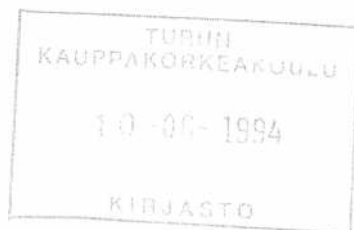


Giganter och miniatyrer: Arkitektoniska beröringspunkter?



DAG ANCKAR

ABSTRACT

Giants and Miniatures
as Political Architects

The large size in terms of area and population of big countries creates problems of gigantism, problems that are related to physical as well as mental distance. Even very small countries may, however, confront similar problems: if they are non-contiguous units they must handle problems of physical distance, and if they are heterogeneous units in terms of ethnicity and religion, they must handle problems of mental distance. The methods of political architecture used by big countries to overcome distance problems include in many instances federalism and bicameralism. An inspection of the political architectures of a population of 31 small island states reveals that these states do not make use of such methods to any noticeable degree. However, functions necessary to the management of distance are served in other ways. Firstly, those miniatures which have non-contiguous territories have in a great majority of the cases resorted to patterns of decentralization and local government which, in fact, upon closer inspection, resemble a federal arrangement. Secondly, almost all miniatures that experience distance problems have resorted to arrangements for legislature recruitment which resemble a bicameral strategy. Thirdly, in some miniatures bodies have been created on the national level which are designed to accommodate chiefly authority with responsibility largely for matters relating to land, customs and tradition. The constitutional and governmental systems of the small island states are therefore more than sheer reflections of the constitutions of former colonial powers. The systems are transformations rather than transfers, as they incorporate and frame many peculiarities of the political life of miniatures.

1. Introduktion¹

Det är mycket vanligt att mena att en stat som är liten till sin storlek därmed konfronterar särskilda problem. »The Comoros are not alone in being small, desparately poor, and only nominal-

ly independent», heter det i en framställning om de politiska och sociala förhållandena på Komorerna (Newitt 1984, 129), som därmed gör gällande att fattigdom och beroende ofta följer litenhet i spåren. En storlek kan emellertid vara alltför stor likväl som alltför liten – den mycket stora staten kan, därför att den är mycket stor, konfrontera särskilda problem. I introduktionen till sitt berömda arbete om storlek och demokrati noterar Robert Dahl och Edward Tufte att litenhet kan ha besvärliga konsekvenser och frågar därefter: »On the other hand, has the United States with more than 200 million people grown too

¹ Uppsatsen återger författarens föredrag vid av Statsvetenskapliga föreningen arrangerade »XXVI Poliitiikan tutkimuksen päivät», Jyväskylä, 13–14.1.1994. Författaren tackar Erkki Berndtson och Tatu Vanhanen för värdefulla råd och kommentarer.

large? Does it suffer from gigantism and excessive complexity?» (1973, 2).

Frågan ger den stora statens problem i ett nötskal. Skalet innesluter två interrelaterade komponenter: ohanterlighet och komplexitet. Ett bra sätt att fånga problemet är att beskriva det i termer av avstånd: den stora statens problem konstitueras av stora fysiska avstånd och stora mentala avstånd. Den stora statens delar befinner sig långt från varandra och blir därför lätt främmande för varandra. »Mass consensus is based on the acceptance of common national aspirations, or a common national outlook, which ultimately supersedes the demands generated by the individual's membership of other groups», heter det i en framställning om den fragmenterade staten och dess problem (Paddison 1983, 58) – den stora staten måste, oftare än den lilla, bekämpa svårigheter i detta avseende. Till ett främlingskap bidrar att delarna även, därför att de befinner sig långt från varandra, lätt blir olika i termer av problemupplevelser och problemlösningar. Stora områden medger sålunda sådana variationer i klimat och terräng som medför skillnader i näringsstruktur och annan ekonomisk struktur: relationerna mellan statens delar blir då asymmetriska, därmed konfliktkänsliga (Tarlton 1965).

Den stora storleken medför även en organisatorisk komplexitet och svåröverskådlighet. Antalet organiserade grupper och intressen är stort, politikprocesserna blir anonyma, svårgenomträngliga och immuna för ansvarsutkrävning, den administrativa apparaten förutsätter en mångfald av enheter och subenheter och blir nästan med nödvändighet tungrodd och svår att koordinera (Dahl och Tufte 1973, 35–40). Sådana tillstånd åstadkommer, man kan uttrycka saken så, en mental distans mellan politikens subjekt och objekt. Fysiska avstånd för även lätt till andra mentala avstånd, till olikheter i de idéer, föreställningar och attityder som bärs upp av de som lever och verkar i staten. Med den stora storleken följer nämligen ofta en diversitet som kan bli svårhanterlig – storleken ger rum för olika språkliga, religiösa, historiska, kulturella, etniska och historiska traditioner, som borde samordnas till en helhet. Och ännu: storleken ger en rent fysisk möjlighet för en sådan segregering att ordna sig territoriellt – samhället får då en indelning i områden som är varandra mentalt olika men som är internt homogena. En sådan ordning är ägnad att

framkalla instabiliteter (March och Olsen 1989, 156). Gigantismen har, kort sagt, många avsigtsidor.

Den föreställning om avstånd som vi uppehållit oss vid, kan givetvis systematiseras. Vi kan, mycket förenklat, dikotomisera de två avståndskategorierna och säga att ett fysiskt avstånd är stort eller litet och att ett mentalt avstånd likaså är stort eller litet. När vi korsar kategorierna, uppkommer då fyra avståndstillstånd en stat kan befinna sig i – detta illustreras i det fyrfält som återges i Figur 1 nedan. Det gigantiska tillståndet representerar ett extremfall, anfäktat av såväl fysiska som mentala avståndsproblem. Gigantismens motpol är miniatyrism: de fysiska avstånden är små, likaså de mentala. Den homogena miniatyrstaten är den typiska representanten för denna kategori. Mellan polerna finns mellanformer – å ena sidan den homogena gigantismen, vars representanter är ställda inför fysiska avståndsproblem, å andra sidan den heterogena miniatyrismen, vars representanter är ställda inför mentala avståndsproblem. De fyra tillstånden är olika – de beskriver och inramar olika problembilder.

Figur 1. Statstillstånd i termer av avstånd: en typologi.

		Fysiska avstånd är:	
		Stora	Små
Mentala avstånd är:	Stora	Gigantism	Heterogen miniatyrism
	Små	Homogen gigantism	Miniatyrism

Den studie som här rapporteras intresserar sig för politiskt-arkitektoniska lösningar på gigantismens problem. Avstampen är dock speciell – studien handlar om små stater, inte om stora. Den är härvid intresserad av den politiska arkitektur som blir aktuell när och om den lilla staten i själva verket är stor, när stater som i storlek är miniatyrer ändå har gigantismens områdesproblem: den frågar, i en upprepning av sin rubrik, om det finns politiskt-arkitektoniska beröringspunkter

mellan giganter och miniatyrer? En sådan frågeställning kan givetvis synas besynnerlig: om stora enheter har vissa problem därför att de är stora, hur kan då små enheter, som alltså inte är stora, ha liknande problem? Ett svar härpå skall inrymma en hänvisning till skillnaden mellan empiri och logik. De företeelser vi här kallat gigantism och miniatyrism har i och för sig härletts ur skillnader i fysisk storlek, men detta innebär inte att företeelserna är skillnadernas logiska följder. Härledningen är empirisk, och ger därmed rum för undantag – företeelserna kan finnas även om skillnaderna inte finns eller har en annan riktning än den vi antagit.

Detta gäller på ett ganska uppenbart sätt för gigantismens mentala område. Visst är det så att stora stater i regel är mer heterogena än små stater (t.ex. Dahl och Tuft 1973, 91–109). Men härav följer inte att den lilla staten alltid är homogen. Det är sålunda inte svårt eller ogörligt att peka på små enheter som är belamrade med sådana olikheter som borde föra till mentala avstånd. Miniaturstaten Mauritius är ett gott exempel härpå – landets historia har präglats av inflyttningar från Europa, Afrika, Indien och Kina, och landet representerar i dag en sällsam brokighet. »In a society of class, religious, color, caste, and linguistic differences, there is no end to the demands on political leaders from the different Mauritian communities», noterar sålunda en kännare av Mauritius (Bowman 1991, 68). I den mån heterogenitet är ett problem, är det då gemensamt för stora stater och Mauritius: giganterna och miniatyrerna har samma problembild.

Om den lilla staten kan vara heterogen och därmed alltså är utsatt för mentala avståndsproblem, kan den då även konfrontera fysiska avståndsproblem? Man kunde tycka att detta är omöjligt redan på definitionsmässiga grunder – i den lilla staten kan de fysiska avstånden inte gärna vara stora. Så kan det emellertid förhålla sig – i särskilda fall kommer även här miniatyrer nära giganter. Lösenordet är nonkontiguitet. Termen beskriver en territoriell utbredning som inte är kontinuerlig – en nonkontiguent stat består av områden som inte till alla delar är geografiskt förbundna med varandra (Merritt, 1969). Nonkontiguitet ställer, detta är poängen, den lilla staten inför fysiska avståndsproblem, som i varje fall liknar de som uppstår ur den stora statens storlek. Lösenordet fäster i denna studie

vår uppmärksamhet vid en alldeles särskild typ av stater, nämligen små östater – studien anknyter på denna punkt till ett projekt om denna statstyp och det politiska livet den upprätthåller (Anckar 1991 b). Vad som här och nu gör dessa stater intressanta är, förutom att de är små, att de ofta representerar just nonkontiguitet. Östater är nämligen ofta arkipelagstater – deras territorier består av flera landområden, d.v.s. öar, som avskiljs från varandra av vatten. Ibland är avståndet t.o.m. mycket stora. En sådan miniatyrstat som Tuvalu (Anckar 1991 a) kan sålunda, därför att de öar som konstituerar den ligger långt från varandra, inte klassificeras som en arkipelagstat i ordets rättsliga mening (Glassner 1990, 51). Tuvalu, och med den jämförbara andra små stater, har fysiska avståndsproblem.

*

Den framställning som följer denna introduktion är indelad i fyra kapitel. Inledningsvis utpekas i uppsatsens nästföljande andra kapitel ett par arkitektoniska lösningar som stora system tenderar tillgripa för att lösa sina avståndsproblem. I ett därpå följande tredje kapitel identifieras den särskilda och för uppgiftens syfte anpassade population av små östater om vilken ovan var tal; kapitlet meddelar dessutom uppgifter om i vilken utsträckning de stora systemens arkitektoniska lösningar är företrädda i denna småstatspopulation. Frågan vilka mönster som härvid avtecknar sig behandlas i ett fjärde kapitel, som till dels har karaktär av hypotesprövning, och uppsatsens avslutande och femte kapitel ägnas en uppföljande diskussion av olika inslag i miniatyrismens konstitutionella rationalitet.

2. Gigantismens metoder

Den politiska arkitekten brottas med uppgiften att snickra till en uppsättning institutioner och regler, som svarar mot vissa mål. »The problem of political architecture, from the perspective of democratization, is to formulate and construct political institutions that in particular social circumstances provide channels for meaningful political participation and make democratic sharing of power among competitive groups possible», skriver *Tatu Vanhanen* i en diskussion av strategier för demokratisering (1990, 179). Vanhanen fortsätter: »Many failures and maladies of

democratic institutions imply that this is not an easy problem to solve» (1990, 179). Påpekandet är säkert riktigt. Den politiska arkitektens uppgift är inte lätt. Den är tvärtom komplicerad – den förutsätter att många omständigheter beaktas, omständigheter som kan vara olika från fall till fall och gör en viss lösning lämplig i ett fall och olämplig i ett annat fall, trots att det mål som eftersträvas i och för sig är detsamma.

För att hantera sina avståndsproblem kan den gigantiska staten vidta olika mått och steg. På den politiska arkitektens område är en särskild åtgärd närliggande: den gigantiska staten kan välja att organisera sig som en federal stat. Den väljer härvid att organisera sig i delstater eller delområden till vilka den decentraliserar en besluts-kompetens som innefattar även legislativa funktioner. Den konstitutionella designen härför kan variera – ibland reglerar författningen centralmaktens kompetens, varvid det som inte regleras är decentraliserat, ibland reglerar författningen delstaternas kompetens, varvid det som inte regleras tillkommer centralmakten, ibland regleras såväl centralmaktens som delstaternas kompetens (Derbyshire och Derbyshire 1989, 17–18). Den kompetens som decentraliseras kan ibland även vara selektivt fördelad på regioner, som t.ex. när blott någon särskild etniskt eller på annat sätt avvikande del av ett totalt område ges särskilda befogenheter – sådana statsformationer representerar, har man menat, en »sammansatt unitaritet» (Elazar 1975). Det viktiga i detta sammanhang är emellertid att de flesta förteckningar man kan göra över faktorer som framkallar federalism (t.ex. Paddison 1983, 104–107) uppstår varierande olikheter mellan områden eller regioner, olikheter som är geografiska, sociala, ekonomiska, etniska, kulturella, politiskt-strukturella, etc. Federalism är, bl.a., en metod med vilken man hanterar olikhet. Gigantismens arkitekt erkänner olikhetens olägenheter, och tillgriper som lösning federalism.

För gigantismens arkitekt står även en annan närliggande lösning till buds. Den innebär att folkförsamlingen formas på ett särskilt sätt, nämligen som ett tvåkammerssystem. William Riker har i ett sammanhang räknat upp traditionella liberala motiveringar för bikameralism: denna institutionella ordning »slows down the legislative process, renders abrupt change difficult, forces myopic legislators to have second thoughts, and

thereby minimizes arbitrariness and injustice in governmental action» (1992, 101). Till detta lägger Riker en egen observation: bikameralism minimerar en majoritetstyranni (1992, 105–115). Dessa med lagstiftningens kvalitet och beslutsfattandets effektivitet sammanhängande motiv tecknar dock bara en sida av det bikamerala myntet. Det finns en annan, som avspeglar politik mer än effektivitet (Money och Tsebelis 1992, 27–31). Motivet för bikameralism har här att göra med en garanti för en representation av territoriella eller andra särintressen, som annars, vid ett enkammersystem, löper en risk att bli otillräckligt beaktade. Bikameralismens funktion blir härmed federal – ordningen tillgodoser politisk representation, och den makt och rättigheter som tillkommer den andra kammaren härrör ur en övertygelse att den tillgodoser legitima intressen, som regionalt råkar vara fördelade på ett särskilt och med andra metoder onåbart sätt.

Det bikamerala har förutom olika bevekelsegrunder även olika former. Variationerna tenderar följa varandra – när de två kamrarna är mer eller mindre jämnstarka, är vanligen fråga om arrangemang med ett federalt inslag, när de två kamrarna är olika starka, är vanligen fråga om ett arrangemang där den ena kammaren har modererande och kontrollerande funktioner vis-à-vis den andra (Lane och Ersson 1987, 229–233). Regeln är dock inte undantagslös, och praktiken uppvisar naturligtvis ofta mellanformer (Money och Tsebelis 1992). Det är den förstnämnda typen av arrangemang som intresserar här – den är ett medel varigenom den stora staten försäkras sig därom att dess olika områden och den särprägel de representerar bereds ett på dessa särdrag baserat tillträde till den centrala beslutsarenan. Arrangemangets nära samband med en federal lösning visas även därav, att nästan alla de federala stater som har ett tvåkammerssystem, baserar detta på en regional grund, medan endast en knapp femtedel av de unitära stater som har ett sådant system, förfar likadant (Derbyshire och Derbyshire 1989, 75). Igen är, m.a.o., fråga om en metod, med vilken den politiska arkitekten kan hantera den heterogenitet som följer med storlek. Det är följdriktigt att arkitekten ofta kopplar de två åtgärderna till varandra – en beräkning ger vid handen att 80 % av världens federala stater håller sig med ett tvåkammerssystem, medan endast drygt 20 % av de resterande staterna har ett

sådant system (Derbyshire och Derbyshire 1989, 74).

*

Vi kan nu, mer konkret, återknyta till uppsatsens allmänna problematik. Om federalism och bikameralism är lösningar som gigantismen tillgriper för att lösa sina problem, borde lösningarna vara främmande för miniatyrismen, utom i de fall där gigantism och miniatyrism trots allt sammanfaller. Om detta antagande är riktigt, borde en särskild småstatspopulation dela sig i tre delar: (1) sådana stater som är gigantiska i sin litenhet, och som följaktligen tillgriper gigantismens metoder; (2) sådana stater som är genuina representanter för miniatyrism, och som följaktligen är främmande för gigantismens metoder; och (3) en mellangrupp av stater som i något avseende förenar gigantism och miniatyrism, och som därför, åtminstone i viss utsträckning, har en benägenhet att tillgripa någon av gigantismens metoder. Vi har redan sagt att vi av särskilda skäl här intresserar oss för en population av små östater, och vi frågar nu i vilken mån den låter sig dissekeras enligt ovanstående mönster. Ett empiriskt grundat svar måste härvid ha två utgångspunkter: ett studium av små östater förutsätter kännedom om vilka dessa är, och en bedömning av staternas arkitektoniska lösningar förutsätter kännedom om dessa lösningar. Uppsatsens nästa kapitel går in på precis dessa frågor. Kapitlet identifierar en population av små östater, och anger i vilken mån dessa stater tillgripit den arkitektur om vilken här varit tal.

3. Världens små östater

Uppgiften att framtaga en population av små östater förutsätter två avgöranden. För det första bör en population av östater identifieras och isoleras; för det andra bör inom denna population en subpopulation av små stater identifieras och isoleras. Uppgiften är kinkigare än man kanske kunde tro. De avgöranden varom är fråga skall emellertid inte här behandlas med någon större utförlighet – de har diskuterats i en särskild rapport (Anckar, 1991 c), som baserar sig på empiriska uppgifter från 1980-talets sista år och till vilken här hänvisas en gång för alla.² Vissa påpekanden och noteringar måste dock göras.

En gängse definition säger att en ö är ett landområde som på alla sidor är omgivet av vatten. En östat vore då en stat som i denna geografiska mening är en ö. Definitionen är naturligtvis mycket vid, men den är begreppsligt ganska klar och därmed lämpad för sitt syfte (Glassner 1990, 47). Geografin tillhandahåller emellertid en komplikation, som kort måste beröras här. Vi kan illustrera komplikationen genom att hänvisa till fallet Papua Nya Guinea. Denna stat omfattar, förutom ett antal mindre öar, östra delen av ön Nya Guinea. Den västra delen av Nya Guinea tillhör Indonesien. Här uppstår då ett begreppsligt problem: Papua Nya Guinea ligger på en ö, men dess landområde är inte omgivet av vatten. Till den del Papua Nya Guinea möter Indonesien inom den geografiska enheten Nya Guinea, går dess landområde över i land, ej i vatten: Papua Nya Guinea ligger på en ö, men är inte en ö. Konklusionen är underlig, och påkallar här en lätt modifikation av sättet att definiera en ö. Innebörden av denna modifikation är helt enkelt att kravet att ett område skall vara omflutet av vatten utsträcker att gälla även angränsande landområden. Eller m.a.o: om ett område A gränsar till ett annat område B, och deras totala område A+B till alla delar omgives av vatten, då är såväl A som B att betrakta som öar. Delar av öar är alltså öar.

Detta kan synas gott och väl. Övningen tar oss emellertid ur askan i elden. En ny komplikation dyker upp. Den definition av öar som vi diskuterar och använder är så vid att den egentligen innesluter även kontinenter. Afrika är sålunda enligt definitionen en ö, ett landområde omgivet av vatten. Och när så är fallet, blir, enligt det resonemang vi utvecklat, landriken öar: Afrika är en ö, Mali ligger på ön Afrika, följaktligen är Mali en östat. Detta är naturligtvis absurd, och måste åtgärdas. Enklast sker detta så, att man stipulerar att de landområden som skall omflytas av vatten måste vara mindre än kontinenter – de måste vara subkontinentala. Med hjälp av detta kriterium kan definitionen av en östat nu omformuleras – en ö är ett subkontinentalt landområde

två nya självständiga östater tillkommit, nämligen Marshallöarna och Mikronesien. Detta har naturligtvis beaktats i den framställning som föreligger här och nu – i den har relevanta uppgifter om de nyssnämnda staterna inarbetats.

² Efter den nyssnämnda rapportens färdigställande har

de omgivet av vatten, och en östat är en stat som är en ö eller en del av en ö eller består av öar och ödelar.

När denna definition tillämpas på jordens stater, framkommer 45 östater. Nästa steg är att avgöra vilka av dessa som är små. Olika mått och kriterier är här tänkbara – småstater kan definieras på olika sätt (t.ex. Väyrynen 1971). Många definitioner innesluter dock, som bl.a. Jyrki Käkönen har påpekat (1981, 12), litenhetens determinanter och konsekvenser snarare än litenhet i sig – definitionerna besvarar frågor, som egentligen är empiriska till sin natur. Vi undgår här detta genom att använda två både konventionella och okontroversiella mått på storlek – det ena avser statens territoriella utbredning, det andra statens befolkningsmängd. När man först ur populationen avlägsnar Australien och Indonesien, som båda är jättestora i sammanhanget, och sedan framräknar medeltal för världens kvarstående östater på dessa storleksdimensioner, visar det sig att den stora majoriteten stater, närmare bestämt 33 östater, är små i den meningen att de ligger under populationens medeltal i avseende å såväl yta som befolkning³. Dessa 33 stater har, i snitt, en areal av 6.000 km² och en befolkning som uppgår till 0,79 milj. – det vore, kunde man tycka, mycket rimligt att säga att de utgör den sökta gruppen av små östater.

Det finns emellertid ännu en del spridning inom gruppen. I termer av territoriell storlek är Dominikanska Republiken störst (48.400 km²); minst är Tuvalu och Nauru med områden som understiger 30 km². I befolkningshänseende är Dominikanska Republiken likaså störst (6,9 milj.), medan Tuvalu och Nauru igen är minst (0,01 milj.). För att rensa populationen och därmed minska spridningen upprepas därför den övning som omtalades ovan. Medeltal framräknas ånyo, nu för de 33 stater om vilka varit tal, varvid 23 stater placerar sig under dessa medeltal på de två storleksdimensionerna. Dessa 23 stater, av vilka många är s.k. mikrostat, är definitivt små. De har ett territorium som i snitt uppgår till 1.420 km² och en genomsnittlig befolkningsmängd av 180.000 människor. Störst inom

gruppen är nu Cypern, med ett territorium som uppgår till 9.300 km² och ett befolkningstal som uppgår till 0,69 milj.

Populationen har härmed reducerats med 10 stater: 33 har blivit 23. Odiskutabla snittpunkter mellan det som är »stort» och det som är »litet» kan man dock inte åstadkomma: utrymme för godtycke finns, hur man än bär sig åt. Detta gäller även för det enkla förfarande som här kommit till bruk. Det är därför önskvärt och nödvändigt att ännu särskilt granska och bedöma gränsfall: sådana finns förvisso. Mauritius och Trinidad och Tobago är sålunda aritmetiska gränsfall i den framtagna populationen – de är territoriellt små och dessutom på gränsen att vara små även i befolkningshänseende. Å andra sidan är Bahamas och Vanuatu definitivt små i termer av befolkning och på gränsen att vara små även i termer av territorium. Det synes mycket rimligt att inkludera dessa stater i en grupp av små östater. Kvalitativa överväganden (Anckar 1991c, 18–21) motiverar att ännu några stater läggs till populationen – fråga är härvid om Fidji, Island, Salomonöarna och Singapore. Populationen uppgår härmed till totalt 31 stater, och den nyss utförda andra räkneoperationen har då förmått minska populationen med endast två stater. En mekanisk applikation av de medeltal vi använt hade dock, som sagt, utelämnat stater med en naturlig och rimlig hemortsrätt i populationen..

*

Den population av små östater som ovan framtagits är framlagd i Tabell 1, som även för varje stat anger den statstyp staten i fråga representerar och den parlamentsstruktur staten i fråga upprätthåller⁴. Två av staterna kan inte klassificeras i det senare avseendet: Bahrain och Brunei saknar parlament. Den förra staten är ett emirat, den senare ett islamiskt sultanat; båda är representanter för en absolutistisk statsform. I övrigt visar redan en snabb blick på tabellen att spridningen

⁴ Uppgifterna här och senare i framställningen om de enskilda staternas arkitektoniska utseende och författningar har företrädesvis, då annat inte framgår, tagits ur *Derbyshire och Derbyshire*, 1989 samt *Blaustein och Flanz*. Beträffande fallet Fidji skall särskilt noteras att framställningen av praktiska skäl gör bruk av den författning från år 1970 som var i kraft fram till statskuppen därstädes år 1987.

³ Till grund för de beräkningar som anförs, ligger data som företrädesvis tagits ur *World Economic and Business Review 1990*.

Tabell 1. Världens små östater: statstyper och parlamentstyper.

Östat:	Statstyp:	Parlament:
Antigua-Barbuda	Unitär	Tvåkammar
Bahamas	Unitär	Tvåkammar
Bahrain	Unitär	Saknas
Barbados	Unitär	Tvåkammar
Brunei	Unitär	Saknas
Cypern	Unitär	Enkammar
Dominica	Unitär	Enkammar
Fidji	Unitär	Tvåkammar
Grenada	Unitär	Tvåkammar
Island	Unitär	Enkammar
Kap Verde	Unitär	Enkammar
Kiribati	Unitär	Enkammar
Komorererna	Federal	Enkammar
Maldiverna	Unitär	Enkammar
Malta	Unitär	Enkammar
Marshallöarna	Unitär	Enkammar
Mauritius	Unitär	Enkammar
Mikronesien	Federal	Enkammar
Nauru	Unitär	Enkammar
Salomonöarna	Unitär	Enkammar
Sao Tome och Principe	Unitär	Enkammar
Seychellerna	Unitär	Enkammar
Singapore	Unitär	Enkammar
St Kitts-Nevis	Federal	Enkammar
St Lucia	Unitär	Tvåkammar
St Vincent och Grenadinerna	Unitär	Enkammar
Tonga	Unitär	Enkammar
Trinidad och Tobago	Federal	Tvåkammar
Tuvalu	Unitär	Enkammar
Vanuatu	Unitär	Enkammar
Västra Samoa	Unitär	Enkammar

över de två analyskategorierna är ojämn: den spridning som tecknar det federala mönstret är annorlunda än den spridning som tecknar det bikamerala mönstret. Staterna uppträder mycket homogent i det ena avseendet, och mindre homogent i det andra.

Av 31 stater är sålunda endast fyra federala, nämligen Komorererna, Mikronesien, St Kitts-Nevis och Trinidad och Tobago. Alla andra är unitära. Dessutom tillkommer att det är litet så och så med federalismen i ett par av de utpekade staterna. Om Trinidad och Tobago har sålunda sagts att den ställning Tobago intar inom riket snarast är »semi-autonom» (Derbyshire och Derbyshire 1989, 535); samma bedömning menar att Komorererna representerar en ganska svag variant av fe-

deralism (Derbyshire och Derbyshire 1989, 22). Det skall dock noteras att Tobago sedan 1980 har ett eget parlament och att utbrytningsförsök varit ett inslag i det politiska tumult som präglat Komorererna sedan 1989 – ön Moheli har visat missnöje med den federala regimens sätt att behandla Mohelis särproblem, och har hotat att bryta sig ut ur den federala gemenskapen (Oyowe 1991). Alltnog, det unitära dominerar helt över det federala. Vad å andra sidan frågan om bikameralism beträffar, är spridningen större. Av de 29 stater som kan granskas i detta avseende har en klar majoritet, nämligen 22 stater, ett enkammarparlament. De resterande sju staterna har tvåkammarparlament.

Ett övervägande intryck är därför att de små enheter vi betraktat har gått in för »små» arkitektoniska lösningar: de har en unitär statstyp och ett enkammarparlament. Frågan blir nu vilka mönster som ändå finns i den bild som överväger – visar de som avviker en konstitutionell rationalitet, finns inom majoriteten fall som den konstitutionella rationaliteten borde ha styrt i annan riktning?

4. Gigantismens miniatyrer

Den analys som nu förestår opererar med en kontrastering. Mot varandra ställs å ena sidan de små östaternas faktiska beteende, sådant detta är redovisat ovan i Tabell 1, å andra sidan förväntningar angående detta beteende. Kontrasteringen skall då utvisa graden av överensstämmelse mellan förväntat beteende och faktiskt beteende. Kapitlet inleds här med några upplysningar om det sätt varpå förväntningar konstruerats. I och för sig är det härvid klart vad förväntningarna skall utgå från – det beteende som staterna lägger i dagen förväntas vara en följd av områdesproblemet. Vad som inte är klart är hur områdesproblemen i föreliggande fall skall operationaliseras. De problem som gäller fysiska avstånd upprinner, har vi sagt, ur nonkontiguitet. När är då, detta blir frågan, en nonkontiguitet egentligen för handen? De problem som gäller mentala avstånd upprinner, har vi sagt, ur heterogenitet. Hur mycket heterogenitet, detta blir frågan, skall vi då egentligen förutsätta?

Vad först nonkontiguiteten beträffar, är det klart att den alltid finns i någon mån – alla östater har åtminstone några klippor, skär eller rev

som ligger utanför det egentliga ölandet. Någon rimlig gräns mellan kontiguitet och nonkontiguitet måste därför konstrueras, och här omringar, som alltid vid rimlighetsbedömningar, klara fall en litet besvärlig mellanzon. Arkipelagstater kännetecknas, detta är klart, av nonkontiguitet: Tuvalu, Kiribati och Maldiverna är nonkontiguenta stater. Stater med en stor dominerande ö och smärre kringliggande öar är, detta är likaså klart, kontiguenta: Island, Malta och Bahrain är kontiguenta stater. I en mellanzon finner vi dock fall som är mindre klara: fråga är här om fall där antalet öar inte är tillräckligt stort eller utspritt för att fallet skall konstituera en genuin arkipelagstat, men där, å andra sidan, statens geografiska utseende inte heller berättigar konklusionen att staten utgör en kontiguent enhet. I dessa fall har vi inte en dominerande ö med kringliggande och klart mindre öenheter; vi har i stället två eller kanske flera mer eller mindre lika stora öar, som ligger ganska nära varandra. Trinidad och Tobago utgör ett exempel på en sådan statsbildning, St Kitts och Nevis ett annat. Vi väljer, utan större tvekan, att betrakta sådana statsbildningar som nonkontiguenta. Staterna är inte sammanhängande, och de territoriella luckor som finns är inte så små och obetydliga att man är berättigad att bortse från dem. Dessutom tillkommer, och de två nämnda staterna är exempel på detta, att en viss rivalitet och i varje fall olikhet lätt uppkommer i statsbildningar där två dominerande delar är på ett avstånd från varandra. I en presentation av St Kitts och Nevis skriver *Roger de Backer* att de två öarna minsann inte upplever ett smekmånadsförhållande: »Many Nevisians still feel that their island does not get its share of the national cake while there is a view among Kittians that Nevis is suffering, without any real cause, from a kind of 'battered child syndrome'» (1993, 8).

Heterogeniteten, å andra sidan, fångar vi med endast en indikator. Möjligheterna vore naturligtvis i och för sig många. Dahl och Tufté introducerar begreppet kategorisk diversitet för att konstatera vidden av de aktörskategorier vilkas attityder, intressen, behov, preferenser, krav och mål måste beaktas i ett politiskt beslutsfattande (1973, 30); en sådan diversitet konstitueras, menar de, av väldigt många olika element, sådana som skillnader i språk, religion, ras, utbildning, inkomst, välfärd, etc. (1973, 31). Här och nu blir fråga om

endast ett element: ras. Den etniska sammansättning ett land uppvisar blir m.a.o. avgörande, och snittpunkten mellan homogenitet och heterogenitet träffar härvid den största etniska gruppens storlek. Om gruppens relativa storlek är 70 % eller större är staten i fråga homogen, därmed i avsaknad av mentala avståndsproblem; om gruppens relativa storlek understiger 70 % är staten heterogen, därmed belastad med mentala avståndsproblem. Uppgifter om de olika staternas utseende i detta avseende har hämtats ur *Denis och Ian Derbyshires* stora uppslagsverk »Political Systems of the World» (1989), och har, särskilt när uppgifterna där varit grova och kvalitativa, jämväl kontrollerats mot andra källor (Vanhanen 1990; Hadenius 1992).

Förfarandet är naturligtvis mycket enkelt och schematiskt. Det är dock försvarligt. I och för sig kan man säkert ifrågasätta den etniska faktorns allomfattande relevans – det är sålunda inte alls klart hur graden av etnisk diversitet egentligen relaterar till demokratisering (Vanhanen 1990, 104–117). I det nu aktuella sammanhanget, som är på jakt efter mentala avståndsklyftor, blir den etniska faktorn dock en naturlig förgrundsfaktor. Argument härför ger t.ex. *Axel Hadenius* i sin briljanta studie av demokrati och utveckling, där han på tal om samhällleliga klyftor skriver att »the most troublesome are generally adjudged to be the ethnic and the religious, since these are characterized by more of a dichotomy ... and, in addition, have a profound emotional significance for the groups concerned» (1992, 113). Den etniska faktorn är m.a.o. på ett särskilt sätt grundmurad och permanent – den är inte lätt att överbrygga och pacificera, och den vidmakthåller skillnader som försvårar en nationell sammanmältning och därför gör politiskt-arkitektoniska ingrepp särskilt angelägna.

Med hjälp av dessa kriterier kan nu varje stat beskrivas i termer av avståndsproblem, och denna beskrivning återfinnes nedan i Tabell 2. Den ger vid handen att ganska många av de små staterna, i själva verket de flesta av dem (20 av 31), har att komma tillrätta med nonkontiguitet. Tabellen ger även vid handen att ganska få av de små staterna (8 av 31) har att komma tillrätta med mentala avståndsproblem. En handfull stater, nämligen fem, konfronterar såväl fysiska som mentala avståndsproblem; vidpass en tredjedel av staterna har varken fysiska eller mentala av-

Tabell 2. Världens små östater: förteckning av deras avståndsproblem.

Östat:	Fysiska avstånd?	Mentala avstånd?
Antigua-Barbuda	Ja	Nej
Bahamas	Ja	Nej
Bahrain	Nej	Nej
Barbados	Ja	Nej
Brunei	Nej	Ja
Cypern	Nej	Nej
Dominica	Nej	Nej
Fidji	Ja	Ja
Grenada	Nej	Nej
Island	Nej	Nej
Kap Verde	Ja	Ja
Kiribati	Ja	Nej
Komorererna	Ja	Ja
Maldiverna	Ja	Ja
Malta	Nej	Nej
Marshallöarna	Ja	Nej
Mauritius	Nej	Ja
Mikronesien	Ja	Nej
Nauru	Nej	Ja
Salomonöarna	Ja	Nej
Sao Tome och Principe	Ja	Nej
Seychellerna	Ja	Nej
Singapore	Nej	Nej
St Kitts-Nevis	Ja	Nej
St Lucia	Nej	Nej
St Vincent och Grenadinerna	Ja	Nej
Tonga	Ja	Nej
Trinidad och Tobago	Ja	Ja
Tuvalu	Ja	Nej
Vanuatu	Ja	Nej
Västra Samoa	Ja	Nej

Figur 2. Världens små östater som bärare av federalism och bikameralism.

		Federalism?	
		Ja	Nej
Ja	Bikameralism?	Trinidad och Tobago (J)	Antigua-Barbuda (J) Bahamas (J) Barbados (J) Fidji (J) Grenada (N) St Lucia (N)
		Komorererna (J)	Cypern (J)
		Mikronesien (J)	Dominica (J)
		St Kitts-Nevis (J)	Island (J) Kap Verde (N) Kiribati (N) Maldiverna (N) Malta (J) Marshallöarna (N) Mauritius (N) Nauru (N) Salomonöarna (N) Sao Tome och Principe (N) Seychellerna (N) Singapore (J) St Vincent och Grenadinerna (N) Tonga (N) Tuvalu (N) Vanuatu (N) Västra Samoa (N)
		Nej	

ståndsproblem. Dessa siffror och proportioner avspeglar naturligtvis de operationaliseringar vi gjort – kan dessa ses som rimliga, vilket vi hävdar att de kan, är den slutsatsen berättigad att populationen visar en ganska god spridning och att det finns tillräckligt starka inslag av gigantism i miniatyrernas politiska liv för att berättiga den fråga vi ställer i denna uppsats. Vi går nu att söka frågans svar – den kontrastering, om vilken ovan var tal, kan nu genomföras.

Kontrasteringen opererar med en ny fyrfältskonstruktion, som är återgiven i Figur 2. Fyrfältets två styrande dimensioner är de lösningar på områdesproblem vi utpekat: stater kan tillämpa federalism eller inte göra det, stater kan tillämpa bikameralism eller inte göra det. När dimensionerna korsas, uppkommer fyra beteendetyper:

stater kan tillämpa federalism och bikameralism, enbart federalism, enbart bikameralism, eller varken federalism eller bikameralism. De små östaterna är inplacerade i fyrfältet i enlighet med hur de betar sig, och för varje stat anges dessutom om detta beteende är förenligt med vad man på teoretiska grunder kan förvänta sig. Detta angivande nyttjar två enkla symboler – bokstaven J (ja) anger att staten betar sig på förväntat sätt; bokstaven N (nej) anger att staten inte betar sig på förväntat sätt. Förenligheten har noterats på ett enkelt sätt: stater som har varken fysiska eller mentala avståndsproblem förväntas vara varken federala eller bikamerala; stater som har antingen fysiska eller mentala avståndsproblem förväntas vara antingen federala eller bikamerala.

I det mönster som avtecknar sig finns en tu-

delning. Ett inslag är bekräftande: de små östater som har varken fysiska eller mentala avståndsproblem har betett sig ungefär som man kunde vänta sig. Av totalt sju stater i denna kategori har fem avstått från federala eller bikamerala arkitekturer. Undantagen är de karibiska staterna Grenada och St Lucia, och även här är, vilket bör noteras, fråga om en bikameralism som är modererande snarare än federal, och därmed inte är klart relaterad till de problembilder vi opererat med. Det andrakammerssystem som dessa två stater håller sig med är nämligen uppbyggt på nationell, inte på regional grund (Derbyshire och Derbyshire 1989, 75–76), och avspeglar därmed inte någon uttalad ambition att komma åt regionala skillnader med arkitektoniska medel. Systemen avspeglar snarare staternas konstitutionella bindningar till sitt koloniala förflutna – i likhet med många andra forna brittiska besittningar i Karibien har Grenada och St Lucia haft moderlandets Westminster-system som en författningsmodell (t.ex. Horner 1991; Davidson 1987, 18). Undantagen bekräftar härmed snarast regeln – har vi inte avståndsproblem, har vi ej heller avståndslösningar.

Emellertid är denna provosten ju inte ännu särskilt svår. Mer central är frågan om stater som är gigantismens miniatyrer verkligen känner en dragning till gigantismens metoder. Vi är härmed inne på mönstrets andra inslag, och detta inslag är icke-bekräftande. De små östater som har fysiska eller mentala avståndsproblem bejakar inte på något systematiskt sätt våra förväntningar. Den stora majoriteten, 14 fall av 23, falsifierar i själva verket förväntningarna. Dessa 14 stater är främmande för federalism och bikameralism: problem har inte åtföljts av lösningar. En minoritet, 8 fall av 23, har betett sig på ett sätt som ligger i linje med det förväntade, men även här gäller, i flera fall, att beteendet manifesteras i ett val av en modererande snarare än en federal bikameralism. Detta gäller åtminstone för de karibiska östaterna Antigua-Barbuda, Bahamas och Barbados, som i likhet med Grenada och St Lucia har inrättat en nationell, inte en regional bikameralism (Derbyshire och Derbyshire 1989, 75). Igen är här mer fråga om koloniala utlöpare än om till avståndsproblem anpassade lösningar. Undantagen, som alltså borde bekräfta våra förväntningar, är m.a.o. inte särskilt bekräftande. De är till antalet mycket få – gigantismens miniatyrer är främmande för gigantismens metoder.

Helhetsbilden blir i och med detta klart negativ för de förväntningar vi uppställt. Det är inte bara så att gigantismens metoder på det hela taget är dåligt företrädda i den särskilda småstatspopulation vi iakttagit. Det är dessutom så att gigantismens metoder, i de fall de ändå använts, inte systematiskt kan relateras till sådana problem som uppriinner ur våra avstånds-föreställningar. Den särskilda iakttagelsen kan sålunda ännu inskjutas här, att tre av de fem stater som har både fysiska och mentala avståndsproblem har åtgärdat dem på något sätt, medan två inte har gjort det. Dessa extrema testfall ger m.a.o. inget klart utslag. Frånvaron av ett mönster är visserligen inte total – det finns stater som betar sig på förväntat sätt, och man kunde kanske säga att en ansats till ett mönster ändå avtecknar sig. Men om mer än en ansats är definitivt inte fråga. Det falsifierande inslaget är alltför stort, klart större än det verifierande. Och i det verifierande inslaget finns, som vi har sett, komponenter med en bräcklig beviskraft. Den arkitektoniska beröringspunkten mellan det stora och det lilla finns. Men den täcker inte vida ytor, den beskriver inte och den har inte en allmän giltighet, den är snarast tillfällig.

Varpå kan då detta bero? Åtminstone tre svar ter sig rimliga. Det första är att våra avstånds-föreställningar ändå har varit för stereotypa och till-yxade – vi har tillskrivit stater svårigheter, som de inte har. De har därför inte betett sig på förväntat sätt. Det andra svaret är litet närsläktat – det menar att den rationalitet som styr småstaternas konstitutionella arkitektur är en annan än den vi föreställt oss, och att de faktorer som skapat småstaternas författningsmässiga utseende följaktligen är andra än de vi opererat med. De avståndsproblem vi skisserat kan i denna förklaring nog vara för handen i någon utsträckning, men de har inte varit avgörande och utlösande: annat har kommit till, som vägt tyngre. Det tredje svaret, slutligen, är att avståndsproblemen finns där och är viktiga, men åtgärdas på annat sätt och med andra metoder än de som kan härledas ur gigantisternas praktik. Småstaterna har, menar detta svar, opererat inom ramen för sin egen storleksskala, och har utvecklat för den anpassade särskilda metoder och deviser, som inte syns i den grova analysapparat vi har anlagt. Vi skall i uppsatsens nu förestående sista kapitel närmare dryfta dessa svar och de alternativa belysning-

ar de kan ge av de små östaternas politiskt-arkitektoniska rationalitet.

5. Om subsidiariteter

Av de tre svar vi just skisserat kan det första ingalunda viftas bort – för många av de stater vi har betraktat som presumtiva problemfall gäller att de inte har upplevt anmärkningsvärda avståndsproblem. Mot tanken att miniatyrerna inte kan leva i gigantism kan dock å andra sidan en rad av empiriska invändningar resas, invändningar som visar att småstaterna ganska ofta har haft och har att bekämpa svårigheter som uttryckligen emanerar ur fysiska och till dels med dem sammanhängande mentala avstånd. Ett bekant och i litteraturen mycket behandlat exempel är Fidji, där den etniska och religiösa motsättningen mellan den infödda befolkningen och den indiska befolkningsdelen år 1987 kulminerade i en militärkupp, utlöst av den valseger som den indiska falangen inhöstade tidigare samma år. Det har sagts (Lawson 1991), och tolkningen förefaller mycket rimlig, att en ordentlig demokratisk beredskap egentligen inte fanns på Fidji, landets demokratiska författning till trots. När demokrati och etniskt färgade ekonomiska och andra intressen kom på kollisionskurs måste demokratin vika – de mentala avstånden var för stora.

Andra exempel är lätta att finna. Sådana finns t.ex. i den karibiska övärlden; ett tillhandahålles av statsformationen St Vincent och Grenadinerna. I december år 1979, ett par månader efter det landet vunnit sin självständighet, måste statsminister Milton Cato på St Vincent konfrontera ett uppror, iscensatt av en grupp på Union Island, en av de små öarna i Grenadinerna. Upprorsmännen hävdade att regeringen i St Vincent försummade att åtgärda problem på deras hemö, och den spänning som uppkom i relationerna mellan å ena sidan St Vincent och å andra sidan Grenadinerna mattades av först sedan grenadiären James Mitchell år 1984 tillträtt statsministerposten (Serbin 1990, 76–77). Ett annat exempel finner vi i relationerna mellan Antigua och Barbuda, de två komponenterna i statsbildningen Antigua-Barbuda. Relationen har länge varit spänd; Barbuda tvekade i själva verket att ingå i statsbildningen. I slutet av 1980-talet väckte invånarna på Barbuda åtal mot centralstaten i en fråga gällan-

de landutvinning; Bonham Richardson beskriver dispytens mer generella bakgrund: »Barbudans consider themselves a sober, family-oriented, and proper people, content in their isolation. Their view of most Antiguanans, in contrast, is that of a free-spending, improvident lot who have sold themselves to international banking interests. That is much of the reason why Antiguan domination of the two-island state rankles the Barbudans so» (1992, 187–188).

Ytterligare exempel kan radas upp. Om det litet kylslagna förhållandet mellan St Kitts och Nevis har här redan tidigare varit tal; iakttagelsen kan kompletteras med påpekandet att Anguilla, en av de brittiska kolonisatorerna tilltänkt tredje part i statsformationen, blankt vägrade att inträda i denna, under förnekande av varje sympati för eller identitet med St Kitts (Richardson 1992, 194–195; Serbin 1990, 77). Ön Mayotte vägrade ingå i staten Komorererna, en vägran som artikulerades i blodigheter och olika politiska förvecklingar i landets tillblivelseprocess (Newitt 1984, 47–49; 55–59). Än i dag hävdar Komorererna överhöghet över Mayotte. Maldiverna upplevde ett försök till statskupp år 1988 – i försökets bakgrund fanns element av ett missnöje på atollen Adu, som under 1970-talet hade framställt krav på att få utträda ur statsformationen (Derbyshire och Derbyshire 1989, 667). Seychellerna har upplevt en statskupp; när Salomonöarna blev självständigt rådde upprorsstämning i vissa provinser som inte ville ingå i statsbildningen (Ghai 1988a, 30). Det lilla samfundet är inte nödvändigtvis fridens samfund; påståendet att de stater vi betraktat inte tillgripit gigantismens metoder därför att de inte konfronterat gigantismens problem kan man blott delvis instämma i.

Vänder man sedan blicken mot föreställningen att småstaternas konstitutionella rationalitet och arkitektoniska val har influerats av andra faktorer än avståndsproblem, tänker man naturligtvis i första hand på de koloniala band om vilka ovan redan varit tal. Arkitekturen är, föreställer man sig, en följd av diffusion. Tesen blir alltså att småstaterna imiterat och till dels kanske påtvingats moderländernas konstitutionella arrangemang – en kännare av de västindiska samhälle- na har karakteriserat områdets politiska kultur »as one characterized by mimicry», detta eftersom »the history and extent of their economic and psychological dependency dictated a degree

of servility and a concern to reflect in their institutions the values and assumptions of their mentors» (Thorndike 1991, 128).

Förklaringen medför dock en särskild svårighet – en imitering borde ha medfört snarare än undvikit gigantismens lösningar. De modeller som erbjöds var inte främmande för de ingredienser vi har sökt men blott delvis funnit, snarare tvärtom. Härtill kommer att avkolonialiseringen i många fall hade drag som borde ha skapat ett särskilt tryck mot åstadkommandet av federala och därmed jämförbara arrangemang.

De gränser som kolonisationen i tiden hade utstakat var ofta konstgjorda – de förenade under en och samma administration folk med olika traditioner, språk och kulturer; de splittrade och hänförde till olika administrationer folk med samma etniska och kulturella bakgrund. Det var därför oundvikligt och ofrånkomligt att avkoloniseringsprocessen medförde en rad av stridigheter därom, vem som skulle höra samman med vem och under vilka villkor. Planerna att upprätta Federationen Mikronesien medförde sålunda ett behov att förena folkgrupper som talade nio språk, uppbar ett antal distinkta kulturer och hade upplevt fyra kolonisationsmakter (Quigg 1969).

Incitamenten för att imitera borde alltså ha varit stora. Ändå var slutresultatet i många fall ett annat, ett övergivande av det som borde ha tätt sig inbjudande. Just Mikronesien är ett gott exempel härpå: miniatyrerna Marianerna, Palau och Marshallöarna drog sig i ett sent skede ur den planerade federationen, missnöjda med den konstitutionella ordning som erbjöds dem (Ghai 1988a, 28–29). Vad miniatyrerna här ville ha var särskilda garantier, undantag och särordningar. De ville inte överta, de ville modifiera och anpassa. Iakttagelsen leder direkt in på det sista av de tre svar vi skisserat ovan. Vi har skäl att uppehålla oss vid detta svar med en viss utförlighet. Dess innehåll ger nämligen en ny och litet annorlunda belysning av den arkitektoniska problematik vi här intresserat oss för.

*

I en framställning om avkoloniseringsprocesserna i Stillahavsregionen gör *Yash Ghai* ett påpekande som ligger nära det vi gjort ovan. Han redovisar iakttagelsen att bikameralismen, ett par undantag oräknade, inte kom att införas i de nya statsbildningarnas författningar. Han menar att

flera omständigheter talar för att så nog borde ha blivit fallet: flertalet länder är fragmenterade i termer av etnicitet och ras, några dessutom i termer av klass; i en demokratiskt vald enkammarförsamling är det svårt att respektera sådana sedvänjor och traditionella auktoriteter som präglar de ifrågavarande samhällenas kultur. I sådana sammanhang kunde, menar Ghai, en bikameralism gärna höra hemma. Den kunde upprätthålla balanser »between modern and traditional values, democracy and privilege, centre and provinces and majority and minority» (1988b, 62). Ett svar på frågan varför en bikameralism ändå inte finns ger Ghai själv: »the functions customarily served by second chambers are served in other ways as well» (1988b, 62).

Iakttagelsen är för oss centralt viktig. Den ger en klar antydning därom, att det tredje svar vi formulerat ovan besitter relevans. Denna antydning kan även bekräftas. Ett närmare studium av de författningstexter som de små östaterna antagit, visar nämligen att dessa innehåller en mängd stadganden, som kan tillskrivas den funktion Ghai talar om. Texterna bär, m.a.o, ganska klart vittne därom att avståndsproblem åtgärdats, men på ett annat sätt än vi föreställt oss. Miniaturernas gigantism är annorlunda än giganternas gigantism: likartade problem har olikartade lösningar. Dessa lösningar kan lämpligen ordnas i tre grupper:

(1) Vad man i främsta hand skall fästa sig vid är att många nonkontiguenta stater inrättat och upprätthåller arrangemang som har en federal natur utan att ändå vara i strikt mening federala – vad vi söker finns, men på ett annat sätt. Fråga är om tillämpningar av en sorts subsidiaritetsprincip – olika landsdelar, vanligen sammanfallande med arkipelagers ökomponenter, är tilldelade administrativa rättigheter och skyldigheter, innefattande olika värdeallokeringar och ibland även en rätt att lagstifta. I vissa fall, kan det tyckas, blir decentraliseringen mycket långtgående. »To an outsider, the situation in the Solomon Islands which has nine provincial governments for a total population not much larger than the average English county ... might suggest a degree of governmental 'overkill'», skriver Simon Horner i en tidningsartikel om Stillahavsöarnas politiska system, där han även gör påpekanen att Vanuatu håller sig med elva regionstyrelser (1992, 76).

I de två fall vi just nämnt är fråga om en decentralisering som går utöver en sedvanlig lokal självstyrelse. I andra fall är fråga därom att många stater håller sig med ganska utvecklade lokala självstyrelseordningar. Sådana är naturligtvis i och för sig vanliga i jordens länder, och man kan kanske tycka att det är onödigt att här göra affär av dem. Man skall dock notera att här är fråga om miniatyrstater med mycket små områden och befolkningar; man skall också notera att den isolering som utmärker arkipelagstaternas olika delar är ägnad att ge en utvecklad lokal självstyrelse federala drag. Bara några exempel kan ges här – Tonga är indelat i tre distrikt som svarar mot de tre ögrupper som utgör staten, Maldiverna har tjugio administrativa områden, nämligen landets huvudstad samt nitton atollgrupper, i Tuvalu har varje bebodd atoll ett särskilt lokalt råd, den lokala förvaltningen på Bahamas bygger på aderton ögrupper, i Sao Tome och Principe bygger den på sju områden på den förra och ett på den senare ön. Av de tjugio arkipelagstater som ingår i vår population har sjutton en federal ordning eller en lokalförvaltning som helt eller delvis följer arkipelagens geografi – ett mönster framträder.

(2) Andra viktiga ersättande mekanismer har att göra med legislaturernas sammansättning. Legislaturerna har nämligen, i många fall, bikamerala inslag utan att ändå formellt vara bikamerala. Detta kommer till uttryck på två sätt. För det första kan man träffa på arrangemang som innebär att regioner eller på andra sätt definierade minoriteter och intressen har rätt att sända egna representanter till folkförsamlingen – Tobago väljer två representanter till parlamentet i Trinidad och Tobago, Barbuda väljer en representant till parlamentet i Antigua-Barbuda, Bana-ba sänder en representant till parlamentet i Kiribati, den legislativa församlingen i Tonga har till dels en ståndssammansättning (Niu 1988), av Tuvalus åtta bebodda atoller väljer fyra två riksdagsmän och fyra andra en riksdagsman var, på Maldiverna råder ett liknande system, ön Rodrigues sänder två representanter till parlamentet i Mauritius, Fidji, som redan före den tidigare omtalade statskuppen höll sig med ett valsysteem som sagts vara världens mest komplicerade (Lal 1987), garanterar att landets olika raser har tillträde till folkrepresentationen. Exempellistan kunde vara längre – 14 av de 23 stater vi har till-

skrivit avståndsproblem har i sina författningar intagit arrangemang av den art varom här är tal. Ånyo, alltså, framträder ett mönster.

För det andra verkar, särskilt i nonkontiguenta stater, det majoritetsvals-system man i de flesta fall gått in för i samma riktning. Man kan naturligtvis väcka frågan om ett majoritetsförfarande är den rätta metoden i områden med avståndsproblem, där, kunde man tycka, etniska, religiösa och andra intressen borde tillmötesgå på en proportionell grund (Horner 1991, 74). Till detta skall dock sägas (a) att flera stater har beaktat och infört proportionella aspekter i sina tillämpningar av majoritetsförfarandet (Ghai 1988b, 60); (b) att andra arrangemang, om vilka ovan varit tal, motverkar den proportionalitetsbrist som valsystemen innebär; och (c) att nonkontiguiteten, när den får ligga till grund för en valkretsindelning, erbjuder en naturlig grund för en regional och därmed bikameralt färgad representation. Det är att märka att nonkontiguiteten ofta innebär ojämlikhet: avlägsna atoller är glest bebyggda och tenderar vara särskilt eftersatta i ekonomiskt hänseende. Är de emellertid valkretsar, är de därmed tillförsäkrade representation.

(3) I småstaternas författningar kan man hitta arrangemang som innebär beskäringar i den nationella legislaturens kompetens till förmån för regionala, etniska och sedvaneintressen. Sådana arrangemang är inte vanliga, men de finns här och där i Stillahavsområdet – de finns på Fidji, Vanuatu och Marshallöarna och dessutom i ett par inte helt självständiga statsbildningar (Belau och Cooköarna). De innebär, kort sagt, att ett system skapats där en lagstiftningsrätt eller i varje fall en liknande rätt i vissa typer av frågor överförts på särskilda organ – de ärenden varom fråga är, gäller, med olika skiftningar, upprätthållandet och främjandet av traditionella seder, överhögheter och bruk (Ghai 1988a, 39–42; 1988b, 63–65). I Fidji, där organet i fråga betecknande nog heter »the Great Council of Chiefs» är kompetensen sålunda förbehållen frågor som har att göra med den ursprungliga befolkningens rätt till land och med traditioners upprätthållande⁵. Rå-

⁵ Det kan noteras att rådet enligt författningen av år 1970 hade rätt att nominera åtta av de tjugotvå medlemmarna i den bikamerala legislaturens senat, och att dessa åtta där innehade vetorätt i särskilda till rådets kompetens hörande frågor.

det har haft viktiga konsultativa och andra funktioner på Fidji i den konstitutionella utvecklingen efter statskuppen år 1987 (Lawson 1991, 266–275).

Vad denna genomgång lär oss är (a) att det finns en myckenhet rationalitet i de små östaternas konstitutionella beteende, och (b) att denna rationalitet inrymmer en myckenhet av en egen arkitektur, ett eget sätt att bygga författningar som beaktar egna förhållanden och särdrag. I en viktig uppsats har Daniel Lerner (1964) utvecklat och försvarat tesen att en överföring av politiska institutioner alltid innebär något mer än enbart överföring, »transfer». Sådana processer involverar alltid önskade eller oönskade konsekvenser i mottagarlandet, och utfallet härvidlag blir beroende av bl.a. mottagarnas beredskap, vilja och förmåga att bearbeta de nya impulserna till en för dem godtagbar form, en form som de kan internalisera och nyttja. Denna studie har förvisso visat att de miniatyrer som levat i gigantism snarare än miniatyrism har haft en sådan beredskap – fråga har varit mer om »transformation» än om »transfer». När avståndsproblem har funnits, har de åtgärdats. Åtgärderna har emellertid inte kritiskt övertagits från de storas sammanhang – det ges exempel, inte alldeles få, på en imitering som kommer nära »transfer», men dessa exempel konstituerar inte en regel. Regeln konstitueras av ett annat beteende, ett beteende med innovativa och kreativa inslag som motsäger uppfattningen att miniatyrerna handskas med gigantism som om de vore giganternas miniatyrer.

REFERENSER

- Anckar, Dag (1991a): Funderingar kring Tuvalu, *Finsk Tidskrift*, T. 229–230:10, 536–547.
- Anckar, Dag (1991b): Size, Remoteness, Type of Government: The Small Island States of the World. A Research Program. Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:341.
- Anckar, Dag (1991c): Världens små östater. Populationen jämte jämförelsepopulationer. Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:350.
- de Backer, Roger (1993): St Kitts and Nevis, *The Courier*, No 141 (September-October), 6–12.
- Blaustein, Albert och Gisbert H. Flanz (eds) (ej tryckår): *Constitutions of the Countries of the World*. Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana Publications.
- Bowman, Larry W. (1991): *Mauritius. Democracy and Development in the Indian Ocean*. Dartmouth, Westview Press.
- Dahl, Robert A. och Edward R. Tuft (1973): *Size and Democracy*. Stanford, Stanford University Press.
- Davidson, Scott (1987): *Grenada*. Aldershot, Gower Publishing.
- Derbyshire, J. Denis och Ian Derbyshire (1989): *Political Systems of the World*. Edinburgh, Chambers.
- Elazar, D.J. (1975): Urbanism and Federalism: Twin Revolutions of the Modern Era. *Publius*, 5:2, 15–39.
- Ghai, Yash (1988a): Constitution Making and Decolonisation, 1–53 i Yash Ghai (ed): *Law, Politics and Government in the Pacific Island States*. Suva, University of the South Pacific.
- Ghai, Yash (1988b): Systems of Government I, 54–75 i Yash Ghai (ed): *Law, Politics and Government in the Pacific Island States*. Suva, University of the South Pacific.
- Glassner, Martin (1990): *Neptunes Domain. A Political Geography of the Sea*. London, Unwin Hyman.
- Hadenius, Axel (1992): *Democracy and Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Horner, Simon (1991): Democracy in the English Speaking Caribbean. *The Courier*, Nr 128 (July-August), 73–76.
- Horner, Simon (1992): Political Systems Shaped by Many Influences. *The Courier*, Nr 135 (September-October), 74–76.
- Käkönen, Jyrki (1981): *Pikkuvalliotutkimus ja vähiten kehittyneet maat kansainvälisessä järjestelmässä*. Turku: Turun Yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos, Valtio-opillisia tutkimuksia, N:o 39.
- Lal, Victor (1987): The Fiji General Election of 1987. *Electoral Studies*, 6:3, 249–262.
- Lane, Jan-Erik och Svante O. Ersson (1987): *Politics and Society in Western Europe*. London, Sage Publications.
- Lawson, Stephanie (1991): *The Failure of Democratic Politics in Fiji*. Oxford, Clarendon Press.
- Lerner, Daniel (1964): The Transformation of Institutions, 3–26 i William B. Hamilton (ed): *The Transfer of Institutions*. Durham, N.C., Duke University Press.
- March, James G. och Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. New York, The Free Press.
- Merrit, Richard L. (1969): Noncontiguity and Political Integration, 237–272 i James N. Rosenau (ed): *Linkage Politics*. New York, The Free Press.
- Money, Jeannette och George Tsebelis (1992): Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective. *International Political Science Review*, 13:1, 25–43.
- Newitt, Malyn (1984): *The Comoro Islands*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Niu, Laki M. (1988): The Constitution and Traditional Political System in Tonga, 305–309 i Yash Ghai (ed): *Law, Politics and Government in the Pacific Island States*. Suva, University of the South Pacific.
- Oyowe, Augustin (1991): The Comoros: In Dire Economic Straits. *The Courier*, No. 130 (November-December), 30–34.

- Paddison, Ronan (1983): *The Fragmented State*. Oxford, Basil Blackwell.
- Quigg, P. W. (1969): Coming of Age in Micronesia. *Foreign Affairs*, 47:3, 493–508.
- Richardson, Bonham C. (1992): *The Caribbean in the Wider World, 1492–1992*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Riker, William H. (1992): The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review*, 13:1, 101–116.
- Serbin, Andres (1990): *Caribbean Geopolitics: Toward Security Through Peace?* London, Lynne Rienner Publishers.
- Tarleton, C. D. (1965): Symmetry and Assymetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. *Journal of Politics*, 27:5, 861–874.
- Thorndike, Tony (1991): Politics and Society in South-Eastern Caribbean, 110–130 i Colin Clarke (ed): *Society and Politics in the Caribbean*. London, Macmillan.
- Vanhanen, Tatu (1990): *The Process of Democratization*. New York, Taylor och Francis.
- Väyrynen, Raimo (1971): On the Definition and Measurement of Small Power Status. *Cooperation and Conflict*, 6:2, 91–102.
- World Economic and Business Review (1990)*: Oxford, Basil Blackwell.