

STATERNAS DECENTRALISERING

Av docenten JOHAN ÅKERMAN, Lund

HISTORIENS ironi har kanske aldrig gjort sig gällande med sådan uppenbar styrka som nu. På två årtionden ha vi bevittnat, huru alla politiska idésystem, alla partiernas »-ismer», i kontakt och konflikt med nutidens snabbt föränderliga verklighet måst giva upp försöken att konsekvent hålla fast vid oföränderliga normer och principer. Socialpolitiska krav ha framför allt modifierat konservatismen, handelspolitikens utveckling har fört liberalismen bort från sitt Manchesterliberala upphov, försvarsfrågan har underminerat den socialistiska klasskampdoktrinen. Den sovjetryska kommunismen har under tjugo år hunnit skifta mellan kvasi-liberalistisk NEP och absolut planhushållning och mellan sträng isolering från västerlandet och Kooperation inom Nationernas Förbunds ram. Fascismen och nationalsocialismen ha undgått denna idéernas förintelsestrid endast genom att på ruinerna bygga ett system, som uteslutande tar sikte på maktutövningen: ledarprincipen kan innefatta snart sagt alla politiska idéer eller eliminera dem alla.

I denna de politiska idéernas prövningstid har man gripit efter formler, som kanske kunde visa sig mera fundamentala och mera stadigvarande: nationen och rasen. Den nya och nyaste tidens historia ger onekligen belägg för antagandet om en betydande kontinuitet i nationernas liv och framför allt i deras geopolitiskt grundade förhållande till sina grannar. Från Richelieu till Frankrikes senaste utrikesministrar finner man samma grundprinciper i den franska kontinentalpolitiken, från Pitt till Halifax samma ledmotiv i Englands inställning till expansionstendenser på det europeiska fastlandet. Tysklands kamp mot inringning och den tyska nationens karakteristiska utrikespolitiska mentalitet grundades genom 30-åriga kriget, som nedskar den tyska befolkningen med 50 %, fördjupades genom Fredrik II:s kamp i fyra väderstreck och fick sitt avgörande känslomässiga utgångsläge under den napoleonska ockupationen. Och de senaste månadernas erfa-

renheter ha inpräntat, att tsarismens expansionspolitik konsekvent fullföljes av sovjetrysk imperialism.

Som ersättare för politiska idéer, för samhällssystem i egentlig mening, är dock denna utrikespolitiska kontinuitet icke mycket att bygga på. Den framhåller ju endast staternas heliga egoism, som med givna geografiska, ekonomiska och strategiska premisser söker sig fram efter det minsta motståndets princip. Man har då trots sig finna något mera väsentligt i rasen. Rasmedvetandet skulle rent av i vårt århundrade träda i stället för 1800-talets politiska ideologi. Men man behöver endast hänvisa till rasblandningen inom en mängd stater, till nuvarande allianser mellan nationer av helt olika ras och till nuvarande krig mellan rasbefryndade folk för att visa, att rasen som kärna i ett politiskt system icke har mycket verklighetsunderlag och icke heller stora framtidsutsikter.

Vi befinna oss sålunda i ett de politiska idéernas vacuum. Detta har nu blivit uppenbart för alla, men det anades redan vid det första världskrigets avslutning. Versaillesfredens diktat med dess fullständiga brist på anknytning till den ideologi, som utformats i Wilsons 14 punkter, sökte man balansera med instiftandet av ett folkförbund — eller rättare ett staternas förbund — som skulle giva uttryck åt principer, vilka våldförts i fredsstatuterna.

Men i sin konstruktion och sin tillämpning blev detta »folkförbund» — liksom den heliga alliansen hundra år tidigare och samarbetet mellan segrarmakterna under 1920-talet — en *statisk* företeelse. Det kom att slå vakt kring döda paragrafer i en snabbt föränderlig värld, som mer än något krävde anpassning till sociala och ekonomiska — men framför allt psykologiska — realiteter. Den »integrerala fred», som man arbetade för, var intet annat än status quo. Varje revisionskrav betraktades som ett hot mot traktaternas helgd, som ett försök att kullkasta den gällande folkrättsliga ordningen, och varje politisk förändring kom att te sig som ett brott mot den »naturliga ordning», som en gång för alla stadfästas och ratificerats år 1919.

När vägen på detta sätt obönhörligt stängts för politisk evolution var revolutionen — de krigiska eruptionerna — en ofrånkomlig följd. Varje misslyckat medlings- eller sanktionsförsök banade väg för nya konflikter. Under de senaste åren har Nationernas Förbund så snabbt förlorat i prestige, att icke en gång dess varmaste vänner vågat föreslå modifikationer, som skulle göra för-

bundet till en mera livsduglig organism. Men under det första årtiondet av sin tillvaro saknades det icke positiva förslag, vilka togo sikte på en effektivare överstatlig rättsordning. Vi skola här stanna inför tre olika slag av idéer, vilka söka närma förbundsinstitutionen till den politiska verkligheten.

För det första har man föreslagit, att förbundets domslut skulle stödjas av en internationell väpnad styrka, en förbundsarmé, som med sin blotta tillvaro skulle kunna framtvinga underkastelse av en såsom angripare utpekad stat. Frånsett det faktum, att en sådan vapenmakt måste vara av stor betydelse för att tjäna sitt ändamål och att därmed sammanhängande frågor te sig ytterligt svåra att realisera, kan man fastslå, att en sådan lösning endast stödjer sig på maktfaktorerna och bäst låter sig inpassas i det statiska förbundssystem, som nu gjort bankrutt. En förbundsarmé skulle icke hindra kapprustning — den skulle troligen liksom sanktionspolitiken befördra densamma — och den kunde sålunda icke hindra den *circulus vitiosus*, som kapprustningen innebär, och som hittills utan undantag snabbt fört till allt mera omfattande och allt mer destruktiva krig. De Valera — som vid sidan av Portugals Salazar får anses vara den på en gång mest helgjutna och mest utmejslade politiska personligheten i vår tids Europa — har år 1932 som ordförande i Nationernas Förbunds råd yttrat, att »utan progressiv avrustning torde folkförbundets dagar vara räknade». Det var få, som på den tiden anade, huru mycket klarsyn, som låg i dessa ord.

För det andra har man sökt analogier mellan förbundets förhållande till medlemsstaterna och nu befintlig ordning inom imperier och statssystem. Det är framför allt det brittiska imperiet, som härvid tagits till utgångspunkt, och det är ju ett faktum, att Smuts — politikern-generalen-filosofen från den Sydafrikanska Unionen — jämte Wilson stod som den främste förslagsställaren vid de under 1917 och 1918 pågående förarbetena till förbundspakten. Medan Wilson i sitt statsrättsliga tänkande valde den amerikanska unionen som prototyp, ser Smuts i det brittiska imperiets plastiska anpassning till skilda styrelseformer och lokala behov den modell, som borde efterbildas. I »Holism and evolution» (1926) har han på ett intresseväckande sätt utvecklat dessa idéer.

Men en närmare granskning av dessa tankelinjer med hänsyn till det nuvarande politiska läget ger ej anledning till stora förhoppningar. En utveckling i denna riktning innebär i själva ver-

ket intet annat än stormaktssupremati och en ny form av »pax romana» som stabiliseringsgaranti. Detta innebär småstaternas förintelse som oberoende nationer. Under slutet av 1930-talet blev det allt mer tydligt, att segling i en stormakts politiska konvoj förstärker hotet från andra stormakters krav på att betrakta småstaterna som delar av deras livsrum. Den fundamentala tesen, att en stormakts imperialistiska politik och en småstats neutralitetspolitik icke kunna sammanlödvas till båda parternas båtnad, blev dock uppenbar för alla, först då stormen växte och stormaktskriget var ett faktum.

Man kan ytterligare hänvisa till det förhållandet att den nya tyska författningen, som ersatt länderna i det tyska riket med samordnade Gaue, gått ännu längre på centraliseringens väg än det franska departementsystemet. I starkt kontrast till det brittiska imperiets kombination av varierande författningsprinciper har man här gått till den yttersta gränsen för statsförfattningens nivellering: man har skapat den absoluta staten. Och i alla länder — även inom brittiska riket — har den stigande politiska spänningen alstrat tendenser i samma riktning. Man kan därför icke säga, att man inom bestående stater har något fast att bygga på vid en nykonstruktion av Nationernas Förbund.

I detta sammanhang bör man taga ställning till det program för ett stabilt efterkrigs-Europa, vilket allt ivrigare diskuterats under den senaste tiden, den s. k. federalismen. Enligt denna uppfattning finnes det bara en lösning, som på en gång minskar stormakternas expansionstendenser och konflikthanledningarna dem emellan samt tillförsäkrar de neutrala staternas bestånd, och denna lösning skulle framför allt sökas i de neutrala staternas sammanslutning till större enheter. Den på handelspolitiska överenskommelser grundade s. k. Oslogruppen har angivits som en utgångspunkt, men framför allt är det ett skandinaviskt förbund och ett balkanförbund, som man haft i tankarna. Man måste medge, att såväl insikten om de neutralas stora uppgift såsom pacifieringselement som det aktuella politiska läget, vilket koncentrerat uppmärksamheten till norra och sydöstra Europa, talar till federalismens förmån. Och ändå är det ofrånkomligt, att detta program söker minska stormaktspolitikens risker — genom att skapa nya stormakter. Till sist går väl denna tankeriktning tillbaka på den utrikespolitiska grundprincipen under de sista åren före 1914: jämvikten mellan stormaktsgrupperna. Men hur labil

en sådan jämvikt måste bliva, visar den följande utvecklingen. I själva verket bildar jämvikten mellan stormaktsallianserna, världskriget och Versaillesfreden en konsekvent men avskräckande linje.

För det tredje och sista ha strävanden av annan art gjort sig gällande — strävanden, som verkligen i viss mån söka råda bot för den ofrånkomliga motsatsen mellan folkförbundsidén och samarbetssträvandena å den ena sidan och staternas faktiska politiska och sociala liv å den andra. Man har nämligen framhållit de icke obetydliga resultat, som nåtts inom den andra för tjugo år sedan i Genève tillskapade institutionen, den Internationella Arbetsbyrån, och påvisat, att dessa resultat nåtts, därför att de skilda nationsrepresentanterna inom densamma haft liknande intressen och erfarenheter. Med dessa premisser har man påyrkat, att förbundsförsamlingen icke eller icke endast skulle bestå av politiker utan även av yrkesrepresentanter. Alla de stora grupperna inom det nutida samhället skulle sålunda mötas till internationella rådslag inom förbundets politiska ram och detta skulle påverka den politiska utjämningen i gynnsam riktning.

Hur behjärtansvärd denna tanke än är, kan man dock icke påstå, att den träffar det väsentliga i förbundsorganisationens ofullkomlighet. Man behöver ju endast understryka, att mängder av internationella ekonomiska överenskommelser, grundade på de mest påtagliga gemensamma intressen, internationell Kooperation mellan yrkesmän av vitt skilda slag, internationella kongresser och forskarmöten, olympiader etc. icke kunnat hindra eller en gång fördröja stormaktskrigens utbrott. Slutsatsen måste bli, att den politiska Kooperationen måste sökas på det *politiska* planet och att alla andra lösningar icke träffa sakens kärna.

Därmed ha vi kommit fram till den centrala bristen i Nationernas Förbunds pakt av år 1919: den lämnade medlemsstaternas politiska organisation utanför diskussionen. Samarbetet skulle sökas mellan »stater», icke mellan folk, mellan de heterogena nationernas centralorgan, icke mellan mindre, *homogena* enheter. Vilja vi över huvud taget fatta ståndpunkt till den politiska ideologien och till den allt överskuggande frågan om världens pacificering, måste vi nödvändigtvis och i första hand fördomsfritt granska staten som livsform — d. v. s. de nuvarande staternas förmåga att någorlunda riktigt giva uttryck åt de värderingar och önskemål, som göra sig gällande i det nutida samhället med dess teknik och ekonomiska struktur, med dess socialgrupper och livsintressen.

Därvid kan man ej nog starkt understryka, att Europas nuvarande statsbildningar nästan utan undantag tillkommit på ett *förindustriellt stadium* — de flesta och viktigaste äro produkter av 1500- och 1600-talens dynastiska strider och av kartans omformning efter den napoleonska jordbävningen. Endast i ett fåtal stormakter har kolonial expansion och intern centralisering förlöpt parallellt med industrialiseringen, men nationalitetskamperna i mitten av det förra århundradet grundades icke på det industriella samhällets krav utan på den språkliga överensstämmelsen och delvis på den historiska traditionen. Europas stater äro alltså praktiskt taget alla utformade under en tid, som fullständigt skiljer sig från den nuvarande: förbindelsen mellan styrande och styrda, förvaltningens organisation, nationalförsamlingarnas sammansättning och de departementala och lokala förvaltningsorganen ha alla tillkommit för att lösa politiska, sociala och ekonomiska problem, vilka numera icke ha någon motsvarighet i den av teknisk utveckling — framför allt kommunikationernas oerhörda förbättring — och social omgruppering förvandlade verkligheten. Visserligen ha modifikationer oavbrutet tillkommit, men dessa ha icke förändrat lösningen av de centrala frågorna och icke tagit ställning till centralisations- och decentralisationsfrågan i dess *internationella* aspekter.

Granskar man de realiteter, som äro sammanförda inom den politiska kartans röda gränslinjer, kommer man överallt att finna heterogena inslag. Geografiskt läge, historisk tradition, natur- och klimattyp, naturtillgångar och näringsliv ha inriktat staternas skilda delar i mycket olika riktningar och det tvång, som den statliga livsformen påtvingar de skilda landsdelarna, torde i betydande utsträckning bilda de sprängämnen, vilka tid efter annan leda till krigiska förvecklingar. Liksom maktens centralisering i statsledningens topp och produktionens koncentration på framställningen av direkta och indirekta krigsmaterial är det utmärkande för det moderna kriget, så äro centraliseringstendenserna och kapprustningen det karakteristiska för de perioder, vilka föra fram till allt mer katastrofala krig.

Om vi hålla oss till länder, där dessa företeelser äro *minst* framträdande och där vår tes skulle ha det *svagaste* verklighetsunderlaget, nämligen de nordiska staterna, så kan man dock påvisa de djupgående olikheterna mellan Norrland och Skåne, mellan Nordland och Smålenene, mellan Jylland och Själland. Dessa lands-

delar förvaltas dels lokalt i kommunerna, dels av länsstyrelser eller motsvarande departementala organ, dels centralt genom riksdag och regering. Den kommunala förvaltningen har vikt, den centrala en stor och ständigt stigande, men det andra ledet — landskapet eller länet — har i alla europeiska länder karaktären av mellaninstans utan större självständighet. Och dock är det just denna »mellaninstans», som representerar en homogen verklighet av sådan betydenhet, att hela det sociala och ekonomiska livet där som regel utkristalliserat till en *typ*. Vilken centraliserad stat kan uppvisa en homogenitet sådan som det svenska Bohuslän, det engelska Lancashire, det franska Bretagne, det tyska Sachsen?

Och ändå ha dessa enda naturliga, d. v. s. homogena, samfundsbildningar av betydenhet som regel ingen egen representation, ingen egen »riksdag». Storstäderna utgöra i stort sett de enda undantagen, ty i motsats till landstinget och dess motsvarighet i alla länder ha de stora städernas förvaltning ett forum för gemensam debatt, som i viss mån går utanför de knappa, av statsmakterna uppdragna linjerna. Kunde man åt landskapen, länen eller departementen giva en verklig och i stor utsträckning autonom, övervägande och beslutande, förvaltningsorganisation, skulle man för första gången på långa tider ha nått till kongruens mellan styrande och styrda, mellan de faktiska intressena och de av myndigheterna representerade intressena.

Betraktar man den europeiska författnings- och förvaltningshistorien i fågelperspektiv måste man förvånas över den utomordentliga tidsfördröjning, som gjort sig gällande mellan faktisk social och ekonomisk struktur å ena sidan och förvaltningsapparatusens anpassning till denna struktur å den andra. Medeltidens fyrståndsgruppering blev först på 1800-talet ersatt av två-kammar-system, århundraden efter det att samhället lämnat feodalismens sociala förhållanden bakom sig. När riksdagsreformerna så verkligen genomfördes, hade dess grundläggande idéer, framförda under det förindustriella 1700-talet, redan hunnit bli inaktuella. Staten som livsform, folkrepresentationen som levande förvaltningsorgan, det politiska sambandet mellan de stora och de mindre enheterna, ha med andra ord nästan genomgående visat brist på kongruens. Hur vore det för övrigt möjligt, att 1700-talets politiska idéer, 1800-talets representationssystem och 1900-talets tekniska, ekonomiska och sociala realitet skulle kunna överensstämma?

Resultatet av denna inkongruens har nödvändigtvis blivit, att alla beslut av vikt samlats inom centralförvaltningen, ty tack vare kommunikationsmedlens accelererade förkortning av tid och rum inom staten har det icke i yttre måtto mött några hinder att driva nivelleringen och centraliseringen vidare. Kommunerna ha fått taga hand om sina detaljfrågor inom en knappt tillmätt ram — allt övrigt har koncentrerats inom centralförvaltningens ämbetsverk och i en folkrepresentation, som sammanför deputerade och senatorer från helt olikartade distrikt. Det är detta förhållande, som mer än något gjort det sociala och ekonomiska lagstiftningsarbetets resultat så abstrakt — reformarbete på konkret underlag och verkningar svarade mot motiven skulle däremot ofta kunna nås inom de homogena landskapen eller departementen.

Tänker man denna tanke till slut, finner man att den leder till en stat, i vilken »landskapsförsamlingar» övertagit mycket av de nuvarande nationalförsamlingarnas uppgifter och därjämte fått tillfälle att realisera strävanden, som nu sakna forum. Nationalförsamlingarna skulle i en sådan decentraliserad stat dels bestå av landskapsrepresentanter, dels av korporationsrepresentanter och båda grupperna sammantagna skulle till antalet betydligt understiga de nuvarande parlamentens numerär.

Låt oss nu till sist betrakta den decentraliserade staten från det internationella samarbetets synpunkt. Om vi då anknyta till den föregående diskussionen om ett förnyat Nationernas Förbund, så kan man säga, att delegaterna i *församlingen* i ett sådant folkförbund borde hämtas uteslutande från »landskapsförsamlingarna», medan *rådet* i detta förbund uteslutande borde bestå av representanter för nationalförsamlingarna. På det politiska planet skulle man på detta sätt ha nått fram till en nyordning av det politiska internationella samarbetet, som vilar på realistiska förutsättningar. Församlingens ledamöter skulle verkligen representera påtagliga och ensartade intressegemenskaper i stället för de abstraktioner, som utformats i det nutida statsbegreppet. Om dessa representanter äro medvetna om de sociala, ekonomiska och politiska strävanden, som göra sig gällande i deras enhetliga områden, ha de säkerligen möjlighet att sätta sig in i de synpunkter, som framföras från andra, representanter av samma typ. Det finnes möjlighet för de allmänmänskliga synpunkterna att göra sig gällande i en församling, som representerar faktiska mänskliga intressen. Men det finnes ringa verklighetsunderlag och föga psyko-

logisk bärkraft i en Kellogg-pakt, som undertecknas av representerer för stater, vilka uppfattas som oföränderliga abstraktioner i en oföränderlig politisk mekanism.

På det handelspolitiska området skulle staternas decentralisering avskära den gordiska knut, som inga mest-gynnad-nationsklausuler och inga internationella handelskonferenser kunnat upplösa — det faktum, att staterna innesluta skilda ekonomiska områden med ofta diametralt motsatta intressen. Jordbrukstullar stödja de landskap, som ha lantbruk till huvudnäring, men skada industriområdena; motsatta förhållandet gäller för tullar på industrivaror. Vore den ekonomiska enheten icke landet eller staten med dess disparata ekonomiska element utan de från ekonomisk synpunkt som regel homogena landskapen eller departementen, så funes det utomordentligt mycket större utsikter till internationell handelspolitisk anpassning. De gemensamma agrara, respektive industriella intressena skulle finna varandra över staternas gränser, och en ekonomisk lösning skulle kunna nås, vilket som regel är uteslutet, då staterna först måste företaga en »medeltalberäkning» för agrara och industriella intressen inom varje nation. Om det är så, att industrialismen gjort människornas livsföring i första hand beroende av de ekonomiska förhållandena, så är det uppenbart, att staternas decentralisering på det handelspolitiska planet skulle innebära, att den politiska eller snarare ekonomiskpolitiska kartan föres à jour med de faktiska tekniska och kommersiella realiteterna.

Det må slutligen framhållas, att decentralisationssträvandena naturligtvis måste komma i konflikt med många såväl ekonomiska och sociala som politiska tendenser, vilka troligen icke komma att få minskad betydelse. Man kan sålunda fråga sig, huru kraven på ekonomisk planering på lång sikt kunna förenas med staternas överlåtande av en del av beslutanderätten till statsdelarna, då en koncentration av de ekonomiska resurserna — naturtillgångar och sparande — måste bilda underlag för varje form av omfattande realkapitalbildning. Men de senaste två årtiondena ha lärt oss en hel del beträffande sambandet mellan planhushållning och fri konkurrens och därmed också om de politiska och ekonomiska organisationsformernas plasticitet. Det finnes intet i dessa erfarenheter, som tyder på, att de fördelar som skulle vinnas med ökad decentralisering, måste köpas med minskad effektivitet på den ekonomiska utvecklingens område. Man kan här hänvisa till ett myc-

ket lärorikt exempel, vilket levererats av den enda stormakt, som för närvarande tillämpar decentralisationens princip, Förenta Staterna. Både 1920-talets liberalistiskt grundade »prosperity», som förde fram till industrialismens svåraste depression, och 1930-talets socialiserande New Deal, som icke svarade mot förväntningarna, visa, att det icke så mycket är det ekonomiska systemet som sådant, utan i stället dess konsekventa tillämpning och plastiska anpassning till rådande förhållanden, som är avgörande.

Vi mena alltså, att frågan om fortsatt centralisation eller decentralisering från intern synpunkt icke i *första* hand är en ekonomisk fråga. Indirekt kan en statlig decentralisering väl tänkas leda till ett frigörande av nu latent kraft inom de av den centrala statsmakten bundna landskapen eller departementen, varigenom den allmänna ekonomiska utvecklingen starkt befördas. Men detta kan icke anses vara det primära, ty det viktigaste resultatet skulle *inom* staten vara att finna på det kulturella området, genom de nivellerande och mekaniserande tendensernas begränsning, och på det *internationella* planet utmärkas av en möjlighet till politiskt och ekonomiskt samarbete och samförstånd mellan landsdelar och befolkningsgrupper, vilka kunna betraktas som enhetliga och fria från de jäsningsferment, som äro till finandes i de flesta moderna, heterogent sammansatta, staterna.

Vill man på de senaste 150 årens historia tillämpa en katastrof-teori, och hålla före, att teknisk utveckling och ständigt ökad politisk spänning naturnödvändigt för fram till en serie av allt svårare kriser, vilka till sist icke med några medel kunna botas, så äro överväganden av ovanstående art visserligen utan betydelse. Man har då endast att viljelöst utlämna sig åt den desorganisation, som följer med imperialismens och den absoluta centralisationens fullständiga genombrott.

Menar man å andra sidan, att kulturen och civilisationen *kan* försvaras och att reformtankar om samhällsföreteelserna nu som fordom kunna visa sig vara levande krafter av oerhörd styrka och uppbyggande förmåga, finnes det intet, som kan motivera en passiv resignation inför de faror som hota. Är centraliseringstendensen en kärnlinje i det händelseförlopp, som fört till det obegränsade kriget, måste vi, sedan stundens allt överskyggande försvarsproblem blivit löst, arbeta för en decentralisering av statens uppgifter och en centralisering av de allmänmänskliga intressena.