

Federalism, asymmetrisk federalism och territoriell autonomi

MARIA ACKRÉN

Om man använder Googles sökmekanism på internet ger begreppet federalism ungefär 2,5 miljoner träffar. Termen territoriell autonomi (på engelska *territorial autonomy*) ger endast 168 000 träffar. Det här bevisar att federalism som begrepp är mer utforskat och vanligt förekommande. Det är också ett betydligt äldre begrepp inom den statsvetenskapliga litteraturen.

I det ursprungliga sammanhanget ansågs den federala idén vara ett förhållande som existerade mellan Gud och människan. Detta partnerskap betraktades som ett avtal som innefattade ett gemensamt ansvar för världens välfärd (Elazar, 1987, 115). Ända in på 1600-talet gällde dessa religiösa föreställningar om ett avtal mellan övernaturliga krafter och mänskligheten. I och med Johannes Althusius idéer började en primitiv federalism växa fram. Han föreställde sig att stater kunde organiseras i sekulariserade sammanslutningar. Arbetet var riktat på att transformera det Romerska imperiet till en federal union (Gidlund, 1992, 51; Elazar, 1987, 138). I den amerikanska självständighetsförklaringen år 1776 och småningom i den amerikanska konstitutionen 1787/1791 fick federalismen sitt politiska genombrott som grund för ett fungerande statsskick (Gidlund, 1992, 51). Den moderna federalismen började nu få sitt fotfäste. Under 1800-talet användes federalism för att stöda etnisk nationalism med krav på att etablera och upprätthålla federala institutioner, där nationell enhet och politisk autonomi var målet (Elazar, 1987, 151).

Perioden från det amerikanska inbördeskriget till andra världskriget präglades av en normativ federal teori. Författarna inom området utvecklade en institutionell och jämförande syn inom studiet av federalism. Fokuseringen låg på de formella aspekterna av federalism, hur federala stater var uppbyggda och fungerade. Under andra världskriget och därefter förändrades synen markant. För det första fanns en konsensus kring att nationalismen hade orsakat kriget och att Nationernas Förbund (NF) hade varit för svagt för att förhindra det hela. Det här ledde till att idéer om federalism sågs som ett universalmedel för Europas missförhållanden. För det andra fanns det tillfälle att omvärdera fördelarna med federalism, eftersom ett antal nya multietniska stater frigjordes från deras kolonialmakter i Afrika, Asien, och på andra håll i världen under 1950- och 60-talen. Indien blev det mest betydelsefulla exemplet på en federation under denna tidpunkt. För det tredje gjordes framträdanden och återframträdanden kring debatten om förbindelser mellan olika aktörer och autonomi i ett antal multilingvistiska länder som Kanada, Schweiz, Belgien och Spanien. Diskussionen kring hur federala arrangemang bäst tar itu med problemen kring multipla och överlappande identiteter inom en stat har fortsatt ända tills idag. (Karmis and Norman, 2005, 191).

Under mitten av 1960-talet till slutet av 1980-talet var federalism inom teori och praktik inte särskilt framhävande. Den europeiska integra-

tionen utvecklades i långsam takt, de nyetablerade postkoloniala federationerna var instabila och ofta kortlivade, och politiska teoretiker ansåg att federalism inte var någon väsentlig fråga på agendan. Detta förändrades vid början av 1990-talet på grund av nya etableringar av nya federationer eller liknande system i östra, centrala, södra och västra Europa samt även i Sydafrika. Den allt mer omfattande europeiska integrationen ledde också till att debatten kring en möjlig europeisk federation tog fart, det talades om "Europas förenta stater". Som ett resultat har federalismens popularitet ökat igen som en möjlig lösning för hanteringen av etniska konflikter inom stater. Inom politisk teori har den federala idén framträtt i de stora debatterna kring kulturellt mångfald, nationalism, liberalism, medborgarskap, rättvisa och stabilitet. (Karmis and Norman, 2005, 229).

Debatten kring symmetrisk och asymmetrisk federalism har blivit mer påtaglig. Den ursprungliga, traditionella synen på federalism som en symmetrisk organisation där en centralmakt har ansvaret över försvars- och säkerhetspolitik samt ekonomi och där de underlydande staterna tar hand om alla interna angelägenheter med samma uppsättning av mekanismer har fått konkurrens av en ny syn i form av asymmetriska arrangemang världen över.

Den asymmetriska federalismen är på inget sätt ny, men debatten har varit mer fragmentarisk i litteraturen under de gångna åren (Burgess, 2006, 210). Redan 1965 framfördes begreppet i en artikel publicerad av Charles Tarlton i tidskriften *Journal of Politics*. Tarlton ansåg att asymmetrisk federalism var ett system där de politiska enheterna överensstämmer med olikheterna i intressen, karaktäristika och uppsättningen som råder i hela samhället. Detta innebar att de olika underlydande delstaterna i systemet kunde ha olika grader av autonomi och makt i förhållande till centralmakten (Tarlton, 1965, 869).

Nu över 40 år senare har debatten kring asymmetriska arrangemang blivit något slags modeord inom federalismforskningen. Det generella mönstret av förändring har varit tudelad: å ena sidan har nya former av politiska sammanslutningar mellan stater i det internationella samfundet uppkommit, å andra sidan har en ömsesidig process av decentralisering skett inom staterna (Burgess, 2006, 211).

Följderna av dessa processer har lett till en omtvistad och komplex tillvaro av olika slag av konstitutionella och politiska relationer både mellan och inom staterna i många delar av världen.

De asymmetriska attributen inom federationer kan sammanfattas i sociologiska och ekonomiska faktorer samt kulturella och ideologiska faktorer. Politiska kulturer och traditioner kan vara väldigt olika i olika delar av landet. Inom t.ex. det kanadensiska och tyska systemet finns offentlig service och minimala levnadsstandarder som rör sig över territoriernas gränser ner till den enskilda medborgaren i respektive land. Det finns ett välfärdssystem som garanterar levnadsvillkoren för medborgarna. De sociala klyftorna i samhället kan även utgöra ett asymmetriskt attribut. Här tänker man sig att olika religiösa samfund och minoritetsgrupper kan utgöra en klyfta i samhället beroende på var de befinner sig. Vissa grupper kanske erhåller en större grad av autonomi än andra. Centrum-periferi förhållanden och relationen mellan stad och landsbygd kan även det utgöra exempel på stora fluktuationer inom ett och samma land. Stora ekonomiska skillnader mellan olika regioner kan leda till spänningar mellan olika delar i ett och samma land. (Burgess, 2006, 215–216). I Tyskland t.ex. är det stora skillnader mellan det fattiga Nordtyskland och det rika Sydtyskland med Bayern som den stora motorn i ekonomin. Variationer råder även mellan delstaters territoriella områden och befolkningens mängd. I Kanada utgör t.ex. befolkningen i Quebec och Ontario hela 62 procent av den totala befolkningen i landet. I Australien utgör New South Wales och Victoria ungefär 60 procent av den totala befolkningen (Burgess, 2006, 218). Liknande variationer hittar vi i mer eller mindre alla federationer. Vissa enheter har en stor yta med liten befolkning, medan andra territorier är tätbefolkade på mindre yta och vice versa. Detta har förstås konsekvenser för den politik som förs i de olika delstaterna.

Sedan det första världskriget har även territoriell autonomi använts som ett medel för att försöka råda bot på de ideologiska och kulturella motsättningar som råder inom regionala områden i en stat. Detta har skett i form av asymmetriska arrangemang mellan vissa regioner inom staten och i förhållande till den nationella nivån i stort. Många

studier har fokuserat kring enskilda fallstudier och har därför inte lyckats leda till någon större teori- bildning på området. Orsaken till detta står att finna i att en del författare anser att territoriella autonomier helt enkelt inte går att jämföra då bakgrunden och kontexten är så olik från fall till fall. Det här resonemanget saknar grund enligt min mening, eftersom det mesta i vår värld går att jämföra. Frågan blir snarare på vilket sätt saker och ting ska jämföras, hur forskningen ska bedrivas.

Territoriell autonomi är även ett mångfacetterat begrepp som saknar en universell definition. Författarna inom studiet av territoriell autonomi använder sig av sina egna definitioner och olika koncept för att beskriva fenomenet ifråga. En brokig skara av olika begrepp används. Det talas om kvasi-federala arrangemang, associerade stater, samväldesområden, självstyrelsemodeller (s.k. *home-rule systems*) och *'federacies'* för att beskriva ett och samma fenomen. Detta leder till mer förvirring än klarhet och gör det svårt att välja de verkliga fallen av territoriell autonomi. I min studie ser jag territoriell autonomi som det övergripande begreppet för specialområden som inte passar in i det traditionella mönstret av federalism eller regionalism. Områdena bildar således en egen kategori som ligger utanför de sedvanliga teorierna inom federalism, regionalism och decentralisering.

Inom det internationella nätverket av forskare som idkar denna forskning finns även en brokig flora av olika grupper. Inom ECPR används beteckningen *Federalism and Regionalism* för ECPR:s *Standing Group* på området, inom APSA används benämningen *Federalism and Intergovernmental Relations* för motsvarande verksamhet och inom IPSA finns två forskningskommittéer som ligger nära varandra, den ena är *RC14* som benämns *Politics and Ethnicity* och den andra *RC28* som kallas *Comparative Federalism and Federation*. Detta tydliggör den fragmenterade bilden inom forskningsfältet och bevisar att det snarare rör sig om vilket perspektiv den enskilda forskaren har. Alla grupper är nära relaterade till varandra och samarbetar över gränserna, men trots detta används olika begrepp för att beskriva ett och samma fenomen.

I min avhandling tar jag avstamp från territoriell autonomi för att närmare se på dessa former av

asymmetriska arrangemang inom stater ur ett globalt perspektiv i ett försök att bygga upp en teori på området. Studien ska därför ses som mer teori- skapande istället för teoriprovande. Många territoriella autonomier har varit föremål för internationella konfliktlösningar, demokratiseringsprocesser inom stater, avkolonisering eller decentraliseringsprocesser inom staterna ifråga (Henders, 1997, 522).

Specialområden uppkommer genom att staten, om det sedan är fråga om en enhetsstat eller en federal stat, beviljar lagstiftnings- eller regelgivande makt till ett visst område där t.ex. en minoritet finns etablerad. Det här innebär att staten förnekar logiken av en nationell kulturell och politisk homogen enhet. Samtidigt förnekar staten den regionala kulturella enheten att träda ur staten eller bli självständig (Henders, 1997, 523). Den asymmetriska karaktären som en territoriell autonomi har utmanar principerna om formell subnationell jämlikhet och enhetlighet som de renaste formerna av federalism och regional decentralisering oftast vilar på.

I min studie ses de territoriella autonomierna som specialområden som är etablerade på grund av olika syften. Områdena utgör en grupp av regioner som på ett eller annat sätt ses som undantag i det federala eller enhetsstatliga mönstret. I detta sammanhang beskrivs en territoriell autonomi som ett *geografiskt definierat område som skiljer sig från andra subnationella enheter (federala delstater, kommuner etc.) i en specifik stat och som erhållit någon form av specialstatus med lagstiftande och/eller regelgivande (administrativ) makt* (Ackrén, 2009, 163). Med denna definition som bakgrund har det varit möjligt att kartlägga 65 territoriella autonomier i 25 olika stater världen över. Nästa steg har varit att försöka finna bakgrundsfaktorer till varför dessa specialområden uppkommer. Detta har skett i en tvåstegsanalys med hjälp av fuzzy-set. Först har alla möjliga faktorer testats för graden av autonomi inom gruppen territoriell autonomi och sedan har de viktigaste faktorerna inkluderats tillsammans med en kontrollgrupp av regioner som saknar specialstatus för att finna de verkliga förklaringsfaktorerna för territoriell autonomi som sådant. Fuzzy-set möjliggör testning av grad och art samtidigt, vilket ger ett mervärde för analysen ifråga. Detta är inte möjligt med vanliga

konventionella statistiska körningar. Metoden möjliggör även en kombination av fallstudier och kvantitativa studier på en och samma gång. Det blir möjligt att utgå ifrån val på den beroende variabeln för att utveckla teorier och därför bör tekniken ses som ett mer induktivt medel i forskningen. Resultaten av analyser med fuzzy-set är också fokuserade på kombinationer av faktorer och inte uppskattningar av en enskild faktor.

Graden av autonomi inom gruppen territoriell autonomi varierar på grund av olika kontextuella orsaker som har att göra med ländernas struktur, regionernas geografiska läge, minoritetsförhållanden etc. Vissa regioner har erhållit en starkare grad av autonomi än andra även om grundstrukturen har varit densamma. De territoriella autonomierna visar liknande egenskaper vad gäller lagstiftnings- eller regelgivande makt, de har liknande kompetensområden och den grundläggande strukturen vilar på internationella eller offentlighetsliga dokument.

Resultaten från undersökningen pekar på två huvudsakliga vägar till varför territoriell autonomi uppkommer. Den ena vägen är en kombination av etnisk särprägel och liten befolkningsstorlek, med-

an den andra vägen ger en kombination av historiska orsaker och geografiskt avstånd. Båda vägar är lika giltiga för att territoriell autonomi ska kunna etableras och verka. Som ett nödvändigt villkor krävs en demokratisk miljö i båda fallen.

REFERENSER

- Ackrén, Maria. 2009. *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World – A Fuzzy-Set Application*. Åbo: Åbo Akademi University Press.
- Burgess, Michael. 2006. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London och New York: Routledge.
- Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Gidlund, Jan-Erik. 1992. *Regionernas Europa*. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Henders, Susan J. 1997. Cantonisation: historical paths to territorial autonomy for regional cultural communities, *Nations and Nationalism* 3(4), 1997: 521–540.
- Karmis, Dimitrios and Wayne Norman (eds.). 2005. Editor's Introduction for Chapter IV and V in Dimitrios Karmis and Wayne Norman (eds.): *Theories of Federalism: A Reader*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tarlton, Charles D. 1965. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, *The Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4. (Nov., 1965): 861–874.