

byråkratier: den traditionella hierarkiska, sektorstyrda, cykliska och regelstyrda byråkratin samt en projektbyråkrati som uttrycks i en tidsavgränsad rationell styrning med planering, tydliga mål, genomförande och avslutning.

BEDÖMNING

Avhandlingen är en väl sammanhållen berättelse om projektifieringens uttryck och utveckling. Det är ett gediget och teoretiskt väl förankrat arbete med nyanserade och trovärdiga analyser. Några saker skulle kunna utvecklats något mer. För det första saknas ett resonemang kring varför ”professionell logik” inte finns med i sammanställningen av logiker. Att den inte finns med får dock ingen avgörande betydelse för tolkningen av empirin. För det andra skulle det vara intressant att få veta lite mer om idébärarna, det vill säga de aktörer som utvecklar och för projektifieringen vidare. Det är dock att ses som randanmärkningar. Avhandlingen är ett viktigt bidrag till hur vi kan förstå den samtida utvecklingen av offentlig förvaltning.

Stig Montin är professor i offentlig förvaltning och verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

E-post: stig.montin@gu.se

Strömholm, Stig, 2016. *Benjamin Constant och den liberale Napoleon. De hundra dagarnas konstitution och Constants kommentar*. Uppsala: Kungl. Vetenskapssamhället i Uppsala.

Anmälan av Svante Nycander

Benjamin Constant var en länk mellan upplysningens politiska filosofi och 1800-talets liberala rörelser. Det fanns en tydlig kontinuitet från John Lockes *Two Treatises of Government* 1689 till den franska förklaringen om mänskliga och medborgerliga rättigheter

1789, men den bröts av franska revolutionens blodiga fortsättning. Frihetsidéerna visade sig otillräckliga, vad som saknades var en realistisk samhällsanalys och en tålmodig politisk reformism.

Constant bodde i Paris från 1795 och iaktog på nära håll den politiska apatin efter jakobinernas terror. Fram till sin död 1830 var han oavbrutet närvarande som politisk skribent, under lång tid i asyl. Isaiah Berlin kallade honom en av liberalismens fäder. I Sverige är han ganska okänd, bara två av hans politiska skrifter har översatts. Den ena är från 1815: *Om Eröfrings-Systemet och Usurpationen uti deras samband med odlingen i Europa*. Översättare var Lars Augustin Man-nerheim, en av 1809 års män.

Den andra översättningen är Stig Strömholms bok *Benjamin Constant och den liberale Napoleon* (2016), utgiven av Kungl. Vetenskapssamhället i Uppsala. Den innehåller en levnadsteckning och en översättning av dels Napoleons konstitutionella ”tilläggsakt” 1815 (också kallad Kartan) och dels Constants kommentarer till den. Ingen kunde vara bättre rustad för uppgiften än Strömholm. Allt är gediget och välskrivet.

Under de hundra dagarna 1815, efter återkomsten till Frankrike, ville Napoleon knyta kontakt med den politiska mitten, och han rådgjorde i författningsfrågan med Constant. Dennes utförliga kommentar till tilläggsakten hade titeln *Politiska principer tillämpliga på alla regeringar*.

Strömholm menar att Constant endast motvilligt gav upp sin republikanska övertygelse. Det är svårt att säga när det skedde. Han suckade över sina egna ”svaga och vacklande övertygelser”, och under tiden i Paris försökte han främst mobilisera den tysta fredsopinionen. Någon liberal regim fanns inte inom synhåll. I boken 1812 om erövringssystemet, skriven i landsflykt, hoppades han på bourbonernas återkomst. Samtidigt ville han bevara den modernisering som ägt rum under olika regimer sedan 1789. Han gillade det engelska styrelsesättet, som han lärt känna på nära håll

som student. I lagkommentaren 1815 förespråkade han en parlamentarisk monarki.

Åren 1814-15 fanns bara två politiska alternativ för Frankrike, Napoleon och bourbonerna. En republik var utesluten, men Constants förord för monarkin var principie-ll, och i lagkommentaren lät han begreppet monarki täcka även ett kejsardöme. Han skisserade fem olika statsmakter: monarken, ministrarna, en pärskammare, ett valt underhus och domstolarna:

I ett fritt land är kungen en varelse vid sidan av, höjd över opinionens skiftningar, fri från varje annat intresse än det att upprätthålla ordningen och att upprätthålla friheten; han kan aldrig återgå till de vanliga medborgarnas villkor...Kungen svävar så att säga ovan de mänskliga lidelserna, och det är ett måsterstycke av den politiska organisationskonsten att ... ha skapat en ointaglig sfär av säkerhet, majestät, opartiskhet, som gör det möjligt för oenigheten att utvecklas utan att bli farlig.

Han skrev också att den kungliga makten är en neutral makt, medan ministrarnas makt är en aktiv makt.

Resonemanget förutsatte en oskriven författning, en sedvanerättslig hederskodex. Det rörde en kärnfråga i Frankrike under restaurationen. Uppgiften var att jämna vägen för maktväxling utan svåra konflikter mellan maktgrupper och partier. Då skulle en konstitutionell monark, som kunde antas ha intresse av samhällsfred, vara en tillgång.

Den brittiska parlamentarismen låter sig in te beskrivas i en paragraftext. Constant insåg att en oskriven konstitution kan vara stabil därför att den är flexibel. Han menade att Frankrike borde ha en politiskt neutral kung, nöjd med status quo och villig att medverka till fredliga regeringsskiften. I lagfrågor borde kungen medverka bara formellt.

Enligt tilläggsakten skulle den lagstiftande makten utövas av kejsaren och de två kamrarna. Maktfördelningen berördes med lätt hand, men ministrarna kunde åtalas av den valda kammaren och dömas av pärskammaren. Ministeransvaret var rättsligt, inte politiskt. Domstolarna garanterades

självständighet, och medborgarna lovades likhet inför lagen.

Constant föredrog monarki framför republik därför att den lättare kunde förenas med en framväxande oskriven parlamentarism. En del monarkier i Europa har utvecklats enligt den modellen. Oskrivna författningar har besegrat den personliga kungamakten, och när den processen utmynnat i parlamentarism har monarkin kunnat vara en tillgång i samband med maktskiften.

Sverige är ett exempel. Ända till 1974 utsåg kungen regeringsbildare. Gustaf V erbjöd 1932 Per Albin Hansson att bilda regering, på inrådan av högerledarna Ernst Trygger och Arvid Lindman, trots att majoriteten var borgerlig i båda kamrarna. Partiledarna gav råd som de ansåg parlamentariskt riktiga, bland annat för att skydda kungen mot kritik. Vid ca 15 regerings- och statsministerskiften 1917-69 var kungen beslutfattare, och det fungerade utan komplikationer.

I regeringsformen 1974 övertog talmannen och riksdagen kungens uppgift, och genast blev det problem. Partiföreträdarna sköt det parlamentariskt naturliga åt sidan och agerade efter partiintresset. Enligt gällande regler ska en omröstning om statsminister alltid ske efter ett riksdagsval. De 12 paragraferna i regeringsformens kap. 6 vittnar om lagstiftarens misstänksamhet mot partierna.

Constant hade politisk intuition. Storbrittannien 1815 var ännu inte ett exempel på en välfungerande parlamentarisk monarki, särskilt inte under George III, som var kung i sextio år till 1820. Många liberaler beundrade i stället styrelsesättet i republiken USA.

Constant ansåg att enbart markägare borde ha rösträtt och var skeptisk mot intellektuella i politiken:

Under vår revolution kunde man se skriftställare, matematiker, kemister hemfalla åt de mest extrema åsikter. Inte så att de inte i andra hänseenden skulle vara upplysta eller aktningvärda, men de hade levat långt borta från människorna; somliga hade vant sig vid att hänge sig åt sin fantasi, andra vid att inte

godta annat än strängt bindande bevisning
 - - - De hade på olika vägar kommit fram till samma resultat, nämligen att förakta de överväganden som bygger på fakta, att se ned på sinnevärdens verklighet och att resonera om samhällsliga förhållanden som svärmare, om lidelser som matematiker och om mänsklig smärta som fysiker.

Kritiken var riktad mot den sida av upplysningen som inspirerats av Isac Newton och naturvetenskapen. Där fanns idéer som att etiken borde betraktas som en vetenskap och att människan är en maskin. Men det fanns en upplysningsfilosof som berörde Constant på ett djupare plan. Det har sagts att hans politiska tänkande var en livslång brottnings

med Rousseau. Han skrev i lagkommentarens första kapitel att Rousseaus idé om samhällsfördraget var "det mest fruktdansvärda hjälpmedel för all slags despotism". Han varnade för själva idén om suveränitet, om absolut makt. "Folkvälde är intet annat än tyranni med våldsamma rörelser, kungavälde en despoti samlad hos en enda."

Strömholms utmärkta bok väcker nyfikenhet på även andra texter av Constant. En nyöversättning av *Erövringsystemet*, det mest dräpande och passionerade han skrivit, skulle välkomnas.

Svante Nycander är fil.dr h.c. vid Uppsala universitet.
 E-post: svante.nycander@telia.com