 (2012:3), s. 584. Se också exempelvis Jan van Klaveren, 'Korruption', Adalbert Erler & Ekkehard Kaufmann (Hrsgs.), *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte* 2 (Berlin 1978); Engels, 'Politische Korruption'; Rothstein, *Controlling Corruption*, s. 17; Karonen & Villstrand, 'Korruptio ja huono hallinto tutkimuskohteena', s. 2. Om särskiljandet av offentligt, privat och allmänt väl i det tidigmoderna svenska riket, se Jouko Nurmiainen, *Edistys ja yhteinen hyvä vapaudenajan ruotsalaisessa poliittisessä kielessä* (Helsinki 2009); Jarkko Keskinen, *Oma ja yhteinen etu. Kauppiainden keskinäinen kilpailu ja yhteistyö Porin paikallisyhteisössä 1765–1845* (Turku 2012); Magnus Linnarsson, *Problemet med vinster. Riksdagsdebatter om privat och offentlig drift under 400 år* (Lund 2017), kapitel 2.
 8. Se bland annat *Svenska Akademiens Ordbok* (SAOB), sökord: gåva, korruption, muta, mutkorv, nepotism, orätt(vis), skänk (betydelse 2), underslev, (ä)embetsförseelse, (ä)embetsfel, (ä)embetsförseelse, förseelser, olaga uppbörd, <https://www.saob.se> (hämtad 27.10.2022). På finska: Christfrid Ganander, *Nytt Finskt Lexicon. Alkuperäiskäsikirjoituksesta ja sen näköispainoksesta toimittanut Liisa Nuutinen, Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia 676, Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 95* (Helsinki 1997): begreppen "andin" – "ottaa lahjoja eli andimita taga gäfwor eller skäncker [mutor]", nummer 623; "lahja" --- "lahjaperse mutkorf [lahja- eli lahi-mulku idem] --- lahja-mies som ger elr tager gäfwor, mutor]", nummer 11578.
 9. Den tyska historikern Jens Ivo Engels (*Die Geschichte der Korruption*, s. 14–15) konklusion är att den moderna uppfattningen av korruption uppstod vid tiden för den franska revolutionen, men att fenomenet som sådant går betydligt längre tillbaka i tiden.

har den produktiva samhällsvetaren Bo Rothstein under en lång tid forskat i olika former av korruption och även uppmärksammat fenomenet i ett längre tidsperspektiv, närmare bestämt från och med 1700-talet. Enligt honom skedde övergången i Sverige till en byråkrati i Max Webers mening under 1800-talet. Det empiriska fundamentet för Rothsteins slutsatser är av mycket varierande slag. Problematiskt är också att han nästan aldrig håller isär missbruk och diskurser inom olika nivåer av förvaltning, rättsväsende och riksdag utan att allt framstår som ett och samma (av högre eller lägre grad av korruption präglade) system.¹⁰ Av ett antal nordiska undersökningar framgår i alla händelser att de relevanta förändringarna i fråga om korruption ägde rum gradvis och som ett resultat av reformer över en längre tidsrymd.¹¹ Det är ändå så att kunskapen om korruption och dess uttrycksformer allmänt taget är otillräcklig och att det föreligger ett behov av mer empirisk forskning, systematiskt bedriven och ur ett långt tidsperspektiv. Analysen bör utsträckas till att omfatta också den tidigmoderna statens formativa period, särskilt som det för Sveriges och Finlands del existerar källmaterial från 1500- och 1600-talen som möjliggör detta.¹²

10. Rothstein, *Controlling Corruption*, exempelvis s. 5–6, kapitel 3 och 4; Bo Rothstein, 'Myndigheter att lita på. Den svenska demokratis grundbult', Katarina Barrling & Sören Holmberg (red.), *Demokratins framtid* (Stockholm 2018). För tidigare versioner av hans tolkningar, se exempelvis Bo Rothstein, 'Anti-corruption. The indirect "big bang" approach', *Review of International Political Economy* 18 (2011:2). Jämför även Jan Teorell & Bo Rothstein, 'Getting to Sweden, part I. War and malfeasance, 1720–1850', *Scandinavian Political Studies* 38 (2015:3), s. 217–237; Bo Rothstein & Jan Teorell, 'Getting to Sweden, part II. Breaking with corruption in the nineteenth century', *Scandinavian Political Studies* 38 (2015:3), s. 238–254.
11. Mette Frisk Jensen, *Korruption og embedsetik. Danske embedsmænds korruption i perioden 1800 til 1866* (Odense 2013); Mette Frisk Jensen, 'Statebuilding, establishing rule of law and fighting corruption in Denmark, 1660–1900', Ronald Kroeze, André Vitória & Guy Geltner (eds.), *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern Era* (Oxford 2017); Anders Sundell, 'Understanding informal payments in the public sector. Theory and evidence from nineteenth-century Sweden', *Scandinavian Political Studies* 37 (2014:2); Anders Sundell, *Public Administration and Corruption. How to Get the Institutions that Work* (Göteborg 2015); Ola Teige, 'Korruption i det norske og danske embedsverket etter 1814', Finn-Einar Eliassen et al. (red.), *Den rianske vending. Festskrift i anledning professor Øystein Rians 70-årsdag 23. februar 2015* (Oslo 2015); Andreas Bågenholm, 'Corruption and anticorruption in early-nineteenth-century Sweden. A snapshot of the state of the Swedish bureaucracy', Ronald Kroeze, André Vitória & Guy Geltner (eds.), *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern Era* (Oxford 2017).
12. För ett exempel, se Nils Erik Villstrand, 'Fifflande fogdar. Implementeringen av en ny förvaltningskultur i riksdelen Finland under tidigt 1600-tal', *Ennen ja nyt. Historian tietosanomati* 21 (2021:5). Temanumret 'Korruptio ja huono hallinto Ruotsissa ja Suomessa n. 1600–1900', s. 13–34.

Med inspiration hämtad i det danska forskningsläget uppmärksammar Rothstein betydelsen av ett svårt nederlag i krig, i Sveriges fall förlusten av Finland 1809. Ett krig som formar sig till en militär katastrof och som leder över i en uppfattning om ett nationellt nödläge får enligt Rothstein samhällseliten att inse det akuta behovet av reformer som resulterar i en mer välfungerande förvaltning.¹³ Här är Rothstein enligt vår uppfattning någonting väsentligt på spåren men hans tankegång behöver ges ett större teoretiskt djup. Vi gör det genom att föra in krisbegreppet. Det svåra nederlaget i krig aktualiserar nämligen den svåra övergången från krig till fred som drabbar också en stat som skördat framgångar på slagfältet. Det är fråga om en fredskris som starkare eller svagare drabbar alla stater som varit involverade i en större militär konflikt. Det finns i själva verket orsak att uppmärksamma också andra typer av samhällskris som en kontext som både nödvändiggör och möjliggör administrativt reformarbete av en mer genomgripande karaktär.¹⁴

Klart är att den ovan nämnda allmänt hållna definitionen måste preciseras för att fungera i olika historiska kontexter och för att en djuplodande analys av källorna ska låta sig göras. Förvaltningsvetarna Ari Salminen och Venla Mäntysalo har sammanställt ett mångsidigt schema för kategorisering av yttringarna av korruption och dålig förvaltning under 2000-talet. Vi utnyttjar det i det följande framför allt för att ringa in fenomenet korruption i Sverige och Finland under tidigmodern tid och i syfte att få tillgång till fungerande operationaliseringar. I uppställningen nedan har innehållet i huvudformerna i Salminens och Mäntysalos taxonomi för olika former av korruption komprimerats, och parallellt med dem anges de kategorier som är aktuella också för den tidsperiod som är under lupp i detta temanummer eller deras motsvarigheter:¹⁵

13. Rothstein, *Controlling Corruption*, s. 64–68.

14. Om krisbegreppet, fredskriser och andra former av samhällskriser, se Petri Karonen & Nils Erik Villstrand, 'Kriser och resiliens i Finlands historia 1400–2000', HTF 102 (2017:4), s. 618–639; Pertti Haapala, Petri Karonen & Nils Erik Villstrand, 'Suomalainen yhteiskunta. Rakenteet ja instituutiot', Petri Karonen, Nils Erik Villstrand & Pertti Haapala (toim.), *Rakenteet ja instituutiot. Suomalaisen yhteiskunnan historia 1400–2000* 1 (Tampere 2021), s. 16–18.

15. Ari Salminen & Venla Mäntysalo, *Epäeettisestä tuomittavaan. Korruptio ja hyvä veliverkostot Suomessa* (Vaasa 2013), s. 18, http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-429-2.pdf (hämtad 24.11.2022).

Former av korruption eller motsvarande	Modern korruption (Salminen & Mäntysalo 2013)	Tidigmodern motsvarighet
Mutor som erbjuds, tas, begärs, ges och accepteras	X	X
Missbruk av offentliga medel genom stöld, bedrägeri eller utpressning	X	X
Missbruk av offentlig makt eller ställning	X	(X)
Inkorrekta gåvor , olämplig förplägnad	X	(X)
Missbruk av konfidentiell information	X	X
Upprätthållande av favoritskap	X	(X)
Försummelse av uppgifter eller plikter (inte korruption i egentlig mening, men nog ett tecken på dålig förvaltning)	X	X

Utgående från uppställningen framstår skillnaderna mellan vad som i dag uppfattas eller tidigare har betraktats som korruption och dålig förvaltning i svenskt och finländskt samhällsliv inte som särskilt stora. Men givet att man med hjälp av 2020-talets kriterier gick in för att bedöma exempelvis 1600-talets samhälle skulle detta framstå som genomruttet. En sådan jämförelse tjänar inget syfte, utan begreppsapparaten (och kriterierna) måste anpassas till en dåtida allmänuropeisk kontext. Ur ett sådant perspektiv framstår den tidigmoderna perioden från 1600-talet till mitten av 1800-talet i Sverige och Finland i en annan dager. De dåtida samhällena var patriarkaliska, hierarkiska och strävade efter harmoni, det vill säga de var i hög grad inriktade på oföränderlighet. Den ekonomiska och sociala ojämlikheten var på många håll skriande stor. Endast de grupper som ingick i något av de fyra stånden förfogade över politiska rättigheter i egentlig mening. I Finland garanterade lantdagsreformen 1906 fullvuxna män och kvinnor politiska rättigheter i statliga val, i Sverige blev detta verklighet femton år senare. Ändå hade makthavarna tidigt inte bara möjlighet att utöva sin makt utan måste också besinna ett ansvar för sitt hand-

lande. Maktrelationen mellan styrande och styrda var förvisso asymmetrisk, men interaktionen dem emellan fungerade det oaktat i huvudsak väl. Den svenska kungens undersåtar hade sedan medeltiden rätt att klaga över vad de upplevde som orättvisor och den här rätten behöll invånarna i det nya ryska storfurstendömet Finland efter 1809. ”God förvaltning”¹⁶ byggde under den tidigmoderna perioden på en tillit till att individen eller den grupp personen i fråga tillhörde behandlades lagenligt, det vill säga framför allt erhöll en rättvis behandling utgående från sitt stånd.¹⁷

Definitionsfrågor är alltid svåra att lösa och det är därför viktigt att ta i beaktande en del praktiker som är okända i vår egen tid när man vill förstå tidigmodern korrption. För det första är ”offentlig makt” och missbruk av denna till en del någonting främmande ännu i 1600- och 1700-talets samhälle. Då var statsmakten direkt relaterad till regenten och ännu inte egentligen till staten som organisation och institution. Men trots det började senast under 1500-talets senare hälft ”ämbete” förstås utgående från de uppgifter som var förknippade med denna term och inte längre, som tidigare ofta varit fallet, som ett personligt privilegium. Under följande sekel kom större uppmärksamhet än förr att fästas vid ämbeten och vid de förpliktelser och det ansvar som var förknippade med dem. På 1700-talet förbättrades ämbetsmännens rättsställning i och med att en ämbetsman enligt de gustavianska grundlagarna inte fick avskedas utan laga dom. Och 1734 års allmänna lag

-
16. Jämför André Vitória & Ronald Kroeze, ’How history can help us think about corruption and anticorruption’, *History & Policy* (2015), <http://anticorrrp.eu/news/history-corruption-and-anticorruption>: ”anticorruption must be understood primarily within its specific sociopolitical and cultural circumstances.” Grundläggande faktorer i en god förvaltning (*good governance*) och ”sambhällsstyrningens kvalitet” (*quality of governance*), två begrepp som här används som synonymer, utgör i regel: 1) effektivitet (versus ineffektivitet), 2) lojalitet (versus illojalitet) och 3) opartiskhet (versus partiskhet). Se bland annat Salminen & Mäntysalo, *Epäeettisistä tuomittavaan*; Magnus Agnafors, ’Quality of government. Toward a more complex definition’, *American Political Science Review* 107 (2013:3).
17. Se till exempel Nils Erik Villstrand, ’Monolog eller dialog? Den tidigmoderna svenska staten i möte med sina undersåtar’, HTF 102 (2017:3), s. 458–479; Petri Karonen, Matti Roitto & Jari Ojala, ’Politiska kulturer 1430–1930’, Henrik Meinander, Petri Karonen & Kjell Östberg (red.), *Demokratins drivkrafter. Kontext och särdrag i Finlands och Sveriges demokratier 1890–2020*, Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland 819 (Helsingfors & Stockholm 2018), särskilt s. 69–72 (open access: <http://www.sls.fi/sites/default/files/pdf/2279.pdf>) och i dessa artiklar nämnd litteratur.

stadgade att om en domare gav en orätt dom och/eller tog emot en muta skulle han mista sitt ämbete, antingen för en viss tid eller för alltid.¹⁸ Det var således möjligt för en lat och svagt begåvad ämbetsman att behålla sitt ämbete så länge som han inte gjorde sig skyldig till tjänstefel. Denna tingens ordning uppmuntrade inte nödvändigtvis till effektivitet i ämbetet och befrämjade inte heller en byråkrati-minimerande verksamhetskultur (byråkrati här använt i sin negativa betydelse), men den var å andra sidan ägnad att ge systemet stabilitet och förutsägbarhet.¹⁹

För det andra är det en tolkningsfråga vad som utgjorde sådana gåvor som är att betrakta som inkorrekta. Sociologen och antropologen Marcel Mauss konstaterade i sin berömda undersökning *Gåvan* att en gåva aldrig var altruistisk eller osjälvisk.²⁰ Den här uppfattningen har klara beröringspunkter med det svenska samhället under 1600- och 1700-talet, där gåvor uppfattades som reciproka. Det är följaktligen också svårt att avgöra om en viss gåva var ”opassande” eller inte. Gåvan var på det hela taget öppen för olika tolkningar, och tolkningen – som så ofta är fallet – var beroende av sammanhanget. Så mycket kan ändå sägas att gåvan övergår till att bli muta senast i det skede då den gynnar en part på bekostnad av en annan.²¹

Intressant nog dryftades den här problematiken också i det tidiga 1600-talets Finland. I Åbo fick vid den här tiden två verkliga stormän i riket njuta av den gästfrihet som stadens borgmästare Erik Andersson Knappe, som sedermera utövade sin makt tilldelad den sällan förekommande titeln burggreve, gav prov på. Det var så höga herrar som kung Gustav II Adolfs halvbror Carl Carlsson Gyllenhielm och kansler Axel Oxenstierna som vid ett tillfälle stack sig in i Åbo. När rådsmedlemmarna och stadsborna förundrade sig över att borgmästaren hade visat en generositet som inte hållit sig inom rimliga ramar, replikerade

18. 1734 års lag: Rättegångsbalken 1:12. För av definition av statsbegreppet i det tidigmoderna Sverige, se särskilt Martin Melkersson, *Staten, ordningen och friheten. En studie av den styrande elitens syn på statens roll mellan stormaktstiden och 1800-talet*, Studia Historica Upsaliensis 184 (Uppsala 1997).

19. Se närmare om detta tema i exempelvis Karonen & Villstrand, 'Korruptio ja huono hallinto tutkimuskohteena', s. 1–12.

20. Marcel Mauss, *Essai sur le Don* (1925; i svensk översättning av Marianne Ahrne, *Gåvan* (Uppsala 1972), i finsk översättning av Jyrki Hakapää & Jouko Nurmiainen, *Lahja. Vaihdamman muodot ja periaatteet arkaaisissa yhteiskunnissa* (Helsinki 1999).

21. Rothstein, *Controlling Corruption*, s. 18.

Förebilden till
 J. L. Runebergs dikt
 ”Landshövdingen”
 i Fänrik Ståls sägner
 är Olof Wibelius som
 blev landshövding
 i Kuopio län 1803.
 Under 1808–1809 års
 krig vägrade han med
 hänvisning till lagen
 att böja sig för ryskt
 maktspråk. Han fram-
 står i dikten som sinne-
 bilden för en rätträdig
 svensk ämbetsman.
 Målning av Albert
 Edelfelt 1899. Källa:
 Wikimedia Commons.



Knäpe torrt att det var fullständigt normalt att förse gäster i den här kategorin med en välgkost bestående av ”1–2 åmar vin och annat”. Han motiverade gåvan med att framhålla att de därigenom ”desto bättre kunne hafwa hos dem befordningh at framtråda, och skaffa staden till besta”.²² I november 1654 överraskade borgmästaren och rådet i Viborg på motsvarande sätt Johan Rosenhane, som var landshövding i Viborgs län, genom att på eget initiativ förära honom två åmar spanskt vin. En dryg vecka senare besökte stadsskrivaren så landshövdingen och anhöll

22. Den här episoden är känd endast genom en tidningsartikel publicerad 150 år senare. På 1700-talet uppfattades borgmästarens beteende av allt att döma som olämpligt eller åtminstone tvivelaktigt. Se närmare Petri Karonen, ”Teräväkielinen ja liukas, mutta kruunulle korvaamaton virkamies. Tapaustutkimus murroskauden hallinnosta 1620–1630-luvun Turussa, *Ennen ja nyt. Historian tietosanomat* 21 (2021:5), temanumret ”Korruptio ja huono hallinto Ruotsissa ja Suomessa n. 1600–1900”, s. 35–48.

om en rekommendation där denne uttalade sitt stöd för en ansökan till Kungl. Maj:t om förhöjd lön till medlemmarna av stadens råd. Helt obetydliga mängder vätska var det inte fråga om eftersom en åm vin innehöll 60 kannor eller 157 liter.²³

I ingetdera fallet kom gåvan, som i våra ögon var så uppseende-väckande generös, att väcka desto större uppmärksamhet eller medföra betydande problem för någon av de inblandade parterna. Stadens fäder kunde visa att deras åtgärd i själva verket hade befrämjat det aboensiska borgerskapets sak; ett par år efter att de höga herrarna fått sin vägkost i Åbo erhöll staden ett frikostigt privilegium som gav den rätt att tullfritt importera en kopiös mängd alkoholhaltiga drycker. För viborgarna i gemen passade det igen utmärkt med rådmän som var tillfreds med sin lön och orkade fortsätta med sitt uppdrag. Det här gav de övriga borgarna i den vitala stapelstaden möjlighet att ostört ägna sig åt sina affärer.

Ytterligare ett tredje område där attityderna i nutid och under tidig-modern tid skiljer sig åt i fråga om korruption är favorisering. Nepotism förbjöds redan i den medeltida svenska lagstiftningen när exempelvis Magnus Erikssons stadslag begränsade antalet män från samma släkt som samtidigt fick verka som rådmän till högst fyra.²⁴ Det var inte heller tillåtet för två bröder att samtidigt sitta i rådet. I praktiken var det framför allt i mindre städer omöjligt att följa bestämmelsen. De mest inflytelserika borgarna i större städer knöts genom äktenskapsförbindelser till varandra i nätverk, varför jävssituationer var vanligt förekommande. Nepotismen florerade som kraftigast inom militär-

23. *Johan Rosenhanes dagbok 1652–1661*, Arne Jansson (utg.), Kungl. Samfundet för utgivning av handskrifter rörande Skandinaviens historia, Handlingar del 18 (Stockholm 1995), s. 126 (6.11.1654, 15.11.1654).

24. Enligt Magnus Erikssons stadslag skulle i rådet ingå så många som sex borgmästare och trettio rådmän. Av dem skulle endast en tredjedel sköta sina uppgifter samtidigt, men den normativa uppsättningen rådsmedlemmar var ändå kraftigt överdimensionerad i alla städer. (Konungabalken IV: "Ej skola borgmästare eller rådmän vara i rådet mera än fyra i allt av samma släkt, vare sig det är svågenskap eller skyldskap. § 1 Icke heller skola två bröder vara borgmästare eller rådmän på samma gång, utom i fall det ej finns något annat val." *Magnus Erikssons stadslag i nusvensk tolkning*, Åke Holmbäck & Elias Wessén (utg.), Skrifter utgivna av Institutet för rättshistorisk forskning, grundat av Gustav och Carin Olin, Serien 1, Rättshistoriskt bibliotek 7 (Stockholm 1966), s. 4; Raimo Ranta, 'Suurvalta-ajan kaupunkilaitos', Päiviö Tommila (toim.), *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. Keskiajalta 1870-luvulle* (Helsinki 1981), s. 83.

väsendet, och här förekom ännu på 1700-talet officerare som tilldelade inte bara sina släktingar utan också sina egna barn befattningar inom sin egen truppenhet.²⁵

Under svensk stormaktstid hörde också patronage till en gråzon mellan korruption och icke-korruption. Relationen patron-klient inbegrep framför allt utbyte av information och tjänster mellan en beskyddare (i regel en högadlig) och en klient som vanligtvis var oadlig. Vardera parten drog nytta av arrangemanget, och för den tidens människor framstod det som ett någorlunda legitimt sätt att kringgå en formell procedur eller att få ett ärende att avancera snabbare än om man gick tjänstevägen – och att samtidigt kunna bli informerad om intressanta omständigheter.²⁶ Ett i viss mån parallellt fenomen till patronaget är de bästa bror (och syster)nätverk som alltså upprätthålls och som har gammal hävd.²⁷

Såväl övervakande högre ämbetsmän som undersåtar som måste leva under en dålig förvaltning var måna om att peka ut ämbetsmän som misskötte sina uppgifter och försummade sina förpliktelser. Därför finns det från den tidigmoderna perioden mest information bevarad om den här typen av dålig förvaltning. Redan i den medeltida svenska lagstiftningen garanterades regentens undersåtar *rätten* att klaga över domar som var felaktiga eller över orättvisor de upplevde. Den här rätten kom undersåtarna i olika delar av det svenska riket (och efter 1809 i Sverige och Finland) att ta i flitig användning: rätten att besvära sig är i själva verket ett av de centrala elementen i den samhällliga tilliten och statsmaktens legitimitet och redan som sådan en milstolpe i framväxten av en effektiv förvaltning och av medborgarsamhället. Under tidigmodern tid var maktodelningsläran okänd, vilket innebar

-
25. Anders Sundell har i sin doktorsavhandling studerat nepotism inom svensk centralförvaltning 1765–1970. Sundell, *Public Administration and Corruption*. Om den tidigmoderna krigsmakten, se exempelvis Kaarlo Wirilander, *Suomen upseeristo 1700-luvulla. Sosiaalhistoriallinen tutkimus Suomen armeijan jakopalkkaisesta upseeristosta* (Helsinki 1950), s. 169–171, 175–177; Fredrik Thisner, *Militärstatens arvegods. Officers-tjänstens socialreproduktiva funktion i Sverige och Danmark, ca 1720–1800* (Uppsala 2007), s. 285–292.
26. Patronage-systemet var allmänt förekommande på olika håll i Europa. Se exempelvis Marko Hakanen, *Vallan verkostoissa. Per Brahe ja hänen klienttinsä 1600-luvun Ruotsin valtakunnassa* (Jyväskylä 2011); Bridenthal, 'The hidden history of crime, corruption, and states', s. 577; Lindemann, 'Dirty politics or "harmonie"?', s. 582–604.
27. Bästa bror-nätverk kan inbegripas i en bredare definierad korruption, se till exempel Salminen & Mäntysalo, *Epäeettisestä tuomittavaan*.

att domar fällde inom rättsväsendet och vilka undersåtarna upplevde som orättvisa också var en del av besvärinstitutionen.²⁸

Synpunkter på studiet av korruption i det tidigmoderna Sverige

Förutsättningarna för att undersöka tidigmodern korruption är annorlunda än för 1900- och 2000-talens del. En del särdrag inom det svensk-finländska samhället är också ägnade att öka svårighetsgraden. De verkar till en del rent av gå på tvärs med den allmänna samhällsutvecklingen.

Med början på 1600-talet ökade professionaliseringen inom rättsvård och förvaltning på landsbygden och i städerna. Särskilt i städerna kom den här processen rent av att öka mängden klagomål över dålig förvaltning och påståendena om att ämbetsmän ägnade sig åt ekonomiskt missbruk. Klagomålen över de så kallade kungliga borgmästarna som regenten ofta utnämnde utan att höra lokalsamfundet var särskilt vanliga. Även om inte ens inträngande undersökningar mer än sällan kunde avslöja några större oegentligheter, är de här fallen ändå intressanta: samtidigt som nivån på de här lokala ämbetsmännens yrkesskicklighet och kunnande tveklöst steg, ökade också anklagelserna om dålig förvaltning.²⁹

Också på landsbygden övertog utbildade jurister senast under den karolinska tiden (1680–1718) skötseln av ämbetet som häradsdomare vilken tidigare hade varit förbehållet adeln. Någon ”klagomålsboom” mot de nya domarna som skulle ha motsvarat den som förekom i städerna har inte kunnat iakttas från de rurala lokalsamhällenas sida. Hovrätterna tillrättavisade domarna både på landsbygden och i städerna, men det var i vanliga fall inte fråga om mer än att domböckerna och andra dokument lämnades in till hovrättsassessorerna för granskning

28. Besvär över felaktiga domar får dock inte förväxlas med rätten att vädja till en högre rättslig instans med anledning av ett domslut i en lägre, en rätt som också blev föremål för reglering redan under medeltiden. Se närmare i exempelvis Karonen & Villstrand, 'Korruptio ja huono hallinto tutkimuskohteena', s. 5. Om ett uppenbart missbruk av besvärsrätten, se särskilt Anu Koskivirta, 'Virkakunta varkaissa. Savon ja Karjalan lääninhallituksen johdon väärinkäytökset ja niiden kitkeminen 1800-luvun alussa', *Ennen ja nyt. Historian tietosanomati* 21 (2021:5), temanumret 'Korruptio ja huono hallinto Ruotsissa ja Suomessa n. 1600–1900', s. 82–85.

29. Sammanfattande om de kungliga borgmästarna i Petri Karonen, 'Royal mayors (1620–1700). The bane of the burghers, the crown's scourge, effective developers of urban government?', Petri Karonen & Marko Hakanen (eds.), *Personal Agency in the Swedish Age of Greatness 1560–1720* (Helsinki 2017).

alltför ”slapphänt”. De här förbrytelserna inräknades bland ”ämbetsförseelserna”, men endast undantagsvis³⁰ ledde de till att någon miste sitt ämbete. Anmärkningar och böter förekom däremot ofta och många ämbetsinnehavare drabbades av dem upprepade gånger.³¹

På 1700-talet blev ämbetskvalifikationer för första gången föremål för en mer noggrann reglering. Klagomålen över hur ämbeten sköttes och över huvud taget över problem vid tillsättningen av ämbetsmän ökade. Särskilt inom den finska riksdelen anklagades många lägre ämbetsmän på landsbygden – i synnerhet länsmän och kronofogdar – för olika former av maktmissbruk. Anklagelser för ämbetsbrott ger inte någon direkt information om en hög eller låg korruptionsnivå, men allmänt taget är det så att utan eld ingen rök. Även om problemen verkar ha hopat sig på de lägsta förvaltningsnivåerna så förekom kring sekelskiftet 1800 i östra Finland en korruptionsskandal som var omfattande, långvarig och flagrant. På olika sätt var också de högsta ämbetsmännen vid länsstyrelsen, landshövdingen inklusive, involverade.³²

-
30. Någoting fullständigt oerhört var det ändå inte att någon dömdes att mista sitt ämbete, men nog sällsynt. På samma sätt förhöll det sig inom Gamla Finland, de delar av Finland som blev ryska under 1700-talet och där svensk lag fortsatte att gälla. Men också här förlorade en person sitt ämbete kring medlet av 1700-talet, se Antti Räihä, 'Näkemys oikeudenmukaisuudesta ja kihlakunnantuomarin viraltapano 1700-luvun puolivälin Vanhassa Suomessa', *Ennen ja nyt. Historian tietosanomat* 21 (2021:5), temanumret 'Korruptio ja huono hallinto Ruotsissa ja Suomessa n. 1600–1900', s. 49–65.
31. Om anmärkningar och straff i egentlig mening som ämbetsmän inom städerna erhöll, se Arja Rantanen, 'Pohjanmaan kaupunkien tuomareihin kohdistetut virkavirhesyytteet n. 1780–1880', *Ennen ja nyt. Historian tietosanomat* 21 (2021:5), temanumret 'Korruptio ja huono hallinto Ruotsissa ja Suomessa n. 1600–1900', s. 93–113. För mer om ämbetsförseelser och maktmissbruk, se även Anu Koskivirtas uppsats i det föreliggande numret av HTE.
32. I Janne Haikari, *Isännän, Jumalan ja rehellisten miesten edessä. Vallankäyttö ja virkamiesten toimintaympäristöt satakuntalaisissa maaseutuyhteisöissä 1600-luvun jälkipuoliskolla* (Helsinki 2009), undersöks förhållandena i Björneborgs grevskap under 1600-talet, och författaren har kunnat registrera endast få tecken på korruption inom lokalsamhället och från ämbetsmännens sida. Matti Walta har däremot visat att av de länsmän som på 1700-talet verkade inom Nylands och Tavastehus län blev 18 procent avskedade eller tvingade att lämna sin tjänst. Motsvarande siffra för kronofogdarnas del var 15 procent. Matti Walta, *Virkamiehiä. Lääninhallinnon virkamiehet 1721–1808* (Helsinki 2005), s. 45. Anu Koskivirta har undersökt den korruptionsskandal som avslöjades kring sekelskiftet 1800 i Savolax och Karelens län ('Virkakunta varkaissa', s. 66–92). För annan tidigare forskning, se Pär Frohnert, *Kronans skatter och bondens bröd. Den lokala förvaltningen och bönderna i Sverige 1719–1775* (Stockholm 1993); Heikki Ylikangas, *Wallmanni. Kuusi vuosisataa kan-*

Systemet med erläggandet av ackord, det vill säga ämbetsköp, aktualiserades under 1700-talet och var förknippat med tillsättandet av alla mer betydande ämbetsmän. Det innebar att den nya innehavaren av ett ämbete betalade en ersättning till den tidigare innehavaren, vilken uppfattades som antingen en pension till den som avgick eller en ”tröskelpenning” till den som befordrades till en högre tjänst. Vid utnämmandet av civila ämbetsmän förbjöds tillvägagångssättet redan 1770, men i praktiken erlades ackord så länge som Finland var en del av Sverige. Problemet var särskilt stort inom krigsmakten där ackorden trots ett totalförbud (bland annat 1774–1793) utgjorde en veritabel landsplåga. Det utvecklade pensionssystemet inom krigsmakten gjorde att den som pensionerades eller av andra skäl tog avsked hamnade i en otrygg situation. Eftersom de anhöriga till en stupad officer sannolikt inte erhöll någon ersättning för de ackord han tidigare betalat och inte för någonting annat heller, sänkte redan ryktet om ett förestående krig många officerares tröskel att be om avsked. I Finland upphörde ackorden i och med att landet blev ett ryskt storfurstendöme. Under lantdagen i Borgå 1809 anhöll adelsståndet om att kejsaren skulle avskaffa systemet. Bland många pådrivande faktorer möter en insikt om de problematiska drag som var förknippade med det, och av vilka den korruptionsgenererande tendensen knappast var det minst betydande.³³

Frihetstiden (1718–1772) utgör en unik paradox – som bäst en guldålder för politiskt beslutsfattande, vidgade möjligheter för undersåtarna

san ja esivallan välissä (Helsinki 1996); Marie Lennerstrand, *Rättvisans och allmogens beskyddare. Den absoluta staten, kommissionerna och tjänstemännen, ca 1680–1730* (Uppsala 1999); Maria Cavallin, 'En ämbetsmans hederliga leverne. Synen på den svenska ämbetsmannen i en pamflettdebatt 1764–1765', Börje Harnesk & Marja Taussi-Sjöberg (red.), *Mellan makten och menigheten. Ämbetsmän i det tidigmoderna Sverige* (Stockholm 2001); Maria Cavallin, *I kungens och folkets tjänst. Synen på den svenske ämbetsmannen 1750–1780* (Göteborg 2003).

33. Wirilander, *Suomen upseeristo*, s. 189–190, 232–239; Kaarlo Wirilander, *Herrasväkeä. Suomen säätyläistä 1721–1870* (Helsinki 1974); Aimo Halila, 'Porvoon valtiopäivät ja autonomian alkuaika', *Suomen kansanedustalaitoksen historia. Ensimmäinen osa* (Helsinki 1962), s. 511–516; Walta, *Virkamiehiä*, s. 38; Thisner, *Militärstatens arvegods*, s. 76, 113–116, 122, 137 och kapitel 4 i sin helhet; Jan Samuelson, *Eliter, riket och riksdelen. Sociala nätverk och geografisk mobilitet mellan Sverige och Finland 1720–1820* (Helsingfors 2008), s. 114–129; J. E. O. Screen, *The Army in Finland During the Last Decades of Swedish Rule (1770–1809)* (Helsinki 2007), kapitel 10; Petri Karonen, 'Aateli 1700-luvulla. Yhteiskunta', Janne Haikari et al. (toim.), *Aatelin historia Suomessa* (Helsinki 2020), s. 302–306.

att påverka och en period då en offentlig diskussion tog form – men samtidigt också en epok ryktbar för sin politiska korrupktion och för andra staters inblandning i Sveriges inre angelägenheter. Alla centrala främmande makter (framför allt Ryssland, Frankrike och England) kom med början från riksdagen 1726–1727 åt att blanda sig i ständernas arbete varje gång riksdagen var sammankallad. I praktiken mottog riksdagsmän ur varje stånd en mängd olika ”bidrag” av representanter för andra stater som kunde ges eleganta eufemistiska benämningar men som i själva verket inte var någonting annat än mutor. Utöver direkt pekuniärt stöd var det fråga om bland annat pensioner, ordnar och röstköp. Också många av de politiskt mest centrala riksdagsledamöterna gjorde sig skyldiga till direkt landsförrädisk verksamhet, som en del av dem också blev dömda för. Det oaktat tog många riksdagsmän, särskilt mindre bemedlade inom de lägre stånden, emot de pengar som de erbjöds, oberoende av vem som erbjöd dem – medlen använde de helt enkelt för att finansiera sitt uppehälle i det erkänt dyra Stockholm.³⁴

Förhållandena i 1800-talets Sverige har vi redan kommenterat, medan förhållandena i Finland förändrades i betydande grad när den svenska riksdelen blev en autonom del av det ryska imperiet. Den nya centralförvaltningen, initialt i Åbo och sedan i Helsingfors, var den största förändringen under storfurstendömet (1809–1917). Uppbyggandet av centralförvaltningen medförde ett för finländska förhållanden helt nytt sätt att verka i form av det kejserliga systemet med favoriter. Det var självfallet så att detta starkast präglade förhållandena för innehavarna av de högsta ämbetena, såsom senatorerna som var helt beroende av den kejserliga gunsten.³⁵

34. Under den tid som Sverige och Finland var delar av samma rike har särskilt frihetstiden bedömts vara en blomstringstid för politisk korrupktion. För forskningsläget, se exempelvis Michael F. Metcalf, *Russia, England and Swedish Party Politics 1762–1766. The Interplay Between Great Power Diplomacy and Domestic Politics during Sweden's Age of Liberty* (Stockholm 1977); Cavallin, *I kungens och folkets tjänst*; Karin Sennefeldt, 'Wine, corruption, and the politics of intoxication in eighteenth-century Stockholm', *Past and Present, Supplement 9* (2014); Erik Bodensten, *Politikens drivfjäder. Frihetstidens partiberättelser och den moralpolitiska logiken* (Lund 2016); Sari Nauman, *Ordens kraft. Politiska eder i Sverige 1520–1718* (Göteborg 2017); Thomas Magnusson, *Makt och pengar i frihetstidens Sverige. En oligarkis triumfer och slutliga nederlag 1720–1766* (Göteborg 2020), s. 103–116.

35. Se särskilt Raimo Savolainen, *Suosikkisenaattorit. Venäjän keisarin suosio suomalaisten senaattoreiden menestyksen perustana 1809–1892*, Hallintohistoriallisia tutkimuksia 14

Inom lokalförvaltningen och på länsnivån i Finland genomfördes under lång tid efter rikssprängningen 1809 inga organisatoriska förändringar eller ändringar i det regelverk som reglerade ämbetsmännens arbete. Däremot förbättrades lönerna och andra villkor på ett betydande sätt redan under början av den autonoma tiden för många ämbetsmäns del, och de sportler som tidigare varit så viktiga för innehavare av en rad olika ämbeten förlorade sin betydelse. I sig är de här biinkomsterna *inte* att betrakta som korruption, men de förbättrade lönevillkoren som både ökade undersåtarnas rättssäkerhet och höjde den allmänna nivån på ämbetsmannakåren befrämjade god förvaltning också lokalt.³⁶ Förvaltningsvetaren Paula Tiihonen har lanserat den intressanta hypotesen att den likriktningspolitik som från rysk sida utövades i Finland under slutet av 1800-talet och början av följande sekel, och som i det dåtida Finland allmänt kallades förryskning, var korruptionalstrande. Den här beaktansvärda hypotesen kan tyvärr inte testas i detta temanummer.³⁷

Metoder och infallsvinklar i studiet av tidigmodern korruption

Det bidrag historieforskningen kan ge till utforskandet av korruption grundar sig på empiriskt material och slutsatser dragna utgående från det. Påståendet kan i förstone verka något överraskande, givet de brister som präglar olika typer av källmaterial och de svårigheter som är förknippade med en adekvat begreppsdefinition. Men många historiker arbetar i själva verket hela tiden med likartade frågor och med sådan empiri som utöver en observant källkritik förutsätter en utvecklad förmåga att läsa mellan raderna. De materialkategorier som historikern arbetar med är i princip "skeva" och kräver som ett gränsvillkor för de tolkningar som görs att närvaron av ett mörkertal kontinuerligt accepteras. Till all lycka kommer man långt redan med hjälp av metoder som är av grundläggande karaktär. Till dem hör ett komparativt arbetssätt där olika källmaterial relateras till varandra.

(Helsinki 1994); Seppo Tiihonen & Heikki Ylikangas, *Virka, valta, kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys* (Helsinki 1992), s. 136.

36. Om hur sportlerna så småningom avskaffades i Sverige, se exempelvis Sundell, 'Understanding informal payments'.

37. Paula Tiihonen, 'Good governance and corruption in Finland', Seppo Tiihonen (ed.), *The History of Corruption in Central Government* (Helsinki 2003).

Skapandet av relevanta kontexter som ger stadga åt observationerna och stärker tolkningarnas trovärdighet är kännetecknade för historikers arbete och till stor hjälp också i utforskandet av korruption och dålig förvaltning.

De resultat som uppnåtts inom de vetenskapsområden som fokuserar på nutida förhållanden spelar även de en viktig roll. De kan nämligen få den som studerar förfluten tid att varsebli sådana förhållanden och samband som inte direkt framgår av de historiska källorna. Om information i källorna av ”icke-existerande” natur (som med andra ord förblir dold) relateras till vad som i det förflutna kunde ha varit ”möjligt”, kan den bidra till att ringa in och förstå problemkomplexet. Inom många vetenskaper anläggs i studiet av korruption ett kort tidsperspektiv, tillämpas kvantitativa metoder eller förs renodlat teoretiska resonemang. Alla de här infallsvinklarna är viktiga, men genom att kombinera den här kunskapen med historisk empiri kan man i ett studium som uppmärksammar korruption som ett långvarigt fenomen och en process över tid nå en djupare förståelse. Det är nämligen sannolikt att många fenomen som hör ihop med den här tematiken har utvecklats under lång tid, vilket gör historisk forskning om problemkomplexet angelägen.

Korruption är endast undantagsvis ett uppenbart och synligt fenomen. Det här problemet ställs på sin spets i en historisk undersökning där det här forskningsfältet vanligtvis öppnar sig endast för ett indirekt studium eller är möjligt att utforska med hjälp av indicier som kommer i dagen i en analys av material som behandlar helt andra fenomen. Därför är det ofta befogat att i främsta rummet i analysen ta fasta på ”dålig förvaltning”, som när den granskas ofta visar sig innehålla också korruption och andra former av missbruk. En lång undersökningsperiod, ett omfattande forskningsområde och ett mångsidigt forskningsmaterial öppnar möjligheter att göra generaliseringar om korruptiva verksamhetsprinciper, om effekterna av dålig (och god!) förvaltning samt om långvariga stigberoenden i olika verksamhetsmiljöer och under olika perioder. Det finns ändå skäl att också här hålla kvar den grundläggande källkritiska inställningen att över huvud taget ifrågasätta bevisvärdet i allt material, något som ger den jämförelse av olika material och den kontextualisering av olika samhällens sätt att fungera, som berörs här ovan, en så fundamental roll för att uppnå fruktbara och etiskt hållbara resultat.

Den korruption som förekom under den tidigmoderna perioden i Sverige, inklusive Finland, kan optimalt studeras med hjälp av tre interrelaterade nivåer eller perspektiv. De representerar delområdena normer, administrativa praktiker och olika former för övervakning. Den första av dem omfattar kronans eller statsmaktens verksamhet såväl på en normativ nivå (lagar, förordningar och andra normer) som i form av statlig övervakning (exempelvis via hovrätter och länsstyrelser) av samhällsfunktionerna och då särskilt administrationen. Den andra nivån omfattar ämbetsmannakåren, ämbetsmännens sätt att arbeta och byråkratins effektivitet respektive ineffektivitet. Hur utförde ämbetsmännen sitt arbete, hur kommunicerade och växelverkade de å ena sidan med sina förmän (staten), å den andra i förhållande till befolkningen i lokalsamhället? På den tredje analysnivån ligger fokus på undersåtarna som aktörer, framför allt i de klagomål man riktade till rättsinstanser eller rent av till Kungl. Maj:t rörande de beteendemönster som de ämbetsmän man kom i beröring med hade tillägnat sig. Den totalitet som de här tre problemkomplexen tillsammans konstituerar utgör den verksamhetsmiljö inom vilken människorna under olika tidsperioder har verkat.³⁸

Bidragen i det här temanumret behandlar yttringar av dålig förvaltning och korruption ur olika synvinklar. Också den övervakning av förvaltningen som genomfördes och de straff som tillämpades uppmärksammas.

Den fredskris som drabbade Sverige efter pommerska kriget och som möjliggjorde maktskiftet mellan hattar och mössor under riksdagen 1765–1766 utgör kontexten för den diskussion som fördes vid riksdagen kring frågan om varför rikets så goda lagar fick en så ”elak värkställighet”. Inte minst ämbetsmannakåren utsattes för kritik, orsakerna till missförhållandena analyserades, olika lösningar lanserades och många av dem blev gällande lag genom den förordning ”til befrämjande af Lagarnes behörige Wärkställighet bland Rikets Ämbetsmän och öfrige Undersåtare” som gavs i november 1766. Mycket av

38. Angreppssättet påminner om det som Jens Ivo Engels ('Politische Korruption', s. 320) förespråkar.

innehållet i förordningen blev, som professor emeritus Nils Erik Villstrand visar av marginellt värde, medan en del kom att bli av betydelse för etablerandet av en ”mindre dålig” förvaltning. Uppsatsen illustrerar värdet av en indirekt metod i studiet av korruption och dålig förvaltning, nämligen att närma sig problemkomplexet via studiet av ett antikorrup tivt projekt.

Med hjälp av rättsmaterial från hovrätterna tecknar docent Anu Koskivirta en helhetsbild av rättegångar mot ämbetsbrott, som de myndigheter som lydde under länsstyrelsen i Savolax och Karelens län anklagades för under slutet av den svenska och början av den ryska tiden (åren 1770–1829). Rättsfallen visar hur svag den statliga kontrollen var i perifera skogsbygder i Finland ännu under den svenska tidens slut, och hur skapandet av en mer disciplinerad och formaliserad förvaltning – och en förbättrad avlöning – under den ryska tidens början åstadkom att missbruken blev färre. Undersökningen pekar på vikten av att beakta regional variation i undersökningar av korruption i en förmodern statsbildning.

Till konglomeratstatens sätt att fungera hör att den tog över det regelverk och den förvaltning som redan var etablerade i ett område som bytte överhet, samtidigt som den nya centralmakten innebar förändrade premisser för förvaltningen inom det ny överrade området. Övervakningen av hur de härads hövdingar som verkade i Gamla Finland, det vill säga Viborgs guvernement, skötte sitt ämbete – inklusive de ämbetsbrott och andra missbruk som på olika sätt kom i dagen – utgör ett specifikt problemkomplex som behandlas av docent Antti Räihä. Han koncentrerar sig på tiden efter freden i Åbo (1743), närmare bestämt på perioden från 1750- till 1780-talet.

Fil.dr Arja Rantanen uppmärksammar i sin undersökning hovrätten som institution och inom den särskilt advokatfiskalerna som den centrala instansen för övervakning av underrätterna. Advokatfiskalen hade som sin uppgift att väcka åtal alltid då det förelåg en misstanke om ämbetsfel eller andra inkorrekt a tillvägagångssätt inom rättsväsendet. Rantanen jämför advokatfiskalerna vid hovrätterna i Åbo, Vasa och Viborg som yrkesgrupp från 1600-talet till slutet av 1800-talet och kan visa att det var fråga om en anmärkningsvärt homogen grupp av ämbetsmän som alltid var högt utbildade; många av dem kom också att i snabb takt avancera till högre ämbeten.

Fil.dr Miriam Rönqvist bidrar i temanumret med en granskning av en undersökning utförd av den tyske historikern Jens Ivo Engels, ett av de stora namnen inom pågående historisk korruptionsforskning. Hans bok handlar om korruption inom Förbundsrepubliken Tyskland från 1949 och med särskilt fokus på politisk korruption. Granskningen påminner oss om det inom humanistisk forskning starkt närvarande behovet att beakta relevanta internationella forskningsresultat som redovisas på andra språk än engelska.