

Selvbevidste byer og borgere

Demokratisering. Den europæiske udvikling viser, at et stærkt civilsamfund er en af grundpillerne, når der skal opbygges en effektiv stat. Undtagelsen, Ruslands udvikling, kan forklare hvorfor.

AF JØRGEN MØLLER

Professor, Institut for Statskundskab

Aarhus Universitet

(Offentliggjort i Weekendavisen, Ideer, 1. april 2015)

Er en stærk og effektiv stat en forudsætning for demokrati? Og skal man derfor vente med at demokratisere, til man har en effektiv stat? Eller er der snarere tale om en gensidigt forstærkende proces? Og kan man så fald argumentere for, at demokratisering kan berede vejen for effektiv statsbygning?

Sådan lyder et af demokratiforskningens helt store hønen-og-ægget-problemer. Hovedsynspunktet inden for litteraturen er, at statsbygning skal gå forud for demokratisering, hvis demokratiet skal blive stabilt og staten effektiv. Senest er begivenhederne i Mellemøsten og Nordafrika efter de arabiske oprør i 2011 brugt til at illustrere pointen. De demokratiske åbninger førte i de fleste tilfælde til politisk og økonomisk ustabilitet, visse steder kulminerende i egentlige borgerkrige. Det skyldes ifølge mange iagttagere fraværet af effektive statslige institutioner, der kunne stabilisere nye demokratier – eksempelvis i Egypten.

Påstanden om, at statsbygning har forrang, bygger dog frem for alt på historiske studier af Europas statsbygning og demokratiseringsproces fra 1600-tallet og fremefter. Europa var i perioden 1560-1660 genstand for det, der er blevet kaldt den »militære revolution«. En voldsom intensivering af krigsførelse tvang monarkerne over hele kontinentet til at forøge statskapacitet i almindelighed og militærkapacitet i særdeleshed. Denne udvikling førte moderne statsinstitutioner med sig. Ifølge mange forskere er det grunden til, at de efterfølgende europæiske demokratiseringer i 1800-tallet og 1900-tallet blev en succes.

Det lyder på mange måder besnærende. Det er da også oplagt, at risikoen for, at politiske åbninger fører til vold, ustabilitet og misregimente er mindre i de lande, hvor effektive statsinstitutioner kan bidrage til at stabilisere et nyt demokrati.

Men der er et grundlæggende problem med den ovenfor skitserede læsning af den europæiske udvikling. For den overser, at den militære revolution mellem 1560-1660 fandt sted i en meget anderledes kontekst. Vest- og Centraleuropa anno 1500 var gennemsyret af Middelalderens retsstatstankegang og præget af en serie af politiske institutioner, der begrænsede monarkernes magt. Vigtigst var de stænderforsamlinger, der var en del af statsstyret i hele området fra Skotland i Vest til Polen-Litauen i Øst og fra Skandinavien i nord til Sicilien i syd. Men de politiske begrænsninger på magtudøvelse forgrenede sig også nedad i samfundet. Forskellige grupper havde forskellige korporative rettigheder, herunder retten til selvstyre. Det mest kendte eksempel er de selvstyrende eller »frie« byer, der fandtes overalt i Vest- og Centraleuropa.

Statsbygningen efter 1560 fandt sted imod dette baggrundstæppe. Der var tale om en kontekst, hvor magten var decentraliseret, hvor stærke institutioner og grupper eksisterede på lokalt niveau, og hvor en fundamental rettighedstankegang gjorde det svært at centralisere magten. Det mest kendte monument over disse forhold er Magna Carta, som vi her i juni fejrer 800-året for. Men faktisk var der ikke noget specielt ved den håndfæstning, kong Johan uden Land – den fra historierne om Robin Hood kendte Prins John – den 15. juni 1215 underskrev på engen Runnymede uden for London.

I løbet af 1200-tallet finder vi sådanne »frihedsbreve« over hele Vest- og Centraleuropa. Eksempelvis udstedte den ungarske kong Andreas II i 1222 en »gylden bulle«, der gav den ungarske adel privilegier, der minder meget om Magna Cartas. Disse frihedsbreve eller håndfæstninger står i dag som en mindelse om en retsstatstankegang, hvor bestemte grupper havde politiske privilegier og ret til selvstyre.

Denne multi-konstitutionelle verden begrænsede statsbyggernes muligheder betragteligt, da den militære revolution indtraf i det 16. århundrede. Her er vi fremme ved en grundlæggende pointe, der har en videre relevans for debatten om statsbygning og demokratisering. Udemokratiske magthavere har ikke selv nogen tilskyndelse til at indføre effektive institutioner, der kan begrænse dem – og eventuelt berede vejen for, at de mister grebet om magten. De statslige og politiske institutioner, der befordrede 1800- og 1900-tallets europæiske demokratiseringer, opstod frem for alt, fordi stærke samfundsgrupper – civilsamfundet ville vi sige i dag – kunne sætte magthaverne stolen for døren. Desuden kunne disse velorganiserede samfundsgrupper bemane de nye bureaukratiske institutioner, der i øvrigt ofte blev skabt på grundlag af allerede eksisterende strukturer, eksempelvis kommunalt selvstyre.

En god måde at illustrere disse pointer på er at slå ned på den ene europæiske stormagt, der *ikke* var en del af højmiddelalderens multi-konstitutionelle verden, nemlig Rusland.

Den militære revolution i perioden 1560-1660 påvirkede også Rusland. Allerede i midten af 1500-tallet begyndte tsar Ivan den Grusomme at styrke statsapparatet og militæret for at kunne klare sig i konkurrencen med specielt Polen-Litauen. Den russiske statsbygning tog dog først fart under Peter den Store. I 1700 tilføjede den svenske hær under krigerkongen Karl XII Rusland et sviende nederlag ved Narva i det nuværende Estland. Nederlaget udstillede den russiske hærs og det russiske statsapparats svagheder. Peters modsvar var at reformere begge dele. Eksempelvis indførte han værnepligt og gennemførte en direkte beskatning af bønderne.

Peter den Stores reformer var vellykkede i militær henseende. I 1709 besejrede han den hidtil uovervindelige Karl ved Poltava, dybt inde i Ukraine, og i resten af 1700-tallet og 1800-tallet indtog Rusland en position som en af Europas stormagter. Men Peter – og hans efterfølgere – havde en mindre heldig hånd, når det kom til at skabe stærke og uafhængige statsinstitutioner i almindelighed og en stærk og effektiv lokalforvaltning i særdeleshed.

Forsøgene på at skabe en stærk lokalforvaltning blev afsporet, fordi der ikke allerede var lokale strukturer, der kunne bruges som udgangspunkt, og fordi der manglede velorganiserede lokale grupper, der kunne bemande de nye institutioner. Peter og senere tsarer blev tvunget til at forlade sig på godsejerne, og resultatet blev derefter – en form for godsejervælde på lokalt niveau. Med hensyn til det centrale niveau var problemet, at bureaukratiske og politiske institutioner kun for alvor kan blive effektive, hvis de er uafhængige og upersonlige. Fra Peter den Store og fremefter var mønsteret, at tsarerne undsagde de institutioner, de selv havde skabt, så snart institutionerne forsøgte at sætte deres egen dagsorden. I stedet forvaltede tsarerne magten via personlige udnævnelser og personlige netværk. Det var derfor adgang til tsaren og hans klike, der gav indflydelse og magt, ikke adgang til de institutioner der officielt forvaltede magten.

De russiske reformer blev dog kronet med succes på ét bestemt punkt. Det lykkedes at centralisere magten. Reformerne svækkede således de få grupper, der tidligere havde dannet en modvægt mod tsaren, nemlig den russiske adel og den ortodokse kirke. Endnu i starten af det 20. århundrede var den russiske stat gennemsyret af patron-klient-strukturer og tsaren enevældig.

En nærmere granskning af den europæiske udvikling i perioden efter den militære revolution understøtter derfor frem for alt, at statsbyggeres magt skal begrænses, hvis resultatet skal være effektive stater og rettigheder for borgerne. De europæiske statsinstitutioner blev ikke skabt oppefra af magthavere, der frit kunne vælge og vrage mellem de reformer, de fandt mest effektive. De blev tværtimod skabt af magthavere, der hele tiden blev udfordret af stærke samfundsgrupper og etablerede politiske institutioner. Der er ingen garanti for, at den europæiske udvikling lader sig gentage i verden af i dag. Men hvis de har en lektie til os, så er det at effektiv statsbygning og efterfølgende demokratisering forudsætter et civilsamfund. Det er svært at se, hvordan dette scenarie – i det 21. århundrede – kan udspille sig i fravær af demokrati.

Jørgen Møller, »State First? A Historical Perspective on the Sequencing Debate«, Journal of Democracy, Vol. 26, Nr. 3 (under udgivelse).

Dette var den tredje artikel i en serie på fire, hvor forskere fra statskundskab på Aarhus Universitet giver læserne smagsprøver på deres forskningsprojekt i konflikt og demokratisering. I næste uge om valg i autokratier.