

Axel Oxenstierna - julkishallintojärjestelmämme perustaja

Tore Modeen

Kaikkien julkishallintoalasta kiinnostuneiden muistissa on nimi Axel Oxenstierna (1583-1654). Tiedetään, että hän oli Ruotsin valtakunnankansleri, ja että hän toimi valtion kakkosmiehenä ja ajoittain (hallitsijan oleskellessa ulkomailla tai ollessa alaikäinen - Kristiina) myös sen ykkösmiehenä. Valtakunnankanslerin toimivaltaan kuului suurin piirtein kaikki, olipa sitten kyse sodasta tai rauhasta, valtionvaroista, lainsäädännöstä tai aateliston lahjoitustiloista.

Oxenstierna oli siis muun muassa lainsäätäjä. Hän muotoili suurimman osan tuona aikana syntyneistä oikeudellisista ja hallinnollisista normeista. Hallitusmuotokin on häneltä lähtöisin. Nämä normit osoittautuivat niin erinomaisiksi, että ne jäivät voimaan kauaksi aikaa, muutamat jopa vuosisadoiksi eteenpäin. Oxenstierna loi myös tehokkaan hallinto- ja lainkäyttökoneiston, joka sekkin osoittautui hyvin toimivaksi ja josta löytyy paljon jälkiä myös Ruotsista irrottautuneesta Suomesta. Oxenstiernan luomaa Ruotsin järjestelmää arvostettiin jopa ulkomailla. Esimerkiksi keisari Pietari I haki mallia Ruotsista rakentaessaan valtakunnalleen hallintojärjestelmän.

Axel Oxenstiernasta ja hänen ajastaan on luonnollisesti kirjoitettu paljon. Tuolloinhan Ruotsi saavutti suurvalta-asemansa. Oxenstiernasta ei kuitenkaan ollut elämäkertaa ennen kuin historioitsija ja käytännön hallintomies Gunnar Wetterberg viime vuonna julkaisi suurteoksen: "Kanslem Axel Oxenstierna i sin tid" I-II (1068 s. Atlantis 2002).

Elämäkerran kirjoittaja nojaa työnsä aikaisempaan tutkimukseen. Teos on taitavasti sommiteltu kronologinen kertomus, joka antaa samalla havainnollisen yleiskuvan Oxenstiernan ajan Ruotsista ja Euroopasta. Tuona aikana tapahtui suuria muutoksia, jopa mullistuksia. Uskonpuhdistuksen vaikutus oli tietenkin huomattava, mutta 30-vuotista sotaa käytiin muillakin kuin uskonnollisilla perus-

teilla. Sen tuloksena syntyi uusi Eurooppa, jonka luomiseen Ruotsi aktiivisesti osallistui. Saksalais-roomalaisen keisarin valta väheni ja kansallisvaltiot, kuten Alankomaat, Englanti, Tanska ja Ruotsi, astuivat esiin.

Ranska, katoliilaisuudestaan huolimatta, esiintyi aina keisarin vastustajana. Ilman rikkaan Ranskan taloudellista tukea (Ruotsia tuettiin Ranskan vihollisen vihollisena) Ruotsi ei olisi pärjännyt 30-vuotisessa sodassa, jossa vaadittiin runsaasti rahaa palkkasotureiden maksamiseen. Richelieu arvosti korkeasti Oxenstiernaa ja piti häntä suurena valtionmiehenä ja taitavana diplomaattina.

Jotta harvaanasuttu (tuohon aikaan Ruotsin emämaan eteläiset rikkaat maakunnat ja myös pari huomattavaa läntistä maakuntaa olivat Tanskan kuninkaan hallussa) ja kuparia lukuun ottamatta köyhä Ruotsi pystyi käymään pitkiä sotia eri rintamalla, sen sisäisen hallintojärjestelmän täytyi olla toimiva. Tässä suhteessa Oxenstiernan panos oli ratkaiseva.

Hänen menestyksellinen uransa ei selity ainoastaan hänen poikkeuksellisella lahjakkuudellaan. Hän kuului myös vaikutusvaltaiseen ja rikkaaseen aatelissukuun (toimihan hänen veljensä Gabriel kauan valtakunnan drotsina). Hänellä oli hyvä kyky käsitellä ihmisiä. Hän sai paljon aikaan, koska pysyi niin kauan virassaan säilyttäen työkykynsä. Hän onnistui myös loppuun saakka säilyttämään kruunattujen hallitsijoiden ja säätyjen horjumattoman luottamuksen.

Nuorena Axel Oxenstierna vietti veljensä Gabrielin kanssa monien ajan nuorten aatelismiesten tavoin useita vuosia Saksan eri yliopistoissa lukien teologiaa, mutta myös filosofiaa, lainoppia, valtioppia ja matematiikkaa. Samalla hän hankki itselleen myös tarvittavan kielitaidon: saksaa, latinaa ja ranskaa. Kaarle-herttuan, myöhemmin Kaarle IX:n, hoviin Oxenstierna pääsi palattuaan 20-vuotiaana "grand tour"iltaan. Toimeentulonsa turvaamiseksi hän sai kuninkaalta virolaisia maataloja.

Jo vuonna 1605 Oxenstierna pääsi kuninkaan vakituisen palvelukseen 500 taalan vuosipalkalla ja eräidenseurakuntien veronsaajana. Seuraavana

Tore Modeen on Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen emeritusprofessori

vuonna hänet lähetettiin ensimmäistä kertaa ulkomaille tehtäväänsä selvittää kuninkaan eräs perintöriita. Tämän jälkeen Oxenstierna vietti suuren osan elämästään eri lähetys- ja hallintotehtävissä ulkomailla.

Seuraava askel kohti huippua oli valtakunnaneuvoston jäsenyys. Varsinaiseksi jäseneksi Oxenstierna pääsi jo Kaarle IX:n viimeisenä elinvuotena 1609. Siihen aikaan oli vireillä vanhentuneen maalaisuudistustyö, mikä kuitenkin jäi kesken. Myöhemmin Oxenstierna tarttui jälleen asiaan, mutta uudistus jäi tuolloinkin toteuttamatta.

Kaarle IX:n kuollessa Oxenstierna oli 28-vuotias. Nuoren Kustaa II Adolfin neuvostossa Oxenstierna valloitti määräävän aseman ja esiintyi myös säätynsä johtajana kuninkaan suhteen.

Vuoden 1611 vakuutuskirjassaan Kustaa Adolf ei lähemmin ottanut kantaa valtakunnaneuvoston, kanslerin ja rahastonhoitajan tehtävien jakoon. Tultuaan 1612 nimitetyksi valtakunnankansleriksi Oxenstierna pystyi vapaasti sopimaan kuninkaan kanssa tulevan yhteistyön periaatteista ja käytännönjärjestelyistä. Pian tämän jälkeen syyttäneet sodat vaativat Ruotsin sotalaitoksen ja myös siviilihallinnon vakauttamista. Oxenstiernan ehdotuksesta luotiin tuolloin vakinaisten valtionvirkojen järjestelmä.

Oxenstiernan ansioksi luetaan myös vuoden 1614 oikeusjärjestys, Svean hovioikeuden perustaminen sekä alioikeuksien uudelleenjärjestely ja niiden asettaminen hovioikeuksien valvonnan alaisiksi. Hovioikeus julisti tuomionsa kuninkaan nimissä. Kuninkaalla oli kuitenkin revisio-oikeus. Hän siis pystyi kumoamaan hovioikeuden tuomion. Oxenstiernan toimenpiteet olivat alku kehitykselle rahvaan käräjäjärjestelmästä valtion ammattiuomarien johtamaan lainkäyttöön.

Juristien kouluttaminen kuului (Upsalan) yliopistolle ja jatkokoulutus puolestaan hovioikeudelle. Oxenstierna toimi käytännössä aluksi myös yliopiston kanslerina ja 1617 promoottorina. Yliopistolle annettiin lisää resursseja ja vuonna 1621 professoreiden määrää nostettiin seitsemääntoista. Kustaa Aadolf lahjoitti 1624 yliopistolle yksityisestä omaisuudestaan joukon maatiloja, jotka tuottivat yliopistolle vuotuista tuloa 14 000 taalaa. Seuraavana vuonna julistettiin yliopiston uudet erioikeudet ja uusi sääntö. Oxenstierna päätti myös kuninkaallisen kirjapainon siirtämisestä Upsalaan, jotta paikan päällä voitaisiin julkaista ruotsinkielisiä oppikirjoja. Ylioppilaiden määrä nousi pian tuhanteen.

Valtakunnan hallitus ja hallinto keskitettiin. Oxenstierna muotoili korkeimman vallan käyttäjien pätevyysperiaatteet. Valtiopäivät tulivat lainsäätäjäksi kuninkaan ohella.

Valtakunnankansleria varten annettiin nyt tarkemmat määräykset. Hän johti kansliaa, korkeinta hallitus- ja hallintovirastoa sekä sotalaitoksen hallintoa. Oxenstierna luonnehti kansliaa valtion sieluksi "tamquam anima reipublicæ". Se valvoi kaikkien virkamiesten toimintaa. Kanslia sai oman työjärjestyksen, joka uudistettiin vuonna 1626, ilmeisesti Oxenstiernan toimesta. Kansliassatyöskenteli tuohon aikaan noin 25 miestä. Vuonna 1618 kanslia jaettiin kahteen eri osastoon: toiselle kuuluivat sisäiset, toiselle kansainväliset asiat. Asiakirjojen arkistointi mainittiin erikseen työjärjestyksessä.

Kanslia toimi neljässä huoneessa kuninkaan Tukholman (Kolme kruunua) linnassa. Yksi huone oli valtakunnankanslerin hallussa, toinen kuului kanslianeuvoksille.

Erikseen toimi kamari, joka hoisi valtakunnan raha-asiat. Oxenstierna laati tämänkin viraston työjärjestyksen. Kuten hovioikeuskin, kamari toimi kolleegiona. Näin luotiin alku valtion kolleegisille virastoille. Vuonna 1618 annettiin kamarisääntö. Vuodesta 1619 alkaen kamari laati valtion tulo- ja menoarvio ja tapahtuneet valtion tulot ja menot merkittiin kirjoihin.

Kanslian, kamarin ja sotaneuvoston työnjaosta otettiin Oxenstiernan toimesta määräyksiä vuoden 1626 kansliasääntöön.

Myös maakuntahallintoa kehitettiin. Oxenstiernan laatiman vuoden 1616 työjärjestyksen mukaan hallintoa johtivat kuninkaan käskynhaltijat voutien esimiehinä.

Oxenstiernan kiinnostus riitti myös Suomen asioiden hoitamiseen. Hänellehän oli annettu valta-vauri Kemiön vapaaherrankunta. Oxenstiernat olivat alkujaan vapaaherroja, mutta myöhemmin heidät ylennettiin kreiveiksi.¹

Vuonna 1616 kutsuttiin Helsinkiin koolle kuninkaan johtamat maapäivät, joihin osallistui myös Ruotsissa asuvaa, mutta Suomessa maatalojoja omistavaa, aatelistöä.

Oxenstierna oli valmistelemassa myös Ruotsin valtiopäivien uutta järjestyssääntöä. Sitä ei kuitenkaan vielä tuossa vaiheessa julkaistu painettuna, vaikka sitä käytännössä noudatettiinkin.

Oxenstiernan täyttäässä 34 vuotta vuonna 1617 hän oli toiminut jo kymmenen vuotta kansliassa ja viisi vuotta valtakunnankanslerina. Hän oli aikaansaanut huomattavia valtion hallinnon ja oikeuden-

hoidon uudistuksia. Toiminta tosin tapahtui suureksi osaksi kuninkaan varjossa. Noilta ajoilta on kuitenkin säilynyt paljon Oxenstieman kuninkaalle laatimia esityksiä, joihin kuningas tosin teki joskus korjauksia, mutta jotka muutoin ratkaistiin esittelijän esityksen mukaisesti.

Valtiopäivät merkitsivät Oxenstiemalle paljon työtä. Hän laati hallituksen esitykset ja valtiopäivien vastaukset sekä laati muita tärkeitä asiakirjoja. Hänen terveytensä alkoi horjua ja etenkin pitkät matkat rasittivat häntä. Oxenstieman työkyky säilyi kuitenkin edelleen erinomaisena.

Oxenstierna halusi kasvattaa Ruotsin armeijan vahvuutta. Hän katsoi, että voitaisiin saada kokoon noin 26 000 miestä, mikä ylitti huomattavasti silloisen armeijan vahvuuden. Ruotujärjestelmää kehitettiin: verotilojen rasitukseksi määrättiin joka kymmenes mies, samoin kaupunkiruoteleiden; rälsstitilat pääsivät vähemmällä. Kerjäläisiä ja irtolaisia voitiin vapaasti pakottaa sotaväkeä.

Hyvin toimivaa alueellista hallintoa tarvittiin muun muassa sotamiesten luettelomiseen. Oxenstierna katsoi maakuntahallinnon sopivaksi hoitamaan aluehallinnon tehtävät. Valtakunta (Ruotsi, Suomi, Viro ja Inkeri) jaettiin pysyvästi yhteentoista läänin ja käskynhaltijoista (maaherroista) tehtiin alueellisia päälliköitä. Näille kuului paljon muitakin tehtäviä kuin sotilaiden hankkiminen. Paikalliset linnoitukset oli pidettävä kunnossa, tuomarien lainkäyttöä ja vuotien kantamia karjarahoja samoin kuin veronkantoa yleensäkin piti valvoa, verotuloista oli annettava tilit kamarille, maakauppakieltoa oli ylläpidettävä ja kestitiekvarilaitosta oli valvottava. Tärkeä Oxenstieman aikaansaama säädös oli vuoden 1624 veronkantojärjestys.

Vuonna 1619 hahmoteltiin kaupunkihallinnon sääntöä, joka sekin oli Oxenstiemalta lähtöisin. Sen mukaan käskynhaltijan kuului johtaa maistraatin tärkeimmät kokoukset. Itsehallintoa harjoittivat porvaristo edustavat kaupungin vanhemmat (määrältään 48). Vaikka sääntöä ei koskaan virallisesti julkistettu, johtuen lähinnä porvarissäädyn vastustuksesta, sitä kuitenkin noudatettiin, ainakin suurin piirtein, aina 1800-luvulle asti.

Kaupan ja käsityön harjoittaminen kaupungeissa vaati säännöstelyä. Gabriel Oxenstierna saikin tehtäväkseen yhteistyössä valtakunnankanslerin kanssa kehittää ammattikuntalaitosta ja siitä koskevia paikallisia määräyksiä.

Axel Oxenstierna aikaansai Ritarihuoneen perustamisen. Palatsi seisoi pian valmiina Tukholmassa, ja vuonna 1624 hyväksyttiin Oxenstieman laa-

tima ritarihuonejärjestys. Ritarihuoneeseen liitettiin aluksi aatelispoikien oppilaitos. Se jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi. Varsinainen nuoren aateliston valmennus sen tulevia tehtäviä varten tapahtui kuninkaan hovissa. Siellä nuorukaisille annettiin tietoja ja taitoja ja heille opetettiin hyvää käytöstä. Seuraava vaihe oli upseerin tai kanslian virka. Jotkut aateliset katsoivat aiheelliseksi lähettää poikansa myös Uppsalan yliopistoon, jonka tasoa oli Oxenstieman toimesta saatu parannettua.

Vanhentuneet kirkon järjestys ja hallinto kaipaivat uudistamista. Oxenstierna valmisteli uutta kirkon järjestystä vuosien 1624-1625 valtiopäivien käsiteltäväksi, mutta tuloksetta.

Kaikkein tärkein laki oli Ruotsin ensimmäinen hallitusmuoto vuodelta 1634. Valmistelutyöt alkoivat jo vuosien 1624-1625 aikana, jolloin Oxenstierna hahmotteli sen pääkohdat: kollegioiden hoitaman keskushallinnon sekä käskynhaltijoiden hoitaman maakuntahallinnon valtakunnanhallinnon perustana. Hallitusmuodon syntyessä Kustaa II Adolf oli jo kuollut ja hänen alaikäinen tyttärensä Kristiina ei ollut vielä hoitamassa kuninkaan tehtäviä. Oxenstierna hallitsi tuolloin Ruotsia.

Hallitusmuodon alussa viitataan Kustaa Aadolfin, mutta on jäänyt avoimeksi kysymykseksi, missä määrin hän ennen kuolemaansa, osallistessaan ulkomailla sotaan Ruotsin sotajoukkojen päällikkönä, oli ehtinyt syventyä hallitusmuotoehdotukseen. Hallitusmuotoa pidetäänkin yleensä Oxenstieman aikaansaannoksena. Näin laajaa ja sisältörikasta perustuslakia 1630-luvun alusta tuskin löytyy muualta kuin Ruotsista.

Itse olen joutunut tutustumaan vuoden 1634 hallitusmuotoon. Julkaisin siitä muun muassa pienen artikkelin *Förvaltningsrättslig tidskriftissa* hallitusmuodon täyhtäessä 350 vuotta.

Vuoden 1634 hallitusmuotoon sisältyy laaja alkukappale ja 63 pitkää pykälää. Se antaa paljon tietoa jälkimaailmalle siitä, miten Ruotsissa valtakunnan hallitus, hallinto ja lainkäyttö oli järjestetty. Sen kielellinen muoto on selvä ja helposti luettava eikä sen ymmärtäminen tuota vaikeuksia tänäkään päivänä ruotsin kielen kehityksestä huolimatta.

Tässä ei ole syytä lähemmin syventyä hallitusmuodon säännöksiin. Muutama viittaus riittää. Kuningasta koskevien säännösten jälkeen hallitusmuodossa säädetään 25-jäsenisestä valtakunnan-neuvostosta, johon itseoikeutettuina kuuluivat valtakunnan viisi korkeinta virkamiestä: drotsi, marski, amiraali, kansleri ja rahastonhoitaja. Hovi-

oikeuden kokoonpanolle ja tehtäville on varattu paljon tilaa (tuolloin toimi jo neljä hovioikeutta, mukaan lukien Turun hovioikeus, jonka piiriin kuului "storfurstendömet Finland och bägge Careleme"). Valtakunnan kolleegeioita oli viisi: hovioikeus, sota-neuvosto, amiraliteetti, kanslia ja kamari.

Omia pykälää saivat viisi virkamiestä: hovin päällikkönä toimiva valtakunnanmarsalkka, sotavarustusten päällikkö tykinmestari, kuninkaan tallimestari ja metsästysmestari.

Läänen määrä oli 22. Niistä neljä oli Suomessa: Pohjois- ja Eteläsuomi sekä Ahvenanmaa ("norre och södre Finland samt Åland, [landshöfdingen] residerandes i Åbo"), Karjala, Savonlinna ja Kymenkartano; Uusimaa ja Häme; Pohjanmaa. Käkisalmen lääni on myös mainittu.

Laamannin virkakuntia ("lagsaga") oli 14, joista Suomessa oli kolme: "Norre Finlands, Ålands och Österbotts", "Södre Finlands med Tavastland och Nyland", "Carelens och Kexholms".

Eduskunnasta on vain muutama lyhyt säännös, mikä on aiheuttanut ihmettelyä.

Hallitusmuodossa on huomioitu valtakunnan asioiden hoitaminen myös silloin, kun kuningas olekelee ulkomailla tai hän on holhouksenalainen tai neiti. Valtakuntaa piti pystyä hallitsemaan myös ilman kuningasta. Tämä oli tärkeää, koska monet kuninkaasivat sotapäällikköinä vuosikausia ulkomailla. Hallitusmuodon astuessa voimaan Ruotsissa ei ollut kuningasta, vaan ainoastaan alaikäinen "neiti".

Kustaa Aadolfin kuoleman jälkeen valtakunnan kansleri oli laatinut kaksi valtakunnan tilannetta, etenkin sen rahatilannetta, koskevaa muistiota. Valtakunnan rahatilanne ei ollut järjestyksessä. Vaadittiin ponnistuksia kotimaan asioiden saattamiseksi kuntoon sekä sodan jatkamiseksi. Hallintovirkoihin oli vaikeaa löytää sopivia miehiä. Valtakunnanneuvosto otti kantaa Oxenstieman esityksiin ja hyväksyi 1636 eräänlaisen hallitusohjelman.

Oxenstiema piti oikeana, että korkeat virat varattaisiin vanhaan aatelistoon kuuluville miehille, mutta suosi kuitenkin aattelittomienkin nimittämistä virkoihin, joissa he kuitenkin kohta pääsivät aatellisaatettiin.

Kansleri piti tärkeänä, että kaivostoimintaa kehitettiin kuten ulkomaankauppaakin. Pohjanmeren kaupunkien merenkulun kiellosta pidettiin edelleen kiinni. Maantieliikennettä piti edistää. Se toimi huonosti teitten puuttellisen kunnan takia. Kruunun posti saatiin aikaan vuonna 1636 Oxenstieman toi-

mesta. Mallia siihen Oxenstiema haki Saksasta.

Kristiinan noustessa 1644 valtaistuimelle Oxenstiema oli vanhus: 60-vuotias. Korvaamattomana hän kuitenkin jäi virkaansa. Kuningatar oli ollut Oxenstieman kasvatti: 3-4 tuntia päivässä Kristiina oli nauttinut kanslerin opetuksesta. Vähitellen Kristiinan vaikutus valtakunnan asioiden hoitamisessa kasvoi. Kuningattaren ja kanslerin sekä hänen korkeaan virkaan nimitetyn poikansa Johanin välille syntyi eripuraa. Riidat saatiin kuitenkin sovittua.

Vuonna 1648 kansleri ohjasi Tukholmasta käsin Osnabrückin ja Münsterin rauhanneuvottelut loppuun saakka.

Oxenstieman viimeisiä saavutuksia on vuoden 1647 metsäsääntö, joka tähtäsi metsien suojelemiseen ja kaskipolton kieltämiseen. Sääntö ei kuitenkaan koskenut Suomea. Hän osallistui myös oikeusjärjestyksen uudistamiseen. Uusia säädöksiä tarvittiin rikos-, prosessi- ja perintöoikeuden alalla. Kesti kuitenkin vielä kauan ennenkuin uudistus saatiin toteutetuksi.

Kreivi Axel Oxenstiema af Södermöre kuoli 71-vuotiaana vuonna 1654. Tuolloin Kristiina oli jo ehtinyt luopua kruunustaan ja Kaarle X Kustaa oli kruunattu hänen seuraajakseen.

Arviointi Oxenstieman elämäntyöstä on ollut täysin myönteistä. Tämä koskee myös hänen luomaansa hallitus- ja julkishallintojärjestelmää. Hän rakensi Ruotsille keskitetyn koneiston: ylemmät viranomaiset valvovat alempia, alemmat raportoivat ylemmille. Jo Oxenstieman eläessä järjestelmä pääsi hyvin alkuun ja hänen jälkeensä sen toiminta vain tehostui. Oxenstieman luomista kolleegeioista tuli Ruotsin hallinnon selkäranka. Vähitellen niiden onnistui hankkia itselleen huomattava itsenäisyys, mikä ylitti sen, mitä Oxenstiema oli niille suunnitellut.

Vanhat tutut ympyrät eivät koskaan olleet Oxenstiemalle pyhiä. Hän oli aina valmis uudistuksiin. Jos joku uudistus ei tyydyttänyt häntä, hän muutti sen. Hän ei kuitenkaan hätköinyt. Hän lausui usein "Gack cauté!" (edisty varovaisesti), mutta myös "Nyttja occasionen!" (tartu tilaisuuteen).

LOPPUVIITTEET

¹ Ruotsissa vielä elävät suvun jäsenet (jotka eivät kuitenkaan polveudu Axelista) ovat nimeltään "Oxenstiema af Korshom och Wasa".

² Förvr.Tidskr. 1985, s. 64-66.