

KIRJA-ARVIOITA

SISYFOS MOT LANDSKAPSSTATEN

Mennola, Erkki: Maakunnan vapaus. Tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A. Vol. 301 Tampere 1990 315 s.

Hur hade vårt samhälle sett ut idag ifall Finland på 1880-talet istället för fennomanins unitära statscentralism valt att göra medvetna satsningar på sina spontana landskapskulturer? Vilken betydelse hade upprättandet av femtio självstyrande härad under 1890-talet fått för Finlands moderna historia? Hade dessa i högre grad än länsstyrelserna motstått förryskningsstrycket? Och hade de förmått absorbera den sociala spänning som ackumulerades efter sekelskiftet och tog sig uttryck i 1917 års interna oroligheter och den stora uppgörelsen året därpå? Vad hade det inte kunnat betyda för en positiv samhällsutveckling i det finska Finland ifall 1920-talets landskaps självstyrelseplaner realiserats? Till Finlands olycka har institutionella reformer av detta slag mycket endimensionellt kommit att förknippas med den historiska nationalitetsfrågan och ordnandet av den finlandssvenska folkgruppens statsinterna ställning. I sin fixering vid den administrativa uniteten har de finländska statsbyggarna sällan besinnat vilka möjligheter som samtidigt försumrats utanför centrum. Hade en politiskt responsiv landskapsförvaltning erbjudit ett positivt alternativ till den inrikespolitiska urspårningen under 1920-talet och i början av 1930-talet? Vilken rik och orginell flora av särpräglade landskapsbildningar kunde Finland inte ha haft med ett större utrymme för landskapsbaserade institutioner? Hur hade ett Finland med en starkare regional finskhet tätt sig? Skulle landskapens ekonomiska, politiska och kulturella resurser ha tillvaratagits mer optimalt ifall man under 1930-talet valt en landskapsförvaltning framom

det småsnåriga system med disparata kommunalförbund som istället på lång sikt växte fram?

Främjade frånvaron av motbalansierande landskapsinstitutioner uppkomsten av »inre ringar» inom krigsregeringarna genom att lämna utrymme för en statsledning utom politisk kontroll? Hade ett system med självstyrande landskap motverkat en adekvat implementering av reglementeringspolitiken under 1940-talets krisår? Hade en efterkrigstida landskapsreform satt hinder i vägen för välfärdspolitikens lokala omsättande under 1950-talet och fördröjt dess utjämnande effekter? Vad hade en reform betytt under 1960-talet då landskaps självstyrelsefrågan senast på allvar var aktuell? Hade en dylik gjort den då mycket genomgripande strukturovandlingen med emigration, interna flyttningsrörelser och avfolkningsregioner mer hanterlig? Skulle självständiga landskapsinstitutioner ha motbalanserat den kekkonenska ceasarismen och kooperat 1970-talets vänsterrörelse? Eller skulle de ha lett till en italiensk kombination med en uppsättning demokratiska oaser och reaktionära enklaver under en svag centralmakt? Hade 1980-talets politiska slitenhet och apati kunnat få ett konstruktivt utlopp i vitala och dynamiska landskapsinstitutioner?

Dessa frågor kan vi aldrig få svar på, vi kan bara resonera, förmoda och bedöma det sannolika. Det är dock av synnerlig vikt att de ställs för att ta oss ur villfarelsen att den utveckling vi följt varit den enda möjliga. De många misslyckade försöken att införa länsrepresentation, landskaps självstyrelse o.a.d. tillhör de orealiserade alternativen i Finlands moderna historia. Dessa utgörs av de nationella utvecklingslinjer- och strategier som stått emot de reallösningar som valts och förlorat i konkurrensen mellan de statsbärande idéerna. Eftersom bl.a. de orealiserade landskaps självstyrelseplanerna är något av en nyckelfråga till förståelsen av det moderna Finland är det inte förvånande att en hel del forskarenergi satts in på denna punkt. Erkki Mennola som har en bakgrund som landskapspraktiker och funktionär inom Södra Karelen landskapsförbund var en bland de som för ett decennium sedan grep sig an uppgiften och författade en rättshistorisk undersökning om stävandena att skapa större självs-

tyrelseområden än kommunerna under 1800-talet.

Då Mennola nu lagt fram sin avhandling »Maakunnan vapaus. Tutkimus kuntaa laajemman yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä» (1990) kunde rubriken antyda en tämligen direkt fortsättning på hans tidigare alster. Det visar sig dock att Mennola under författandets gång bytt såväl objekt, inriktning som disciplin och universitet. Frågan om landskaps självstyrelse i Finland har han upplevt som alltför snäv och framför allt reagerat mot att den i regel uppfattats som endast ett statsintert och praktiskt rationaliseringsproblem. Instället har han vänt blicken mot Västeuropa och hans undersökning kan karaktäriseras som i huvudsak en inventering av europeisk tanketradition och samtida institutioner för regional, statsintern självstyrelse.

Landskapsstatsbygget

Sin undersökning har Mennola utfört framför allt som en komparativ studie av landskaps självstyrelsens rättsliga aspekter i de väst-europeiska länderna. Till denna del är framställningen initierad och väl utförd, i all synnerhet som komparationer baserade på de administrativa förhållandena i ett så stort antal som mer än ett dussin stater är erkänt krävande. Dylka undersökningar blir lätt mycket svåröverskådliga och voluminösa, men Mennola har rätt väl lyckats med att ge sin utredning ett både hanterligt omfång och en gripbar substans. Även om författaren i hög grad kunnat stöda sig på Europarådets utredningsmaterial som underlag för sin studie är det mycket välkommet att de väst- och sydeuropeiska regions självstyrelsearrangemangen presenteras för en finsk publik med stöd av en för finländare någorlunda bekant föreställningsram. Samtidigt kritiserar Mennola förvaltningsforskningen i Finland för att vara alltför provinssiell i meningen att den ofta varit aningslöst fastlåst vid våra egna inomnationella förhållanden. Mennolas kritik är på denna punkt ingalunda obefogad eftersom den finländska forskningen i sina betoningar och val av referensramar onekligen ofta tätt sig något egen. Å andra sidan verkar det hos Mennola också finnas en tendens att absolutisera de väst-och sydeuro-

peiska regionsjälvstyrelseinstitutionerna på ett något väl enkelriktat sätt.

Mennola genombryter delvis de traditionella statsrättsliga systematiseringarna genom sin indelning i förbundsstater (Schweiz, Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike), landskapsstater (Spanien, Italien, Belgien och Frankrike) samt kommunalstater (Danmark, Norge, Sverige, Holland, England, Irland och Finland). Vid första anblicken kan denna klassificering emellertid se märkvärdigare ut än vad den i själva verket är. Mennolas ideal är landskapsstaten som han kontrasterar främst mot kommunalstaten (eftersom förbundsstaten substansmässigt befinner sig nära landskapsstaten). Intrycket av stringens har delvis åstadkommit genom ett i viss mån styrt urval av stater (av till ytan större väst- och sydeuropeiska stater saknas Island, Portugal och Grekland i schemat). Den moderniseringsteoretiska forskningen har långt före Mennola också pekat på samvariansen mellan olika historisk-kulturella bakgrunds-mönster och bestämda lokalförvaltningssystem. Det är möjligt att denna forskning undgått författaren, men även i hans klassificering skönjs bakom de centraleuropeiska förbundsstaterna ett tyskt språk- och kulturområde, bakom landskapsstaterna ett fransk-iberiskt mönster och bakom kommunalstaterna en nordlig och skandinavisk konfiguration. Samma forskning har likaså pekat på förekomsten av olika moderniseringszoner i Storeuropa. I ett mera sydligt bälte (framför allt medelhavsländerna) har statens roll i moderniseringarna varit tillbakaträngd samtidigt som de civila organisationernas betydelse varit mycket framträdande. Utmärkande för de nordeuropeiska och särskilt de nordiska länderna har igen varit att civilsamhället i moderniseringarna underordnats staten och att reformerna uttryckligen kanaliseras genom staten. Också i de ryska och östeuropeiska moderniseringarna har staten spelat en framträdande roll som — även om den haft sina särskilda drag och särskilt i Ryssland interpunkterats av en räckta statliga systemkriser — uppvisat likheter med den nordeuropeiska vägen till modernisering. I Mennolas scenario borde Finland (och måhända även de övriga kommunalstaterna) slå in på

vägen till den väst- och sydeuropeiska landskapsstaten och anamma dennas tradition. Det kan därför vara skäl att i detta avseende göra en invändning: många rationaliserare som bortsett från kulturgränsernas betydelse har förr eller senare varit tvugna att ge upp eller retirera eftersom de kulturella mönstren har sina egna inboende lagbundenheter och reagerar på yttre moderniseringar på olika sätt. T.ex. tredje världen är ju fylld på exempel med avancerade reformprogram som stupat på implementeringen (för att nu inte nämna geografiskt mer närliggande exempel).

Ur state- och nation-building-synpunkt visar Mennolas avhandling att det samtida »landskapsstatsbygget» i Väst- och Sydeuropa i hög grad fotar sig på de fortlöpande förändringarna i de socio-geografiska samhällsprocesserna och den politiska formeringsvilja som springer ur dessa. I och för sig är detta visserligen inte något nytt, utan så gott som samtliga av undersökningsstaterna har i något historiskt skede tidigare bildats av olika geografiska och kulturella fragment. De väst- och sydeuropeiska staterna framstår därför också som administrativa mixer av traditionella reminiscenser och utfall av vid olika tidpunkter genomförda moderniseringar d.v.s. de är med avseende på förvaltningens organisationsform avlagringar av gammalt och nytt. Så är också de moderna landskapsstaterna konstruerade och detta är även orsaken till att Mennola i sin komparation av de administrativa och institutionella arrangemangen hittat åtskilliga luckor, inkonsekvenser och inbördes motstridigheter. Inte desto mindre dokumenterar undersökningen att ett visst skifte inträffat i de statliga moderniseringsstrategierna. Administrativa regelbundenheter, institutionella mosaiker och systemsatt irrationalitet har förvisso i alla tider inspirerat förvaltningsrationalisterna till utarbetandet av genomgripande moderniseringsprogram. En viktig skillnad finns dock just i de tillämpade strategierna. Medan de tidigare rationaliseringssträvandena i webersk mening överlagt syftade till att skapa likformighet i statsbygget med hjälp av symmetriska institutionskonstruktioner har det moderna landskapsstatsbygget i högre grad tagit sikte på assymetriska rationaliseringar. Detta inne-

bär att de existerande demografiska, etniska, sociogeografiska, samhällningsmässiga och politiska strukturerna inom landskapsstaterna tillerkänns ett större utrymme och en mer särpräglad administrativ och institutionell kanalisering. Inte heller detta fenomen är emellertid som sådant särskilt nytt och i detta avseende kan pekas på det f.d. schweiziska statsförbundet och nuvarande förbundsstaten med sina stora administrativa variationer i den inomkantonala organisationsformen.

Finland kontra Europa

Samtidigt som undersökningen med sin dominerande europainriktning ger ett tämligen väl sammanhållet intryck har den ursprungliga och på Finland inriktade ansatsen emellertid starkt levt kvar, utan att författaren tillräckligt tydligt gjort det klart för sig vad han egentligen vill undersöka. Som akademiskt lärdomsprov ligger avhandlingens konstitutiva svaghet just i den oklara relationen mellan europarätten och det finländska stoffet. Villrådigheten på denna punkt förvärras av att läsaren förgäves får söka efter en klart formulerad forskningsuppgift. I den egentliga inledningen (s. 58) sägs avsikten vara att undersöka landskapet som ett av de mindre geografiska samfundan varje europe och också varje finländsk medborgare tillhör. I den engelskspråkiga sammanfattningen (s. 26) uppges huvudsyftet vara att visa vilken verkan rättsliga element har för den politiska friheten hos en region. I den finskspråkiga resumén (s. 21) heter det igen att undersökningens syfte är att klarlägga i vilket inbördes förhållande av växelverkan och beroende de rättsliga och övriga till friheten anknutna förhållanden och kriterier står till varandra ifråga om landskapet.

Även om huvudfrågeställningen således är skäligen vag och avhandlingen avsevärt skulle ha vunnit på en precisering kan läsaren med dessa byggstenar visserligen någorlunda pussla ihop en föreställning om undersökningens ungefärliga föresatser, men särskilt lättillgänglig har den ju inte blivit på detta sätt. Mennolas avhandling har för all del i sig en avgränsad huvudtematik, men som den nu blivit utplagd måste läsaren närmast gissa sig till dess konkreta

forskningsprogram. En precist formulerad huvudfrågeställning hade varit av nöden bl.a. för att kunna ta ställning till huruvida avhandlingen förmått genomföra sin forskningsföresats eller inte. Rent framställningsmässigt verkar det dessutom konstigt att redovisa forskningsproblemet snarare i resuméerna än i den introducerande och egentliga framställningen. Särskilt hade det varit skäl att förklara varför undersökningen fått den struktur den har med en mycket dominerande europadel (s. 57—289) och en kortare och avslutande finlandsdel (291—312). Då inga upplysningar ges lämnar Mennola nu läsaren i en irriterande okunnighet om huruvida den avslutande finlandsdelen skall uppfattas som undersökningens egentliga resultat eller endast som ett slags dagsaktuellt komplement för Finlands vidkommande? Om det senare är fallet så är kap. 4 överflödigt eftersom de praktiska åtgärdsförslag Mennola presenterar i detta inte är härledningar ur den löpande framställningen, utan lika gärna kunde ha presenterats som helt fristående.

Undersökningen ägnas som det framkommit nästan i sin helhet åt en genomgång av europeisk frihetsfilosofi och regionala självstyrelseinstitutioner. Även om undersökningen således inte uttalat ger Finland någon nämnvärd roll i detta avseende får läsaren ändå mer indirekt intrycket av att den i mycket hög grad är författad med Finland för ögat. Detta intryck uppstår framför allt på basen av slutkapitlet (kap. 4) som bär rubriken »Slutsatser med avseende på den lag som bör stiftas om landskapens ställning» och som uttryckligen gäller en eventuell landskapsreform i Finland. I de jämförande avsnitten i själva huvudframställningen omnämns de finländska arrangemangen även kort på ett tjugotal ställen. Allt som allt har emellertid måhända inte mer än en tiendedel av undersökningens sidantal ägnats Finland, men omständigheten att de inhemska förhållandena uppfattats som betydelsefulla framgår bl.a. av att omkring en fjärdedel av referenslitteraturen författats i Finland. Trots att avhandlingens slutsatser formulerats med tanke på Finland framgår det dock inte av inledningen att detta skulle ingå i avhandlingens forskningsprogram.

Också avhandlingens underrub-

rik »En undersökning om de rättsliga förutsättningarna för politisk frihet för större samfund än kommunen» för tankarna till RF 51.2 § (som ju talar om självstyrelse för större områden än kommunerna). Läsaren leds alltså vid första intrycket till föreställningen att undersökningen i första hand skulle vara en kommentar till de rent inhemska förvaltningsarrangemangen. Underrubrikens precisering är därför mindre lycklig, i all synnerhet som Mennola introducerar ett snarlikt begrepp (d.v.s. »större samfund än kommunen»). Då Mennola definierar landskapet (region) som ett territorialsamfund mellan staten/nationen och kommunen/lokalsamfundet hade det varit konsekvent att stöda sig på denna definition också i underrubriken. Med sitt val av underrubrik har Mennola synbarligen avsett att skapa en brygga mellan undersökningens europadel och finlandsstoff. Då denna förbindelse inte klart framgår av själva framställningen uppstår här en förrädisk glidning som knappast skapar någon större begreppslig och terminologisk reda. Behövs verkligen ytterligare ett nytt begrepp (»större samfund än kommunen») bland de åtskilliga tiotala termer som redan sedan decennierna konfunderat förvaltningsrättsvetare och administratörer? Då författaren nedsatt ett par hundra sidor på att utreda den väst- och sydeuropeiska region-självstyrelsen statsförvaltningsrättsliga och förvaltningsrättsliga karaktär kunde läsaren även rimligen förvänta sig något substansbidrag till definitionen av det ur såväl inhemska som det internationellt sett besvärliga regionbegreppet. Så är emellertid inte fallet, utan Mennola har som det förefaller rätt oreflekterat nöjt sig med den ovanrelaterade, rätt lösa definitionen. Också denna omständighet stärker intrycket av en viss dragnig till enkelspåriga lösningar hos författaren. Något försök att definiera substansen i det regionbegrepp han själv använt i förhållande till mängderna av övriga allmänt förekommande regionbegrepp har författaren hur som helst inte gett sig på.

En granskning av referenslitteraturen ger intrycket av att undersökningen till en början pågått intensivt, men att författaren sedan han för måhända några år sedan åstadkommit ett första sammanhängande manuskript inte riktigt

orkat eller haft tid att följa med de allra senaste årens publikationsverksamhet. Enligt författarens förord har arbetet påbörjats år 1981 och undersökningen innehåller också rikligt med hänvisningar till Europarådets utredningar från början av 1980-talet. Eftersom undersökningen mycket starkt fokuserats på central- och sydeuropeiska Institutioner är väl detta i och för sig motliverat även om det stärker det intryck läsaren redan tidigare fått om en viss enögdhet i de företagna urvalen. En stor genre som helt lyser med sin frånvaro i avhandlingen utgörs av den anglosaxiska etnicitets- och nationbuilding-litteraturen samt den synnerligen omfattande forskning som inspirerats av 1970-talets etnoregionala uppror.

Avhandlingen har sammanfattningsvis därför — för att tillgripa ett bättre begagnat uttryck — både förtjänster och brister. Också om den präglas av den nu så påliggande europatrendigheten utgör den en gedigen och trots allt någorlunda helgjuten framställning av de väst- och sydeuropeiska regionsjälvstyrelseinstitutionernas rättsliga ställning. Med författaren kan man även hoppas att studien skulle utgöra ytterligare en impuls till en större regionreform också hos oss eftersom en dylik skulle öppna möjligheterna för ett rymligare, starkare och mer rationellt organiserat samhälle. Som akademisk avhandling behåfts undersökningen emellertid av att helheten inte fått en i alla avseenden lyckad utformning och av att den också i övrigt ger ett något ofärdigt intryck. Eftersom huvudfrågeställningen inte vässats tillräckligt har inte heller uppläggnings- och finishen gärna kunnat bli riktigt blänkande.

Sisyfos ut på ett nytt varv?

De många misslyckade försöken att genomföra en landskapsreform i Finland kan nog inte på ett meningsfullt sätt förklaras endast som en följd av bristande insikter i de europeiska rättsförhållandena. Det är heller inte fullt så enkelt att en regionreform skulle ha stupat endast till följd av försiktigheten på vänsterhåll. Etatismen bland efterkrigstidens vänster har visserligen utan tvekan bidragit till den politiska blockeringen av en landskapsjälvstyrelseinsättning i Fin-

land, men denna har ingalunda varit exklusiv för vänsterpartierna. Centralismen i det finländska stats- och nationsbygget saknar f.ö. knappast heller all rationell grund. Det är därför rimligt att förmoda att raden av ihållande bortstötningar i landskapssjälvstyrelsefrågan indikerar ett underliggande och styrande kulturmönster. Vår tradition har inneburit att planerna på landskapsreformer gång efter annan skjutits upp samtidigt som man försökt nå motsvarande effekter med andra medel. Mennola konstaterar i slutkapitlet frankt att en landskapsreform inte skulle stöta på vare sig rättsliga eller praktiska omständigheter, utan att ett avgörande är av uteslutande politisk karaktär. Även om denna iakttagelse i sig är helt riktig förefaller Mennola i sin europaentusiasm dock att ha förbisett en viktig omständighet. Han tycks inte ha varseblivit regeringspolitikens inneböende logik i ett koalitionsregeringssystem likt det finländska. Stats- och nationsbygget i Finland har under hela 1900-talet gått ut på att integrera sinsemellan mycket

olika regioner och misstroagna sociala skikt. Framför allt har det nationella partiväsendet och det elektoral systemet fyllt en utomordentligt viktig funktion i detta avseende. Med folkrörelserna och den politiska mobiliseringen har det skapats nationella föreningsband mellan centrum och periferi som brutit igenom den på lokal-samfunden exklusivt baserade identiteten. Då medborgarmobiliseringen skett även sektorellt under rikspartier och centralorganisationer har den organiserat också olika sociala skikt i alla regioner. Kontinuiteten i det finländska koalitionsregeringssystemet baseras just på omständigheten att det integrerat såväl regioner som samhällsklasser. Och varför skulle då de regeringspartier som delat den högsta verkställande makten på eget initiativ avhända sig ett centrumflytande som nåtts endast efter ett besvärligt ihopknäpande av en räckta divergerande intressen och försvaga möjligheterna att nå ut med sina avtalsbaserade policier och politiska kompromisser? En gång — på 1910- och 1920-talen

— var också socialdemokratin nyfiken på landskapssjälvstyrelsens möjligheter. Sedan centerpartiet våren 1987 hamnade utanför regeringssamarbetet har det mycket starkt betonat behovet av en verklig landskapssjälvstyrelse — men under de många decennier partiet och dess föregångare agrarförbundet hade den dominerande regeringspositionen blev betecknande nog inget reellt gjort. Detta märkliga förhållande beror naturligtvis inte på någon särskild politisk småslughet hos det ifrågavarande partiet, utan måste framför allt återföras på regeringspositionens praktiskt tvingande nödvändighet. Det är även lätt att hitta historiska exempel såväl i inlandet som i utlandet på hur oppositionskrafterna i sina försök att ansätta regeringen pläderat för lokala självstyrelsesreformer, men avstått från dylika krav då de själva nått regeringsposition eller den politiska konstellationen i övrigt förändrats. Finlands landskapssjälvstyrelsefråga lär Sisyfos därför nog ännu ha varv att göra.

Lars Westerlund