

mot den ekonomiska och politiska verkligheten i samhället. Dübeck kommer till slutsatsen att lagböckerna inte särskilt väl motsvarade de uppställda målen. I Sverige fick man visserligen till stånd en lag som gällde både för landsbygd och stad, men alla lagböckerna präglades av konservatism så att det medeltida inflytandet förblev starkt.

Brottsligheten i Stockholm behandlas av Dag Lindström i studien 'Väld, förtal och förlikningar i Stockholm 1475–1625' utgående från en statistisk behandling av tänkeböckernas och saköreslängdernas brottsuppgifter. Denna studie ingår i något omarbetad form och försedd med mera detaljerad statistik i Eva Österbergs och Dag Lindströms arbete *Crime and Social Control in Medieval and Early Modern Swedish Towns*, jfr s. 635–639.

Eljas Orrman

Statsbygge och distriktsförvaltning

Lars Westerlund: *Statsbygge och distriktsförvaltning*, Åbo Akademis förlag, 444 s. Åbo 1989.

I Finland har den offentliga makten traditionellt haft ett starkt grepp om samhället. Staten dirigerar, reglerar, befäller och ingriper i medborgarnas och företagens liv på många olika sätt, vilket har kännetecknat dess agerande sedan århundraden. Styrningen har traditionellt varit mycket centraliserad och är det fortfarande. Tyngdpunkten i förvaltningen har legat på centraladministrationen, på de centrala ämbetsverken och andra organ nära den verkställande maktens ledning – detta är allmänt känt och omdebatterat och frågan har behandlats i forskningen.

Ett annat karakteristiskt drag för förvaltningstraditionen i Finland är en stark lokal självstyrelse vars rötter går tillbaka till medeltiden. Självstyrelsen har visserligen under seklerna fått kämpa mot styrningen från centralförvaltningen som kontinuerligt vunnit i styrka – en fråga som likaså debatterats och behandlats i forskningen.

Däremot har vår kunskap varit mycket begränsad i fråga om de mekanismer genom vilka centralmakten utsträcker sin styrning till medborgarna och kommunerna. Vilka är de konungens, kejsarens och presidentens händer som hjälper och styr oss? Enligt pol.lic. Lars Westerlunds doktorsavhandling *Statsbygge och distriktsförvaltning* sker detta genom statens distriktsförvaltning.

Westerlunds forskningsuppgift är krävande, han vill skildra statsbygget genom distriktsförvaltningens utveckling. Han närmar sig statsbygget via å ena sidan statsbygget i historien, å andra sidan via statsbygget och distriktsförvaltningen i Finland. En bakgrund bildar strukturer och mekanismer rörande statsbildning i nutiden. Westerlund behandlar sitt ämne ur en komparativ, förvaltningshistorisk och statsrättslig synvinkel. I undersökningen kombineras realhistoriskt material rörande Finland med allmänna teorier. Undersökningen rör sig på flera nivåer: ett långt tidsperspektiv, flera tematiska dimensioner (modernisering, statsbygge, statens interna organisering på distriktsförvaltningens nivå), tekniska synpunkter på distriktsmyndigheternas interna organisationsstruktur och stadgandena rörande distriktsförvaltningen.

Undersökningens struktur beaktar dessa olika analysnivåer och teoretiska dimensioner och det råder en rimlig balans mellan de olika delarna, även om undersökningen uppvisar en viss inkonsekvens. Sålunda är den komparativa delen historielös, medan framställningen rörande Finland till sin struktur är historisk. För att placera in Finland i den allmänna framställningen rörande statens struktur och uppbyggnad borde framställningen ha varit likformig. Det allmänna statsbygget är knutet till historien och det framgår redan av den term som vunnit hävd inom forskningen, de s.k. nya staterna eller New Nations-projektet.

Undersökningen är klart disponerad, men själva temat behandlas bitvis mycket oenhetligt och diskussionen splittras på olika nivåer. I undersökningen tillämpas ett komparativt grepp, en förvaltningshistorisk infallsvinkel och ett rättsdogmatiskt grepp, vilka kompletteras av en statsteoretisk diskussion.

Även om undersökningens teoretiska och begreppsliga del är omsorgsfullt genomförda, står dess begrepp i vissa avseenden i strid med de vedertagna. Westerlund har gett speciellt termerna lokalförvaltning (s. 62) och distriktsförvaltning (lokal, territorial, s. 102–103) en tolkning som utgår från hans frågeställning, men som avviker från den vedertagna. Begreppen har utformats utgående från undersökningens komparativa grepp, i den begreppsliga koherenssträvans äsja. I en undersökning av detta slag hade en mycket användbar utgångspunkt kunnat vara att knyta begreppsbildningen till grunden för distriktsförvaltningen och statsbygget, m.a.o. till maktens och förvaltningens framväxt antingen nedifrån eller uppifrån. Begreppsdefinitionerna – lokal- och distriktsförvaltning – som är bundna till strävan till internationell koherens har byggts upp enbart på basen av staten, ett uppifrån konstruerat maktsystem; man kan säga att tillvägagångssättet har en idealistisk prägel. Allt annat än centralförvaltningen är lokalförvaltning. Detta torde vara centralbyråkratins dröm,

men svarar inte helt mot verkligheten och systemens brokighet inom förvaltningen under centraladministrationen.

I undersökningen definieras förvaltning i huvudsak som organisationsstruktur, kompetens och även som subordinationsrelationer. I kapitel V, undersökningens rättsdogmatiska del, behandlas förvaltningen ur ett vidare perspektiv än i de övriga avsnitten. I den jämförande analysen är förvaltningen enbart struktur. På flera punkter störs läsaren av denna obalans.

Undersökningens komparativa del bygger på forskningen rörande "New Nations" och "Field Administration"; greppet fungerar men är inte problemfritt. Dessa forskningsgrepp utformades inom den moderniseringsforskning som bedrevs i USA på 1950- och 1960-talen då man speciellt sökte modeller för u-ländernas utvecklingsprocesser. Westerlund diskuterar endast i allmänna termer dessa infallsvinklars plats inom moderniseringsforskningen och deras betydelse och relevans för Europa. Det förefaller även som om han, utan att närmare redogöra för urvalskriterierna, i sin jämförelse huvudsakligen tagit med länder som undersökts inom denna forskningsinriktning och i övrigt länder för vilka material funnits tillgängligt främst på engelska, men även på tyska.

Metodiskt är undersökningen inte entydig. Begreppen, statsbildningen och den statliga lokalförvaltningen granskas komparativt, medan utvecklingen i Finland bedöms förvaltnings- och lärdomshistoriskt. Organisationsstrukturerna behandlas med en rättsdogmatisk infallsvinkel.

Westerlund analyserar den förvaltningshistoriska infallsvinkeln tämligen ytligt. Av en förvaltningshistorisk behandling följer ännu inget metodologiskt val eller ställningstagande. När han säger att han anlägger en förvaltningshistorisk infallsvinkel innebär detta närmast att forskningsproblemet, förvaltningen, behandlas i ett tidsperspektiv. Den metodologiska basen uppstår ur den substantiella vetenskapliga teori som behandlas inom ramen för den historiska kontinuiteten. Förvaltningen (den må sedan vara organisationsstruktur, tjänstemannakår eller redskap för utövande av makt i samhället) kan granskas t.ex. enligt universitetens lärostolar utgående från allmän historia, politisk historia, ekonomisk och social historia, offentlig förvaltning eller statslära. Westerlund betonar närmast den kvantitativa behandlingen av det strukturmateriel han samlat in! Å andra sidan kan man i dessa avsnitt märka ett visst rättshistoriskt grepp.

Vid behandling av ett stort material som distriktsförvaltningen är ett kvantitativt grepp till hjälp. Det tillvägagångssätt Westerlund valt kan dock kritiseras för att distriktsförvaltningens organisering lösgjorts från stats- och samhällsutvecklingen. De kvantitativa bedömningarna har blivit ytliga. Westerlunds kvantitativa grepp hade också

kunnat vara mera systematiskt och gälla samhället. Ifall förvaltningen ställts i relation till folkmängden, hade distriktsförvaltningens utveckling fått följande utseende:

År	Statl. distrikts- förvaltning	Territoriell korporation	Juridiskt område	Befolkning (1000)
1650	9 500	900	3 500	350
1750	2 700	7 400	4 000	408
1800	3 200	1 200	5 100	830
1840	4 100	2 400	5 700	1 440
1890	4 060	2 400	7 300	2 380
1910	5 040	2 500	8 700	2 940
1940	3 800	2 700	9 900	3 690
1980	3 700	2 990	17 000	4 700

En tabell av detta slag hade gett distriktsförvaltningen eller tolkningen av förändringarna inom den nya dimensioner. Den ensidiga tillväxttolkningen borde ha kompletterats med tilläggsmaterial av något slag. Statens egen distriktsförvaltning har idag, grovt taget, samma omfattning som i början av autonomins tid. Territorialkorporationerna har inte blivit mycket mer täckande under de senaste tvåhundra åren, även om Westerlund framställer utvecklingen närmast som en tillväxt. Rättsväsendet har t.o.m. utglesats, kanske som en följd av förändringar i relationerna mellan rättsväsendet och medborgarna och i rättsväsendets ställning. Ifall statistiken hade utvidgats med uppgifter t.ex. om den interna regionala differentieringen inom kommunalförvaltningen, skulle författaren ha blivit tvungen att revidera sina tolkningar på många punkter.

Westerlund borde upprepat och med större eftertryck ha ställt frågan om distriktsförvaltningens betydelse för statsbygget; då hade han blivit tvungen att dryfta i vilken utsträckning man överhuvudtaget kan förklara statsbygget med distriktsförvaltningens hjälp? Utan en analys av de förmedlande mekanismerna kommer man genom distriktsförvaltningen åt statsbygget endast på ett allmänt, definatoriskt och på strukturernas plan. För en allmän analys av statsbygget är undersökningens empiriska material alltför snävt. Distriktsförvaltningens utveckling ger inte tillräcklig struktur åt den allmänna statliga organisationsuppbyggnaden, som är en mera heterogen företeelse än distriktsförvaltningen. Den kan i ingen händelse vara ett kärnområde för statsbygget. Relationerna mellan staten och samhället omfattar många osynliga relationer, av vilka organisationsstrukturerna endast är en blek vålnad.

I kapitel III analyseras distriktsförvaltningens historiska utveck-

ling i Finland kvantitativt på ett lyckat sätt. Det mångsidiga tabellmaterialet utgör ett ytterst värdefullt tillskott till den förvaltningshistoriska forskningen i Finland.

Westerlund borde ha dryftat periodiseringen på två punkter. Den första är startpunkten. Ifall utgångsläget är 1600-talet, blir tolkningen mycket annorlunda än om man utgår från medeltiden eller nya tidens början. Åtminstone borde valet ha motiverats. Under medeltiden var förvaltningen huvudsakligen distriktsförvaltning enligt Westerlunds definition. Statsbygget skedde då underifrån eftersom socknarna och länsförvaltningen stod fria i förhållande till statsorganisationen; varför startar undersökningen inte från medeltiden?

Den andra frågan gäller periodiseringen inom arbetet, man måste ställa frågan om den i en undersökning av detta slag kan följa de politiska vändpunkterna. Det visar sig att 1640-talet, autonomins början och självständigheten inte utgör några vändpunkter i distriktsförvaltningens utveckling. Förhållandet mellan vändpunkterna på storpolitikens, statsbyggets och distriktsförvaltningens område borde ha analyserats mera ingående. Det historiska materialet ger inga klara svar i fråga om undersökningens målsättning — att beskriva statsbygget med hjälp av distriktsförvaltningen. Det förefaller som om de politiska vändpunkterna skulle vara oberoende av distriktsförvaltningen, en till folkmängden relaterad granskning kunde ha gett antydningar om annorlunda förklaringar och det kvantitativa materialet skulle ha stött periodiseringen.

I fråga om tolkningen av enskilda historiska situationer ger undersökningen inte anledning till anmärkningar. Däremot skulle läsaren gärna ha sett att Westerlund uppskattat vilken inverkan förryskningssträvandena vid sekelskiftet utövade på distrikts- och länsförvaltningens utveckling. Då man i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet, alltså då konflikten var mest akut, försökte delegera befogenheter och uppgifter nedåt, gynnade finländarna de centrala ämbetsverken och deras distriktsförvaltning, medan de ryska myndigheterna stödde guvernörerna och länsstyrelserna som stod direkt under generalguvernören. Detta hade högst sannolikt en inverkan på distriktsförvaltningens utveckling.

I fråga om självständighetstidens första år kunde författaren ha dryftat vilken betydelse grannskapet med världens första socialistiska stat hade för utvecklingen av en mycket starkt enhetsstat och den däri ingående negativa inställningen till landskapssjälvstyrelse. Staten Finland måste vara stark och centraliserad och landskapssjälvstyrelse skulle ha försvagat staten. Under 1800-talet var Finland en del av Ryssland, varvid förvaltningen likaså måste vara centraliserad. Finland har alltså aldrig haft råd med regional decentralisering, ty utformningen av ett nationellt medvetande och statsbildningen har va-

rit viktigare mål än en regional identitetsbildning. Skulle vi idag ha råd?

I kapitel V ges ett referat av diskussionen i Finland på 1800- och 1990-talen om läns- och landskapssjälvstyrelse. Det ansluter sig inte alldeles direkt till distriktsförvaltningen och innehåller inte heller alltid tillräckliga anknytningar till statsbildningstematiken. Diskussionen har förlorat sitt nyhetsvärde långt före Westerlunds koncentrerade sammanfattning. Däremot hade han kunnat tolka den gamla diskussionen t.ex. ur centralförvaltningens styrningssynvinkel.

Allt som allt är Lars Westerlunds avhandling en viktig tvärvetenskaplig undersökning om distriktsförvaltningens utveckling i Finland. Tack vare sitt kvantitativa grepp, heltäckande framställningssätt och kombinationen av ett historiskt och teoretiskt behandlingssätt öppnar den nya banor inom finländsk förvaltningshistorisk forskning. Undersökningen höjer sig över de tallösa historiska detaljerna och händelserna och bär över dem med de teoretiska begreppens hjälp.

Seppo Tiihonen

Två komparationer över kommunalförvaltningssystemen på landsbygden i Norden under 1800-talet

Harald Gustafsson, *Kommunal frihet för nationell samling. Debatter om kommunalreformer i 1800-talets Norden*, Studier i stads- och kommunalhistoria 2, Stadshistoriska institutet. 75 s. Stockholm 1987.

Torkel Jansson, *Agrarsamhällets förändring och landskommunal organisation. En konturteckning av 1800-talets Norden*, Studia Historica Upsaliensia 146. 229 s. Uppsala 1987.

Nordiska historiska jämförelser är ytterst stimulerande ifall en övernationell infallsvinkel leder till ett ifrågasättande av nationella självklarheter. Kan en komparativ synvinkel tillämpad av en enskild forskare från första början producera annorlunda kunskap än t.ex. de nordiska projektens sammanfattande uppsatser som bygger på nationella rapporter?