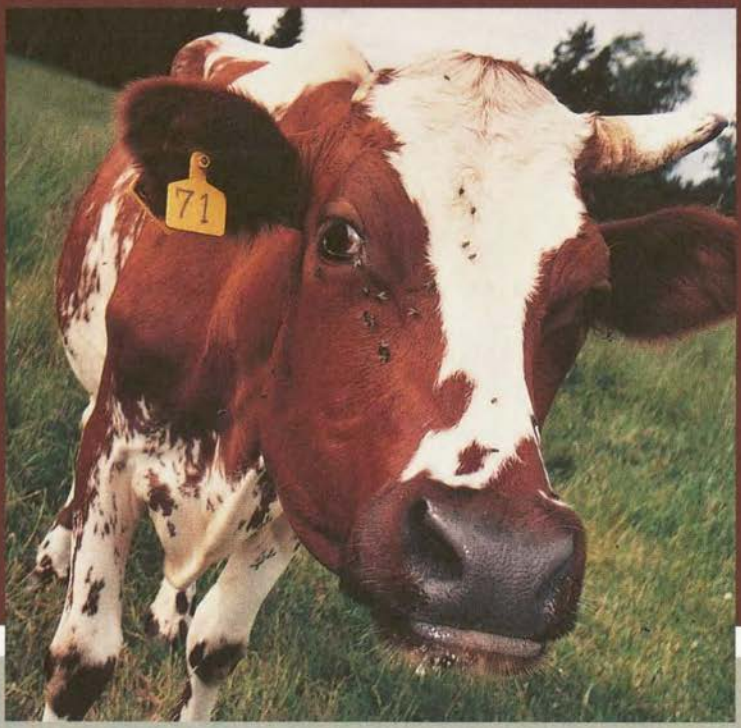
DEMOKRATI Utredningen

Skrift nr 7



Demokrati på europeisk nivå?

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR
SOU 1998:124

Ref k
Occ 50

81

Demokrati på europeisk nivå?

Hans Agné
Mats Lundström
Giandomenico Majone
Fritz W. Scharpf

Demokratiutredningens skrift nr 7

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1998:124

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Omslag, foto: Alexander Ruas
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1998

ISBN 91-38-21027-4
ISSN 0375-250X

Förord

Kommittén skall överväga på vilket sätt Sverige – inom ramen för EU:s nuvarande beslutsformer – kan förbättra de svenska medborgarnas inflytande över och delaktighet i samarbetet inom EU. I uppgiften bör också ingå att belysa på vilket sätt erfarenheter från kommunal och regional verksamhet kan tillföras EU-arbetet.

Sveriges EU-medlemskap har skapat nya förutsättningar för det politiska arbetet och därmed för förhållandet mellan väljare och valda. EU ger ökade möjligheter att på europeisk nivå finna lösningar på olika samhällsproblem, över de traditionella nationsgränserna. Kampen mot miljöförstöringen är ett sådant exempel som i dagens samhälle kräver samverkan mellan länder för att varaktiga resultat skall uppnås. Samtidigt är medborgarnas möjligheter begränsade att utkräva ansvar för de överstatligt bestämda delarna av unionens beslutsfattande.

Sveriges inträde i EU har förändrat samarbetet och kontakterna med andra länder. Sverige, liksom många andra västländer, är samtidigt på väg från industrisamhället mot det som kallats kunskaps- eller informationssamhället. Dessa förhållanden har påverkat hur medborgarna uppfattar sig själva och sin kulturella identitet, liksom hur medborgarna förhåller sig till människor med annan kulturell identitet. Kommittén bör analysera dessa förhållanden.

Direktivet till Demokratiutredningen formulerar flera demokratiproblem med anledning av det svenska EU-medlemskapet. Inför sitt ställningstagande vill kommittén bidra till en offentlig debatt. Det sker bl.a. genom denna småskrift med fyra olika ståndpunkter kring EU och demokratin.

Skriften inleds med en kommentar till såväl den svenska som den europeiska EU-debatten av Hans Agné, forskarstuderande vid Stockholms universitet. I sin uppsats granskar han mycket kritiskt några förslag på hur det s.k. demokratiska underskottet skulle kunna avskaffas. Han introducerar också de två utländska inlägg som återfinns i skriftens senare del.

I det följande kapitlet lanserar en av de statsvetare som Agné polemiserar emot, Mats Lundström i Uppsala, en annan, betydligt mer positiv tolkning av det svenska EU-medlemskapets demokratiproblem. Han ger skäl för sin ståndpunkt att demokratin tillåter att makt delegeras till icke-demokratiska institutioner.

Slutligen har vi översatt två inlägg i den europeiska demokratidebatten. De är skrivna av italienaren Giandomenico Majone och tysken Fritz W. Scharpf. De har olika syn på vad det är för slags demokratiproblem som EU skapar. I ett politiskt starkt styrt EU ser Scharpf ett skydd för medborgarnas rättigheter och välfärdsstatens värderingar mot ekonomiska krafter – ett verktyg för att bevara välfärdsstaten. Genom EU kan politikerna lägga fast en gemensam ram för olika välfärdspolitiska modeller i medlemsstaterna. Majone menar å sin sida att EU varken är eller bör vara något politiskt omfördelningsprojekt. Genom att tvärtom göra EU mer oberoende av folkopinioner och valda politiker menar han att EU kan höja kompetensen inom politiken och samtidigt effektivisera marknaden.

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till författarnas synpunkter.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

Innehåll

Demokrati på europeisk nivå
Hans Agné 7

EU-inträdet och demokratin i Sverige
Mats Lundström 45

Regleringarnas legitimitet
Giandomenico Majone 75

Välfärdsstaten, den ekonomiska integrationen och demokratin
Fritz W. Scharpf 103

Demokrati på europeisk nivå

Hans Agné

Inledning

De allra flesta av oss vill kalla sig demokrater. Men den Europeiska unionen (EU), vars offentliga maktutövning vi lyder under, har inte i sig någon demokratisk uppbyggnad, i alla fall inte om man ställer kravet att de politiska makthavarna ska väljas och bytas ut som en följd av opinionsbildning och allmänna val på den nivå där maktutövningen sker. Hur går detta ihop? Eller går det överhuvudtaget ihop? Har vi genom inträdet i EU avskaffat en väsentlig del av den politiska demokratin med följden att formuleringen av oss själva som demokrater förvandlats till en potemkinkuliss? Eller står vi inför en typ av organisation som kan rättfärdigas demokratiskt trots att folket inte kan utkräva sina politikers ansvar på den nivå där maktutövningen sker? Kan det till och med vara så att demokratin har stärkts som en följd av samarbetet på europeisk nivå?

Olika statsvetare ger helt skilda svar, vilket fick en tydlig illustration genom ett meningsutbyte på Svenska Dagbladets debattsida, Brännpunkt, under våren och sommaren 1998. Agne Gustafsson, verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Lund, inledde debatten och påstod att regeringsformens portalparagraf om att "All offentlig makt i Sverige utgår från folket" inte längre gäller, eftersom så många lagar och förordningar numera beslutas i Bryssel. Vad som just nu sker i skarven mellan den europeiska politiken och den svenska europapolitiken påstods vara "en manipulativ deformeringsprocess" som håller på att förvandla

grundlagens paragrafer om folkstyre till "reliker från demokratins århundrade". Aningen tillspetsat skulle man kunna sammanfatta Agne Gustafssons inställning så att svenskarna genom att rösta ja till EU gjorde sig av med väsentliga delar av den nationella demokratin.

En sådan analys tillfredsställer emellertid inte på något vis Mats Lundström, verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, som besvarar Agne Gustafssons artikel. Enligt honom är det inget demokratiskt problem att EU stiftar lagar och fattar beslut enligt en procedur som, kliniskt studerad utan hänsyn till det övriga politiska systemet, förvisso är odemokratisk, eftersom Lundström tolkar rättsläget så att Sveriges medlemskap i EU kan upphävas genom ett enkelt beslut av den alltjämt demokratiskt tillsatta riksdagen. Att det för tillfället varken sker eller planeras för ett svenskt utträde måste enligt Lundström tolkas så att "folkets representanter använder sin makt till att inte gå ur EU – inte så att Bryssel dikterar vilka beslut som riksdagen skall fatta." Således kan de svenska medborgarna utkräva det politiska ansvaret för politiken på europeisk nivå av riksdagens ledamöter, som ju möjliggör för EU att stifta lagar som gäller på svenskt territorium. Lundströms uppfattning skulle, i motsats till Gustafssons, kunna sammanfattas så att EU är ett politiskt redskap som svenska folket har beslutat att använda sig av för att i demokratisk ordning uppfylla sina mål i så stor utsträckning som möjligt.

Vad den här meningsmotsättningen bland annat visar är att forskningsläget på det område där vi nu befinner oss – demokratiteori i en europeisk och internationell kontext – är långt ifrån tillfredsställande. Förklaringen är historisk. Utvecklingen av den representativa demokratin har både som idé och praktik i första hand ägt rum mot bakgrund av en autonom nationalstat med ett något så när entydigt maktcentrum. När teorier har lagts fram om demokratins möjligheter och begränsningar, exempelvis ifråga om vilken typ av beslutsdelegering som är demokratiskt acceptabel och vilka sektorer av samhället som staten måste kunna kontrollera, har de konkreta exemplen vanligtvis hämtats från hur enskilda länder styrs. Vad den politiska teorin däremot inte har sysselsatt sig med i någon nämnvärd utsträckning är att förstå demokratin i

en internationaliserad värld, där det inte går att peka ut något tydligt maktcentrum och där enskilda staters autonomi hotas av svåröverskådliga och gränsöverskridande beroendeförhållanden av ekonomisk, teknisk, juridisk och politisk natur. Ingen forskare är med andra ord riktigt van att utföra en demokratianalys av de historiska och institutionella förhållanden som EU representerar. Man befinner sig på ett område som just har börjat undersökas och där felaktigheter i enskilda argument är svårare att upptäcka än på andra områden, eller formulerat i mindre absoluta termer: ett område som inte har lagt fast sin kanon.

Situationen är mycket frustrerande. Demokratin utgör ett av den politiska kulturens högsta värden, anledningen till att både andra världskriget och det kalla kriget utkämpades. En förlust av demokratin skulle hota inte bara politikens mening utan även den personliga tillvarons. Och så visar det sig plötsligt att den samhällsvetenskapliga expertisen har svårt att bestämma sig för om en väsentlig del av den offentliga maktutövningen i nuvarande politiska system överhuvud taget uppfyller demokratins minimikrav. Det är med andra ord inte alls säkert att vi i dag eller om några år kommer att leva i ett demokratiskt system.

Som demokrat och medborgare känner man sig villrådig, förvisso beredd att göra något, men innan man vet vad saken gäller – om EU går att acceptera utifrån en demokratisk synpunkt eller inte – blir det om inte irrationellt så i alla fall problematiskt att förorda någon särskild politik. Vad är då klokt att göra?

Om vi håller oss till den intellektuella aspekten och bortser från den praktiskt politiska skulle jag rekommendera tre mycket allmänna och på gränsen till intetsägande strategier. För det första bör man inte förneka utan tvärtom framhäva frågornas komplexitet och svårighetsgrad. En bra början är då att medvetandegöra sig om de mest väsentliga punkter som skiljer det europeiska politiska systemet från det traditionellt nationella. För det andra bör man själv ta ansvar för sin argumentation och inte räkna med att någon expert har lösningen. Utgångspunkten att området är mycket outforskat innebär sannolikt att man får nöja sig med en ofullständig analys, men något torde likväl kunna sägas. För det tredje bör man aktivt söka reda på och förstå de personer som verkar sysselsätta

sig med dessa frågor på största möjliga allvar och med förutsättningar att säga något klokt, oavsett vad man intuitivt känner inför deras politiska slutsatser. I nuvarande forskningsläge kan syftet inte vara att lyfta fram någon enstaka auktoritet, vilket emellertid inte ska hindra oss från att ta hjälp av varandra för att förstå saken bättre.

Dessa tre strategier anger också dispositionen för den fortsatta framställningen. Först lyfter jag fram en del punkter där EU skiljer sig från de nationella systemen. Därefter vidtar en analys av det konstitutionella förhållandet och jag frågar vari demokratiproblemet ligger och hur det kan lösas eller avfärdas som ett skenproblem.[1] Till sist introducerar jag två internationellt framträdande forskare som i denna skrift bidrar med varsin artikel, nämligen Fritz W. Scharpf och Giandomenico Majone.

Komplikationer i demokratianalysen

Individer utan kollektiv identitet

En av demokratiteorins mest centrala föreställningar är den politiska jämlikheten. Alla medborgare ska ha samma rätt och möjlighet att påverka den offentliga maktutövningen. Detta innebär i sin tur att en minoritet måste vara beredd att vika sig för majoritetens beslut. Om minoriteten gavs rätt framför majoriteten skulle de individuella rösterna inom minoritetsgruppen värderas högre än de individuella rösterna inom majoritetsgruppen, vilket principen om politisk jämlikhet förbjuder. I princip har majoriteten alltid rätt.[2]

[1] Analysen utgår från den konstitutionella situation som föreligger i dag. Därmed beaktas inte de ändringsförslag som återfinns i det ännu ej ratificerade Amsterdamfördraget.

[2] Ett av flera undantag som brukar nämnas mot majoritetsprincipen är att majoriteten inte kan fatta beslut som hotar själva demokratin, vilket får motivera ett särskilt skydd för några grundläggande fri- och rättigheter; Dahl, Robert (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven s. 49 och 195-205. För en diskussion av det enkla argumentet för majoritetsprincipen se Dahl, Robert (1989) Democracy

Varför accepterar minoriteten att följa majoritetens beslut? Om man godtar premissen att demokratiska stater varken hotar eller förtrycker sina medborgare torde standardsvaret vara att minoriteten accepterar majoritetens beslut eftersom båda grupperna ingår i en kollektiv identitet.[3] I en miljö av kollektiv identitet är det inte bara personliga önskemål som avgör hur individerna väljer att handla. Därutöver väljer individerna att ta hänsyn också till vad deras omgivning tycker och anser, alltså det politiska kollektiv i vilket individen utgör en del. Under vilka förhållanden uppstår denna kollektiva identitet som möjliggör majoritetsprincipen? När är det meningsfullt att tala om ett folk?

Det ideala vore om den kollektiva identiteten uppstod efter en likaledes kollektiv insikt om att folket har gemensamma problem att hantera. Men att majoritetsprincipen skulle accepteras på nationell nivå som en följd av medborgarnas rationella kalkyl om vilka problem som medborgaren delar med vem, har jag svårt att tro på. Min gissning – som jag inte på något vis tror mig vara ensam om – skulle i stället vara att den kollektiva identiteten uppstår genom folkets upplevelse av en gemensam historia, ett gemensamt språk och kulturarv, liksom upplevelsen av gemensamma fiender och broderfolk. Förklaringen till att majoritetsprincipen är tillämplig i bland annat Sverige skulle med andra ord ligga i den gemensamma nationen, ej att förväxla med staten.[4]

Hur förhåller det sig då med den kollektiva identiteten på europeisk nivå? I nuläget finns det inget som talar för att fransmän, engelsmän eller svenskar skulle finna sig i att röstas ned av en majoritet européer. Vissa beslut vill alla länder fatta utan att andra länder ska lägga sig i, vilket gäller till exempel de franska kärn-

---

and its Criticis. New Haven. s. 136ff. eller Hermansson, Jörgen (1990) Spelteorins nytta. Stockholm. s. 220ff.

[3] Exempelvis Scharpf, Fritz (1996a) "Positive and Negative Integration", *Governance in the European Union*. red. Marks, Gary m.fl. London. s. 26-27.

[4] Observera att jag med detta inte vill säga något om under vilka omständigheter som en minoritet bör finna sig i att röstas ned av en majoritet.

vapenproven, den svenska säkerhetspolitiken eller fördelningen av ekonomiska resurser. Utifrån hypotesen ovan om att en tillräcklig kollektiv identitet uppstår genom den gemensamma nationen är ett sådant tillstånd också helt naturligt. Om nationaliteten innebär att medborgarna talar samma språk och upplever ett gemensamt kulturarv så kan man knappast tala om någon europeisk nation. I och för sig gör EU sitt bästa för att bygga upp en europeisk identitet, genom generösa bidrag till allehanda projekt inom kultur och vetenskap som intresserar sig för den europeiska dimensionen. Fast denna offentliga produktion av kulturella symboler kan likväl inte sägas ha uppvägt de europeiska nationalstaternas historia av hård och bitvis förintande rivalitet, eller för den delen frånvaron av ett europeiskt språk.

Det nationella politiska systemet skiljer sig alltså från det europeiska genom att det nationella verkar i en politisk miljö av mer djupgående kollektiv identitet, en komplikation att ta ställning till inför en demokratianalys på europeisk nivå. Ställningstagandet kan till exempel innebära att man lägger fram en teori om hur kulturella identiteter formas, eller att man tar avstånd från demokrati som ett normativt ideal på europeisk nivå, eller att man lägger fram en teori om varför de europeiska medborgarna borde och kan acceptera majoritetsbeslut trots att de inte delar nationalitet, eller att man nytolkar innebörden av politisk jämlikhet, eller något helt annat som jag inte kommer att tänka på just nu.

En alternativ förklaring till att minoriteten lyder majoritetens beslut skulle, som antyddes ovan, vara att den demokratiska staten är beredd att förtrycka sin minoritet och därmed avskräcker den från att protestera. Jag uppfattar inte de nuvarande omständigheterna så, inte mer än i ett marginellt och från systemperspektivet försumbart avseende. För den som emellertid lutar åt denna maktorienterade ståndpunkt utgör frånvaron av kollektiv identitet på europeisk nivå ingen särskild svårighet. Det demokratiska problemet inom EU beror då snarare på frånvaron av en tillräckligt stark och avskräckande statsapparat, vilket förvisso också utgör en skillnad i jämförelse med den nationella nivån.

Frånvaro av formell konstitution

Massmedierna talar ibland om EU:s konstitution och grundlagar. Ambitionen att använda en något så när välkänd vokabulär för att beskriva centrala politiska förhållanden är naturligtvis lovvärd. Men i det här fallet har förenklingen drivits väl långt. En viktig skillnad mellan nationella system och det europeiska är att det senare i formell mening saknar en egen konstitution, som reglerar hur den offentliga maktutövningens kompetens kan förändras. Ibland sägs det att EU saknar kompetens-kompetens.[5]

I Sverige anger regeringsformen genom vilka procedurer som lagar och grundlagar får stiftas och ändras. Om det svenska folket vill förändra den offentliga maktutövningens kompetens, så att staten åtar sig fler uppgifter eller frånsäger sig några som den redan har, anger regeringsformen hur besluten ska fattas.

De europeiska "grundlagarna" skiljer sig från de nationella genom att de inte anger någon procedur för hur den offentliga kompetensen ska ändras, helt enkelt eftersom det på europeisk nivå inte ska finnas någon möjlighet att förändra den offentliga kompetensen. Den lagstiftning och normbildning som sker i ministerrådet, kommissionen och EG-domstolen förutsätts ligga inom ett nationellt beslutat kompetensområde.

Utifrån en nationell realpolitisk synvinkel är denna ordning en självklarhet. Om man på den europeiska nivån kunde besluta i kompetensfrågor skulle den nationella suveräniteten gå att bevara endast genom en direkt maktkamp, om vi utesluter den utopiska möjligheten att två maktcentrum alltid vill detsamma. Makt är ingen oändlig resurs. Två aktörer kan inte samtidigt vilja motsatt

[5] Att EU saknar kompetens-kompetens är en formell skillnad i förhållande till medlemsländerna. I realiteten är skillnaden emellertid inte lika klar, eftersom i första hand EG-domstolen genom en synnerligen kreativ tolkning av fördragen har inlemmat i den europeiska maktutövningens kompetens en rad uppgifter som inte explicit anges i fördragstexterna. Uttrycket kompetens-kompetens kommer från en uppmärksammad dom i den tyska författningsdomstolen som slog fast att Maastrichtfördraget är förenligt med tysk grundlag. Se till exempel Shaw, Jo (1996) *Law of the European Union*. London. s. 62-103.

sak och var för sig ha makt att förverkliga sina intentioner. Den makt som någon tar måste någon annan lämna ifrån sig, så länge man inte avser ett dittills obearbetat område. Detta vet de nationella parlamenten och ser därför till att inte lämna ifrån sig kompetens-kompetensen till europeisk nivå.

Från en demokratisk synpunkt är denna skillnad mellan nationell och europeisk nivå både en möjlighet och ett problem. Möjligheten skulle vara att man genom denna skillnad kan hänvisa till att politiken har sitt ursprung i det nationella politiska systemet. Om rätten att ändra kompetens ligger kvar på nationell nivå kunde man påstå att den normgivning som sker på europeisk nivå i princip är godkänd på nationell nivå, vilket skulle garantera demokratin. De beslut som fattas inom EU tolkas då som ett rent tekniskt verkställande av beslut som redan har fattats i de nationella parlamenten. En sådan tolkning av politiken på europeisk nivå får visserligen problem om den skulle konfronteras med en situation där ett nationellt parlament inte stödjer ett beslut som fattas på europeisk nivå. Men möjligen kan man hävda att det nationella parlamentet egentligen stödjer alla beslut som fattas inom EU, även om en parlamentsmajoritet skulle påstå motsatsen, eftersom parlamentet annars borde ha fattat beslut om utträde.

Det demokratiska problemet å andra sidan, uppstår om EU mot bakgrund av dess historiska och realpolitiska betydelse, skulle börja uppfattas som en styrelseform i sin egen rätt. Om de europeiska folken vill ändra handlingsutrymmet för denna sin styrelseform borde de i demokratisk anda vara fria att göra det, vilket man emellertid inte är under nuvarande konstitutionella former, eftersom varje kompetensförändring måste godkännas av samtliga nationella parlament och således kan stoppas av en mycket liten minoritet (till exempel i Luxemburgs parlament som representerar mindre än en procent av Europas folk).

Kunde inte detta problem lösas genom ett påstående att det faktiskt finns en beslutsprocedur i kompetensfrågor också på den europeiska nivån, men att denna till sin natur är sådan att den tar hänsyn till förhållanden också på andra nivåer?

Inom integrationsforskningen är det inte ovanligt att söka förstå styrelseformen i EU genom ett samtidigt hänsynstagande till

både lokal, regional, nationell och internationell nivå,[6] och jag vill inte utesluta att ett sådant flernivåperspektiv kan erbjuda en tillfredsställande lösning på det demokratiteoretiska problemet ovan. Men ännu så länge har det mig veterligen inte presenterats något arbete som på ett godtagbart sätt förklarar demokratin i ett politiskt system just med att styrelsen sträcker sig över flera nivåer.

Den fria marknadens resursfördelning

Inom en nationalstat tillåter man som regel inte medborgarnas levnadsmöjligheter att variera alltför mycket över den geografiska ytan.[7] Om Mellansverige inte kan producera elektrisk energi i tillräcklig omfattning, bistår den norra landsändan som för detta ändamål har bättre naturresurser. När tillväxten sjunker i Norrland hämtas på motsvarande sätt resurser från andra delar av landet för att hjälpa upp situationen. Även om verkligheten också kan se mycket annorlunda ut är detta en målsättning för centralstaten.

På den europeiska nivån har man inte samma ambitioner att jämna ut medborgarnas levnadsmöjligheter över den geografiska ytan. Att till exempel europeiska medborgare på portugisiskt territorium generellt har mindre ekonomisk handlingskraft än europeiska medborgare på tyskt territorium, utgör inget omedelbart politiskt problem, eftersom EU saknar kompetens att etablera en bestämd resursfördelning.[8]

Det från demokratisk synpunkt säregna med den europeiska nivån är att den politiska oviljan att fördela resurser kombineras med en mycket intensiv vilja att låta marknaden fördela resurser.

[6] Marks, Gary m.fl. (1996)"Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union", *The Governance in the European Union*. red. Marks, Gary m.fl. London. s. 41.

[7] Vi begränsar då resonemanget till sådana levnadsmöjligheter som beror av offentlig resurstilldelning.

[8] Stödet till jordbruk och enskilda regioner inom EU är försumbart. Den europeiska budgeten får i sin helhet under 1998 inte överskrida 1,26% av medlemsländernas samlade BNP (att jämföra med 30-50% på nationell nivå).

Ta som exempel att Portugal fattar ett beslut som öppnar möjligheten för en sämre arbetsmiljö och som innebär att bland annat den tyska konkurrenskraften sänks. Därmed kommer i förlängningen den ekonomiska resursfördelningen mellan tyska och portugisiska medborgare att ändras, som en följd av den inre marknadens fria rörlighet där företag placerar sina investeringar efter kostnadsläge. Om vi antar utgångspunkten att första händelsen i förloppet utgjordes av Portugals arbetsmarknadspolitiska beslut så tvingas tyskarna till endera av två möjliga utfall: antingen går man med på att sänka sin konkurrenskraft, eller får man ta ett arbetsmarknadspolitiskt beslut som motsvarar Portugals.[9]

Resonemanget är mycket förenklat men fäster ändå uppmärksamheten på en viktig aspekt: i en värld där nyttigheter byts mellan aktörer på olika sidor om en nationell gräns, utan att någon stat detaljreglerar hela processen eller dess resultat, kommer den grupp av medborgare som fattar beslut inte att vara samma grupp som tar beslutets fulla konsekvens. Även om ett land fattar beslut under demokratiska former, till exempel på arbetsmiljöområdet, så påverkar beslutet ifråga också andra länder, vars medborgare inte deltog i den demokratiska procedur som föregick beslutsfattandet, vilket innebär en demokratisk komplikation med avseende på systemet som helhet, eftersom inte alla berörda subjekt hade möjlighet att delta i beslutsproceduren. Den demokratiska komplikationen uppstår som sagt eftersom det inte finns någon stat som kontrollerar resursfördelningen på hela det territorium som marknadens aktörer utnyttjar, vilket skiljer den europeiska nivån från den nationella, där frihandel kombineras med fördelningspolitik, regionalpolitik och generella produktionsvillkor.

[9] Aningen ekonomistiskt kunde man emellertid påstå att fördelningen av välfärd, till skillnad från fördelningen av ekonomiska resurser, förblir intakt mellan de båda territorierna, eftersom den portugisiska arbetsmiljön försämras relativt den tyska.

Maktlöshet på nationell nivå

Första steget i en demokratianalys utgörs av att man lokaliserar makten i systemet, oavsett vilket system det gäller. Från demokratisk synpunkt intresserar man sig för den grad i vilken medborgare bestämmer över sig själva, inte för medborgare eller deras institutioner i största allmänhet.

Mot bakgrund av bland annat miljöförstöringen och det internationaliserade kapitalet görs ibland gällande att den politiska makten inte längre går att utöva på nationell nivå. Möjligheterna att föra en självständig politik sägs vara starkt begränsade. Det europeiska samarbetet däremot, skulle enligt samma kliché möjliggöra en ökad politisk kontroll av de processer som annars hade avgjort politiken. Den makt som har förlorats på nationell nivå skulle med andra ord gå att återvinna på den europeiska nivån, även om man där måste jämka sin nationella politiska linje med andra staters.[10]

Om resonemanget ska bli något mindre klichéartat måste man specificera vilken makt som har försvunnit från den nationella nivån och undersöka om just den makten har återvunnits eller kan återvinnas på den europeiska. Så är inte alltid fallet. Ett klagomål som ofta framförs gäller till exempel den förlorade möjligheten att bedriva en keynsiansk ekonomisk politik på nationell nivå. Den makten återvinner man inte genom EU. Centralbanken är politiskt fristående och i stort sett existerar ingen samordnad finanspolitik.

En historia av krig

Den europeiska integration, om vi preciserar termen till att gälla den utveckling som tog sin början i och med Europeiska kol- och stålgemenskapen 1951 och som i dag har lett fram till EU, har från första början haft som målsättning att bevara freden i Europa. Den

[10] En sådan position intas bland annat av Fritz Scharpf, tydligare på ett annat ställe än i den artikel som föreligger i denna skrift. Se Scharpf, Fritz (1996b) "Democratic Policy in Europe", *European Law Journal*, vol 2. s. 136-155.

historiska bakgrunden är välkänd. Vid tre tillfällen låg Frankrike och Tyskland i krig med varandra under loppet av sjuttio år. För att bryta det historiska mönstret ville man i ett första steg ställa produktionen av krigsråvaror, kol och stål, under gemensam myndighet.

Det sägs att demokratiska stater inte krigar med varandra. På en nationell nivå skulle därmed två sociala önskemål sammanfalla, för det första att länderna ska ha en demokratisk styrelseform och för det andra att länderna ska slippa krig. Den europeiska nivån är emellertid mera tragisk, i den meningen att de båda önskemålen, fred och demokrati, förefaller rivalisera med varandra. Freden tänker man sig ska bevaras genom att de europeiska folken integreras i ett allt närmare samarbete. Om handeln över gränserna är tillräckligt stor kommer ländernas intresse av en god ekonomi att hindra dem från att gå i krig med varandra, eftersom ett krig skulle stoppa en betydande del av landets egen produktion. Den avgörande frågan blir då hur en demokratisk kontroll av maktutövningen på europeisk nivå skulle inverka på integrationsprocessen. Utan att alltför mycket föregripa demokratianalysen i följande avsnitt vill jag påstå att en demokratisk kontroll av den europeiska myndighetsutövningen skulle försvåra integrationsprocessen; varje beslut skulle då behöva godkännas i samtliga nationella parlament, eller åtminstone av alla länders företrädare, så länge inte de nationella parlamenten överger sin egen suveränitet till förmån för en ny europeisk. Från synpunkten att politiska beslut verkligen ska komma att fattas och att integrationen ska drivas vidare förefaller demokratiseringen vara en försvårande omständighet. Och vidare förefaller demokratiseringen då också att inverka negativt på freden.

Den europeiska nivån aktualiserar alltså en del spännande värdefrågor. Är demokrati alltid bra? Om man tvingas välja mellan till exempel fred och demokrati, eller för att ta ett i dag mer aktuellt exempel, om man tvingas välja mellan ekonomisk tillväxt och demokrati, vilket beslut ska då tas? För den som allvarligt intresserar sig för demokratin återfinns dessa frågor naturligtvis också på den nationella nivån. Men genom den europeiska integrationens

historiska uppdrag ställs frågorna på sin spets och det blir omöjligt att krypa undan ett direkt ställningstagande till olika värden.

Demokratin på europeisk nivå

Ett demokratiskt underskott

Den populära formuleringen om att EU dras med ett demokratiskt underskott, eller att organisationen saknar demokratisk uppbyggnad, är inte särskilt svår att förstå. Den representativa demokratin förutsätter ett symmetriskt förhållande mellan makt och ansvar. Där den offentliga makten utövas ska det politiska ansvaret gå att utkräva. Och i detta avseende uppfyller inte EU den demokratiska normen. Där utövas offentlig makt av organ vars politiska ansvar inte går att utkräva. Ministerrådet stiftar lagar som inte behöver godkännas av de nationella parlamenten för att bli gällande rätt på medlemsländernas territorium, även om ministerrådet inte går att avsätta genom allmänna val eller genom en misstroendeförklaring från ett folkvalt parlament.[11]

Det är förmodligen ett häftigt provocerande påstående att EU inte har någon demokratisk uppbyggnad. Demokrati är ju inte bara benämningen på en viss styrelseform utan dessutom den i vår kultur kanske främsta symbolen för politiskt värde. Påståendet att EU saknar en demokratisk uppbyggnad skulle därför kunna tolkas som att det vore något fel på EU. Så kan det i och för sig vara. Men inte nödvändigtvis. Att demokratin är en viktig symbol för politiskt värde betyder inte att alla samhällets institutioner måste organiseras efter demokratins principer. Vare sig privata företag, universitet eller domstolar har någon demokratisk uppbyggnad, definierad som maktens ansvar inför folkmajoriteten eller folkets representanter, även om de spelar en viktig roll i alla demokratier.

[11] Utöver detta konstitutionella förhållande finns flera andra idéer om vad det demokratiska underskottet innefattar, till exempel att politikerföraktet är utbrett och att det saknas ett gemensamt europeiskt språk för politisk diskussion. Dessa aspekter skjuter jag emellertid åt sidan av utrymmesskäl.

Således är det fortfarande en genuint öppen fråga om det demokratiska underskottet – definierat som ett asymmetriskt förhållande mellan makt och ansvar – kräver någon åtgärd. Nedan redogörs för ett antal sinsemellan helt olika sätt att intellektuellt förhålla sig till insikten att EU har ett demokratiskt underskott. Listan är inte uttömmande.

Det demokratiska underskottet ska avskaffas

Principiellt finns det två möjligheter att välja mellan för den som vill avskaffa det demokratiska underskottet, enligt ovan förstått som en obalans mellan makt och ansvarsutkrävande: (1) man etablerar en mekanism för ansvarsutkrävande på den nivå där makten i dag ligger, det vill säga man instiftar ett folkvalt parlament som till skillnad från det nuvarande Europaparlamentet tilldelas makt att kontrollera hela den överstatliga lagstiftningen och de exekutiva organen; (2) man etablerar lagstiftningsmakten på den nivå där mekanismen för ansvarsutkrävande redan finns, det vill säga man avskaffar den nuvarande överstaten och ger varje nationellt parlament rätten att lägga in sitt veto mot alla beslut.

I det första fallet upprättar man en europeisk federation, jämförbar med Tyskland och USA, som har egen suveränitet gentemot andra stater. Detta innebär även att EU skulle ges kompetens att ändra den egna maktutövningens kompetens. Talet om en europeisk grundlag skulle inte längre vara en tveksam förenkling utan ett adekvat uttryck för den nya statsbildning som då har ägt rum. Enskilda delstater skulle inte ges någon vetorätt i samfälligheten. Beslut skulle fattas enligt majoritetsprincipen, förmodligen i ett tvåkammarsystem där den ena kammaren väljs direkt av hela folket och den andra utses på nationell basis.

I det andra fallet avskaffar man hela den nuvarande överstaten som i dag återfinns inom "den första pelaren", det vill säga frågor som har med handel och fri rörlighet över gränser att göra. Makten återförs från de europeiska organen till de enskilda länderna som måste komma överens inför varje beslut. EU skulle återgå till att vara en i raden av internationella organisationer, som till exempel

FN eller OECD. Det räcker emellertid inte att fatta alla nya beslut med stöd av de nationella parlamenten. Därutöver måste man se över de beslut som redan har fattats och ge utrymme för varje parlament att ange en avvikande åsikt, eventuellt med fördragsmässiga konsekvenser. Det blir också nödvändigt att tidsbegränsa varje beslut inom EU, för att inte majoriteten inom ett visst land, genom sitt agerande i ministerrådet, ska kunna binda en framtida majoritet från samma land.

Båda dessa lösningar är "korrekta" utifrån en strikt synpunkt. Varje person som utövar offentlig makt kan avsättas genom en rättvis beslutsprocedur där medborgarna behandlar varandra som fria och jämlika i politiskt avseende. I den mån som mekanismen för att utse och avsätta makthavare fungerar i praktiken, genom ett jämlikt och fritt deltagande, kan man tala om att folkviljan genomsyrar myndighetsutövningen.

Båda lösningarna brukar emellertid också mötas av invändningar som inte säkert kan avfärdas. Den första lösningen, som jag härefter kallar federalisering, brukar konfronteras med den ovan refererade problematiken kring frånvaron av kollektiv identitet. Enligt det resonemanget kunde principen om politisk jämlikhet och majoritetsstyre inte appliceras på en styrelse som har att bestämma över individer som saknar upplevelsen av kulturell, språklig och historisk gemenskap. Alltså – skulle invändningen sluta sig – är federalisering ingen lösning på det demokratiska underskottet inom EU.

Är invändningen mot federalisering korrekt? Om invändningen tolkas deskriptivt kan svaret hämtas från en vanlig enkätundersökning eller folkomröstning. Det är inte så svårt att ta reda på om nationella folk kan tänka sig att röstas ned av europeiska majoriteter och ge upp den nationella suveräniteten. Och i en sådan tolkning är det klart att invändningen är korrekt: Det finns i dag inget stöd för att överge den nationella suveräniteten.

Men läget är inte helt hopplöst för federalisten. Enligt en undersökning som publicerades i 1997 års rapport från SNS Demokratiråd framgick att de svenska medborgarna inte i första hand identifierar sig med Sverige utan med den egna kommunen. För en europeisk federalist skulle detta vara hoppfullt på så sätt att

EU kunde gå i symboliskt förbund med den kommunala nivån och på så sätt ytterligare eliminera medborgarnas identifikation med nationen, vars avvecklande man därmed har inlett. På samma sätt kunde man tolka och utnyttja samarbetet mellan EU och Europas regioner och minoritetsfolk.

Invändningen mot federalismen skulle emellertid också kunna tolkas normativt och då innebära att den politiska jämlikheten och majoritetsprincipen inte *bör* appliceras i en multikulturell kontext. I en sådan tolkning vill jag påstå att invändningen är felaktig. Som motivering räcker det att hänvisa till situationen i dagens europeiska länder. Den etniska och kulturella mångfalden är så omfattande att om vi vill behandla alla medborgare med samma respekt och omtanke går det inte att lita till några romantiska föreställningar om att vissa människor genom historiska band hör mer samman än andra. Vad man i stället borde ta fasta på, när man kommer överens om att en viss fråga bör beslutas kollektivt, och i så fall av vilket kollektiv, är den grad i vilken frågan utgör en gemensam angelägenhet. Hela tiden måste man fråga vem som egentligen berörs av det aktuella beslutet och vara tillräckligt modig för att applicera principen om politisk jämlikhet över hela den mängd som berörs. Självfallet kan en sådan teoretisk utgångspunkt kritiseras för dess vaghet – vem berörs av vad. Fast det problemet är inte större än motsvarande som kopplas till den nationalromantiska och mörkermytiska föreställningen om ett bestämt folk – vilka är vi och vilka är de andra. Sammanfattningsvis skulle jag säga att den federalistiska lösningen på det demokratiska underskottet inte verkar helt omöjlig.

Den andra principlösningen, som jag härefter kallad *åternationalisering*, skulle i huvudsak konfronteras med invändningen att det är ekonomiskt oförsvarbart att avskaffa överstaten och låta de nationella parlamenten ta ställning till varje beslut. Valutamarknaden skulle löpa amok och företagen fly till Asien och överallt skulle arbetslösheten stiga och välfärden sjunka. Att på den grunden ifrågasätta åternationaliseringen innebär inte nödvändigtvis att man förnekar allvaret i det demokratiska underskottet, men allra minst att man i det aktuella fallet värderar välfärd och ekonomisk tillväxt högre än demokratin som styrelseform.

Att ta ställning till i vad mån den grad av ekonomisk effektivitet som i dag råder inom EU resulterar från den befintliga överstaten och därmed vidhängande fördjupad integration, sträcker sig bortom min kompetens. Men jag upprepar att om den ekonomiska effektiviteten till stor del visar sig bero av helt andra faktorer, och om man kommer fram till att överstaten kan avskaffas utan att den ekonomiska effektiviteten sjunker, då försvinner denna invändning mot en åternationalisering. Den artikel av Scharpf som jag senare ska introducera utgår från påståendet att en åternationalisering skulle hota den ekonomiska effektiviteten.

Det demokratiska underskottet kan bevaras

Det förekommer alltså en del invändningar mot de båda principlösningarna att federalisera och att åternationalisera det europeiska systemet. Men därav ska man inte dra slutsatsen att invändningarna nödvändigtvis underförstår ett alternativt ideal för den europeiska institutionsstrukturen. Den som jag bedömer vanligaste uppfattningen skulle i stället vara, i en provocerande och renodlad variant, att det från demokratisk synpunkt inte spelar någon roll vilken institutionell uppbyggnad som EU har. Om besluten fattas i ministerrådet, Europaparlamentet, Kommissionen, EG-domstolen eller i Europeiska centralbankens direktion spelar ingen som helst roll. Man skulle till och med kunna tänka sig att all makt på europeisk nivå koncentrerades till en enda person, utan att det skulle uppstå något demokratiskt problem. Från demokratisk synpunkt är det oviktigt om man avskaffar eller bevarar det demokratiska underskottet på europeisk nivå, preciserat som en obalans mellan makt och ansvar.

Mats Lundström, som kort presenterades i inledningen, är en av dem som intar en sådan position.[12] Ställningstagandet motiveras

[12] Lundström är inte på något vis först eller ensam om en sådan uppfattning. Den tyska författningsdomstolen följer en helt snarlik argumentationslinje i sin uppmärksammade dom som fastslog att Maastrichtfördraget kunde ratificeras enligt den tyska grundlagen (se fotnot 5). Denna uppfattning övertogs också av den svenska regeringen i proposi-

med att det ytterst är den demokratiskt tillsatta riksdagen som bestämmer om vi ska vara med i EU eller gå ur. Så länge riksdagen har den högsta makten är demokratin inte i fara, även om ministerrådet, vars politiska ansvar inte går att utkräva inom det befintliga systemet, stiftar lagar som gäller i Sverige. Att det odemokratiskt organiserade EU utövar en viss offentlig makt över svenska medborgare blir då inte konstigare än förekomsten av odemokratiskt organiserade domstolar och företag. I båda fallen är det ytterst den demokratiskt tillsatta riksdagen som styr och som därför måste ta ansvar för helheten. Den grundläggande idén är att makten har delegerats men inte slutgiltigt överlåtits till EU.

Är det verkligen så enkelt? Kan vi sluta bekymra oss om de konstitutionella demokratifrågorna i EU efter insikten att riksdagen har makt att fatta beslut och driva igenom ett utträde? Har alla som febrilt diskuterar det demokratiska underskottet ägnat sig åt ett skenproblem eller kategorimisstag genom att ställa krav på en internationell organisation vilka borde ställas endast på en stat? Är allt som behövs en regelbundet återkommande och allmän debatt om huruvida Sverige ska vara med eller inte?

Det vore förvisso lockande att svara ja på dessa frågor. Då skulle man vara fri att utan demokratiska bekymmer delegera makt till internationella organisationer som kunde ta över policyutformningen i Sverige. I en internationaliserad värld finns det många fördelar med en sådan ordning. Miljöfrågorna, flyktingpolitiken, ekonomin och säkerhetspolitiken påverkas i högsta grad också av det som händer på andra sidan av en nationell gräns. Mycket möjligt skulle ett internationellt organ, som självfallet skulle representera också svenska intressen, kunna driva en mer samordnad och effektiv politik än vad som är möjligt för ett enskilt land. Demokratin skulle då till och med kunna förbättras, som en följd av en ökad handlingskraft i det politiska systemet.

Men nu ska vi inte formulera en demokratimodell i syfte att legitimera en viss politik, utan tvärtom fråga vilken politik som

---

tionen om anslutning till EU (prop. 1994/95:19, del 1 sidan 34). Den kritik som eventuellt träffar Lundström träffar både den svenska och den tyska statens position.

ryms inom en redan given demokratimodell, där ett minimivillkor är att makthavarnas ansvar ska kunna utkrävas av folket eller deras valda representanter. Och då finns det skäl att förhålla sig skeptisk. Det verkar som om Mats Lundström och hans meningsfränder kommer undan demokratiproblematiken för enkelt genom sin hänvisning till möjligheten att träda ur.

Samarbetet inom EU sträcker sig över så många politikområden att det inte kan avslutas bara för att folkopinionen svänger. Så länge det politiska ansvarsutkrävandet förutsätter att vi ska lämna organisationen kommer det inte att utnyttjas annat än i en helt extrem situation. Vår belägenhet inför EU skiljer sig därmed i hög grad från vad som borde gälla enligt demokratins norm, där mekanismen för ansvarsutkrävande utlöses när minst halva befolkningen i allmänna val visar missnöje med den förda politiken. Demokratin skulle därmed tendera att förvandlas till en kuliss.

Skendemokratin uppstår som problem eftersom riksdagen, betraktad som en aktör inom den internationella politiken, inte själv kontrollerar sin dagordning. Beroende på situation kan valet mellan att vara med och att inte vara med i EU uppfattas som ett val mellan pest och kolera. Och i motsats till vad som gäller på den nationella arenan kan riksdagen i ett sådant läge inte tvinga fram ett tredje alternativ på dagordningen, eftersom varje alternativ måste godkännas av de andra länderna som ingår i samarbetet. Skendemokratin blir en reell fara eftersom riksdagen i ett internationellt sammanhang inte själv kan formulera beslutsalternativen. Som politiskt styrmedel blir ansvarsutkrävandet betydligt trubbigare än vad som borde vara fallet.

Skillnaden mellan nationell och internationell politik medför ytterligare problem för den som vill rättfärdiga EU demokratiskt med hänvisning till att makten endast skulle vara delegerad men inte överlåten. Staten definieras traditionellt som en organisation med våldsmonopol över ett visst territorium och vars suveränitet erkänns av dess medborgare och andra stater. När staten använder sin makt över nationella förhållanden är den således fullt suverän och kan i sista hand tvinga igenom sin politik. Oavsett hur mycket universitetslärarna eller lantbrukarna protesterar mot den ena eller andra reformen så har staten i princip möjlighet att driva igenom

sin politik (med folkmajoritetens stöd om vi tänker oss en demokratisk stat). När staten använder sin makt över internationella förhållanden tvingas den dock att konfronteras med andra stater, det vill säga andra suveräna organisationer. För att staten då ska kunna genomdriva sin linje måste den komma överens med andra stater (alternativt utsätta de andra staterna för våld eller hot om våld, varmed den svagare staten försvinner). Exempelvis kan ingen stat tvingas att lämna ut en internationellt eftersökt förbrytare om inte staten ifråga har godkänt ett utlämningsavtal efter sin egen ordning.

Skillnaden mellan nationell och internationell politik kan belysas ytterligare med distinktionen mellan formell och reell makt. Som jag redan har sagt många gånger är demokratin förenlig med odemokratiska organisationer. Ett exempel på den nationella nivån är arbetsmarknadens parter som trots odemokratiska organisationer har ansvaret för samhällets lönebildning. Den demokratiska staten har emellertid både en formell och en reell makt att ändra lönebildningens struktur, om folket skulle kräva det i allmänna val. Den formella makten innebär att staten kan stifta en lag som förbjuder eller tillåter det ena eller andra. Den reella makten innebär att staten genom sitt våldsmonopol i sista hand kan tvinga fram sin politik.

På den internationella nivån förhåller det sig annorlunda. EU blir då vårt exempel på en odemokratisk organisation som utövar en viss makt, i det här fallet kan vi lämpligen fokusera på konkurrenslagstiftningen, eftersom svenska medborgare kommer att påverkas av denna oavsett om myndighetsutövningen sker i Normandie eller Norrland. Också i detta fallet har svenska staten kvar sin formella rätt att stifta lagar. I sista hand kan man upphäva anslutningslagen till EU och därefter stifta konkurrenslagar efter eget huvud. Men någon reell möjlighet att genomdriva ett sådant beslut finns inte, eftersom det skulle förutsätta ett svenskt våldsmonopol inte bara i Norrland utan också i Normandie (alternativt skulle man kunna isolera landet och eliminera handeln med bland annat Normandie, men någon sådan möjlighet verkar i alla fall inte Mats Lundström vilja räkna med).

Vi ser alltså en viktig skillnad mellan odemokratiska organisationer på nationell och internationell nivå. Den policy som utvecklas genom odemokratiska organisationer på nationell nivå har den demokratiska staten både en formell och reell makt ändra på. Den policy som utvecklas genom odemokratiska organisationer på internationell nivå har den demokratiska staten ingen reell makt att ändra på (så länge det handlar om gränsöverskridande politikområden och man inte är beredd att isolera landet).

Som jag ser det blir slutsatsen att odemokratiska organisationer på internationell nivå inte kan rättfärdigas utifrån en demokratisk synpunkt (givet restriktionen i parentesen ovan). Sådan makt som emanerar från ett avtal mellan suveräna stater saknar demokratisk legitimitet om inte varje substantiellt beslut inom den internationella regimen ratificeras av de aktuella parlamenten. Varje icke ratificerat beslut innebär en maktutövning som inte kontrolleras demokratiskt och som i realiteten inte kan återkrävas till en demokratiskt organiserad nivå. Och slutsatsen i nästa led blir att vi inte kan komma undan det demokratiska underskottet inom EU som ett demokratiskt problem. Utifrån en demokratisk synpunkt krävs det att de nationella parlamenten godkänner alla beslut som inte är av rent teknisk karaktär, eller om detta blir för svårt: en federalisering. Annars får man öppet erkänna att demokratin inte behöver upprätthållas på alla politikområden.

Ovanstående resonemang säger inte att det vore bättre att stå utanför EU eller att organisationen borde åternationaliseras. Problemet med en sådan slutsats skulle vara att en mängd frågor skulle riskera att överhuvud taget inte bli föremål för politiskt beslutsfattande (förutsatt att man inte överväger en nationell isolering). Vad som däremot sägs är att den demokratiska legitimiteten är synnerligen problematisk i status quo.

Välstånd och fred är bättre än demokrati

Ett enklare sätta att resonera för den som inte omedelbart vill åtgärda det demokratiska underskottet är att sätta andra värden högre än värdet av en demokratisk procedur. Från ett tidigare

avsnitt minns vi att freden länge har betraktats som ett sådant värde. Huvudsaken i det europeiska samarbetet är inte att etablera en demokratiskt kontrollerad handelspolitik på europeisk nivå utan att folken ska slippa krig.

I dag är det emellertid vanligare att hänvisa till välfärd och ekonomisk effektivitet, som övergripande värden för det europeiska samarbetet. Ett exempel där ekonomisk effektivitet har värderats över en demokratisk beslutsprocedur är skapandet av den Europeiska valutaunionen (EMU). Alla nationella och europeiska politiska organ förbjuds enligt Maastrichtfördraget att påverka ledningen för Europeiska centralbanken (ECB), och en omförhandling av hela fördraget kräver godkännande från samtliga nationella parlament. Möjligheten för valda politiker att styra den europeiska penningpolitiken är med andra ord minimal. En sådan demokratisk förlust kan man emellertid acceptera om den ekonomiska effektiviteten värderas över demokratin i den politiska och ekonomiska situation som föreligger, givet att man är överens i sak, att den ekonomiska effektiviteten verkligen ökar i en viss omfattning, som en följd av politiskt oberoende penningpolitik. Kanske är det inte så viktigt att fatta penningpolitiska beslut under demokratiska former. Kanske är den ekonomiska förtjänsten av en fristående penningpolitik mycket stor. Att värdera ekonomisk effektivitet över den demokratiska styrelseformen är en lösning på det demokratiska underskottets problematik som jag återkommer till i kommentaren till både Majone och Scharpf.

Att denna argumentationslinje i princip tar avstånd från demokratin som universellt ideal utgör ingen omedelbar anledning till oro. Eftersom makthavarna på den europeiska nivån är samma personer som makthavarna på den nationella nivån, är det inte osannolikt att politiken kommer att bedrivas utifrån liknade grundvärden på båda ställena. Även om den europeiska myndighetsutövningen inte svarar upp mot demokratins krav så utövas den likväl av personer som på andra nivåer handlar och tänker i demokratiska banor. Förhoppningen – som jag själv tror är välgrundad – skulle vara att en odemokratisk konstitutionell struktur kunde kompenseras av en välutvecklad demokratisk kultur.

Den europeiska demokratin är unik i sitt slag

Som vi har sett finns det betydande skillnader mellan politik på nationell och europeisk nivå. Av detta förhållande har en viss riktning inom Europaforskningen dragit slutsatsen att EU måste förstås som någonting nytt och i sitt slag unikt på den politiska kartan. Ofta säger man att EU måste studeras som ett objekt *sui generis*, vilket i en radikal tolkning kan betyda att objektet inte lämpar sig för jämförelser med andra objekt och att man måste ändra innebörden av befintliga begrepp och teorier, eller konstruera helt nya, för att man ska förstå vad den nya saken rör sig om. Vanligast är denna utgångspunkt inom forskning med enbart deskriptiva anspråk, men så smått börjar den också få fäste inom demokratiforskningen och mer övergripande normativ diskussion. Följden blir att också demokratibegreppet måste omprövas för att passa in i det radikalt nya och hittills okända sammanhanget. Kanske måste man överge de välkända kännetecknen för demokrati, som ansvarsutkrävande där makten utövas, och allmänna och rättvisa val.

Misstänksamheten är befogad gentemot denna forskning om EU som en i sitt slag unik politisk formation. I synnerhet när den spekulerar i en omtolkning av demokratins begrepp måste man vara på sin vakt. Risken finns ju annars att all kritik mot politiken inom EU och den nuvarande institutionella strukturen diskvalificeras som irrelevant, om den som har makten att föra ordet anser kritikens begrepp vara "gamla" och inte "nya" i tillräcklig omfattning, liksom vem som helst kan avfärda en uppenbar politisk fördel på europeisk nivå med kommentaren att värderingsskalan härrör från den nationella nivån. Med utgångspunkten att EU har en i sitt slag unik struktur kan det alltså blir problematiskt att skilja bra politik från dålig.

På det normativa och demokratiteoretiska området har det hittills inte formulerats några klara ståndpunkter om vad det nya eller i sitt slag unika skulle innebära. Det är till och med svårt att hitta

någon som kategoriskt tar ställning för ett sådant demokratiteoretiskt perspektiv. Men något kan ändå sägas.[13]

Nätverket är ett populärt begrepp bland dem som vill formulera demokratin på ett nytt sätt. Verkligheten i det moderna samhället sägs då vara så komplicerad, och politiken som har att hantera denna verklighet så differentierad, att det inte är möjligt att urskilja några klara hierarkier som säger vem som gör vad och vem som ansvarar för vilket område. I stället utmärks politiken av överlappande kompetenser och personliga, ofta informella initiativ som avgör vem som gör vad. Kontakter knyts från lokal till global nivå (som till exempel under arbetet med Agenda 21 efter miljökonferensen i Rio) eller från regional till europeisk nivå (regionkommittén eller länens representationer i Bryssel), liksom kontakter uppstår mellan intresseorganisationer, fria företagare, experter och politiker. Att tala i termer av nätverk är ett försök att formulera politiken även om dess verklighet tros vara mycket komplex och differentierad.

Den demokratiska potentialen i nätverket ligger i dess eventuella öppenhet och tillgänglighet. Om alla beslut i ett samhälle fattas inom skilda nätverk så kan den som har ett särskilt intresse eller en särskild kunskap på ett visst området gå in i det aktuella nätverket, för att på så sätt delta i det aktuella beslutsfattandet, varmed en form av direktdemokrati skulle uppstå. Man ska emellertid vara uppmärksam på att nätverket kan fungera också på rakt motsatt vis, och hindra deltagandet i politiken, genom att de som redan befinner sig i nätverket har möjligheten att ignorera personer som de tycker inte passar in. De personliga kontakternas tyranni är inte självfallet bättre än den offentliga maktens.

Även om det inte finns någon utarbetad position om vad nätverksdemokratin i praktiken skulle innebära så kan man gissa att den i sin betoning av informellt och nära samarbete inte så lätt kan uppfylla kravet på politiskt ansvarsutkrävande; det meningsfulla

[13] En sammanställning av forskningen på detta område finns i Angé, Hans (1998) "Europeisk demokrati sui generis. En ofta antydd men aldrig utarbetad och intagen position", arbetspapper ventilerat på seminarium för Europaforskning, Uppsala 24-26 augusti 1998.

ansvarsutkrävandet förutsätter kunskap om vem som har fattat beslut. Dess fördel skulle emellertid vara en organisation där man arbetar probleminriktat och har lättare att förmedla sakkunskap över ideologiska skiljelinjer än vad som är fallet i till exempel den parlamentariska modellen.

Lobbying är ett fenomen som i Sverige – skulle jag tro – till stor del förknippas med mygel och den rikes möjlighet att köpa makt. Från en europeisk horisont är innebörden emellertid en annan. Att diskutera och ta del av lobbyisternas material är ett viktigt sätt för politiker i Europaparlamentet och tjänstemän inom kommissionens byråkrati att ta del av nya forskningsrön och förstå hur olika intressegrupperingar resonerar och tycker.

För den som vill tolka fram ett nytt demokratibegrepp, som passar den europeiska nivån i motsats till den nationella, ligger det nära till hands att hänvisa till lobbyverksamheten inom EU som ett sätt för folkviljan att utöva inflytande på den politiska dagordningen. På europeisk nivå är det kommissionen som tar initiativ till lagstiftning, och det är också kommissionen som står i centrum för lobbyverksamheten, både för att man tilldrar sig störst uppmärksamhet från lobbyisternas sida och för att man öppet och medvetet organiserar lobbyverksamheten kring sig i informella nätverk.[14] I stället för en folkvalds församlings formella rätt att initiera beslut, förhandlar enskilda medborgare och intressegrupperingar med beredande ämbetsmän.

Än en gång vill jag dock påminna om att det saknas en utarbetad ståndpunkt om vad europeisk demokrati *sui generis* innebär, varför man inte på vetenskapliga grunder (men väl på politiska) kan avfärda problematiken kring det demokratiska underskottet med en sådan hänvisning.

[14] Kohler-koch, Beate (1997) "Organized Interests in European Integration: The Evolution of a New Type of Governance", *Participation and Policy-Making the European Union*. Wallace. red. Helen och Young, Alisdair R. Oxford. s. 55; Andersen och Eliassen (1996) "EU-Lobbying: Between Representativity and Effectiveness", *The European Union: How Democratic Is It*. red. Andersen, Svein S. och Eliassen, Kjell A. London. s. 46.

Demokratins uttolkare på europeisk nivå

I den följande kommentaren till Fritz W. Scharpf och Giandomenico Majone föreslår jag ett antal kritiska infallsvinklar till deras respektive artiklar. Syftet med kritiken är självfallet inte att avfärda några ståndpunkter utan att så mycket som möjligt öppna upp texterna, som väl förtjänar att uppmärksammas, för en fortsatt diskussion.

Effektivitet och expertstyre

Den artikel av Giandomenico Majone som publiceras i föreliggande skrift trycktes första gången som slutkapitel i boken *Regulating Europe*. Den ursprungliga framställningen rymmer både fallstudier och teoretiska avsnitt, som beskriver utvecklingen inom den europeiska politiken under de senaste decennierna. Vad Majone ser och förklarar är en politik som till allra största delen ägnar sig åt att eliminera marknadsmisslyckanden, till exempel snedvriden konkurrens och monopolförhållanden, medan socialpolitik och omfördelningar av resurser får stå tillbaka.

Genomgående arbetar Majone utifrån ett så kallt public choice-perspektiv, vilket innebär att man förklarar den politiska utvecklingen genom antagandet att alla aktörer handlar rationellt för att maximera den egna vinningen. Ett sådant perspektiv ger, på samma sätt som när det används inom nationalekonomin, rika möjligheter för forskaren att uttrycka sina personliga åsikter i objektiva termer, genom att forskaren "av en händelse" tillskriver betydelsefulla aktörer sina egna preferenser. En av de aktörer som jag skulle tro bär fram Majones politiska åsikter är "folket" som påstås ha tröttnat på den traditionella välfärdsstaten och resursomfördelningar.[15]

[15] Intressant nog ska vi längre fram se att Fritz W. Scharpf, som även han utnyttjar ett public choice-perspektiv, påstår motsatsen, det vill säga att "folket" vill ha samma välfärdspolitik som förr. I båda "verklighetsbeskrivningarna" kan man gott läsa in politiska intressen.

Den viktiga tes som Majone driver är att marknaden inte ska regleras av valda politiker, och inte heller av personer som är ansvariga inför valda politiker, utan av politiskt oberoende myndigheter och experter. I texten som här föreligger översatt antar han uppgiften att förklara hur de oberoende marknadsreglerande myndigheterna, som han menar kommer att utmärka den europeiska politiken under överskådlig tid, kan rättfärdigas demokratiskt.

Är maktdelning demokrati?

En stor del av vad jag hittills har sagt om det demokratiska underskottet skulle väcka Majones häftiga protester. När jag tar fasta på de folkvaldas möjlighet att utkräva det politiska ansvaret för den offentliga maktutövningen, svarar Majone att detta bara är en demokratimodell av åtminstone två möjliga. Den andra demokratimodellen, som han själv bekänner sig till, utgår i stället från principen att *makten ska delas*, mer specifikt mellan en mängd oberoende myndigheter och experter som inte kan bli föremål för politiskt ansvarsutkrävande men som binds av varandra i en nätverksliknande struktur. Observera att Majone med maktdelning inte syftar på den klassiska indelningen efter Montesquieu, i lagstiftande, verkställande och dömande makt. Inget hindrar enligt Majones teori att dessa tre funktioner återfinns inom samma myndighet, vars maktutövning dock begränsas till ett mindre område.[16]

Ett illustrativt exempel på en oberoende myndighet i Majones mening är Europeiska centralbanken (ECB) som kommer att verkställa penningpolitiken i alla länder som deltar i den Europeiska monetära unionen (EMU), trots att Maastrichtfördraget inte ger någon möjlighet för de nationella parlamenten, och inte heller deras regeringar sammansatta i ministerrådet, att återta eller styra

[16] Den demokratimodell som Majone förespråkar kallar han bland annat för *the madisonian model* och hänvisar med denna benämning till Robert Dahls diskussion av den amerikanske grundlagsfadern James Madison. Enligt Dahls analys är Madison emellertid en på gränsen till odemokratisk teoretiker, vilket Majone retoriskt glömmer att nämna. Se Dahl, Robert (1956) *A Preface to Democratic Theory*. Chicago. s. 32.

det penningpolitiska beslutsfattandet. Från Majones perspektiv får ECB sin demokratiska legitimitet genom att institutionen ingår i ett politiskt system där en mängd oberoende myndigheter delar offentlig makt mellan sig. Därutöver betonar han att oberoende experter ska arbeta under juridiskt ansvar att uppfylla vissa målsättningar, som i fallet ECB utgörs av prisstabilitet. Att folkvalda politiker inte kan styra den penningpolitiska inriktningen är däremot ovidkommande.

Den första gruppen av frågor som man ska ställa sig under läsningen av Majone är uppenbarligen mycket grundläggande. Är demokrati verkligen liktydigt med maktdelning mellan juridiskt ansvariga och kunniga ämbetsmän? Eller bör man därutöver kräva att politiken ska bedrivas i enlighet med folkrepresentationens önskemål? Finns det några skäl att acceptera maktdelning hellre än politiskt ansvarsutkrävande på den europeiska nivån? Tycker vi att det demokratiska underskottet blir en ointressant fråga efter insikten att makten i EU delas eller kommer att kunna delas mellan olika var för sig oberoende organ?

Vem ska bestämma?

En andra grupp av frågor gäller den målsättning som ska styra expertens beslutsfattande. I fallet ECB är målsättningen – upprätthållen prisstabilitet – ratificerad i alla nationella parlament. Enligt den principen skulle man kunna tänka sig att valda politiker hade kvar möjligheten att fatta politiska beslut, i strid med Majones tes, genom att ställa upp mycket precist angivna mål, som dessutom skulle kunna ändras efterhand. Denna slutsats måste Majone undvika, eftersom hans poäng är att "fel" beslut skulle fattas av valda politiker. Men dessutom torde han vilja undvika den motsatta extremen, att det är experterna själva som avgör politikens hela innehåll, eftersom expertstyret då skulle erodera folkets deltagande helt och hållet. Vart leder denna dubbelhet? Vilken är egentligen den oberoende expertens makt och vilken makt är politikerns? Vem är ytterst ansvarig för politiken på ett visst område? Majone ger inga tydliga svar på dessa frågor och man kan bara spekulera i orsaken. Möjligen menar han att utgångspunkten om demokrati

som maktdelning inte kräver något påstående om var en viss makt ytterst ligger – huvudsaken är att ingen utövar all makt, inte att någon utövar en viss makt. Eller vill han kanske antyda möjligheten att experterna åtminstone i vissa frågor borde bestämma även politikens målsättning.

Går politiskt oberoende att förena med ansvar?

I ett kapitel som föregår den här översatta texten har Majone förklarat varför en vald politiker är olämplig som beslutsfattare inom EU. Enkelt är anledningen att politikerrollen inte ger möjligheter för långsiktighet i beslutsfattandet, dels eftersom en framtida majoritet aldrig kan bindas, dels eftersom politiker enligt Majone inte ser längre än till nästa val. Men även om hans tes alltså är att folkvalda politiker inte ska fatta beslut inom EU så hävdar han att den oberoende beslutsfattaren är ansvarig. Hur ska man förstå detta? Är inte själva innebörden av ansvarighet, särskilt i ett sammanhang där man diskuterar politisk makt och demokratisk legitimitet, att den ansvarige aktören ytterst ska kunna avsättas från sin post om han inte handlar i linje med önskemålen hos den instans inför vilken han är ansvarig? Måste inte en ansvarig makthavare kunna tvingas att lämna sin post av den som han ansvarar inför?

Uppmärksamheten kan riktas mot hur Majone använder begreppet om ansvar. När han mot slutet av artikeln hävdar att ansvarighet går att förena med politiskt oberoende beslutsfattare så syftar han på något annat än det demokratiteoretiska ansvar som innebär att makthavaren måste lämna sin post om han saknar stöd hos folket eller dess valda representanter. Vad han i stället syftar på är väl inte direkt glasklart, men rimligen rör det sig om något slags *ansvarsfullt handlande*, en egenskap som skulle utmärka kompetenta ämbetsmän och experter som fattar beslut under juridisk och offentlig granskning.

Är effektivitetskravet politiskt neutralt?

Traditionellt görs en skillnad mellan politikens procedur och dess innehåll, där innehållet utgörs av vilka beslut som fattas och proceduren utgörs av vilken ordning som används för att fatta besluten. Likaså traditionellt reserveras ordet demokrati till att benämna en viss procedur. Att politikens innehåll ignoreras av demokratibegreppet är emellertid ingen teoretisk brist utan en viktig poäng. Genom att inte ta ställning till vilka beslut som bör fattas, och genom att koncentrera arbetet kring frågan om hur oenigheter ska lösas på ett för alla inblandade parter rättvist sätt, kan demokratin i bästa fall etableras som en för alla acceptabel överideologi.[17]

Majone accepterar emellertid inte en sådan utgångspunkt, att innehållet i besluten skulle vara ovidkommande när den demokratiska ordningen förklaras. Enligt honom får bara en viss typ av beslut fattas inom ramen för den institutionella ordning som han föreslår. I koncentrat är hans uppfattning att oberoende myndigheter får fatta bara sådana beslut som avser att höja den ekonomiska effektiviteten i systemet, inte beslut som avser att flytta resurser från en grupp av medborgare till en annan.

Den klassiska invändningen mot innehållsliga demokratidefinitioner är att de mycket väl kan uppfattas som en politisk partsinlaga. Vilka beslut kan inte fattas? Vad innebär kravet på effektivitetshöjande politik att man får besluta om? Går det att ge en politiskt neutral tolkning av effektivitetsbegreppet?

*

Majone använder som sagt både termen *demokrati* och *ansvar* på ett sätt som skiljer sig från min användning tidigare i framställningen. Om jag emellertid tillät mig att aningen oartigt behålla den tidigare terminologin, också i dialog med Majone som ju annars föreslår en begreppslig förändring, då skulle slutsatsen bli att han ignorerar det demokratiska underskottet med hänvisning till att maktdelning och ekonomisk effektivitet är viktigare än demokratisk styrelseform (oavsett vilken ekonomisk och politisk situation

[17] Tingsten (1945) *Demokratiens problem*. Stockholm.

vi föreställer oss). För Majone är EU som bäst ett verktyg för att uppnå kompetens i det offentliga beslutsfattandet och därmed ekonomisk effektivitet.

Demokrati som kompromiss mellan ekonomi och folkstyre

Den tyska statsvetaren Fritz W. Scharpf ligger teoretiskt inte så alldeles långt ifrån sin italienska kollega. Båda utgår från att ekonomin är en verklighet som till stor del styr och måste få styra de politiska besluten. Ingen förordar vare sig en federalisering eller åternationalisering som lösning på det demokratiska underskottet. Båda utnyttjar delvis ett public choice-perspektiv. Ingen av dem håller sig till en strikt procedural demokratisyn utan ger också den ekonomiska effektiviteten en demokratisk betydelse.

Den stora skillnaden mellan Scharpf och Majone återfinns på det politiska området. Syftet med Scharpfs analys är från början till slut att förklara möjligheten av en fortsatt välfärdspolitik, som han utgår ifrån att staterna ska bedriva på nationell nivå. Vidare tar han som utgångspunkt att demokratin förutsätter både det europeiska samarbetets ekonomiska effektivitet och ett politiskt ansvarsutkrävande. Att staten inte har ekonomisk kraft att bedriva en aktiv välfärdspolitik är enligt Scharpf ett demokratiskt problem på samma sätt som frånvaro av mekanismen för ansvarsutkrävande.

Bakgrunden till Scharpfs analys är att EU har integrerat sina länders ekonomier men inte deras politik. Den fria rörligheten av personer, kapital, varor och tjänster är etablerad och djupgående men motsvaras inte av en gemensam offentlig politik. För den som vill ge staten i uppgift att bedriva en omfattande välfärdspolitik innebär denna obalans mellan ekonomisk och politisk integration ett problem. Om företag och kapital kan färdas fritt över nationella gränser, samtidigt som det inte finns några gemensamma regler för hur till exempel socialpolitiken ska utformas, då föreligger en uppenbar risk att varje land skär ned sina sociala utgifter för att finansiera skattesänkningar för näringslivet och därmed locka till sig investeringar från utlandet eller åtminstone behålla

vad som redan finns i landet. Om varje land måste skapa fördelaktigast möjliga villkor för det rörliga kapitalet är misstanken att statens välfärdsåtaganden måste minska. Men det är just här som Scharpf vill säga nej och förklara hur välfärdspolitiken fortfarande är möjlig att finansiera nationellt, trots att den rationalistiska mekanismen i marknadsekonomin bevaras.

Är folkstyrelsen en kompromissvara?

Scharpf försöker formulera sina ståndpunkter i ett teoretiskt mycket trångt utrymme. Klar över att demokratin förutsätter möjligheten att utkräva de offentliga makthavarnas ansvar erkänner han att lösningen på det demokratiska underskottet förutsätter en federalisering eller åternationalisering. Men likväl kan han inte godta någon av dessa båda principlösningar: federaliseringen förutsätter ett europeiskt folk med kollektiv identitet vilket inte finns, och åternationaliseringen är inte försvarlig utifrån farhågan om en ekonomisk tillbakagång. Dessa båda problem med respektive demokratiseringsstrategi är för Scharpf också demokratiska invändningar. Ingen demokrati låter sig etableras utan ekonomisk effektivitet och kollektiv identitet. Således har han försatt sig i en teoretisk position enligt vilken den fullgoda demokratin i dag är ett frånvarande alternativ. Vad man enligt honom får nöja sig med är en bästa möjliga kompromiss, som förvisso kommer att vara behäftad med svåra demokratiska problem. Resonemanget mynnar ut i en uppfattning att politiken ska utgå från status quo och inte överväga någon genomgripande konstitutionell omvandling vare sig inom EU eller medlemsländerna.[18]

Att den ena demokratiseringsstrategin, åternationaliseringen, förkastas av Scharpf på grund av dess förmodade ekonomiska konsekvens, föranleder en del retsamma frågor om folkstyrelsens

[18] Det ekonomiskt oansvariga i en åternationalisering betonar han hårdare i en annan artikel, Scharpf, Fritz W. (1996b) "Democratic Policy in Europe", *European Law Journal.*

moraliska status.[19] Hur mycket är folkstyrelsen värd i kronor räknat? Kan vi tänka oss en styrelseform där medborgarna inte betraktas som politiska jämlikar bara vi därmed tjänar, säg, tio miljarder om året eller i veckan? Eller är folkstyrelsen en fråga som vi inte är beredda att kompromissa med? Exakt vilka individer är det annars som vi, för den samlade ekonomiska vinningens skull, inte ska lyssna till när det fattas beslut som rör alla? Och varför just dessa individer?

Varför envisas med statliga välfärdsåtaganden?

Scharpf förklarar med en del historiska exempel att statliga välfärdsåtaganden har haft svårt att samexistera med djupgående ekonomisk integration av stater. Han påpekar också att en sådan utveckling är enkel att förutse och att många förutsåg den efter att Europeiska enhetsakten hade slutits 1986. Men om detta nu var en välkänd konsekvens av folkligt förankrade beslut (Enhetsakten är som alla andra fördrag ratificerad i samtliga nationella parlament) kunde man säga att folket har önskat byta inriktning på det socioekonomiska systemet. Varför ska staten då överhuvud taget syssla med välfärdsåtaganden? Sådana tjänster kunde väl distribueras via marknaden på samma sätt som de flesta andra? Den som uppriktigt tror på en fri marknad och vill avskaffa handelshindren kunde också löpa linan ut och låta folk ta ansvar för sina liv helt och hållet själva.

Hur ineffektiva är de nationella parlamenten?

Scharpf skiljer mellan inflöde (*input*) och utflöde (*output*) i en demokrati. Metaforen syftar till att beskriva, i det första fallet, hur folket fattar beslut och, i det andra fallet, vad som i praktiken blir

[19] Jag använder här termen *folkstyrelse* på samma sätt som jag tidigare har använt termen *demokrati*, för att undvika sammablandning med det som Scharpf kallar demokrati, det vill säga en styrelseform med ett fungerande ansvarsutkrävande *och* där folket har en viss ekonomisk handlingskraft.

resultatet av beslutsfattandet. Med denna terminologi skulle jag under största delen av den föregående framställningen ha ägnat mig åt det demokratiska systemets inflöde. Scharpf å andra sidan koncentrerar sig i föreliggande artikel på det demokratiska systemets utflöde och undersöker hur ett demokratiskt fattat beslut kan omsättas till en demokratisk politik.

Men om man dröjer ett ögonblick vid demokratins inflöde återstår en del frågor. Vi föreställer oss en åternationalisering, det vill säga en situation där de nationella parlamenten har möjlighet att kontrollera alla beslut som fattas i EU och även kan säga nej till enskilda lagar på det egna territoriet. Då skulle systemets inflöde uppfylla demokratins krav. Här finns alltså en alldeles ofrånkomlig demokratisk vinst att göra. Scharpf tar emellertid för givet att denna vinst skulle uppvägas av en förlust på utflödessidan, och sammanlagt skulle åternationaliseringen leda till ett demokratiskt minusvärde. Måste det vara så? Måste den ekonomiska effektiviteten bli så mycket mindre bara för att de nationella parlamenten kan stoppa en lag som de inte vill ha? Om det nu handlar om att öka en gemensam effektivitet, är det då inte ganska troligt att parlamenten faktiskt kan komma överens i ganska stor utsträckning?

På dessa frågor skulle Scharpf möjligen svara att åternationaliseringen inte bara hotar den ekonomiska effektiviteten, utan också möjligheten att etablera den gemensamma politik på europeisk nivå som krävs för att skydda välfärdspolitiken. Genom att inte alla beslut i ministerrådet kräver enighet, och genom att inget beslut i ministerrådet behöver godkännas av de nationella parlamenten för att bli gällande rätt i respektive land, ökar möjligheten att integrera även de europeiska ländernas politik. Den odemokratiska ordningen skulle då motiveras av att den möjliggör en europeisk policy på en rad områden, som arbetsmarknadspolitik, socialpolitik, hälso- och sjukvårdspolitik, vilket har en avgörande betydelse för att marknadsekonomin inte i förlängningen ska hindra statens välfärdsåtaganden. Men om detta vore Scharpfs svar på frågorna ovan, skulle han samtidigt säga att vissa europeiska folk bör finna sig i en offentlig maktutövning på dessa politikområden även om de själva inte har lämnat sitt godkännande. På vilka

grunder kan en sådan hållning försvaras? På vilket sätt kan man bemöta ett folk som inte vill finna sig i och betala skatt för en politik som varken de själva eller deras representanter har godkänt?

Vilken är den kollektiva identitet som vi kräver?

Scharpfs invändning mot federaliseringen är som sagt att det saknas en tillräcklig kollektiv identitet på europeisk nivå. Ytterligare problematisk blir den europeiska nivån genom att det saknas europeiska partier, europeiska debatter och breda folkliga ställningstaganden till frågor om den gemensamma framtiden. Scharpf argumenterar också för att detta tillstånd inte måste vara för evigt. Människan formar sin identitet över tid. Bara det faktum att vi under några decennier grälar om hur demokratin ska förverkligas inom EU kunde resultera i den känsla av gemenskap som krävs för att majoritetsprincipen ska kunna användas vid kollektiva beslut. Men frågan är om den kollektiva indentiteten över huvud taget är en fruktbar utgångspunkt efter nationalstatens fall. Går önskemålen någonsin att uppfylla i ett mångkulturellt samhälle? Hur kommer vi att uppfatta och behandla de människor som tvingas att söka skydda här om önskemålet är en upplevd gemenskap? Är den kollektiva identiteten verkligen så nödvändig?

*

Den politiska framtid som Majone såg, utmärktes i allt mindre utsträckning av en omfördelande välfärdspolitik, både på europeisk och nationell nivå. Trots likartade teoretiska utgångspunkter ser Scharpf något helt annat. I linje med Demokratiutredningens målsättning att utveckla teoribildningen på detta ännu så länge relativt obearbetade område är förhoppningen att texturvalet ska ställa frågor bland annat om förhållandet mellan politik och vetenskap. Vilken teori är förenlig med en given politik? Vilken politik är möjlig att motivera inom ramen för en given teori? Leder nya politiska förhållanden till behovet av en ny politisk teori eller ska man klokare bygga vidare på vad som redan finns? Frågorna ställs på sin spets i Majones och Scharpfs artiklar, som använder liknande

teoretiska utgångspunkter utan att förenas i en politisk ståndpunkt. Slutsatsen kan bli både att vetenskapliga teorier är oberoende av politisk uppfattning och att endera Majone eller Scharpf skulle ha kunnat göra respektive framställning mer övertygande och konsekvent genom en förändring av antingen den teoretiska eller den politiska ståndpunkten.

Författarpresentation

Hans Agné är doktorand i statsvetenskap vid Stockholms Universitet.

Referenser

Andersen, Svein S. och Burns, Tom (1996) "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance", *The European Union: How Democratic Is It*. red. Andersen, Svein S. och Eliassen, Kjell A. London

Andersen, Svein S. och Eliassen, Kjell A. (1996) "EU-Lobbying: Between Representativity and Effectiveness", *The European Union: How Democratic Is It*. red. Andersen, Svein S. och Eliassen. Kjell A. London

Börzel, Tanja A. (1997) "What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance", *European Integration Online Papers*, nr. 16, vol.1. Nätadress: http://eiop.or.at/eiop/

Dahl, Robert (1956) *A Preface to Democratic Theory*. Chicago

Dahl, Robert (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control.* New Haven

Dahl, Robert (1989) *Democracy and its Criticis*. New Haven

Gustavsson, Sverker (1998) "Sökandet efter en tredje lösning ", *Den europeiska unionen idag,* red. Bernitz, Ulf m.fl. Stockholm

Gustavsson, Sverker (1998) "Varför överstat utan demokrati?", *Europaperspektiv*. Årsbok för europaforskning. Stockholm

Haaland Matláry, Janne (1997) "Democratic Legitimacy and the Role of the Commission", *Democracy and the European union.* red. Föllesdal, Andreas och Koslowski, Peter. Berlin

Hermansson, Jörgen (1990) *Spelteorins nytta*. Stockholm: Almqvist & Wiksell

Jachtenfuchs, Markus (1997) "Democracy and Governance in the European Union", *Democracy and the European union.* red. Föllesdal, Andreas och Koslowski, Peter. Berlin

Kohler-koch, Beate (1997) "Organized Interests in European Integration: The Evolution of a New Type of Governance", *Participation and Policy-Making the European Union*. red. Wallace, Helen och Young, Alisdair R. Oxford

Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*. London

Marks, Gary m.fl. (1996) "Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union", *The Governance in the European Union.* red. Marks, Gary m.fl. London

Petersson, Olof m.fl. (1997) *Demokrati över gränser*. Stockholm

Scharpf, Fritz W. (1996a) "Positive and Negative Integration", *The Governance in the European Union.* red. Marks, Gary m.fl. London

Scharpf, Fritz W. (1996b) "Democratic Policy in Europe", *European Law Journal,* vol 2. s. 136-155.

Schmitter, Philippe C. (1997) "Is it Possible to Democratize the Euro-Polity", *Democracy and the European union*. red. Föllesdal, Andreas och Koslowski, Peter.Berlin

Shaw, Jo (1996) *Law of the European Union.* London

SOU 1996:156 (EMU-utredningen)

Tingsten, Herbert (1945) *Demokratiens problem*. Stockholm

Wessels, Wolfgang och Diedrichs, Udo (1997) "A new Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament – The Evolution of the European Parliament", *European Integration Online Papers*, nr. 6, vol.1. Nätadress: http://eiop.or.at/eiop/

Debatten mellan Agne Gustafsson och Mats Lundström fördes på Brännpunkt i Svenska dagbladet 6/5, 4/6, 16/6, 26/6 och 15/7.

EU-inträdet och demokratin i Sverige

Mats Lundström

> Folket måste ha en suverän möjlighet att fatta beslut som avgör vilka frågor som ska och inte ska bestämmas via den proceduriella demokratins metoder. (Robert Dahl)[1]

Hans Agné inleder sin essä i denna volym med påståendet "Europeiska unionen (EU) vars offentliga maktutövning vi lyder under, har inte i sig någon demokratisk uppbyggnad". Den sista bisatsen instämmer jag med. Men mot den första har jag en grundläggande invändning som kommer att utvecklas i denna uppsats: Vi lyder inte under EU:s maktutövning, utan den svenska statens maktutövning, dvs. regering och riksdag. Det faktum att Sveriges riksdag, efter en folkomröstning, delegerat normgivningsrätt till EU, innebär inte att vi "lyder under" EU. All offentlig makt i Sverige utgår fortfarande från folket.

I en polemik med Agne Gustafsson i Svenska Dagbladet hävdade jag att EU-inträdet inte strider mot regeringsformen och inte heller mot den politiska demokratins principer.[2] (Därmed inte sagt att EU-inträdet skulle vara oproblematiskt ur demokratisk synvinkel, vilket jag närmare kommer att diskutera i mitt slutord.)

Hans Agné för en intressant diskussion om min ståndpunkt (som ju på intet sätt är unik). Han hävdar att "Lundström och

[1] Dahl 1992:43.
[2] Lundström 1998.

hans meningsfränder kommer undan demokratiproblemet alltför enkelt genom hänvisning till möjligheten att träda ur" (s. 25).

Jag skall i denna essä behandla tre frågor med anledning av Agnés polemik:

1. Är delegation av makt till ickedemokratiska organ förenlig med demokrati?
2. Strider EU:s organisation mot demokratins principer?
3. Är EU-inträdet förenligt med Sveriges demokratiska statsskick?

1. Är delegation av makt till ickedemokratiska organ förenlig med demokrati?

Vad är egentligen demokrati? Ofta definieras demokrati i termer av en *procedur* för politiskt beslutsfattande. Men ytterst handlar demokrati om en fördelning av makt i politisk enhet.[3] Det man kallar demokratiska procedurer syftar till att upprätthålla en maktordning – som också innefattar kontroll av beslutsprocedurer på lägre nivå.

Låt oss utgå ifrån den amerikanske statsvetaren Robert Dahls demokratidefinition, som ofta åberopas i svensk demokratidiskussion.[4] Det han kallar *full proceduriell demokrati* måste uppfylla följande villkor:[5]

1. Politisk jämlikhet
2. Effektiv delaktighet
3. Upplyst förståelse
4. Slutlig kontroll av agendan
5. Inklusivt demos.

[3] Se t.ex. Barry 1974.
[4] Se SNS Demokratiråds rapporter.
[5] Dahl 1992:63.

Dessa fem punkter utgör en s.k. idealtypsdefinition, dvs. en renodling av demokratins innebörd så som den fungerade i den klassiska, Atenska stadsstaten. Grundprincipen är *politisk jämlikhet mellan medborgare*. Genom lika politiska rättigheter i en kollektiv beslutsprocess ges varje medborgare lika stor makt över vilka beslut som tas i den högsta politiska församlingen och därmed över vilka åtgärder som vidtas av statsmakten. Majoritetsprincipen är demokratins grundläggande beslutsprincip, eftersom den innebär att alla ges lika stor makt över vilket beslut som tas.[6] Demokrati innebär dock inte, som ibland hävdas, att folkviljan genomförs med avseende på förverkligande av politiska mål.

I den atenska demokratin utgjordes medborgarna av fria vuxna män. Därmed rådde inte den inklusion som Dahl stipulerar i sin idealtypsdefinition. Han kräver nämligen att alla vuxna som *permanent lyder under de lagar* som stiftas skall utgöra demos.[7] Dahls demokratibegrepp ges därmed en statsrättslig innebörd. Demokratisk maktutövning är knuten till en politisk enhet som har suverän makt över gällande rätt i ett begränsat territorium.

Full proceduriell demokrati förutsätter suveränitet. I Rousseaus demokratikonception, som liksom Dahls utgår från den Atenska stadsstatens demokrati, ersätts den absoluta furstemaktens suveränitet med folkets suveränitet.[8] I fråga om objektet för maktutövningen skiljer sig inte folksuveränitetsprincipen från den absoluta furstemaktens princip. Suveräniteten avser makt över en stat – inte makt över sakförhållanden i största allmänhet (autonomi).[9]

Vad är då en stat? Vanligen brukar "stat" betraktas som en rättsordning som vanligen upprätthålls med ett våldsmonopol.

[6] Se t.ex. Dahl 1989:139f.

[7] Dahl 1992: 49.

[8] Rousseau 1994.

[9] Vanligen görs en distinktion mellan staters suveränitet och staters autonomi. Effektiv suveränitet handlar om en stats faktiska kontroll över sitt territorium. Om staten är erkänd och därmed rättsligt oberoende av andra stater råder legal suveränitet. Autonomi handlar däremot om en stats förmåga att realisera politiska mål i kraft av sin suveränitet. Se Carlsnæs 1993:73. Se Newman 1996 för en diskussion.

Ytterst handlar statsmakt om makt över gällande rätt inom ett territorium. Om demokrati ger folket suveränitet innebär demokrati folkets makt över gällande rätt i en stat. Man kan säga att demokratins subjekt är medborgarkollektivet och dess objekt är en stat. Statsmakten kan användas för de syften man beslutar – att t.ex. upprätthålla en marknad eller att införa planekonomi. Demokratibegreppet stipulerar inte vilka mål som statsmakten skall genomföra, utan vilka som skall utöva makten i valet av målsättningar.

De storheter som kan sägas vara demokratiska eller odemokratiska är således enligt detta synsätt stater, inte sammanslutningar i allmänhet. Att reservera demokratibegreppet till stater, dvs. ett statsskick, är en dominerande språklig konvention bland statsvetare.[10] Det handlar inte bara om att vara trogen en mer eller mindre godtycklig språkregel, utan om att vara logisk. Eftersom demokrati betecknar en fördelning av *suverän* makt kan inte demokrati sägas råda i en sammanslutning som lyder under en stat.[11]

Dahls fem punkter ovan kan betraktas som en operationell definition av demokrati. Den proceduriella demokratin anger en *metod* för medborgares jämlika maktutövning. Men den antika stadstatens direkta demokrati kan dock inte genomföras i en modern demokrati. Där motsvaras hans fem kriterier av sju institutioner:[12]

1. Valda makthavare
2. Fria och rättvisa val
3. Allmänna val
4. Allmän valbarhet
5. Yttrandefrihet
6. Informationsfrihet
7. Organisationsfrihet.

[10] Se t.ex. Ross 1968:82 och Næss 1968:12.
[11] Ross 1968:82.
[12] Dahl 1989:222.

En full proceduriell demokrati i modern tappning är en stat som styrs av en folkvald församling med full kontroll av agendan under iakttagande av demokratiska fri- och rättigheter.[13]

Dahls proceduriella demokratikonception företräds också, även om den formuleras annorlunda, av andra centrala demokratiteoretiker som Alf Ross, Herbert Tingsten, och Brian Barry.[14] De definierar alla demokratitermer av en procedur som ger medborgare lika makt över en *rättsordning*, dvs. en stat. Demokratibegreppet ges därmed en *deskriptiv* innebörd. När man säger att en stat är demokratisk uttrycker man inte ett värdeomdöme om den ordning som gäller.[15] Om man säger att en sammanslutning inte är demokratisk uttrycker man inte heller en värdering.

Att reservera demokratibegreppet till en maktfördelning i *stater* kan verka inskränkt. Ofta används termen "demokratisk" för att karakterisera andra sammanslutningar, t.ex. kommuner och föreningar. Även internationella sammanslutningar som EU har beskrivits i termer av demokrati – eller, vilket är vanligare, avsaknad av demokrati. Demokratins principer har använts som måttstock på en mängd sammanslutningar som inte är stater. Är detta oriktigt och inkonsekvent? Nej, inte om man skiljer mellan proceduriell demokrati i *fullständig* mening och proceduriell demokrati i *snäv* mening.

Just denna åtskillnad gör Robert Dahl. Fullständig proceduriell demokrati råder om alla fem villkoren uppfylls (se ovan). Proceduriell demokrati i snäv bemärkelse råder om bara de två första villkoren är uppfyllda. En viss personkrets tillämpar demokratiska beslutsprinciper på en begränsad agenda. Om en kommun tillämpar demokratisk beslutsregel (majoritetsprincipen direkt eller indirekt) i avgörande beslut som rör den kommunala verksamheten kan den sägas vara demokratisk i inskränkt mening. Men en

[13] Dahl betecknar moderna demokratiska stater för "polyarkier" för att markera att en modern demokrati inte innebär folkstyre i bokstavlig bemärkelse, utan en maktväxling mellan eliter enligt demokratiska procedurer. Se Dahl 1971.

[14] Se Ross 1968, Tingsten 1945 och Barry 1991.

[15] Se Lundström 1997 för en diskussion.

kommuns medlemmar kan inte fatta vilka beslut som helst. Dess agenda begränsas av statsmaktens delegation av beslutanderätt. Det råder med andra ord inte folksuveränitet i en kommun. En kommun är inte en fullständig proceduriell demokrati. Av samma skäl begränsas demokratin i demokratiskt styrda föreningar. Statsmakten sätter gränser på deras dagordning genom rättsliga regler.

Delstaternas förhållande till centralmakten i federativa statsbildningar (t.ex. Tyskland och USA) kan beskrivas på ett analogt sätt. Delstaterna är proceduriella demokratier i begränsad mening eftersom de inte har fullständig kontroll av agendan. Men även centralmakten kan sakna fullständig kontroll av agendan. Så är fallet i Tyskland vars konstitution har "evighetsparagrafer" (rörande mänskliga rättigheter och det federativa statsskicket). Dessa paragrafers giltighet kan således inte föras upp på dagordningen. I Dahls terminologi är därmed Tyskland inte en fullständig proceduriell demokrati. Folksuveräniteten är begränsad av s.k. materiella rättsstatsprinciper.[16]

Jag skall inte här fördjupa mig närmare i förhållandet mellan demokrati och materiell rättsstat, utan bara framhålla att fullständig proceduriell demokrati accepterar inga begränsningar i vilka frågor som kan föras upp på dagordningen.[17] Detta krav är centralt i suveränitetstanken och därmed i demokratibegreppet.

Konsekvensen av det logiska sambandet mellan demokrati och suveränitet är att en demokrati kan inte var underordnad en annan demokrati. I en hierarki av sammanslutningar kan bara den högsta vara en fullständig proceduriell demokrati. De underordnade kan på sin höjd vara proceduriella demokratier i snäv mening – eller styras genom odemokratiska principer.

En delstat, en kommun eller en förening kan inte vara en fullständig proceduriell demokrati.[18] Inte heller internationella

[16] För en diskussion om skillnaden mellan formell och materiell rättsstat, se Frändberg 1986.

[17] Barry (1991:25) kräver dock i sin definition att demokrati inte får avskaffas. För en diskussion, se Lundström 1997.

[18] På denna punkt tror jag SNS demokratiråd gör ett misstag när det hävdar att "samma demokratiska grundkrav gäller på alla territoriella nivåer".

sammanslutningar mellan stater kan vara fullständiga proceduriella demokratier, med mindre än att de faktiskt blir stater (t.ex. federationer). I förhållande till den fullständiga proceduriella demokratins krav måste det råda ett demokratiskt underskott i sammanslutningar som är underordnade en annan sammanslutning. Graden av demokrati kan inte maximeras på alla nivåer samtidigt. Men graden av demokrati i den överordnade sammanslutningen påverkas inte av att graden av demokrati i de underordnade sammanslutningarna minimeras. Om de svenska kommunerna förlorade sitt demokratiska självstyre genom demokratiskt beslut på nationell nivå skulle inte den fullständiga proceduriella demokratin i Sverige upphävas. Folksuveränitet råder fortfarande enligt Dahls kriterier.

2. Strider EU:s organisation mot demokratins principer?

Dahls distinktion mellan proceduriell demokrati i fullständig och snäv bemärkelse leder till en intressant fråga om det som kallas EU:s "demokratiska underskott". Är måttstocken proceduriell demokrati i fullständig eller i snäv bemärkelse?

Bristen på "ansvarsutkrävande" är centralt i tesen om ett "demokratiskt underskott".[19] Man kräver att de som fattar bindande beslut för medlemsländerna skall kunna avsättas av ett parlament som är valt av medlemsstaternas samlade demos.

Men kravet på "ansvarsutkrävande" är i sig både för vagt och otillräckligt för att i sig kunna tillfredsställa kravet på fullständig proceduriell demokrati. Politiska makthavare kan utkrävas ansvar utan att kraven på kontroll av agendan, på politisk jämlikhet och på inklusivt demos är uppfyllda. Parlamentarismen uppfyller kravet på ansvarsutkrävande. Men parlamentarism är inte samma sak som demokrati. Parlamentarismens princip genomfördes innan demokratins genombrott i England och Sverige.

Demokratirådet kräver med andra ord att kommuner, svenska staten och EU skall uppfylla samma demokratiska krav. Se Petersson (m.fl.) 1997:64.

[19] Se t.ex. Gustavsson 1998.

Att ge EU-parlamentet befogenhet att stifta lagar och avsätta EU-kommisionen skulle minska det demokratiska underskottet. Men fortfarande råder ett stort demokratiskt underskott – vilket man sällan hör talas om. Den politiska jämlikheten i det demos som väljer EU-parlamentet saknas. De små länderna, däribland Sverige, har en oproportionerligt stor representation i EU-parlamentet. Ett åtgärdande av detta demokratiska underskott kräver att antalet delegater från respektive medlemsland görs proportionell mot landets befolkningsmängd. Då skulle politisk jämlikhet uppnås på individnivå i ett europeiskt demos.

Principen om politisk jämlikhet skulle också kunna tillämpas på medlemsstaternas demos.[20] Då skulle kravet vara att röstmakten i EU-parlamentet fördelades lika mellan alla medlemsstater. Principen om jämlikhet mellan medlemsstaternas demos och principen om jämlikhet mellan individer i ett europeiskt demos kan kombineras i en federativ uppbyggnad av EU. I ett tvåkammarsystem, ungefär som i USA, kan både medlemsstaternas demos och medborgarna i ett europeiskt demos representeras på jämlik basis.[21]

Ett system för ansvarsutkrävande i enlighet med någon eller en kombination av dessa politiska jämlikhetsprinciper skulle minska det demokratiska underskottet i EU. Men EU skulle bara förbli en proceduriell demokrati i inskränkt mening, så länge de representativa organen saknar *kontroll av agendan*, dvs. suveränitet. Om agendan begränsas till ett antal sakområden som avtalats i EU-traktaten och om medlemsstaterna är "fördragets herrar", råder ett demokratiskt underskott i förhållande till den fullständiga proceduriella demokratins krav. För att EU skall bli en fullständig proceduriell demokrati krävs det som brukar kallas kompetens-kompetens för dess lagstiftande organ. EU måste med andra ord bli en suverän stat.

[20] Det bör noteras att direktrepresentation av medlemsstaternas demos inte är samma sak som direktrepresentation av medlemsstaternas regeringar, så som det nu är i ministerrådet.
[21] Se Föllesdal 1997 för en diskussion.

Frågan är hur långt man skall gå i reduktionen av det demokratiska underskottet. Det finns i princip tre alternativ. 1. Att nöja sig med den nuvarande ordningen. 2. Att göra EU till en proceduriell demokrati i inskränkt mening. 3. Att göra EU till en proceduriell demokrati i fullständig mening. De två första alternativen kan genomföras samtidigt som EU är ett statsförbund, medan det sista alternativet innebär att EU blir en stat.

Om man är anhängare av fullständiga proceduriella demokratins principer (som de formuleras av Dahl) är, vill jag påstå, är *alla tre* alternativ tillgängliga. Det tredje alternativet är, om det är möjligt, teoretiskt oproblematisk. De två första är däremot mer komplicerade. Om vi förutsätter att medlemsstaterna är demokratier innebär de två första alternativen att makt delegeras enligt demokratiska procedurer. I det ena fallet till en "odemokratisk" organisation, i det andra fallet till en "demokratisk" organisation.

Det kan tyckas som om det andra alternativet är att föredra framför det första ur demokratisk synpunkt, eftersom det innebär en demokratisering av EU. Men om man utgår ifrån den proceduriella demokrati som råder i medlemsländerna är det inget som hindrar att de delegerar makt till "odemokratiska" organ.

Om vi konsekvent håller oss till Dahls demokratikonception är det fullt legitimt att delegera makt till organ som inte fungerar enligt demokratiska principer. Demokratiska stater delegerar också makt till organ, både inom och utom landet, som inte fungerar enligt demokratiska principer. Förvaltningsmyndigheter och domstolar arbetar inte enligt demokratiska principer. Internationella organ, som FN eller Europadomstolen, fungerar inte enligt demokratiska principer.

Så länge ickedemokratiska organs maktutövning i en stat sker inom ramen för ett demokratisk statsskick är det fullt förenligt med den fullständiga proceduriella demokratins principer. Dahl liknar en demokratisk stat vid en "kinesisk ask". I en stat råder en hierarki av olika regulativa principer. Avgörande för demokratins existens är att den största asken, dvs. att den regulativa princip som befinner sig högst i makthierarkin är utformad enligt den fullständiga proceduriella demokratins princip. Huruvida beslut på lägre nivå tas enligt demokratiska principer är en fråga som avgörs

på demokratisk väg i den "största asken". Om folket verkligen har makt över staten, har de makt även över procedurer på lägre nivå. För att genomföra vissa mål kan odemokratiska beslutsformer vara de mest effektiva. Demokratins princip förbjuder inte delegation av makt till odemokratiska organ i syfte att nå sakpolitiska mål som bestäms i demokratisk ordning.[22] Att i demokratibegreppet stipulera att demokratiska procedurer skall vägleda *hela* statsmaktens organisation är ett exempel på det som i Tingstens efterföljd kallats en "innehållslig demokratidefinition".[23] Med hjälp av en demokratidefinition driver man en politisk sakfråga som inte har med demokrati att göra.

Men hur förhåller sig det med odemokratiska procedurer i organisationer som är "överstatliga" som EU? Strider det mot demokratins princip att vi, som Agné uttrycker det, "lyder under" under en organisation "som inte har någon demokratisk uppbyggnad". Avgörande är vad "lyder under" betyder. Är det fråga om delegation av makt eller uppgivande av makt? Om det är fråga om delegation är det inget demokratiskt problem. Sveriges riksdag och regering förbjöds att stänga kärnkraftsverket i Barsebäck av regeringsrätten sommaren 1998. Men det betyder inte att regeringen "lyder under" regeringsrätten, snarare att den lyder riksdagen. Riksdagen har nämligen delegerat beslut om lagtillämpning (inklusive EG-rätten) till regeringsrätten.

Dahl sätter i princip ingen gräns för rätten att delegera makt via demokratiska beslut. Folket självt avgör vilka beslut som skall delegeras och inte delegeras.[24] Avgörande är att det är delegation och inte uppgivande (alienation) av makt. Men om man delegerar makt över instrumenten för statsmaktens utövande, dvs. dom-

[22] Dahl (1990:72) skriver i polemik mot dem som likställer folkstyre med demokratiska procedurer "... rule by the people requires not only one form but many forms, including, paradoxically, nondemocratic forms of delegated authority. Yet, the error of thinking about democracy as a single form has led to catastrophe in the past; I fear it vill lead to disaster in the future".

[23] Se Elvander (red) 1975.

[24] Se citatet som inleder min text.

stolar, polis och militär går man över en gräns som i praktiken innebär ett uppgivande av suveräniteten. Demokrati handlar ju ytterst om makt över en statsapparat med ett avgränsat territorium för sin jurisdiktion.

Att en demokratisk stat delegerar makt till en ickedemokratisk internationell organisation är i princip samma sak som att delegera makt till ett ickedemokratiskt organ inom landet. Delegationen görs i syfte att upp nå vissa mål. Det kan handla både om effektivitet i förvaltningen och om att skydda rättigheter. Det faktum att delegationen sker till ett organ som ligger utanför landets gränser spelar ingen roll. Det avgörande är att den delegerade makten utövas inom ramen för medlemsstatens demokratiska konstitution. Den internationella organisationens maktutövning i Sverige utgör en mindre ask i det stora kinesiska asken. Så länge inte demokratin upphävs är det tillåtet att använda sig av odemokratiska organisationsformer för att nå demokratiskt beslutade mål – även om det sker genom internationellt samarbete i organisationer med normgivande befogenheter.

Om man konsekvent tillämpar Dahls modell är således slutsatsen att EU:s demokratiska underskott är egalt ur den svenska demokratins synvinkel – förutsatt att det handlar om delegation av makt (vilket jag återkommer till nedan). Det demokratiska underskottet i EU skapar inget demokratiskt underskott i Sverige. Den nuvarande beslutsordningen anses av många vara funktionell givet de mål som Sverige och andra medlemsstater har med sitt EU-medlemskap. Bekämpning av arbetslöshet, miljöförstöring, inflation m.m. kan bedömas bli mest framgångsrik om det råder ett demokratiskt underskott i EU.[25] Att öka inslaget av demokratiska procedurer i EU skulle kanske minska effektiviteten i både besluts- och genomförandeledet. FN är exempel på en organisation som genom odemokratiska beslutsregler (säkerhetsrådet har

[25] van Parijs (1997) hävdar att EU:s demokratiska underskott inte enbart skall mätas mot formella demokratiska principer, utan mot de mål som EU:s demokratiska stater har med sitt medlemskap. I detta konsekvensialistiska perspektiv kan den nuvarande ordningen vara optimalt demokratisk.

permanenta medlemmar med vetorätt) formellt kan utöva tvång mot medlemsstater som bryter mot FN:stadgan och ålägga medlemsstater att delta i fredsbevarande uppdrag utan att be om lov av deras folkvalda församling.[26] Denna odemokratiska beslutsordning har motiverats utifrån FN:s målsättning: att bevara världsfreden. Det faktum att detta mål är okontroversiellt gör inte denna delegation mer demokratisk än annan delegation.

Demokratins princip som sådan pekar inte ut någon särskild organisatorisk princip för mellanstatligt samarbete. Precis om när det gäller interna förvaltningsmyndigheters uppbyggnad är det mellanstatliga samarbetets uppbyggnad en fråga för demokratiska beslut i respektive stat. Skillnaden är att man ytterst är hänvisad till utträde om man inte godtar formerna för ett internationellt samarbete. Men i båda fallen har man makt att avgöra vilka organisationsformer man vill använda sig av för att nå vissa mål. Att göra EU till en proceduriell demokrati i snäv bemärkelse eller att bevara status quo är således en sakpolitisk fråga som varje demos i medlemsländerna (dvs. "traktatets herrar) ytterst har att ta ställning till.

Alternativet att upplösa medlemsstaterna och omvandla EU till en fullständig proceduriell demokrati kan, ytligt sett, te sig som det mest demokratiska förhållningssättet till det demokratiska underskottet i EU. 15 stater ersätts med 1 stat. Den fullständigt proceduriella demokratins principer genomförs i en ny politisk enhet. Skillnaden är demosindelningen. 15 demos slås ihop till ett demos.

Demokratibegreppet pekar dock inte ut någon princip för demosindelning.[27] Den proceduriella demokratins principer för-

[26] Bring 1997:249 f.

[27] Dahl (1983:105) skriver: "The fact is that one cannot decide from within democratic theory what constitutes a proper unit for the democratic process. Like the majority principle, the democratic process presupposes a unit. *The criteria of the democratic presupposes the rightfulness of the unit itself.* If the unit is not a proper or rightful unit, then it cannot be made rightful simply by democratic procedures." Se också Whelan 1983.

utsätter att det finns en politisk enhet (en stat) med jurisdiktion över en viss personkrets. Dahls krav på inklusivt demos säger inget om indelningen av staters gränser. Däremot kräver han att alla vuxna som stadigvarande lyder under en stat, dvs. dess lagar, skall ingå i det demos som utövar makt över staten.[28] Dahls demosbegrepp är statsrättsligt; utan en stat finns inget demos. Huruvida en viss gränsdragning mellan stater är lämplig måste bedömas ur ett utomdemokratiskt perspektiv.[29]

Man måste söka svar i en övergripande normativ teori som förklarar varför en demokratisk stat är värdefull. Om man i demokrati ser ett instrument för medborgare att kontrollera sina livsbetingelser kan en större stat vara bättre än en mindre. Kravet på systemkapacitet kan göra att ett demos bör ingå i ett större demos.[30] Å andra sidan kan ett mindre demos vara att föredra om syftet med en statsbildning är att bekräfta och bevara en kulturell identitet.

Normativ politisk filosofi erbjuder skiftande svar på frågan: "Vilket demos?" Det viktiga är att hålla isär frågan om en stats

[28] Dahl 1992:49.

[29] I den sk. "no demos-tesen" formulerad av Robert Weiler (1997:267f) hävdas dock (i motsättning till Dahl), att ett demos kan existera utan att det finns en demokratisk stat. Utan ett demos råder dock ingen demokrati, hävdar Weiler. Med "demos" tycks Weiler mena den grupp människor som kan acceptera majoritetsprincipen för politiska beslut. Att lägga in ett sådant normativt kriterium i definitionen av "demos" innebär att en utomdemokratisk princip införs definitionen av demokrati, vilket får orimliga konsekvenser. Det faktum att ett folk accepterar majoritetsprincipens utslag kan ju bero på att de utgör ett demos i statsrättslig mening. Om EU de facto vore en stat skulle förmodligen den övervägande majoriteten acceptera demokratins principer. Den tes som Weiler driver är att Europas folk inte vill *bli* ett demos, inte att de inte är ett demos. Han kunde lika gärna hävda att Europas folk inte vill att EU blir en demokrati och att man därför inte bör göra EU till en demokrati. En sådan tes är mycket rimlig, men det är onödigt att gå via en definition av "demos" för att driva den. Detta leder till ett cirkelresonemang. Om ett demos i en demokratisk stat vill upplösa demokratin finns inte demokrati, vilket innebär att de vill avskaffa något som inte råder, vilket är absurt.

[30] Dahl och Tufte 1975. Se Barry 1974 för en diskussion.

demokratiska status ifrån normativa principer om dess gränser. Både kravet på kulturell identitet och systemkapacitet ligger utanför demokratibegreppet som sådant. Graden av demokrati bestäms av graden av folklig kontroll av en stat – oavsett på vilka grunder dess gränser är fastlagda.

Även om Dahls *kriterier* på demokrati inte stipulerar en viss avgränsning av stater, kan hans *normativa demokratiteori* göra det. Enligt Dahl kan demokrati försvaras av det han kallar "the strong principle of equality".[31] Demokrati är moraliskt försvarbar därför att den ger lika och maximal möjlighet för människor att förverkliga sina livsplaner genom egna beslut (autonomi). Individers självbestämmande och måluppfyllelse är demokratins mål. Systemkapacitet kan därför vara en viktig faktor att ta hänsyn till när man avgränsar en demokratisk stat. Men *graden av demokrati* bestäms inte av systemkapacitet, utan av graden av folklig kontroll av staten.[32]

[31] Dahl 1989: kap. 7.

[32] Ofta sammanblandas demokratisk nivå i en stat med dess förmåga att genomföra medborgarnas preferenser i största allmänhet. SNS Demokratiråd *definierar* "demokrati" i termer av handlingskraft, vilket betyder "medborgarnas förmåga att genom kollektivt agerande under demokratiska former förverkliga gemensamma mål". (Petersson m.fl. 1997:42.) Detta är ett av många *kriterier* på demokrati. Kriteriet innebär bl.a. ett krav på "tillräckliga och tillgänglig resurser". Konsekvensen är att ju mer skuldsatt ett land är desto mindre demokratiskt är det. Att införa ett sådant effektivitetskriterium på demokrati får orimliga konsekvenser. Om man definierar demokrati i termer av systemkapacitet skulle, som Brian Barry (1974) påpekat, England ha blivit mindre demokratiskt när det förlorade sina kolonier eftersom dess ekonomiska resurser minskade. Sveriges stora statsskuld innebär att graden av demokrati i Sverige minskat, enligt Demokratirådets språkbruk. Man kan naturligtvis definiera "demokrati" på det sätt som Demokratirådet gör, men det leder till en olycklig begreppsförvirring. Konsekvensen är att en stat kan ha maximal grad av medborgarstyre (vilket definieras enligt Dahls proceduriella kriterier) samtidigt som graden av demokrati reduceras på grund av avsaknad av resurser att genomföra "gemensamma mål". Demokratirådet definierar också "demokrati" i termer av liberala institutioner som maktdelning och rättsstat, vilket ytterligare förvirrar begreppen. Tingstens

Här kan ett dilemma uppstå.[33] I en stor stat minskar graden av folklig kontroll av makthavare. Men en stor stat kan vara en fullständig proceduriell demokrati i den överförda mening som Dahl anger med de sju institutioner som ska finnas (se ovan).

Om man hävdar att politiskt deltagande är ett värde kan ett litet demos vara att föredra. Om man hävdar att måluppfyllelse har ett värde kan ett större demos vara att föredra. Men ett negativt samband mellan politiskt deltagande och storleken på ett demos är inte givet.[34] Det positiva sambandet mellan systemkapacitet och storleken på en stat kan också ifrågasättas. Små stater kan genom mellanstatligt samarbete och gemensamma normsystem öka sin systemkapacitet.

Om det är så att utövandet av demokratiska rättigheter minskar i ett europeiskt demos och om man vill maximera graden av demokrati talar detta emot att göra EU till en stat. Ett demokratiskt underskott skulle ersättas med ett annat. Visserligen finns möjligheten till ansvarsutkrävande, men utnyttjandet av denna möjlighet skulle försvåras. Förutsättningarna för fungerande demokratiska processer i ett enat Europa är av allt att döma dåliga. Om man vill maximera graden av demokrati i Europa är därför bevarad demokrati i EU:s medlemsstater att föredra.

Men, vilket är min huvudpoäng, demokrati i medlemsstaterna utesluter inte ett EU med ett demokratiskt underskott. Demokratin tillåter delegation av makt till ickedemokratiska organisationer.

---

kritik av innehållsliga demokratidefinitioner kan riktas mot SNS Demokratiråd. Man använder termen "demokrati" på företeelser som kan vara möjliga utfall av demokrati, så som "demokrati" vanligen definieras. Se Lundström 1996 och 1997 för en kritisk diskussion.

[33] Se Dahl 1994.

[34] Dahl (1989:kap. 23) skisserar en demokratisk framtidsvision där medborgarna använder sig av modern data- och teleteknik för att delta i politiska processer i "the third transformation", dvs. demokratins expansion över nationalstatens gränser.

3. Är EU-inträdet förenligt med Sveriges demokratiska statskick?

Det svenska statsskicket överensstämmer i hög grad med Dahls kriterier på proceduriell demokrati. Grunderna för Sveriges statsskick, så som de formuleras i regeringsformen, föreskriver de institutioner som Dahl anger som nödvändiga för en fullständig proceduriell demokrati i en modern stat. (Se s. 48 ovan.)[35]

Även om medborgarnas makt utövas indirekt genom valda representanter är medborgarna suveräna makthavare över staten. Vår representativa demokrati bygger på att "All offentlig makt i Sverige utgår från folket" som det står i regeringsformens portalparagraf (RF 1:1).

Denna formulering ger anledning till två principiella kommentarer:

1. Maktutövning och beslutsfattande sammanfaller inte. Folket har suverän makt utan att styra staten. Maktutövningen sker genom en legal möjlighet att *hindra* (genom avsättning) representanter ifrån att genomföra en viss politik.
2. Folket har makt över det "offentliga", dvs. den rättsordning som staten utgör och upprätthåller.

Folkets valda ombud i riksdagen ges grundlagsskyddad ensamrätt att stifta lag. Den offentliga maktens bundenhet av de lagar som stiftas anges i den s.k. legalitetsprincipen: "Den offentliga makten utövas under lagarna" (RF 1:1). Denna formella rättsstatsprincip anger ett juridiskt instrument för statens och därmed medborgarnas maktutövning. Staten är, som påpekats, en på våldsmonopol grundad rättsordning som kan användas för de syften som medborgarna genom demokratiska procedurer beslutar om.

Medborgarna ges också, genom en särskild procedur, makt över grundlagsförändringar, dvs. kompetens-kompetens. Vårt statsskick tillåter i princip vilka förändringar som helst av statsskicket, så länge de följer den författningsenliga proceduren.

[35] Dahl 1989:222.

Folksuveräniteten begränsas bara av procedurregler, inte av några substantiella begränsningar. Demokratin kan avskaffas på ett författningsenligt sätt.

Frågan är om, som det har påståtts, EU-inträdet har medfört en grundläggande förändring av Sveriges statsskick.[36] När man diskuterar statsskick, och rättsregler i allmänhet, bör man skilja på formell rätt och reell (eller positiv) rätt. Vad gäller på papperet och vad gäller i verkligheten?

Låt oss börja med det formella perspektivet. Anslutningen till EU gick till så att riksdagen hösten 1994, efter en folkomröstning, antog en anslutningslag (SFS 1994:1500). För att inte anslutningslagen skulle vara grundlagsstridig krävdes en förändring av regeringsformen (RF 10:5). Tidigare tilläts bara överlåtelse av normgivningsmakt i "begränsad omfattning". Nu anges ingen gräns för överlåtelse av normgivningsmakt – dock med ett avgörande undantag: Riksdagen får inte överlåta normgivningsmakt över Sveriges grundlag och riksdagsordning. Inte heller tillåts överlåtelse av beslut om begränsning av de medborgerliga fri- och rättigheter som stipuleras i regeringsformens andra kapitel.

Beslut om överlåtelse av normgivningsmakt måste tas med kvalificerad majoritet. Men, vilket är viktigt ur demokratisk synvinkel, återtagande av normgivningsmakt kan tas med *enkel majoritet*.[37] Eftersom anslutningslagen är en vanlig lag kan den upphävas enligt samma regler som gäller för andra vanliga lagar. Den rätten garanteras av att grundlagarna inte ändrats. Men, vilket vållar en viss förvirring, så länge anslutningslagen gäller har EG-rätten företräde framför både vanlig lag och grundlag i Sverige.

Det som gör anslutningslagen speciell är att den är en lag som har konsekvenser för andra lagars giltighet, samtidigt som den har samma status som vanlig lag. Anslutningslagen kan sägas var konstitutionell till sitt innehåll, utan att vara en grundlag. En långt gående normgivningsrätt överlåtits till EU. Men riksdagen kan, vilket är värt att upprepa, med omedelbar verkan upphäva denna rätt genom ett enkelt riksdagsbeslut.

[36] Se Agne Gustafssons artikel på Brännpunkt i SvD 6/5 1998.
[37] Se Melin och Schäder 1998:59.

Det har hävdats att det svenska EU-inträdet innebär att regeringsformens portalparagraf "All offentlig makt i Sverige utgår från folket"(RF 1:1) inte längre gäller.[38] Skälet är att EU-inträdet innebär ett brott mot en annan paragraf, nämligen den som säger att "Riksdagen stiftar lag" (RF 1:4). Lagar stiftas nu av ministerrådet. Om riksdagen stiftar en lag som går emot en av ministerrådet stiftad lag får den inte laga kraft. EU-inträdet skulle därmed vara grundlagsvidrigt.

Om detta är riktigt var också den förändring av regeringsformen (RF 10:5) som genomfördes för att möjliggöra EU-inträdet grundlagsvidrig, eftersom man därmed tillåter brott mot RF 1:1 och RF 1:4. Grundlagen skulle med andra ord ha blivit inkonsistent. Man borde också ha upphävt RF 1:1 och RF 1:4. Riksdagen måste antingen varit irrationell eller medvetet infört en motsägelse i regeringsformen i syfte att manipulera opinionen mot EU. Men det rimliga är att anta att riksdagen handlade rationellt – åtminstone infördes ingen inkonsistens i regeringsformen.

Ytligt sett kan det tyckas som om EU-anslutningen strider emot regeln att riksdagen stiftar lag. En annan instans stiftar ju lagar som har företräde framför de lagar som riksdagen stiftar. Samtidigt kan inte EU ändra regeringsformen, i vilken det står att riksdagen stiftar lag. Denna paradox upplöses om man inser att regeringsformen stipulerar en grundlagsskyddad normgivningsrätt medan anslutningslagen stipulerar en icke grundlagsbunden normgivningsrätt. Regeringsformen ger riksdagen suverän ensamrätt att stifta lag i Sverige. Denna rätt upphävs inte av EG-rätten. Ministerrådet har ingen grundlagsstadgad rätt att stifta lag i Sverige. Det har rätt att stifta lag i Sverige i kraft av en vanlig lag, som bara riksdagen kan stifta och upphäva.

Det är ingen motsägelse att påstå att ministerrådet har rätt att stifta lagar i Sverige, utan att ha en grundlagsstadgad rätt att göra det. Grundlagen tillåter ju att riksdagen genom vanlig lag delegerar normgivningsrätt till organ som inte har grundlagsstadgad rätt att stifta lag. Om man betänker skillnaden mellan vanlig lag (anslutningslagen) och grundlag, inser man att riksdagens rätt att stifta

[38] Se Agne Gustafssons artikel på Brännpunkt i SvD. 6/5 1998.

lag är överordnad EG-rätten. EG-rätten är giltig i Sverige *därför* att riksdagen har ensamrätt att stifta lag, inte därför att denna ensamrätt har upphävts.

Det hävdas ofta att det faktum att EG-rätten har direktverkande giltighet innebär att riksdagens makt inskränks.[39] Men frågan är om det skulle vara en avgörande skillnad om riksdagen fick möjlighet att ratificera varje EG-lag för sig.

I nuläget ställs riksdagen inför ett beslut att gå ur EU eller acceptera den lag som ministerrådet stiftar (om vi antar att det inte ges någon dispens eller möjlighet att obstruera, vilket i realiteten är fallet). Om riksdagen hade möjlighet att ratificera varje lag för sig skulle beslutsalternativen vara annorlunda. Man behöver inte godta alla lagar eller går ur, utan bara godta de lagar man tycker är bra. Men riksdagens makt över gällande rätt i Sverige är lika stor i båda fallen. Det är en skillnad i *beslutsalternativ* – inte i maktbefogenheter.

Givet det faktum att EG-rätten har direktverkande giltighet i medlemsländerna ställs vi, om vi går med i EU, inför alternativen att acceptera en lag eller att gå ur. Om vi inte kan godta det beslutsalternativet borde vi inte gått med. Men det är inte mer demokratiskt att undvika svåra beslutsalternativ än att acceptera dem (så länge det inte handlar om att avskaffa demokratin).

Det kan "i praktiken" vara svårt att gå ur EU hävdas det ofta, vilket betyder att det kan vara komplicerat och kostsamt. (Grönland har visat att det är möjligt.) Demokratiska principer förbjuder dock inte beslut som det är kostsamt att ändra på. De som är anhängare av EU kan hävda att ett beslut att *inte* gå med är mer kostsamt och lika svårt att ändra på. Att beslut är svåra att ta tillbaka innebär inte att grunderna för styrelseskicket ändrats. Demokratis-

[39] Jacobsson (1997:185f) hävdar dessutom att direktverkande lagar strider mot folkrätten. Hon menar att det är att likna vid yttre inblandning i en stats inre angelägenheter. Detta resonemang förbiser helt att "inblandningen" går via en vanlig lag som riksdagen kan upphäva. I en kommande artikel med titeln "'Så gott som demokrati'" i *Statsvetenskaplig tidskrift* diskuterar jag närmare Jacobsson 1997.

ka principer kräver att medborgarnas maktbefogenheter inte tas bort, inte att man skall undvika svåra beslutssituationer.

Beslutet om *EU-inträde* ställde oss inför en svår beslutssituation, men ingen skulle väl på allvar hävda att det var odemokratiskt att vi ställdes inför den *beslutssituationen*. Även långsiktiga beslut om energiförsörjning (t.ex. kärnkraften) får långsiktiga konsekvenser som det är mycket kostsamt att ändra på. Men besluten blir inte odemokratiska av det skälet.

Detta resonemang kan te sig formalistiskt, men det är viktigt att föra därför att det visar att EU-inträdet inte upphäver folksuveräniteten i Sverige. De som hävdar att ett EU-medlemskap inskränker, eller till och med avskaffar den politiska demokratin, i medlemsstaterna gör ofta två misstag.

För det första förväxlas beslutsfattande med maktutövning. Den som fattar beslut behöver inte utöva makt och den som utövar makt behöver inte fatta beslut. Politisk makt brukar definieras som en *dominansrelation* mellan politiska aktörer. Om A har makt över B kan A hindra B ifrån att uppnå vissa mål. Makt kan, generellt sett, beskrivas som en kontrafaktisk kapacitet att förhindra att något inträffar.[40] Om A har en konstitutionellt reglerad makt över B kan A i kraft av denna rätt hindra B ifrån att utöva makt i en stat. Så kan man beskriva den svenska riksdagens förhållande till EU. EU-inträdet har inte inskränkt riksdagens grundlagsstadgade makt över den svenska staten, eftersom Sveriges demokratiska författningen inte har ändrats.

[40] Detta maktbegrepp formuleras av Beitz (1989:10) så här: "Power is a counterfactual notion. In attributing power to someone, we imply that there is some possible world in which her action (or omission) will change the future course of events by converting an outcome she does not want, but that would occurred if she had not acted (or had acted otherwise) into an outcome she wants. Having power, she has the potential to make a difference. However, the world in which one's power makes a difference need not be the actual world – one can have (and exercise) power without getting what one wants, and one can get what one wants without exercising power (or by exercising it superfluosly: when the desired outcome would have occurred anyway). En liknande tanke formuleras av Barry (1992:272). Jfr Dahl 1982:22.

För det andra förväxlas ofta demokrati med maximalt handlingsutrymme. Men ett stort handlingsutrymme vid given tidpunkt behöver varken vara mer demokratiskt eller mer rationellt än ett litet handlingsutrymme. Avgörande är att man genomför åtgärder som man tror förverkligar de målsättningar man har. Om man hela tiden vill "ha ryggen fri" minskar i själva verket handlingsutrymmet.

EU-anslutningen innebär otvivelaktigt att riksdagens utrymme att stifta lagar har begränsats. Att stifta en lag som strider mot EG-rätten går inte – så länge vi är med i EU. Men begränsningen av handlingsutrymmet är reversibel och självvald. Om vi antar att de som röstade för ett EU-medlemskap är rationella ansåg de att de lagar som ministerrådet stiftar tjänar ett syfte som är värt att uppnå. Skälet till att riksdagen inte stiftar en lag som går emot EG-rätten är, om den är rationell, att den föredrar EG-rätten framför andra lagar. Riksdagen föredrar också att EG-rätten får direktverkande effekt framför ett system med ratificering av varje lag. Även denna ordning kan motiveras ur rationalitetssynpunkt.

I stället för att acceptera varje lag för sig väljer man att fortlöpande acceptera alla lagar, eftersom beslutsalternativen är att acceptera eller att gå ur. Man kan ha olika åsikter om de mål som denna ordning syftar till att nå, men man kan inte hävda att demokratin kräver att riksdagen bör förhindras att sätta sig i en sådan beslutssituation. Avgörande är att riksdagen inte utsätts för tvång att acceptera lagar – vare sig det gäller enskilda lagar eller ett "paket" av lagar. Något tillspetsat kan EU-anslutningen liknas vid en långtidsprenumeration på en tidning. I stället för att köpa lösnummer betalar man för många nummer utan att känna till innehållet. Naturligtvis tar man en risk att man ibland får något man inte vill ha.

EU kan beskrivas som ett koordinationsprojekt mellan stater (vars mål och medel man kan ha olika åsikter om). I syfte att nå vissa sakpolitiska målsättningar samordnar stater sin lagstiftning. Det ligger i sakens natur att denna samordning kräver att staterna gör sig beroende av varandra. Men beroendet bygger inte på statsrättsligt tvång, utan på demokratiskt sanktionerad självbindning.

Demokrati utesluter inte ett internationellt beroende i strävanden att realisera politiska mål.

Medlemsstaterna har fortfarande territoriell suveränitet – både i statsrättslig och realpolitisk mening.[41] EG-rättens giltighet i medlemsländerna är underordnad medlemsstaternas författningar och de har tillgång till ett våldsmonopol för att styra gällande rätt inom sitt territorium.

Den svenska riksdagen är ytterst ansvarig för vilka lagar som får laga kraft i Sverige. Kravet på ansvarsutkrävande för konsekvenserna av EG-rättens tillämpning i Sverige måste därför riktas mot riksdagen. Antag att EU "tvingar" på oss en legalisering av narkotikaanvändning, vilket leder till svåra sociala och medicinska följder. Vilken instans skall man ställa till ansvar – moraliskt *och* politiskt? Rimligen den som hade makt att *förhindra* legaliseringen av narkotika, dvs. riksdagen. Exemplet visar att det är den suveräna makten som ger det politiska (och moraliska) ansvaret, inte den delegerade beslutsrätten. Väljarna kan utkräva ansvar hos riksdagen för varje EG-lag som tillämpas i Sverige.

Men skulle verkligen polis och domstolar lyda riksdagen om den beslutade att annulera en EG-lag (genom att upphäva anslutningslagen)? Vi kommer därmed in på frågan om EU-inträdet har förändrat gällande rätt. I kritiken av EU-inträdet har det hävdats att Sveriges skrivna författning inte längre stämmer med den verkliga, "levande författningen".[42] Analogt med hur det var före den nya författningen (från 1974) skulle vi ha en obsolet författning som inte åtlyds. Den gamla författningen föreskrev att kungen hade politiska maktbefogenheter. Men i realiteten skulle riksdag, regering och hela statsförvaltningen ha vägrat lyda kungen om han utnyttjade sina författningsenliga befogenheter. Man skulle bryta mot den skrivna författningen under hänvisning till en "levande" författning.

Är det så att vi nu har en "levande" författning som på motsvarande sätt undanröjer den skrivna författningens krav på att riksdagen stiftar lag? Mitt tidigare resonemang syftade till att visa

[41] Melin och Schäder 1998:24.

[42] Agne Gustafsson på Brännpunkt i SvD 6/5 1998.

att EU-inträdet formellt inte upphäver den skrivna författningen. Men även om det inte är så kan ju rättsvårdande myndigheter *tro* att det är så och därför vägra lyda riksdagen.

Vad som är gällande rätt bestäms av vilka lagar som faktiskt efterlevs i ett samhälle och den normkälla som ämbetsmän i staten erkänner som legitim.[43] Om det vore så att den skrivna författningen inte motsvarar gällande rätt skulle tjänstemän, domstolar, polis och militär vägra lyda riksdagens beslut och tvinga medborgarna att följa andra beslut. Men det faktum att statsapparaten *nu* rättar sig efter EG-rätten (som inte ger riksdagen rätt att stifta en motstridande lag) är inte bevis för att den underkänner riksdagen som normkälla. Bara om den vägrade lyda riksdagens beslut att annulera EG-rätten skulle man kunna hävda att den skrivna författningen har ersatts av en "levande" författning som underkänner riksdagens normgivningsrätt. Att en sådan obstruktion mot riksdagen skulle ske är mycket osannolikt. Den som hävdar det saknar helt empiriska belägg.

De som påstår att det "i praktiken" är omöjligt att återta EU:s normgivningsrätt i Sverige kan inte åberopa en så spekulativ tes. Om man med "i praktiken" avser att utträde innebär stora kostnader förväxlar de sakpolitiska svårigheter med konstitutionella förändringar.

Som argument för att riksdagen inte delegerat makt, utan slutgiltigt överlåtit makt har anförts att det inte finns någon paragraf i anslutningsavtalet som reglerar medlemsstaternas utträde ur EU. Dessutom har man hänvisat till att folkrätten kräver att vi måste hålla internationella avtal (Wienkonventionen, artikel 26).

Men att anslutningsavtalet inte anger en utträdesprocedur innebär inte att utträde är förbjudet. Även om det vore så skulle riksdagen ensidigt kunna säga upp avtalet eftersom riksdagen bara är bunden av Sveriges grundlagar. Anslutningsavtalet är, som påpekats, inte inskrivet i grundlagen utan i vanlig lag. Inte heller folkrätten är inskriven i grundlagarna. Riksdagen kan bryta mot folkrätten – oavsett vilka konsekvenser det får i det internationella samfundet. Om, å andra sidan, EU bryter mot avtalet och utvidgar

[43] Se Hart 1961:59 f.

området för delegerad normgivningsrätt, kan Sverige med stöd av folkrätten ensidigt säga upp avtalet.

EU-avtalets förhållande till folkrätten är dock oklart. Men när man bedömer konsekvenserna av internationella avtal för demokratisk maktutövning i Sverige måste man ta hänsyn till hur olika normsystem förhåller sig till varandra. Riksdagen är ytterst bara bunden av vår författning. Sveriges grundlagar är överordnade både anslutningslagen och folkrätten. Brott mot internationella avtal kan resultera i skadeståndskrav eller andra bestraffningar. Men det ger inte det internationella samfundet rätt att inskränka demokratin i Sverige. Att bryta internationella avtal är i sig varken odemokratiskt eller författningsvidrigt.

Hans Agné tycks godta att delegation av makt är förenlig med demokrati. Men han menar att det är en avgörande skillnad mellan att delegera makt till ickedemokratiska internationella organ och att delegera till ickedemokratiska nationella organ. Skälet är, menar Agné, att den "policy" som organ i Sverige utvecklar kan riksdagen ändra på, medan den "policy" som internationella organ utvecklar kan inte riksdagen ändra på.

Agné exemplifierar skillnaden med EU:s konkurrenslagstiftning som påverkar svenska medborgare både i Norrland och i Normandie. Sverige kan visserligen ändra konkurrenslagtiftningen i Norrland, men inte i Normandie.

För det första har jag svårt att förstå att demokratin i Sverige kräver en rätt att utöva makt över svenska medborgares ekonomiska villkor i främmande länder. Avgörande för den svenska folksuveräniteten är att man kan påverka konkurrenslagstiftningen i Norrland – inte i Normandie. För det andra har jag svårt att förstå att en demokratisering av EU skulle ge det svenska medborgarkollektivet större makt över de lagar som stiftas i EU. Sveriges representanter är i minoritet i EU-parlamentet. Om röstmakten där dessutom görs proportionell mot Sveriges befolkning (så att det blir större politisk jämlikhet mellan EU-medborgare) skulle Sveriges makt över EU:s politik bli ännu mindre.

Även om man åternationaliserar beslut om lagar, så att de måste ratificeras av riksdagen, uppstår det problem som Agné menar följer av att man delegerat makt till EU. Vi kan ju inte hindra att

EG-rätten ratificeras av andra länder och därmed påverkar de svenska medborgare som verkar där.

När riksdagen delegerar makt till EU delegerar den makt till EU över *Sverige*, inte över Frankrike. Eftersom Sverige visserligen har makt i EU får Sverige viss makt över Frankrike så länge vi är med i EU. Men att denna makt över Frankrike går förlorad om vi utträder ur EU kan knappast vara ett demokratiskt problem. Att svenska medborgare verkar i Frankrike innebär inte att riksdagen bör han makt över fransk konkurrenslagstiftning.

Jag kan inte se någon principiell skillnad mellan delegation av makt till utomnationella organ och inomnationella organ – oavsett om de styrs genom demokratiska procedurer (dvs. är proceduriella demokratier i snäv mening) eller styrs på annat sätt. EU:s ministerråd är ett organ vars maktutövning i Sverige är underordnad svensk grundlag. På samma sätt förhåller det sig med myndigheter i Sverige. Det avgörande är att deras politiska maktutövning i Sverige kan upphävas.

Om Agné vill hävda att riksdagen lättare kan kontrollera de *samhälleliga konsekvenserna* av den makt som utövas inom landet än utom landet har han rätt – men bara delvis. Konsekvenserna av lönepolitiska beslut av arbetsmarknadens parter i Sverige kan vara svåra att ändra på. Även kommuner, som styrs demokratiskt, kan fatta beslut vars konsekvenser det är svårt att ändra på. Men demokratisk maktutövning handlar, som påpekats, om makt över en stat, inte om makt över samhälleliga förhållanden. Kravet på kontroll av agendan innefattar inte ett krav på faktisk måluppfyllelse. Staten kan användas för att försöka styra samhällsutvecklingen nationellt eller – vilket har varit ett argument för EU-anslutningen – internationellt. Men graden av demokrati bestäms inte av om man lyckas eller lyckas i sakpolitiska strävanden.[44]

[44] Se Jacobsson 1997.

5. Slutord

Min analys av EU:s förhållande till demokratins principer har varit begreppslig och formell. Syftet har inte varit att plädera för en svensk EU-anslutning, utan att lyfta fram viktiga principfrågor. Det kan ge intryck av "principprytteri" och okänslighet inför demokratins reella villkor. Men eftersom termen "demokrati" är så värdeladdad är det oerhört viktigt att veta vad man talar om när man påstår att något "strider emot demokratins principer".

På 1960- och 70-talen förde Herbert Tingsten en polemik mot dem som använde termen "demokratisk" för att beteckna en sakpolitisk ståndpunkt som ryms inom en "demokratisk överideologi". Frågan om ett svensk EU-inträde är, enligt min mening, en sakpolitisk fråga vars svar ryms inom en demokratisk överideologi. De som är för ett EU-inträde är inte mindre demokratiska än de som är emot.

Men även om ett EU-inträde är förenligt med både demokratins principer och med Sveriges författning, kan dess empiriska konsekvenser vålla problem för demokratins ställning i Sverige. Det allvarligaste problemet är EU-anslutningens svaga stöd i den svenska väljarkåren. Brist på kunskap och känsla av maktlöshet inför EU kan överföras till en bristande tilltro till demokratin i Sverige. Men EU-beslutet är inte unikt i detta avseende. Medborgare känner sig maktlösa och oförstående inför många beslut som regering och riksdag tar. Flera inrikespolitiska beslut har skapat misstro för politiker och många beslut har varit svåra att riva upp – t.ex. införandet av löntagarfonder och kärnkraft.

EU:s bristande demokratiska legitimitet i den svenska väljarkåren handlar, enligt min mening, primärt om den *svenska* demokratins problem. Dahls krav på "upplyst förståelse" kunde uppfyllas bättre. Om beslut är dåligt förankrade i väljarkåren skapas en känsla av maktlöshet. Men denna känsla behöver inte bero på att EU-anslutningen strider mot demokratiska principer, utan att man egentligen är emot den delegation av makt som EU-inträdet innebär. I Finland har EU-inträdet ett avsevärt större stöd. Det principiella förhållandet mellan EU-inträdet och demokratin i Finland är dock inte annorlunda än i Sverige. Ett lågt stöd för EU i

Sverige (efter folkomröstningen) signalerar ett "demokratiskt underskott" i den svenska demokratins praktiska genomförande.

Delegationen av normgivningsmakt till EU minskar otvivelaktigt inslaget av demokratiska procedurer i styrningen av den svenska staten (vilket dock inte strider mot demokratiska principer). I kombination med ett svagt stöd för EU kan detta bidra till en politisk apati och passivisering, vilket är till skada för demokratins reella innehåll. Medborgare kan sluta att utnyttja sina demokratiska rättigheter (vilket det låga valdeltagandet i det senaste riksdagsvalet antyder). EU-anslutningen kan leda till en "negativ demokratisk fostran", som på sikt undergräver demokratin i Sverige.

Empiriska konsekvenser av detta slag är enligt min mening det största problemet med EU-anslutningen. Men ytterst är det den svenska väljarkåren som måste ta ansvar för konsekvenserna av sina egna beslut. Man kan inte hindra medborgarna ifrån att fatta beslut som kan vara till men för tilltron till demokratin i framtiden. Att i demokratins namn sätta upp restriktioner mot sådana beslut skulle minska tilltron till demokratin ännu mer. Väljarkåren måste tillåtas göra misstag – även misstag som det kostar att ändra på.

Huruvida EU-anslutningen är ett dyrköpt misstag i en demokratisk läroprocess är en öppen fråga som inte kan besvaras nu. Det viktiga är att inte inplantera en föreställning hos väljarna att demokratin i Sverige har begränsats i och med EU-inträdet. Det kan förvärra de negativa konsekvenserna av EU-anslutningen i onödan.

Författarpresentation

Mats Lundström är forskarassistent i statskunskap vid Uppsala Universitet.

Referenser

Barry, B. (1974) "Size and Democracy", *Government and Opposition*. 1974. Vol. 9. No. 4, 492-503.

Barry, B. (1991) *Democracy and Power*. Oxford: Clarendon Press

Beitz, C. (1989) *Political Equality*. Princeton, N.J.: Princeton University Press

Bring, O. (1997) *FN-stadgan och världspolitiken*, Stockholm: Norsteds juridik

Carlsnæs, W. (1993) Sweden Facing New Europe: Whither Neutrality?, *European Security*. 2, No. 1, 71-79

Dahl, R. (1971) *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press

Dahl, R. (1983) "Federalism and the Democratic Process." *Nomos*, 25, 95-108.

Dahl, R. (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press

Dahl, R. (1990) *After the Revolution*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. (1992) "Demokrati som procedur" i Dahl. R. (m.fl.) *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden.

Dahl, R. (1994) "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*. 109, 23-34

Dahl, R. & Tufte, E. R. (1973) *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Elvander. N. (red) (1975) *Demokrati och socialism*. Stockholm: Rabén & Sjögren.

Frändberg, Å. (1986) "Rättsstatens organisation", i Needham, P. & Odelstad, J. *Changing Positions, Essays Dedicated to Lars Lindahl on the Occasion of His Fiftieth Birthday*. Department of

Philosophy, Uppsala University. Föllesdal, A. 1997. "Democracy and Federalism in the European Union", i Föllesdahl, A. och Koslowski, P. (red) 1997.

Föllesdal, A. och Koslowski, P. (red) (1997) *Democracy and the European Union*. Berlin: Springer Verlag

Gustavsson, S. (1998) "Sökandet efter en tredje möjlighet" i Bernitz (m.fl.) *EU idag*. Stockholm: SNS Förlag

Hart, H. L. A. (1961) *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.

Jacobsson, K. (1997): *Så gott som demokrati*. Umeå: Bodeá

Lundström, M. (1996) "Varför bör demokratin fördjupas?". *Svensk Tidskrift*. Årg. 83, nr. 2, 1996.

Lundström, M. (1997) *The Moral Standing of Democracy*. Uppsala universitet. Statsvetenskapliga institutionen. (Opublicerat manus.)

Lundström, M. (1998) "Demokratins spelregler gäller fortfarande". *Svenska Dagbladet*. 4/6 1998.

Melin, M. och Schäder, G. (1998) *EU:s konstitution*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Næss. A. (1968) *Demokratisk styreform. En presiseringsmeny*. Oslo: Universitetsforlaget.

Newman, M. (1996) *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London: Hurst & Company.

Parijs. P van (1997) "Should EU become more democratic?" i Föllesdahl, A. och Koslowski, P (red) 1997.

Petersson. O. (m.fl.). (1997) *Demokrati över gränser*. Stockholm: SNS Förlag.

Rousseau, J-J. 1994 (1762) *Om samhällsfördraget*. Stockholm: Natur och Kultur.

Ross, A. 1968 (1946) *Varför demokrati*? Stockholm: Tidens Förlag.

Tingsten, H. (1945) *Demokratins problem*. Stockholm: Bonniers.

Weiler, J. (1997) "Does Europe need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and Ethics in The German Maastricht Decision", i Gowan. P och P. Anderson (red). *The Question of Europe*. London: Verso

Whelan, F. G. (1983) "Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem". *Nomos* XXV.

Regleringarnas legitimitet

Giandomenico Majone

INLEDNING

1980-talets avregleringsdebatt har betonat sådana brister i regleringsprocessen som frånvaron av en fungerande budgetdisciplin och en därav följande tendens till alltför många regler, paragrafrytteri och onödigt komplicerade bestämmelser, bristande flexibilitet i förhållande till nya tekniska och ekonomiska framsteg och bristande samordning mellan reglerande myndigheter. Den ihärdigaste och mest grundläggande kritiken av fristående myndigheters lagstiftande har handlat mindre om tekniska problem än om normativa frågor om offentligt ansvar och demokratisk legitimitet. Det förefaller därför lämpligt att avsluta denna bok, som handlat om uppkomsten av europeisk lagstiftning, med en diskussion kring dessa frågor.

Reglerande myndigheter har enorm makt men är varken valda eller direkt ansvariga inför folkvalda befattningshavare . Hur ska deras maktutövning kontrolleras? Det är, i ett nötskal, den fråga vi står inför. I detta kapitel hävdar vi att svaret i slutänden beror på vilken demokratimodell man väljer att utgå ifrån. Enligt majoritetsmodellen är det ansvaret inför väljarna eller deras valda ombud som är den huvudsakliga (om inte enda) källan till legitimitet. Om man använder det måttet, kan fristående myndigheter bara betraktas som "konstitutionella anomalier som inte passar särskilt väl inom ramarna för traditionella kontroller och motvikter" (Veljanovski 1991:16), ens som utmaningar mot de grundläggande

principerna för konstitutionalism och demokratisk teori (Teitgen-Colly 1988).

Vidare utgår debatten om det demokratiska underskottet i EG:s beslutsfattande från principer som har sitt ursprung i majoritetsmodellen. Kritikerna pekar på att det är ministerrådet och kommissionen som ansvarar för lagstiftningen och inte Europaparlamentet. Den byråkratiska grenen (kommissionen) anses vara ovanligt stark i förhållande till den politiska grenen (ministerrådet), vars medlemmar i sista hand är underkastade kontroll av sina respektive nationella parlament. I slutänden, och på grund av att europeisk lagstiftning tar över nationella lagar, kan medlemsstaternas regeringar, som samlas i ministerrådet, kontrollera sina egna parlament i stället för att vara kontrollerade av dem (Vaubel 1995). Det demokratiska underskottet kan därför bara minskas genom en utvidgning av det europeiska och de nationella parlamentens roll i EG:s policyskapande verksamhet.

De som förespråkar demokrati av "icke-majoritetsmodell" är överens om att det finns ett problem beträffande regleringslegitimitet både på nationell och europeisk nivå, men förnekar att det går att lösa med en högre grad av politisering av regleringsprocessen. "Icke-majoritetsmodellen" är särskilt inriktad på att skydda minoriteter från "majoritetens tyranni" och freda de lagstiftande, exekutiva och administrativa funktionerna från representativa församlingar och från lättrörliga allmänna opinioner (se *The Federalist*, nr 48, 49 och 71 för klassiska uttalanden från företrädare för denna linje). I stället för att samla all makt i majoritetens händer, söker modellen begränsa och sprida makten mellan olika institutioner. Delegering av ansvar för policybeslut oavsett om de är nationella eller transnationella, betraktas som positivt och som ett viktigt sätt att sprida makt. Enligt modellen kan en sådan spridning vara en effektivare form för demokratisk kontroll än direkt ansvar mot väljare eller folkvalda befattningshavare .

Flertalet demokratiska statsskick bygger i stor utsträckning på icke-majoritetsprinciper och institutioner. Lijphart (1984, 1991), Lijphart, Rogowski och Weaver (1993) har till och med presenterat omfattande empiriska bevis för att majoritetsdemokrati är undantag snarare än regel och att den främst finns i Storbritannien

och i länder som är starkt påverkade av brittiska traditioner. Trots det, är uppfattningen om att majoritetsstyre är den enda källan till demokratisk legitimitet fortfarande allmänt accepterad. Denna paradox kan delvis förklaras med historiska och kulturella faktorer som t.ex. betydelsen av brittisk praxis och traditioner, men i det följande föreslås en mer allmän förklaring. Av skäl som kommer att diskuteras vidare nedan, men som under alla förhållanden är tämligen självklara, kan fördelningspolitik i en demokrati bara legitimeras genom majoritetsbeslut. Den enorma betydelse som fördelningspolitiska åtgärder av olika slag tidigare haft för den moderna välfärdsstaten, förklarar tendensen till tillämpning av majoritetsnormer för att legitimera alla policybeslut.

Välfärdsstatens kris har minskat fördelningspolitikens betydelse i förhållande till politiska åtgärder som syftar till att öka den totala välfärden, men normativa standards har inte förändrats i motsvarande grad. I detta kapitel hävdas att så länge så inte sker, kommer regleringars legitimitet att fortsätta vara ett svårfångat begrepp både på nationell nivå och inom EU och hindra sökandet efter lämpliga former för offentligt ansvar och politisk kontroll.

Icke-majoritetsinstitutioner och demokratisk teori

Med icke-majoritetsinstitutioner avses fristående regleringsorgan som t.ex. oberoende centralbanker, domstolar, förvaltningsdomstolar eller EG-kommissionen. Det rör sig, med andra ord, om offentliga organ som genom sin utformning inte är direkt ansvariga vare sig inför väljarna eller folkvalda befattningshavare . Sådana institutioners växande betydelse i alla demokratiska länder visar att man för många ändamål hellre förlitar sig på kvaliteter som expertkunskap, professionell omdömesförmåga, politisk koherens, rättvisa eller självständighet i beslutsfattandet än på direkt politiskt ansvar.

Samtidigt består emellertid tvivlen på legitimiteten hos icke-majoritetsorgan. Tvivlen ökar till och med i direkt proportion till deras växande betydelse. Det troligen viktigaste skälet till att debatten tenderar att bli oavgjord, är att man inte inser att den

normativa klassificeringen av icke-majoritetsmekanismer (som kan betraktas antingen som klara brott mot demokratiska principer eller som legitima instrument för demokratiskt styre) är helt beroende av vilken demokratimodell man väljer.

Demokratiteoretiker skiljer mellan två olika tolkningar av demokrati. Båda är förenliga med Abraham Lincolns tolkning av folkstyrelsen för folket och av folket. Den första, som representeras av majoritetsmodellen eller den folkliga demokratimodellen, tenderar att samla all politisk makt i majoritetens händer. Enligt denna tolkning är det majoriteten som skall "kontrollera hela regeringen – den lagstiftande, den verkställande och, om den så vill, också den rättsskipande makten". På så sätt kontrollerar majoriteten allt som kan påverkas med politik. Inget belyser majoriteternas fullständiga ombytlighet bättre än deras förmåga att ändra eller anpassa normerna för legitimitet (Spitz 1984, i Lijphart 1991:485). Även om majoritetsstyre här betraktas som själva essensen i demokratin, medger man i praktiken vanligen att majoritetens vilja måste begränsas av minoritetens rättigheter. Vid en strikt tillämpning av majoritetsmodellen måste emellertid denna begränsning vara informell – en fråga om historisk tradition och politisk kultur – snarare än formell och konstitutionell och omöjlig för enkla majoriteter att ändra. Modellen innebär också att styrelseskicket bör vara enhetligt och centraliserat för att garantera att det inte finns några geografiska eller politiska områden som regeringen och dess parlamentariska majoritet inte kan kontrollera (Lijphart 1991:486).

I motsats till detta, syftar icke-majoritetsmodellen (eller, som Dahl, 1956, säger, den "Madisonska" demokratimodellen[1]) till att fördela, sprida, delegera och begränsa makten på flera olika sätt. Det övergripande målet är, med Madisonskt språkbruk, att skydda minoriteterna mot "majoritetens tyranni" och skapa skyddsmekanismer mot "fraktionalism", (dvs. mot att mäktiga grupper lägger beslag på regeringsmakten för egna intressen) och det hot som den utgör mot den republikanska tron på deliberativ demokrati. Särskilt delegering – en icke-majoritetsstrategi som spelat en

[1] Efter James Madison, en av upphovsmännen till USA författning.

viktig roll i vår analys, se särskilt kapitel 4 – syftar till att begränsa majoritetsstyret genom att överlåta offentlig maktutövning till tjänstemän som har begränsat eller inget ansvar mot vare sig politiska majoriteter eller minoriteter.

Nyligen presenterad, empirisk forskning ger ytterligare bevis för tesen att mekanismer för beslutsfattande i icke-majoritetsform är bättre lämpade för komplicerade, pluralistiska samhällen, än mekanismer som koncentrerar makten i händerna på den politiska majoriteten. Lijphart definierar pluralistiska samhällen som sådana som är "tydligt indelade, efter religion, ideologi, språk, kultur, etnicitet eller ras, i praktiskt taget åtskilda sub-samhällen, som har sina egna politiska partier, intressegrupper och massmedia (Lijphart 1984:22). De bevis som Lijphart och andra forskare samlat för sambandet mellan behovet av hantering av klyftorna i sådana samhällen och icke-majoritetsmekanismer är förhållandevis starka (Lijphart, Rogowski och Weaver 1993).

Denna forskning är mycket intressant när man studerar den europeiska integrationen (Taylor 1991). Flera djupa klyftor skär igenom Europeiska unionen; den tydligaste går mellan stora och små medlemsstater. Språkliga, geografiska (Nord-Syd) och ideologiska klyftor (mellan protektionister vs. frihandelsanhängare och diverse "låt-gå-länder") spelar också en betydelsefull roll i europeisk politik. Många av gemenskapernas icke-majoritetsinslag kan bäst förklaras som strategier för hantering av dessa motsättningar. Med alla sina brister har strategierna varit avgörande för framstegen i den europeiska integrationen. En strikt tillämpning av majoritetsprinciper skulle bara kunnat leda till dödläge och kanske också sönderfall.

Det är därför överraskande att se, att många av de förslag som nu förs fram för att öka de europeiska institutionernas demokratiska legitimitet – t.ex. att knyta Europaparlamentet till utnämningen av kommissionsmedlemmar, göra kommissionen mindre (genom att inte alla medlemsstater längre skulle vara representerade), generalisera och förenkla användningen av majoritetsomröstning i rådet, reformera ordförandeskapet på ett sätt som de facto skulle begränsa de små ländernas roll – pekar i riktning mot en för-

stärkning av majoritetsinslagen i det europeiska politiska systemet (Dehousse 1995).

Sådana förslag kan bara förstås inom ramen för ett synsätt som jämställer demokrati med majoritetsstyre. Detta synsätt har, som ovan nämnd forskning visat, både teoretiska och empiriska svagheter och det är särskilt olämpligt när det gäller den europeiska unionen. Unionen är inte, och kommer kanske aldrig att bli, en stat i modern mening. Den är, som mest, en "reglerande stat" eftersom den uppvisar några av staters kännetecken bara inom det betydelsefulla, men begränsade området ekonomiska och sociala regleringar. Som visats i föregående kapitel, har man emellertid för dessa områden överallt föredragit att använda icke-majoritetsinstitutioner som styrinstrument.

Regleringslegitimitet i Amerika

Ytterligare insikt i problemen i samband med icke-majoritetsinstitutioners legitimitet kan man få från den pågående amerikanska debatten om "den oberoende fjärde statsmakten"; ett uttryck som används både av statsvetare och jurister för att beteckna den federala regeringens reglerande gren. Många av de argument som i dag framförs i Europa, när man kritiserar eller försvarar reglerande organs självständighet, fördes först fram i den amerikanska debatten. Den ger på så sätt en användbar historisk bakgrund till den aktuella debatten i Europa. Den är också lärorik av ytterligare ett skäl. Det är väl känt att den nordamerikanska författningen innehåller en rad principer som har sitt ursprung i den Madisonska regeringsfilosofin – åtskillnad och fördelning av makt, kontroll och motvikter, presidentens veto osv. Dessa kännetecken på icke-majoritetsmodellen i det amerikanska politiska systemet är förklaringen till att man där var först med att utveckla en tradition av rättslig prövning och lagstiftning i domstolar, liksom med att upprätta fristående regleringsorgan. Trots dessa traditioner och trots en allmänt sett gynnsam författningsfilosofi, består tvivlen på den demokratiska legitimiteten hos icke-majoritetsorgan. Sådana tvivels beständighet visar hur komplicerad frågan

är, men också hur djupt förankrat sambandet mellan demokrati och majoritetsstyre är.

Från början användes uttrycket "den fjärde statsmakten" polemiskt, för att understryka vad som redan på 1930-talet betraktades som de största bristerna med de fristående regleringskommissionerna (independent regulatory commissions; IRC), dvs. kränkningen av principen om åtskillnad av makten, avsaknad av politiskt ansvar och bristande samordning. Enligt Committee on Administrative Management (Brownlow-kommittén), som tillsattes av president Franklin Roosevelt år 1936, var de fristående kommissionerna

> ... i själva verket oberoende miniatyrregeringar, som skapats för att hantera järnvägsproblemen, bankproblemen och radioproblemen. De utgör en ledarlös "fjärde statsmakt", en slumpmässig samling av oansvariga organ och osammanhängande befogenheter. De strider mot den grundläggande tanken bakom den amerikanska författningen som säger att statsmakten skall delas på tre, och bra tre grenar.
>
> (Brownlow Committee, i Litan och Nordhaus 1983:50)

Nästan en generation senare uttryckte en statsvetare liknande oro med samma klara språk:

> Kommissionens oberoende vilar på en teori som är ett allvarligt hot mot utvecklingen av politisk demokrati i USA. Dogmen om oberoende uppmuntrar till stöd för den naiva tanken om att man kan slippa politiken och ersätta folkets röst med experternas ... Kommissionen har betydande antidemokratiska implikationer.
>
> (Bernstein 1955:293)

Oberoende regleringsorgan är mycket riktigt ett problematiskt område, mot bakgrund av presidentens författningsenliga ställning som chef för den exekutiva grenen och dess myndigheter. Liberala forskare har traditionellt hävdat att en stark presidentmakt behövdes för att hålla reglerarna demokratiskt ansvariga. De hävdade vidare, som t.ex. Bernstein, att sådana oberoende organs isolering från presidentämbetet leder till bristande politiskt stöd och detta

politiska vakuum medför att reglerarna kan komma att kontrolleras av industrier de antas reglera. För övrigt har argumentet om risken för politiskt vakuum också använts av motståndarna till bildandet av ett europeiskt kartellkontor; se kapitel 12.

Under senare tid har en annan forskare hävdat att presidentens kontroll tillåter regeringen att reagera på förändringar i allmänna opinionen, vilket betyder minskad risk för att politiken blir rutinartad och byråkratiserad (Sunstein 1987). Men vad händer, om förändringar i allmänna opinionen leder till att man väljer en president som, liksom president Reagan, är mycket positiv till en avregleringspolitik? En viktig tanke bakom skapandet av oberoende kontrollkommissioner var att garantera stabilitet i politiken genom att avskärma desamma från de potentiellt störande effekterna av de cykliska valen. På grund av den liberala kritiken mot IRC, kom de flesta regleringsorgan som skapades på 1970-talet t.ex. Environmental Protection Agency, EPA (ung. Miljövårdsverket), Occupational Safety and Health Administration (ung. Arbetarskyddsstyrelsen) eller National Highway Traffic Administration (Vägtrafikverket) att organiseras som myndigheter som leddes av en generaldirektör som antingen rapporterade direkt till presidenten (som miljövårdsmyndigheten) eller ingick i en beslutskedja som ledde från presidenten ner genom den exekutiva grenens hierarki.

När Reagan väl valts till president, försökte han använda sin kontroll över budgetprocessen för att dra ner på verksamheten i EPA och andra regleringsorgan, och minska takten i genomförandet av antitrustlagstiftning. Samtidigt ville kongressen inte vara särskilt pådrivande när det gällde att genomföra 1970-talets lagar, eftersom man där var bekymrad över de ökande kostnaderna för social kontroll och därav följande hot om arbetslöshet och negativa effekter på den amerikanska industrins internationella konkurrenskraft.

Ställda inför en motsträvig kongress och en president som motsatte sig alla slags regleringar, började vissa liberala forskare och företrädare för grupper som representerade allmänintressen att kräva att inte bara IRC:s utan också sociala kontrollmyndigheter skulle betraktas som fristående från regeringen, utan ansvar vare

sig inför kongressen eller presidenten. I stället skulle deras verksamhet övervakas av domstolarna. Som Shapiro skriver:

> Om man inte litar på kongressen och vet att presidenten är en fiende, vem finns då kvar som kan älska och vårda hälsovårds-, skydds- och miljölagarna från 1960- och 70-talen? Allt som finns kvar är byråkraterna i de nya federala organen, som anställts helt nyligen, och som har kvar sin entusiasm för de uppgifter de anställts för att sköta. De vill på allmänhetens vägnar reglera till skydd för de höga idealen om hälsa, säkerhet och ren miljö. Det blir därför attraktivt för regleringsförespråkarna att göra om den federala byråkratin till en fristående gren av statsmakten. Den grenen skulle vara fri från både åttiotalets president och kongress, men vara lojal mot sextio- och sjuttiotalens generaliserande lagtexter.
>
> (Shapiro 1988:108)

Det är emellertid viktigt att komma ihåg, att kontrollorganens oberoende är relativt. Till och med oberoende organ är oberoende bara i den meningen att de kan agera utanför presidentens hierarki och genom att deras chefer inte kan avsättas om de inte instämmer i presidentens policy. Alla kontrollorgan har emellertid skapats genom lagar som stiftats av kongressen. Deras arbetsuppgifter definieras och begränsas av sådana lagar; deras juridiska befogenheter, mål och ibland även medlen för att uppnå dessa mål, återfinns i fullmaktslagstiftning.

Dessa organs möjligheter till egna beslut är också hårt begränsade av procedurkrav. Sedan Federal Administrative Procedures Act (lagen om federala förvaltningars förfaranden) infördes, 1946, följd av Freedom of Information Act (APA) och Government in the Sunshine Acts (lagar om offentliga möten) 1976, har regleringsorganens beslutsfattande kommit att alltmer jämställas med domstolsförfaranden. Genom APA, fick myndigheters beslutsfattande en utformning så att de liknade domstolarnas beslutsfattande; där förekommer t.o.m. hörande av tvistande parter och krav på skriftlig dokumentation som underlag för myndighetsbeslut. Dessa och andra liknande procedurkrav har utan tvivel i hög grad underlättat rättsliga prövningar av förvaltningsbeslut.

Å andra sidan är APA:s krav för införande av regler mindre strikta. Innan en myndighet utfärdar en bestämmelse eller regel, måste den först informera om att regeln förbereds och ge tillfälle till synpunkter. I samband med promulgering, måste myndigheten ge en kort redovisning av bestämmelsens grunder och syfte. Bestämmelsen kan upphävas av domstol enbart om den är egenmäktig, godtycklig eller utgör myndighetsmissbruk. Skillnaderna mellan kraven för beslut och reglering spelade ingen större roll, så länge största delen av regleringen bestod av taxesättning och tillståndsgivning och därför till stor del vilade på beslut. Ökningen av social reglering under 1960- och 70-talen (t.ex. införande av standards) gjorde regelgivningen mycket viktigare. Domstolarna började därför utveckla omfattande procedurregler och strikta standards för rättslig tillsyn över regleringsförfarandena; se följande stycke.

Genom att regleringsförfaranden alltmer kommit att jämställas med domstolsförfaranden, har argumenten till förmån för ett system med fristående regleringsmyndigheter ökat i trovärdighet, eftersom myndigheterna mer och mer liknar domstolar. När allt kommer omkring, är ett av domstolarnas viktigaste kännetecken just deras oberoende. Om det är fel för presidenten eller en kongressledamot att lägga sig i domstolsbeslut, borde detsamma gälla beslut som fattats av domstolsliknande myndigheter. Det betyder naturligtvis inte att regleringsbeslut ska fattas i ett politiskt och institutionellt vakuum. Kongressens makt att ange breda politiska mål och presidentens ansvar för att samordna hela regleringsprocessen, för att garantera intern koherens, ifrågasätts inte. Snarare hävdar förespråkarna för en fristående fjärde statsmakt, liksom vissa av de som vill se en starkare presidentmakt, som Sunstein, att domstolarna bör spela en större roll i kontrollen av fristående organs myndighetsutövning, genom prövning av procedurer och införande av regler (Ackerman och Hassler, 1981; Shapiro 1988; Edley 1990; Sunstein 1990; Rose-Ackerman 1992).

Om en president som är anhängare av avregleringar kan gå till frontalangrepp på sociala regelverk och om kongressledamöterna är så upptagna med att arbeta för att bli omvalda, att de inte bryr sig om ifall lagar och bestämmelser hänger samman, är det bara

domstolarna som kan ge den nödvändiga kontinuiteten i regleringsprocessen. De är, mer än någon annan del av statsmakten, förpliktigade att se till att kontinuiteten i lagars och förordningars innebörder behålls. Det som här föreslås är ett partnerskap mellan reglerande myndigheter och domstolarna. Domstolarna bör, genom procedurregler och förordningar, och särskilt genom lagtolkning, kräva att opolitiska ämbetsmän (regulators) fortsätter att med kraft driva arbetet mot de mål som kongressen ställde upp på 1960- och 70-talen, även om andra politiska krafter försöker använda nyvalda kongressmedlemmar och presidenter för att minska regleringen i den ekonomiska utvecklingens namn (Shapiro 1988;127). I gengäld bör domarna slå vakt om ämbetsmännens oberoende.

Men vad händer med det politiska ansvaret? Är utövande av regeringsmakt via domare och teknokratiska experter förenlig med demokratiska principer? De författare som är aktuella här är väl medvetna om hur viktiga dessa frågor är, men framhåller att ett styre genom valda politiker också har ett antal brister som diskuterats utförligt av bl.a. public choice-teoretiker (Mueller 1989). Lagstiftare som söker omval ägnar sig t.ex. åt annonsering och profilering i olika frågor, i stället för åt seriöst politiskt arbete, eller så stiftar de lagar som erbjuder dem rika möjligheter att hjälpa specifika väljargrupper. I båda fallen får "omvalstrycket" allvarliga konsekvenser för lagstiftningens kvalitet. Forskare, som förespråkar reglering, å andra sidan, ställer en retorisk fråga: Blir ämbetsmännen (the regulators) nödvändigtvis mindre ansvariga än valda politiker, om domstolarna kräver att regleringsprocessen skall vara öppen för allmänhetens insyn och kontroll och att den ska baseras på kompetenta analyser? (Rose-Ackerman 1992:34).

Under alla förhållanden börjar värdet av myndighetsansvar inför politiska huvudmän att te sig tveksamt, när man väl inser att nya politiska krafter kan utsätta både kongressen och presidenten för påtryckningar för att minska den sociala regleringen. Under sådana omständigheter kan en kontinuitet med tidigare politiska beslut bara bevaras genom att man på nytt hävdar New Deals tro på den reglerande statsmaktens oberoende. Medan anhängarna av New Deal emellertid betraktade domstolarna med skepsis, ser de

nya förespråkarna för en fristående fjärde statsmakt domstolarnas granskning som den mest effektiva garantin för reglerarnas ansvar gentemot allmänheten.

Procedurlegitimitet

Den amerikanska debatten om den reglerande statsmaktens legitimitet avslöjar två skilda dimensioner på frågan: en procedurdimension och en innehållslig dimension (för en liknande distinktion inom ramen för EG-institutionerna, se Weiler 1992 och kapitel 5 ovan). Procedurlegitimitet innebär bl.a. att myndigheter skapas genom demokratiskt stiftade lagar som anger myndighetens rättsliga befogenheter och mål; att ämbetsmän (regulators) utses av valda politiker; att förfarandet vid beslut om reglering följer formella bestämmelser, vilka ofta kräver allmänhetens medverkan; att myndighetsbeslut ska motiveras och vara öppna för rättslig granskning.

Den innehållsliga legitimiteten, å andra sidan, gäller sådana särdrag i regleringsprocessen som policy-konsekvens, ämbetsmännens expertkunskap och problemlösningsförmåga, deras förmåga att skydda svaga intressen och, framför allt, att gränserna inom vilka ämbetsmännen skall arbeta är tydliga. Den innehållsliga legitimitetens rättsliga dimension diskuteras i följande avsnitt. Här skall vi granska procedurdimensionen, med fokus på kraven på insyn och redovisningsskyldighet gentemot allmänheten, eftersom det är det område där de europeiska regleringsorganens demokratiska underskott, såväl på nationell nivå som för EG, är mest tydliga.

Det enklaste och mest effektiva sättet att öka öppenheten och ansvaret är att kräva att ämbetsmännen (the regulators) redovisar skälen till sina beslut. Det skulle i sin tur utlösa ett antal andra mekanismer för kontroll av myndighetsbeslut, som t.ex. rättslig prövning, allmänhetens medverkan och debatt, annan myndighets granskning, policyanalyser för att rättfärdiga prioriteringar i regleringen osv. "Att redovisa skäl är", med Shapiros ord (1992:183) "ett sätt att öka det demokratiska inflytandet över förvaltningen

genom att göra maktutövningen mer transparent. Den administratör som redovisar sina skäl kommer troligen att fatta rimligare beslut än vad han eller hon annars skulle göra, och är mer utsatt för allmänhetens vakande öga." Den ovan nämnda Administrative Procedures Act är ett utmärkt exempel på den potential som ligger i kravet på motivering. APA anger två grundläggande modeller för förfaranden i regleringsfrågor: "rättegångsmodellen", dvs. närmast domstolsförhandlingar före formellt beslut, och "remissmodellen" för informella regelbeslut. I det senare fallet sker ingen rättegångsliknande förhandling och beslutet protokollförs inte, eftersom en myndighet inte behöver basera sina beslut enbart på de skrivna synpunkter som kommit in, utan får ta hänsyn också till annan information som den anser relevant.

Informella regler måste emellertid, som nämnts, åtföljas av en kortfattad allmän förklaring av grunderna för besluten och deras syfte. De får inte vara godtyckliga eller egenmäktiga eller utgöra maktmissbruk. Med utgångspunkt i sådana allmänt hållna och synbarligen menlösa krav, har federala domare lyckats formulera nya principer för att förbättra insynen och rationaliteten i informell regelbildning. De har exempelvis krävt att både avgörande faktauppgifter som regeln bygger på, och den metod som använts vid övervägandena fram till den föreslagna regeln, skall redovisas för synpunkter när regleringsförslag läggs fram. En myndighets redovisning av de resonemang man fört kring grunderna för och syftet med regeln måste ange de olika stegen i myndighetens tänkande och de fakta man baserat sig på. Viktiga synpunkter som kommer in under remissperioden måste besvaras när regeln slutligen promulgeras (Pedersen 1975). I dag måste informell reglering därför åtföljas av protokoll och utredningar som är mycket mer detaljerade och genomarbetade än man ursprungligen avsåg för formella beslut. I stor utsträckning har dessa strikta procedurkrav uppnåtts genom vidareutveckling av APA:s krav på motivering (Shapiro 1992:185).

Betydelsen av detta krav har inte undgått Romfördragets upphovsmän. Enligt artikel 190 i fördraget, skall "ministerrådets och kommissionens regler, direktiv och beslut ange bakomliggande skäl". Vidare säger artikel 15 i Parisfördaget, genom vilket

Europeiska Kol- och Stålunionen skapades, att "Den höga myndighetens (tidigare benämning av kommissionen) beslut, rekommendationer och yttranden skall ange skälen de bygger på", medan artikel 5 i samma fördrag säger att "Europeiska gemenskaperna skall ... offentliggöra motiven för sina åtgärder". Det är intressant att se, att det i de flesta medlemsstater saknas generellt krav på motivering. Gemenskapernas bestämmelser härvidlag var, och är till viss del fortfarande, inte bara annorlunda utan också mer avancerade än nationella lagar (Hartley 1988).

I *Beus*-målet 1968, införde EG-domstolen en distinktion som påminde om APA:s, mellan kraven på strikt redovisning av motiven för formella beslut och de mer begränsade kraven för regelgivning. När det gäller lagstiftning med allmän tillämpning (reglering) räcker det, enligt domstolen, att ange de allmänna omständigheter som lett till att lagen införs och de allmänna mål man avser att uppnå med den. Detta beror på att "det är orimligt att kräva att en redovisning skall ange de olika omständigheterna – som ofta är otaliga och komplicerade – som ligger till grund för regleringen, eller att en mer eller mindre fullständig bedömning av fakta ska göras *a fortiori* ". (Mål 5/67, *Beus vs. Hauptzollamt München* [1968] ECR 83:95). Å andra sedan kan och bör mer utförlig motivering ges, när det rör sig om enskilda åtgärder (beslut) där alla relevanta omständigheter är kända.

En fråga som fortfarande är omstridd bland forskare i rättsvetenskap är om EG-domstolen kommer att använda sig av Romfördragets artikel 190 – "ett av världens centrala instrument för att rättsligt hävda byråkratisk transparens" (Shapiro 1992:220) – för att gå utöver formella krav, mot materiell domstolsprövning av beslutsfattande i regleringsfrågor inom EU. Enligt Shapiro utgör den modell som domstolen använt i mål nr 24/62 (*Germany vs. Commission* [1963] ECR 63), för att uttrycka kravet på transparens, "en övergång från procedurargument till rättsligt grundade argument som har slående likheter med den amerikanska övergången från procedurenlig till lagenlig rättssäkerhet i det berömda *Minnesota Rate*-målet (Shapiro 1992:201).

Oavsett detta, råder det föga tvivel om att EU med fördel skulle kunna utnyttja USA:s långa erfarenhet av regleringsför-

faranden för kontroll av byråkratisk omdömesförmåga. Införandet av en lag om administrativa procedurer (ett slags europeiskt APA) skulle ge gemenskaperna ett unikt tillfälle till beslut om vilka slags regler som bäst skulle rationalisera beslutsfattandet, i vilken omfattning och på vilket sätt intressegrupper skulle ges tillgång till regleringsprocessen och möjligheterna att föra en dialog med kommissionen, och om hur rättslig prövning skulle kunna underlättas. Den växande floran av kommittéer, arbetsgrupper och myndigheter visar hur akut behovet är av regler som anger vilka procedurer som ska iakttas när regleringsbeslut skall fattas. Det snabbt ökande antalet sådana organ (nära ett tusen, enligt vissa uppskattningar), det faktum att deras verksamhetsområden överlappar varandra och motsättningarna mellan de regler som styr deras verksamhet skapar en reell brist på transparens (Dehousse *et al.* 1992:30). I en sådan situation, där det är svårt för medborgarna inom EU att avgöra vilken myndighet det är som har ansvar för beslut som gäller dem, blir regleringarnas legitimitet försvinnande liten.

Som tidigare kapitel visat, finns det behov av större transparens och ansvar i beslutsfattandet om regleringar också i de enskilda medlemsstaterna. Om regleringslegitimiteten förefaller vara ett mer akut problem på Europanivå beror det också på att regleringsfunktionen, jämfört med en regerings andra funktioner, är viktigare här än på nationell nivå. En europeisk APA skulle därför inte bara bidra till att legitimera EU:s policyskapande system utan också vara en användbar modell för alla EU:s medlemsstater.

Substantiell legitimitet

Som redan nämnts, har tillit till kvaliteter som expertkunskap, trovärdighet, rättvisa och oberoende alltid ansetts viktigare än tilltron till politiskt ansvar – men bara för vissa syften. Den reella legitimiteten hos icke-majoritetsinstitutioner avgörs helt av hur konkret dessa syften formuleras. Det beror i grund och botten på att resultatansvar inte kan utmätas när en organisations mål är för vaga eller för vida. I detta avsnitt hävdar jag att den välbekanta

skillnaden mellan effektivitet och omfördelning (se kapitel 2) ger en god begreppsgrund för beslut om ifall delegering av policyskapande befogenheter till en oberoende regleringsmyndighet åtminstone har *prima facie* legitimitet.

Den svenske 1800-talsekonomen Knut Wicksell (1967) [1896] var troligen den förste forskaren som betonade betydelsen av denna skillnad och behovet av att hantera policy för effektivitet och omfördelning i separata, kollektiva beslutsprocesser. I en demokrati kan offentliga beslut om omfördelning av inkomst och kapital endast fattas genom majoritetsbeslut, eftersom alla frågor som oundvikligen innebär en konflikt skulle röstas ner när beslut måste vara enhälliga. Omfördelning är ett nollsummespel eftersom den ena samhällsgruppens vinst är en annans förlust. Effektivitetsfrågor, å andra sidan, kan betraktas som ett plussummespel, där alla kan vinna om man hittar rätt lösning. Sådana frågor kan därför i princip avgöras genom enhälliga beslut. Krav på enhällighet garanterar att resultatet av kollektiva val blir effektiva i Paretos mening, eftersom alla som skulle drabbas negativt skulle kunna lägga in veto.

Enhällighet är naturligtvis närmast omöjlig i en stor statsbildning, men det finns alternativ som är nästan lika bra. Bland dem finns flera mekanismer för icke-majoritet som t.ex. strategier som främjar förhandlingar mellan eliter bestående av relativt välorganiserade grupper, supermajoriteter och delegering av problemlösande uppgifter till oberoende expertorgan (Lijphart 1984). Detta sista alternativ är av särskilt intresse i föreliggande sammanhang.

Den huvudsakliga uppgift som delegeras till fristående myndigheter gäller korrigeringar av marknadens skevheter för att öka den totala välfärden. Det är viktigt att notera att om man använder sig av effektivitet som den standard mot vilken regleringsmyndigheter skall utvärderas, innebär det bl.a. att regleringsinstrument inte skall användas för omfördelning. Regleringspolitik, liksom all offentlig politik, har omfördelningskonsekvenser, men för ämbetsmannen (the regulator) ska sådana konsekvenser utgöra en begränsning snarare än ett mål för verksamheten. Bara om man sätter effektiviteten, dvs. maximering av den totala välfärden, i första rummet och om ansvar utkrävs efter resultat, kan ämbetsmännens

politiska oberoende legitimeras rättsligt. Av samma skäl kan beslut som innebär betydande omfördelning av resurser från en samhällsgrupp till en annan, inte fattas med legitimitet av oberoende experter, utan bara av valda politiker eller administratörer som är direkt ansvariga inför folkvalda befattningshavare .

En kritik som ofta riktas mot dessa normativa argument är att effektivitet och omfördelning – eller "värdeskapande" och "värdekrävande " för att använda den suggestiva terminologi som används av förhandlingsforskare (Lax och Sebenius 1986) – i praktiken inte kan särskiljas. Om så vore, skulle Wicksells analytiska distinktion faktiskt ha begränsad politisk betydelse. Men de två frågorna kan åtskiljas under villkor som ekonomer lyckats specificera med tillräcklig precision (Milgrom och Roberts 1992; 35-9). Huvudvillkoret kan formuleras som: "inga förmögenhetseffekter" (no wealth effects), vilket innebär att alla beslutsfattare betraktar varje tänkbart resultat som fullständigt likvärdigt med att få eller betala ut ett belopp i pengar, och att han eller hon har tillräckliga resurser för att kunna absorbera alla förmögenhetsminskningar som krävs för att betala för en växling från det mindre önskvärda till det mer önskvärda alternativet.

När det inte finns några förmögenhetseffekter, kan "värdeskapande" (value creation) och "värdekrävande" (value claiming) behandlas som olika och åtskiljbara processer, så som Wicksell förordade. Med andra ord, påverkas inte beslut om resurstilldelning eller om institutionella åtgärder av parternas förmögenheter, tillgångar eller förhandlingsstyrka; resultatet avgörs helt av effektiviteten. Bara beslutet om hur intäkter och kostnader skall fördelas påverkas av parternas resurser eller makt.

Det är lätt att tänka sig situationer där villkoret om "inga förmögenhetseffekter" inte kan uppfyllas, dvs. där det val som faktiskt görs är beroende av beslutsfattarens förmögenhet. T.ex. en fattig person eller nation har kanske inte resurser för att vidta samma åtgärder som en rikare person eller stat skulle välja. När beslutsfattarna är stora organisationer eller rika länders regeringar, är antagandet om att "inga förmögenhetseffekter" ska finnas emellertid rimligare. Möjligheterna ökar då att skilja mellan effektivitet och fördelningshänsyn. Den europeiska integrationens

historia visar att en sådan åtskillnad är både möjlig och användbar. Ett slående kännetecken i integrationsprocessen är att alla viktigare strategier för ökad effektivitet – från tillkomsten av den gemensamma marknaden till den ekonomiska och monetära unionen – åtföljdes av *åtskilda* omfördelningsåtgärder till förmån för de fattigare medlemsstaterna. Det handlade om Europeiska socialfonden, Europeiska investeringsbanken, fonden för regional utveckling, strukturfonderna och slutligen om fonden för koherens, som Maastrichtfördraget uttryckligen kopplar till de justeringar som den monetära unionen kräver. På detta sätt har det varit möjligt att uppnå en anmärkningsvärt hög grad av ekonomisk integration, som de rikare medlemsstaterna har särskilt intresse av, samtidigt som förmånerna sprids på ett sätt som fått alla medlemsstater att delta.

Jag har betonat möjligheterna att skilja mellan åtgärder för effektivitet och omfördelning därför att en sådan åtskillnad är avgörande för regleringspolitikens rättsliga legitimitet. Än en gång: Delegeringen till oberoende institutioner av viktiga befogenheter för politiskt beslutsfattande är demokratiskt försvarbart endast när det gäller effektivitetsfrågor, där tilltron till expertis och ett problemlösningsinriktat beslutsfattande är viktigare än tilltron till direkt politiskt ansvar. När det gäller åtgärder för omfördelning, kan legitimitet endast garanteras genom majoritetsbeslut.

Samma argument tyder på att storskaliga politiska omfördelningsåtgärder på europeisk nivå är uteslutna, inte bara på grund av EU:s begränsade budget (se kapitel 4) utan också på grund av omsorgen om sådana besluts demokratiska legitimitet. EU förblir, jämfört med socialpolitiken i de enskilda medlemsstaterna, en "välfärdens eftersläntrare" samtidigt som unionen fortsätter att spela en huvudroll i utvecklingen av sociala regleringar. Denna skenbara paradox diskuteras i följande avsnitt.

Effektivitet, omfördelning och demokratiunderskottet

Tanken med en europeisk välfärdsstat, som på något sätt uppstår som en transnationell syntes av nationella välfärdssystem, har

diskuterats upprepade gånger under senare år. Förespråkarna för den är i allmänhet motiverade av historiska jämförelser, men i synnerhet av omsorg om sociala förmåners framtid i en integrerad Europamarknad; av rädsla för att konkurrensen mellan olika nationella välfärdsmodeller på en i allt större utsträckning integrerad marknad skulle kunna leda till "regelshopping", social dumping och avreglering.

Jämförelsen görs med socialpolitikens integrativa roll för utveckling av nationalstaten i 1800-talets Europa. Historiskt sett har socialpolitiken givit ett viktigt bidrag till nationalstaters framväxt genom att den överbryggat gapet mellan stat och samhälle. Nationella försäkringar, socialförsäkringar, utbildning, hälsa och välfärdstjänster samt bostadsprogram var, och är i stor utsträckning fortfarande, mäktiga symboler för nationell solidaritet. Det hävdas att den övernationella välfärdsstaten borde utgöra en lika stark demonstration av Europatäckande solidaritet.

Hur realistiska är de förhoppningarna? Bör det bli en europeisk välfärdsstat eller åtminstone en sammanhängande övernationell socialpolitik? Den aktuella utvecklingen gör inga framsteg i den riktningen. Frågan är om avsaknaden av framsteg bara beror på budgetbegränsningar eller också, som antytts ovan, på djupare liggande legitimitetsproblem.

Till att börja med, bör man komma ihåg att det råder omfattande tvetydighet kring innebörden av en europeisk socialpolitik redan i Romfördraget. Avsnittet om socialpolitik – Kapitel III i fördragets tredje del – innehåller en uppräkning av ett antal "sociala områden" (sysselsättning, arbetsmarknadslagstiftning, arbetsvillkor, yrkesutbildning, socialförsäkringar, hälsovård och arbetarskydd, kollektiva förhandlingar och föreningsrätt) där medlemsstaterna bör ha ett nära samarbete (Artikel 118, EEC). I följande artikel uppmanas medlemsstaterna att "garantera och därefter upprätthålla tillämpning av principen om att män och kvinnor skall ha lika lön för lika arbete". I samma kapitel III etablerades också Europeiska socialfonden i syfte att förbättra sysselsättningsmöjligheterna och underlätta arbetskraftens geografiska och yrkesmässiga rörlighet.

Den socialpolitiska bestämmelse som kan sägas vara den viktigaste i Romfördraget (socialförsäkringsbestämmelserna för migrantarbetare) återfinns inte i kapitlet om socialpolitik utan i det om personers, tjänsters och kapitals fria rörlighet. Ett av målen med den gemensamma jordbrukspolitiken, enligt artikel 39(b) i fördraget, slutligen, är "att garantera rättvis levnadsstandard för den jordbrukande befolkningen, särskilt genom att öka inkomsterna för personer som ägnar sig åt jordbruk".

För författarna av fördraget innebar socialpolitik alltså inte bara socialförsäkringar och fördelning av inkomster mellan individer, åtminstone för vissa löntagargrupper, utan också interregional omfördelning, delar av industri- och arbetsmarknadspolitiken (yrkesutbildning, åtgärder för att förbättra arbetskraftens rörlighet) och social reglering (i första hand arbetarskydd och lika behandling av män och kvinnor). Uppräkningen av vad som ligger inom socialpolitiken enligt artikel 118, och den begränsade roll som kommissionen tilldelas enligt kapitel III, visar att det socialpolitiska området, med det undantag som angivits ovan, ursprungligen ansågs ligga utanför gemenskapernas institutioners kompetens.

Kommissionens verksamhet inom det socialpolitiska området och för social reglering var i själva verket mycket liten mellan 1958 och slutet av 1970-talet, med miljöpolitiken som ett anmärkningsvärt undantag. Som framgått i kapitel 4, finns begreppen "miljö" och "miljöskydd" inte ens med i Romfördraget men trots bristen på klar rättslig grund, har en miljöpolitik för EU vuxit sig stark sedan 1967. Europeiska enhetsakten (Single European Act, SEA) ger unionen en rad nya befogenheter på det sociala området. De huvudsakliga utvecklingslinjerna för arbetet på detta område börjar bli tydliga: de handlar om regional utveckling (nytt Kapitel V, Ekonomisk och Social koherens) och sociala regleringar (artiklarna 100a och 118a och det nya kapitlet VII, Miljö). Enligt artikel 118a om arbetarskydd, kan direktiv som tidigare krävde enhällighet i ministerrådet, nu antas av rådet genom kvalificerad majoritet och utan att det måste bevisas att de är nödvändiga för att den inre marknaden skall bli fullständig. Som tecken på de framsteg som på bara några år nåtts när det gäller sociala regleringar, bör vi också

nämna artikel 110a(3) i Europeiska enhetsakten, som säger att kommissionen bör utgå från en hög skyddsnivå i frågor rörande hälsa och säkerhet liksom miljö- och konsumentskydd.

Slutligen innehåller Maastrichtfördraget ett nytt stycke om konsumentskydd. Där införs kvalificerad majoritetsomröstning för de flesta miljöskyddsåtgärder. Man lägger till och med till transportsäkerhet bland gemenskapernas regleringsuppgifter. Men avtalet säger inget om de flesta områdena för traditionell socialpolitik. Utvecklingen visar att EU-politiken på det sociala området växer fram längs helt andra linjer än de som följs av medlemsstaterna. Nationella historiska traditioner har givit upphov till ett finmaskigt nät av välfärdsinstitutioner som omfattar de flesta medborgare från vaggan till graven, medan Europeiska gemenskaperna förblir, och troligen kommer att fortsätta att vara "en välfärdens eftersläntrare". När det gäller sociala regleringar har, som vi sett i kapitel 4, framstegen emellertid varit så anmärkningsvärda att vissa nyligen införda direktiv till och med går längre i skyddsnivåer än de mest avancerade nationella systemen.

Här kan man invända att den imponerande ökningen av anslagen för regional omfördelning under senare år visar att en europeisk socialpolitik inte helt saknas. Det är emellertid inte givet, att regional omfördelning skall betraktas som ett socialpolitiskt instrument snarare än som en "extraförmån" för att stimulera medlemsstaterna att gå med på vissa effektivitetshöjande åtgärder. Problemet med den första tolkningen är att det finns en viktig distinktion mellan att minska skillnaderna mellan individer (socialpolitikens främsta uppgift) och minska olikheter mellan regioner. Eftersom de flesta regioner innehåller en blandning av rika och fattiga människor, kan ett program som syftar till omfördelning av resurser till en region där genomsnittinkomsten är låg, kanske bara leda till att skattesatsen sänks. De som främst gynnas av programmet blir då de rika i fattiga regioner (Musgrave och Musgrave 1976). Problemet med att försöka förbättra individers inkomster genom omfördelning på regional nivå är särskilt svåra i federala eller kvasifederala system (Majone 1993). Till och med i USA, där den federala regeringen betalar tre fjärdedelar av kostnaderna för välfärdsinsatser, framhärdar delstaterna i att ange

behovsstandard och bidragsnivåer. Som en följd av det, är nivåskillnaderna i de olika delstaternas välfärdssystem stora; till och med större än skillnaderna i lönenivåer eller levnadskostnader (Peterson och Rom 1990). Även i Europa är regeringarna i den södra delen, med Spanien i spetsen, motståndare till individualiserade transfereringar av EU-medel.

Avslutningsvis har varje demokrati sedan industrialiseringens gryning ställts inför "den stora kompromissen" mellan ekonomisk effektivitet och rättvisare fördelning av nationalprodukten. Dagens socialpolitik är resultatet av forna strider om hur den nationella produktionen skall fördelas. De mycket svåra värderingar som avgör den lämpliga balansen mellan effektivitet och rättvisa som socialpolitiken uttrycker, kan bara legitimeras inom relativt homogena samhällen. Det är svårt att se hur beslut om allmänt godtagbara nivåer för omfördelning av inkomster skulle kunna fattas centralt i ett samfund av nationer vars ekonomiska utvecklingsnivåer och politiska och rättsliga traditioner fortfarande är så olika och där majoritetsprinciper bara kan spela en begränsad roll. En mer aktiv roll för EU i omfördelning av inkomsterna skulle därför inte minska unionens demokratiska underskott, som många skulle vilja tro, utan i stället förvärra det.

Slutsats: att förena oberoende med ansvar

Icke-majoritetsinstitutioner kommer med nödvändighet att spela en allt viktigare roll i Europa. Ökningen av antalet regleringsmyndigheter på nationell nivå och i EU är ett klart tecken på denna trend, men lika talande är ökningen av rättsliga prövningar och domstolarnas allt viktigare roll i den politiska beslutsprocessen. Domstolarna ser sin policyskapande roll växa, därför att allmänheten betraktar dem som garanter för rättsligt förankrande likaväl som för procedurmässiga demokratiska ideal, när väljarnas möjlighet att utkräva ansvar inom traditionella regeringsområden förefaller vara på tillbakagång (Volcansek 1992). På samma sätt har tillväxten av antalet oberoende myndigheter underlättats av den vitt spridda uppfattningen att regeringsmakten är för koncentre-

rad, att offentlig politik saknar trovärdighet och att resultatansvar inte är tillräckligt utvecklat inom den offentliga sektorn.

I land efter land har väljarna uttryckt sitt motstånd mot en okontrollerad tillväxt av välfärdsstaten och därmed ifrågasatt legimiteten hos en demokratimodell som förvandlat politik till ett nollsummespel mellan omfördelningskoalitioner. Det som majoriteten av väljarna verkar vilja se, är emellertid inte statens allmänna reträtt utan snarare en ny definition av dess funktion och arbetssätt – större transparens och mer ansvar, större vikt vid effektivitet och en tydligare åtskillnad mellan policies och politik. På grund av att de står vid sidan av partipolitik, har expertkunskap och är förpliktigade till ett problemlösande beslutsfattande, kan oberoende regleringsmyndigheter och andra specialorgan förefalla bättre rustade att tillgodose väljarnas nya krav än vad myndigheter är som lyder direkt under en regering.

Reglerarna kan, till skillnad från domarkåren, emellertid inte stödja sig på en fast grundad legitimitet. Regleringsorgan tenderar att betraktas som konstitutionella anomalier i länder där delegering av statsmakt till fristående institutioner ses som ett allvarligt hot mot demokratin, parlamentets överhöghet och den heliga princip som säger att offentlig politik bara ska föras av personer som är direkt ansvariga inför väljarna. Dessa traditionella principer används för att rättfärdiga ministerinblandning i myndigheters beslutsfattande och för att behålla betydande regleringsmakt hos regeringsmyndigheter.

Mot dessa försök att etablera politisk kontroll genom medel som strider mot myndigheternas existensberättigande, måste vi på nytt hävda ett av de centrala temana för denna bok: Regleringslegitimitetens grundproblem i Europa i dag är inte att det finns för mycket oberoende, utan i stället det ständigt närvarande hotet om politiskt motiverade ingripanden. Större oberoende borde åtföljas av större ansvar.

I detta sammanhang bör man erinra sig erfarenheterna från förstatligade industrier. Som nämndes i kapitel 1, ledde ministeriernas detaljerade ingripanden i de statliga företagsledarnas beslutsfattande (vanligen på informella och till och med hemliga vägar) till att ansvaret blev närmast försumbart. Vem kunde hållas an-

svarig, om det var oklart om ansvaret för besluten låg hos företagsledarna eller hos regeringen, och om de många och luddiga målen med förstatligandet gjorde det omöjligt att ange klara kriterier för utvärdering? Faran i dag är att de maktbefogenheter som regeringar har över myndigheter kan missbrukas så att ämbetsmännen (the regulators) utsätts för påtryckningar av samma slag som de som drabbade förstatligade företags ledare (Prosser 1989).

Den verkliga frågan är därför hur myndigheters oberoende och ansvar inför allmänheten kan göras till värden som kompletterar och förstärker varandra i stället för att vara varandras motsatser. Våra argument, och sekelgammal erfarenhet av amerikanska regleringsförhålladen, tyder på att oberoende och ansvar kan förenas genom en kombination av kontrollmekanismer snarare än genom tillsyn utövad från någon fast plats i det politiska spektrumet. Klara och avgränsade stadgeenliga mål för att ge tydliga normer för verksamheten, krav på motivering av beslut och transparens som underlättar rättslig prövning och allmänhetens medverkan/insyn; rättsliga procedurregler som garanterar rättvisa mellan reglerings-beslutens oundvikliga vinnare och förlorare och professionalism att stå emot yttre påverkan och minska riskerna för godtyckligt bruk av myndigheters maktutövning. När ett sådant flerkontroll-system fungerar väl är det, som Terry Moe (1987) påpekat, ingen som kontrollerar en myndighet, men myndigheten är ändå under kontroll. Då har problemen med regleringslegitimitet till stor del lösts.

Författarpresentation

Giandomenico Majone är professor vid European University Institute, Florens, Italien. Han har varit gästprofessor vid bl.a. J.F. Kennedy School of Government vid Harvard i USA, Yale-universitetet, USA samt vid Wissenschaftszentrum i Berlin. Hans forskning har bl.a. gällt teorier kring beslutsfattande och ekonomisk och social reglering.

Referenser

Ackerman, B.A. and Hassler, W.T. (1981) *Clean Coal, Dirty Air*, New Haven (CT): Yale University Press.

Bernstein, M. (1995) *Regulating Business by Independent Commissions*, Princeton (NJ): Princeton University Press.

Dahl, R.A. (1956) *A Preface to Democratic Theory*, Chicxago: The University of Chicago Press.

Dehousse, R., Joerges, C., Majone, G., Snyder, F. And Everson, E. (1992) "Europe after 1992: new regulatory strategies" EUI Working Paper, Law 92/31.

Dehousse, R. (1995) "Institutional reform in the European Community: are there alternatives to the majoritarian avenue?" Florence: European University Institute, EUI Working Paper, Robert Schuman Centre, RSC 95/3.

Edley, C.F. (1990) *Administrative Law: Rethinking Judicial Control of Bureaucracy*, New Haven (CT): Yale University Press.

Hartley T.C. (1988) *The Foundations of European Community Law, An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community* (2nd edition) Oxford: Clarendon Press.

Lax, P.A. and Sebenius, J.K. (1986) *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York: The Free Press.

Lijphart, A. (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven (CT): Yale University Press.

Lejphart, A. (1991) "Majority rule in theory and practice: the tenacity of a flawed paradigm", *International Social Science Journal* 129/1991: 483-93.

Lijphart, A., Rogowski, R. And Weaver, R.K. (1993) "Separation of powers and cleavage management", in Weaver and Rockman (eds)

Do Institutions Matter?, Washington (DC), The Brookings Institution

Litan, R.E. and Nordhaus, W.D. (1983) *Reforming Federal Regulation*, New Haven (CT) Yale University Press.

Majone, G. (1993) "The European Community between social policy and social regulation", *Journal of Common Market Studies* 31, 2: 153-70.

Milgrom, P. and Roberts, J. (1992) *Economics, Organizations and Management*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall International.

Moe, T. (1987) "Interests, institutions and positive theory: the politics of the NLRB", *Studies in American Political Development* 2: 236-99.

Mueller, D. (1989) *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.

Musgrave, R.A. and Musgrave, P.B. (1976) *Public Finance in Theory and Practice* (2nd edition), New York: Mc Graw-Hill.

Pedersen, W.F. Jr (1975) "Formal records and informal rule-making", *Yale Law Journal* 85: 38-88.

Peterson, P.E. and Rom, M.C. (1990) *Welfare Magnets*, Washington (DC): The Brookings Institution.

Prosser, T. (1989) "Regulation of privatized interprises: institutions and procedures", in Hancher and Moran (eds) *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford: Claredon Press.

Rose-Ackerman, S. (1992) *Rethinking the Progressive Agenda: the Reform of the American Regulatory State*, New York: The Free Press.

Shapiro, M. (1988) *Who Guards the Guardians?* Athens (GA): University of Georgia Press.

Shapiro, M. (1992) "The giving-reasons requirement", Chicago: *The University of Chicago Legal Forum*, 180-220.

Spitz, E. (1984) *Majority Rule*, Chatham (NJ): Chatham Publishers.

Sunstein, C.R. (1987) "Constitutionalism after the New Deal", *Harvard Law Review* 101: 4221-510.

Sunstein, C.R. (1990) *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge (MA): Harvard University Press.

Taylor, P. (1991) "The European Community and the state: Assumptions, theories and propositions, *Review of International Studies* 17, 2: 34-47.

Teitgen-Colly, C. (1988) "Les autorités administratives indépendantes: histoire d´une institution", in Colliard and Timsit (eds) *Les autorités administratives indépendantes*, Paris: Presses Universitaires de France.

Vaubel, R. (1995) *The Centralization of Western Europe*, London: Institute of Economic Affairs, IEA Hobart Paper 127.

Veljanovski, C. (1991) "The regulation game", in Veljanovski (ed) *Regulators and the Market*, London: Institute of Economic Affairs.

Volcansek, M.L. (1992) "Judicial policies and policy-making in Western Europe", special issue of *Western European Politics* 15, 3.

Weiler, J.H.H. (1992) "After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe" in Adams (ed) *Singular Europe*, Ann Arbour: The University of Michigan Press.

Wicksell, K. (1967) [1896] "A new principle of just taxation" in Musgrave and Peacock (eds) *Classies in the Theory of Public Finance*, London: Macmillan.

Texten är hämtad från Giandomenico, Majone (1966) *Regulating Europe*, s. 284-301.

Förlag: Routledge Ltd, London

Svensk översättning: Kerstin E. Wallin, Språkbruket, Uppsala

Välfärdsstaten, den ekonomiska integrationen och demokratin

Fritz W. Scharpf

ABSTRACT Artikeln granskar de europeiska välfärdsstaternas svårigheter under den europeiska ekonomiska integrationen. Av erfarenheterna från territoriella områden i ekonomiskt integrerade federala stater att döma, tycks en slutsats vara att ekonomisk konkurrens förhindrar välfärdsstaters regleringar som lägger olika stora bördor på kapitalinkomster och rörliga företag, och att effektiv välfärdspolitik är beroende av centralregeringarnas makt. Det skulle därför tyda på att socialpolitiken behöver europeiseras. På europeisk nivå hindras välfärdsstaternas politik inte bara av det europeiska demokratiunderskottet utan också av djupt rotade konflikter mellan medlemsstaternas ekonomiska intressen och av välfärdsstaternas vitt skilda strukturella kännetecknen. Artikeln granskar också vad denna konstellation betyder för den demokratiska legitimiteten. I det avslutande avsnittet fokuseras de nationella socialpolitiska valmöjligheter som fortfarande kan finnas och europeiska strategier som kan tänkas minska den ekonomiska konkurrensen mellan välfärdsstaterna.

De europeiska välfärdsstaternas nuvarande svårigheter sägs ofta bero på ekonomisk "globalisering", dvs. den världsomfattande integreringen av kapital-, varu- och tjänstemarknaderna, som har upphävt den nationella kontrollen över gränsöverskridande eko-

nomiska transaktioner och som därför utsätter nationella producenter för världsomfattande konkurrens. Sanningen är emellertid att globalisering i ordets egentliga mening är fullt genomförd bara för spekulativa kapitaltransaktioner. Det är visserligen sant att den internationella konkurrensen har intensifierats även på alla andra ekonomiska verksamhetsområden och att företagen har mycket bredare möjligheter att flytta sin tillverkning mellan länderna i världen. Men inte ens under GATT:s och WTO:s liberala regler, har regeringarna helt avsagt sig möjligheterna till gränskontroll och världshandelns frihet kringgärdas fortfarande av ett stort antal tullar, kvoter, "frivilliga" restriktioner och murar av andra slag.

Allt detta är annorlunda inom EU, där nationella regeringar delegerat kontrollen över de externa handelsförbindelserna till unionen och faktiskt avhänt sig gränskontrollen över ekonomiska transaktioner inom den inre europeiska marknaden. Företagen är därför garanterade att deras tillträde till hemmamarknaden inte riskeras när man flyttar tillverkning mellan länder inom Europa. Det oundvikliga trycket på de europeiska välfärdsstaterna kommer därför från "regleringskonkurrensen" inom unionen och den frustration som demokratiska regeringar i Europa känner har sitt ursprung främst i det faktum att utbudet av tänkbara policyval kringskurits på nationell nivå, samtidigt som policyskapandet på europeisk nivå fortfarande saknar demokratisk legitimitet. Jag börjar med att granska denna sista fråga.

1. DET EUROPEISKA DEMOKRATIUNDERSKOTTET

Allmänhetens oro över det demokratiska underskottet i EU är ett nytt fenomen. Det började uppmärksammas i samband med motsättningarna som ledde till folkomröstningarna om Maastrichtavtalet i Danmark och Frankrike, och upphöjdes till rang av grundläggande konstitutionell fråga genom den tyska federala grundlagsdomstolens Maastrichtbeslut. Om frågan betraktas utifrån demokratisk teorisynpunkt är debatten emellertid bristfällig eftersom den handlar om det demokratiska underskottet inom *Europeiska unionen*, i stället för om det demokratiska underskottet i *Europa*.

Man antar, med andra ord, att demokratin fortsätter att blomstra på nationell nivå och att underskottet skulle försvinna om bara den nationella suveräniteten kunde försvaras mot en fortsatt utvidgning av europeisk överhöghet. Enligt min mening är detta synsätt felaktigt, eftersom det bygger på en ofullständig föreställning om vad demokrati är.

Demokrati syftar till kollektivt självbestämmande. Den måste således uppfattas som ett tvådimensionellt begrepp, som relaterar till det politiska systemets *Inflöde* (inputs) och *Utflöde* (outputs). På insatssidan kräver självbestämmandet att policybeslut direkt eller indirekt härrör från medborgarnas *autentiska preferenser* och att regeringarna därför måste hållas ansvariga inför sina medborgare. På resultatsidan innebär självbestämmandet emellertid *effektiv kontroll över ödet* (effective fate control). Demokratin skulle bli en meningslös ritual om regeringarnas policybeslut inte kunde öka effektiviteten när det gäller att uppnå mål och undvika faror som medborgarna som kollektiv bryr sig om. Inflödesautenticitet och resultateffektivitet är därför lika viktiga delar av demokratiskt självbestämmande.

Den pågående debatten är bristfällig eftersom den uteslutande handlar om svagheterna i EU:s *inflöde*-strukturer och dessa är uppenbara nog. Europaparlamentet är direktvalt, men dess inflytande över europeisk lagstiftning är mycket begränsat. Ännu viktigare är, att även om parlamentets lagstiftande makt utökades så skulle det inte vara till stor hjälp, eftersom de strukturella förutsättningarna för en autentisk demokratisk process också saknas. Det finns ännu så länge inga europeiska politiska partier, inga europeiska politiska ledare och inga media för politisk kommunikation som täcker hela Europa. Som en följd av detta har vi inte heller några för hela Europa gemensamma offentliga motsättningar och debatter om politiska frågor och alternativ. Inte heller har vi någon europeisk konkurrens om regeringsposter som skulle kunna garantera demokratiskt ansvar.

Allt detta är sant och skulle redan i sig vara tillräckligt för att påstå att inga majoritetsbeslut på europeisk nivå kan göra anspråk på att vara demokratiskt legitima på samma sätt som majoritetsbe-

slut i ett nationellt parlament.[1] Men den aktuella debatten förs också på en djupare nivå där "gemenskapsargument" ibland glider över i etnisk nationalism. Det går utan svårighet att på analytiska grunder visa att majoritetsstyre i allmänhet inte är välfärdseffektivt, om individuella väljare antas agera rationellt för att maximera sitt egenintresse (Scharpf 1997: kap. 7 och 8). För att vara normativt godtagbar i välfärdsteoretiska termer måste majoritetsprincipen därför utgå från förutsättningen att väljarna åtminstone delvis styrs av en uppfattning om "det gemensamma bästa"; en uppfattning som naturligtvis beror på en avgränsning som anger vem som skall – och inte skall – omfattas av respektive "gemenskap".

Denna avgränsning kan inte göras godtyckligt eller i rent teknokratiska termer. För att ta ett exempel som Joseph Weiler (1995, 1996) använt: Om Danmark på något sätt slogs samman med Tyskland, skulle det knappast övertyga danskarna om att de borde acceptera majoritetsbeslut i den större staten som demokratiskt legitima.[2] Med andra ord, är majoritetsstyrets förmåga att skapa legitimitet i sig beroende av den känsla av gemenskap (gemensam historia, gemensamt öde eller gemensam identitet) som finns dessförinnan, och som inte kan skapas genom ett enkelt dekret. På denna punkt kommer emellertid argument som förnekar att det finns ett "europeiskt *demos*" (folk) farligt nära att hävda att etnisk och språklig homogenitet bör betraktas som nödvändig förutsättning för demokratisk legitimitet, och antyder fatalistiskt att det europeiska demokratiunderskottet aldrig går att avskaffa.

[1] Det är visserlingen sant att de flesta beslut som fattas i nationella parlament utformats efter förhandlingar mellan regeringsorgan och berörda intressenter. Den parlamentariska majoriteten utgör ändå en "beredskapsstyrka" som kan inskrida för att hindra att enskilda intressen får för stort inflytande över politiskt särskilt viktiga frågor.

[2] Samma argument skulle hindra europeiska folkomröstningar som föreslagits som tänkbara botemedel mot det demokratiska underskottet (Zürn 1966; Grande 1996).

Jag delar inte den uppfattningen. Ovanför den primära gruppnivån skapas kollektiva identiteter socialt av ofta mycket heterogena grupper. Fosterlandskärleken i USA eller Schweitz är inte svagare som grund för politisk integration än den är i etniskt mer homogena nationsstater. Ett annat exempel är det allmänna motståndet i Tyskland mot alla försök att ändra delstaternas territoriella gränser trots att de, för bara femtio år sedan, skapades av de allierades militärledningar utan några helst hänsyn till historiska identiteter i de områden som slogs samman. På samma sätt som människor som spelar tillsammans kan bilda lag, kan politiska identiteter skapas när människor lever under samma regering och deltar i samma politiska processer. Av det skälet är unionens institutionella struktur långt ifrån oviktig för den framtida utvecklingen av en gemensam identitet.

Inte alla konstgjorda team blir emellertid effektiva i sitt samarbete och delningen av Tjeckoslovakien, liksom svårigheterna i Canada och Belgien, visar att inte alla institutionellt skapade politiska identiteter håller ihop. Under alla förhållanden finns det ingen som hävdar att Europeiska unionen i sin nuvarande form, betraktad ur medborgarnas i medlemsstaterna perspektiv, redan uppnått en grad av politisk identitet som på något sätt är jämförbar med den som råder i nationalstater som bildades för länge sedan. Det är därför helt riktigt att framhålla att majoritetsprincipen ensam inte kan ge demokratisk legitimitet och att även om Europaparlamentet hade lika stor makt som ett nationellt parlament, skulle dess beslut inte kunna legitimera politiska program som strider mot intressen eller djupt rotade uppfattningar hos medborgarna i några av medlemsstaterna. Detsamma skulle naturligtvis gälla i ännu högre grad för majoritetsbeslut i ministerrådet.

Begränsningen erkänns av senare tids teorier som framhåller europeiska policybesluts *icke-majoritetsgrundade källor till legitimitet* (Majone 1994a, 1994b). I stället för demokratiskt ansvar, är det lagens myndighet och, mer generellt, tekniska experters auktoritet som antas vara det som spelar roll. Enligt detta synsätt skall Europeiska unionen inte uppfattas som en ofullgången demokratisk regeringsform utan som en "regleringsstat" som utövar befogenheter liknande de som fristående regleringsorgan har i

USA, genom författningsdomstolar eller av oberoende centralbanker. Giandomenico Majone, den författare som lämnat de mest djupgående bidragen till denna modell, har emellertid påpekat att den icke-demokratiska legitimitetens potentiella räckvidd har sina givna gränser. En förutsättning är normativt samförstånd om vissa normers giltighet, eller det önskvärda i vissa resultat, och det måste också finnas professionella standards – ett professionellt diskurssystem – (Majone 1989) med vars hjälp man kan bedöma tolkning och tillämpning av dessa normer och de tekniska instrument som används för att uppnå de gemensamma målen. Majone antar att detta gäller för europeiska regler om produktsäkerhet, miljönormer och konkurrensregler[3] och för den Europeiska centralbankens roll i en framtida valutaunion.

Som normativt argument är det övertygande, även om man kan diskutera den empiriska klassificeringen av vissa policyområden. För de ändamål som är aktuella här har Majones bidrag emellertid en ännu viktigare innebörd i och med att de inte bara pekar på att det finns icke-demokratiska källor till legitimitet utan också policyområden som skiljer sig åt i fråga om legitimeringsbehov. Detta senare är en fråga som inte behöver diskuteras när det gäller demokratiska författningar på nationell nivå, men som är av stor betydelse för EU och alla andra institutioner för transnationell ledning.

I ljuset av det latinska måttot *volenti non fit iniuria* har frivilliga överenskommelser mellan berörda parter inneboende legitimitet. Vad som behöver legitimeras är införandet av ofrivilliga förluster och tvång att handla, eller avstå från att handla, på sätt som strider mot ens egna intressen eller normativa preferenser. De Europeiska gemenskaperna hade således inga större behov av politisk legitimitet så länge som deras åtgärder och regelverk uppfattades vara i allas intresse, och det faktum att unionen var utformad som ett förhandlingssystem där beslut inte kunde fattas mot nationella

[3] Det är också intressant att se att den första allvarliga konflikt där legitimiteten i europeiska beslut direkt ifrågsatts i Tyskland, gällde tillämpningen av avtalets konkurrensregler, i synnerhet artikel 92, punkt 2, på subventioner från den östtyska delstaten Sachsen till Volkswagen.

regeringars veto, garanterade att de beslut som togs ifråga om handelsliberalisering och jordbruk inte stred mot några av de intressen som hade politiskt inflytande på nationell nivå (Weiler 1981).

Detta förändrades när gemenskaperna försökte driva integrationen utöver gränsen för en tullunion och därför måste ta itu med problem rörande andra handelshinder, dvs. frågor rörande nationell hälsovård, säkerhet och miljöregler som skilde sig från land till land. Eftersom syftet med en gemensam Europamarknad inte kunde uppnås så länge varje land hindrade import som inte uppfyllde landets egna regler, försökte gemenskaperna harmonisera dessa regler. Även om alla länder var intresserade av en större marknad, var de dock oense om vems nationella regler som skulle bli Europastandard. I spelteoretiska termer, kunde dessa konstellationer beskrivas som " könskampsproblemen" (the battle of the Sexes), som är utomordentligt svåra att lösa enligt regler som kräver enhällighet (Héritier *et al.* 1996).

När programmet för den gemensamma marknaden lanserades år 1986, stod det därför klart att dödlägen rörande harmonisering av nationella produktnormer måste brytas. De bröts också, med hjälp av en tvådelad strategi. Å ena sidan kunde direktiv nu antas i ministerrådet, genom beslut med kvalificerad majoritet. Å andra sidan skulle dessa rådsdirektiv bara ange grundläggande principer, medan detaljerna i tekniska standards skulle definieras av expertorgan. Produkter som uppfyllde dessa standards kunde då säljas fritt inom hela gemenskapen. Det var dessa procedurmässiga nyskapelser som tillsammans möjliggjorde framgången med programmet för den gemensamma marknaden, som i slutet av 1992 hade lyckats i en utsträckning som vida översteg de flesta observatörers förväntningar.

I och med att man gick över till beslut med kvalificerad majoritet kom dock debatten om det europeiska demokratiunderskottet också att få en mer framträdande plats. Det var kanske inte berättigat bara av programmet för den gemensamma marknaden i sig. Den kunde, vilket jag redan antytt, rättfärdigas på grundval av allmänna nationella intressen som möttes i kampen för kon-

stellationer av "könskampsmodell", eller som kunde legitimeras på de grunder som utvecklats av Giandomenico Majone.

Detta rättfärdigande kunde emellertid, vilket Majone också framhåller, inte gälla för områden där intressen inte sammanfaller och där policybeslut i avgörande grad påverkas av fördelningskonflikter eller av ideologiska eller normativa motsättningar. Här är "nästan-enhälliga" överenskommelser knappast möjliga att nå och de tekniska experternas auktoritet är inte tillräckligt för att lösa konflikterna på ett auktoritativt sätt. Om sådana beslut alls skall fattas måste de därför i sista hand legitimeras demokratiskt – vilket inte (åtminstone ännu) är möjligt på Europanivå.

Det är med andra ord felaktigt att diskutera det demokratiska underskottet som om det vore ett allmänt problem. Det drabbar inte allt europeiskt beslutsfattande utan bara vissa typer av politikområden där intressekonflikter och ideologiska motsättningar är endemiska. Enligt de nuvarande grundläggande institutionella reglerna, som kräver nästan enhälliga beslut, kan sådana politikområden inte behandlas på unionsnivå. Om grundreglerna skulle ändras och majoritetsbeslut tillåtas, skulle sådana beslut ändå inte godtas som legitima. De måste överlåtas till medlemsstaterna vilket också är vad som sker i dag.

Men betyder detta att allt är bra som det är, eftersom sådana politiska beslut som unionen kan fatta (och fattar) allmänt sett kan legitimeras, medan beslut som inte skulle kunna uppnå legitimitet i praktiken utesluts av rådande institutionella strukturer? Det är en slutsats man kan dra om bara *autenticitetsdimensionen* i det demokratiska självbestämmandet beaktas och det var ungefär den slutsats som den tyska författningsdomstolen kom fram till. Slutsatsen blir emellertid en annan när *effektivitetsdimensionen* också tas med i beaktande. Här beror allt på hur effektivt en nationalstat fortfarande kan hantera sådana policyproblem som inte bör, eller inte kan, hanteras på Europanivå.

Policyområden som i Majones analys är helt beroende av demokratisk legitimitet, och som därför skall överlämnas till medlemsstaterna, omfattar alla fördelningspolitiska beslut som rör kapital och arbete och, mer allmänt, alla politikområden som gäller välfärdsstaten. Det som Majone emellertid inte tar hänsyn till, är

att de *nationella* välfärdsstaternas möjligheter att fortleva in i framtiden direkt hotas av den europeiska *ekonomiska* integrationen, som på ett drastiskt sätt minskar *effektiviteten* i det demokratiska självbestämmandet på nationell nivå. För närvarande är detta, enligt min mening, själva det kärnproblem som demokratiska styrelseskick i *Europa* står inför.

2. DEN EKONOMISKA INTEGRATIONENS MAKT

De Europeiska gemenskaperna har från första början varit inriktade på både ekonomisk och politisk integrering, men framgången har varit mycket större i det förra än i det senare avseendet. Framgången beror till en del på EG-domstolen, som givit grundlagskraft åt fördragsbestämmelserna genom att förbjuda medlemsstaterna att inkräkta på de ekonomiska transaktionernas mellanstatliga frihet och rörlighet (Weiler 1981). Framgången med Jacque Delors' program för en enda marknad, som både utlovade och ledde till att den europeiska inre marknaden blev en realitet i slutet av 1992, är den andra viktiga faktorn.

Som en följd av detta, och för att göra en lång historia kort (Scharpf 1996), har vi nu, inom Europeiska unionen, ett ekonomiskt integrerat område inom vilket juridiska och administrativa begränsningar av varors och kapitals fria rörlighet avskaffats, där inskränkningar i den fria konkurrensen mellan tjänsteleverantörer snabbt håller på att undanröjas och där rättsliga hinder för arbetskraftens och studenters rörlighet på många sätt till och med är färre än de som gäller i mogna federala stater som USA.[4] Dessutom hävdas reglerna om "negativ integration" med kraft mot alla kvarvarande nationella handelshinder och nationella snedvridningar av den fria konkurrensen, inte bara av Europeiska

[4] T.ex. delstatsuniversiteten i USA måste ta ut mycket högre avgifter från studenter från andra stater, medan EG-domstolen beslutat att inga avgifter får tas ut från studenter från andra medlemsstater i EU, inte ens i sådana fall där inhemska elever måste betala avgifter.

kommissionen och EG-domstolen men också av nationella domstolar i normala administrativa och civila mål.

För alla praktiska ändamål har kapitalet därför frihet att flytta till platser som erbjuder de högsta vinsterna och företag kan obehindrat flytta sin tillverkning och FoU-arbete vart som helst inom unionen utan att på något sätt riskera sitt tillträde till hemmamarknaden (vilket däremot inte är fallet när det handlar om orter utanför EU). Som en följd av detta har nationella regeringars möjligheter att skydda inhemska företag mot konkurrenter, som producerar utomlands under andra regelsystem, helt försvunnit inom industrin och håller snabbt på att försvinna också för tjänstesektorn, som tidigare varit offentlig. Regeringarnas förmåga att beskatta och reglera inhemskt kapital och företagande begränsas nu av rädslan för kapitalflykt och utlokalisering av produktion. Alla nationella regeringar inom Europeiska unionen är alltså nu tvungna att konkurrera inbördes för att dra till sig, eller behålla, rörligt kapital och företagande. I den meningen är deras situation nu jämförbar med den som gäller för delstatsregeringar inom enhetliga nationella marknader i federala stater som USA, Canada, Förbundsrepubliken Tyskland eller Schweiz.

I dessa federala stater har regionala regeringar – stater, provinser, *Länder* eller *Kantoner* – länge haft att kämpa med det faktum att deras egen territoriella jurisdiktion är snävare än marknadens (i praktiken nationella) gränser och med att de författningsenligt måste respektera företagens och kapitalets frihet att flytta över gränserna. Man kan därför vänta sig att den traditionella fördelningen av styrande funktioner mellan centrum och regionerna i federala stater avspeglar det faktum att kapital och företag alltid varit rörliga inom den nationella marknadens gränser. Av detta kan vi dra viktiga lärdomar när det gäller fördelningen av styrande funktioner inom Europeiska unionen (CEPR 1993).

Den mest renodlade lösningen finner vi i Förbundsrepubliken Tyskland, där regleringskonkurrens mellan delstaterna på områden som kan påverka kapitalets och företagens lokaliseringsval nästan helt undanröjts. Alla skatter, också sådana som går till delstaterna, beslutas i enhetlig federal lagstiftning och detsamma gäller alla avgifter och förmåner i socialförsäkringen (även de som betalas

över de lokala regeringarnas budgetar). På samma sätt är alla regler rörande arbetarskydd och miljö, som kan tänkas påverka företag, enhetliga över hela landet och detsamma gäller bolagslagstiftning, arbetsmarknadslagstiftning, lagar för kollektiva förhandlingar och, i stort sett, kollektivavtal som förhandlats fram mellan landsomfattande förbund och arbetsgivarorganisationer. På så vis är delstatsregeringarnas ekonomiska uppgift den att *främja* företagande genom att tillhandahålla offentlig infrastruktur, inklusive utbildning, industriinriktade forskningsresurser och tjänster genom institutioner för teknologiöverföring, medan finansiellt företagsstöd regleras i nationell lagstiftning.

I en internationell jämförelse är graden av central reglering i Tyskland ovanlig. Icke desto mindre har alla federala system ställts inför samma val mellan att antingen flytta ansvaret för policybeslut som rör kapitalinkomster och produktionskostnader i rörliga företag "uppåt" i den nationella hierarkin, eller att helt undvika dem. Ett illustrativt historiskt exempel finns i lagstiftningen om barnarbete i USA under 1900-talets första årtionden. På den tiden var delstaterna förbjudna att ingripa i mellanstatlig handel, medan regleringen av produktionsvillkoren betraktades som en fråga som låg utanför den federala regeringens befogenheter. De stater som försökte begränsa användningen av barn i industriproduktion fann därför att deras industrier blev utkonkurrerade av import från stater som fortfarande tillät barnarbete. Som en följd av detta, kunde barnarbete fortgå obehindrat också i de mest "progressiva" staterna, till dess att New Deals 'grundlagsreform' slutligen medgav reglering på federal nivå efter 1937 (Graebner 1977).

Socialpolitiken och välfärdsstaten har därför förblivit svag när den lämnats i händerna på delstatsregeringar[5] och där de är välutvecklade i federala stater, har de antingen 'nationaliserats' eller, i de

[5] Kritiker av centralisering eller harmonisering av policy pekar på det faktum att Schweiz kunnat bibehålla ett långt decentraliserat system för skatter och välfärd trots en fullständigt integrerad marknad (Feld och Kirchgässner 1995). Men den andel av BNP som totalt avsätts för välfärd är lägre i Schweiz än i något annat europeiskt land på jämförbar ekonomisk utvecklingsnivå (Eurostat 1995:tabell 3.31).

fall där de formellt ligger kvar på delstatsnivå (som i Canada), så har de kommit att bli så starkt beroende av nationella bidrag att det reella politiska ansvaret också ligger hos centralregeringen.

Den lärdom vi alltså kan dra av erfarenheterna från federala stater tycks peka i exakt motsatt riktning mot den som professor Majone föreslår. På medlemsstatsnivå frustreras välfärdspolitiken – som helt klart skulle ha majoritetslegitimitet – i allt större utsträckning av ekonomisk konkurrens på den integrerade europeiska marknaden. Som en effekt av det, förlorar nationella regeringar legitimitet på resultatsidan, eller effektivitetsdimensionen. Det ser därför ut som om ansvaret för fördelningspolitiken måste flyttas från den nationella nivån till europeisk nivå, om *effektivt* självbestämmande skall bibehållas. Europa bör, med andra ord, gå samma väg som federala stater gjort och utveckla sin sociala stadga (Social Charter) till att innebära ett heltäckande europeiskt välfärdssystem – eller åtminstone undanröja den förödande konkurrensen mellan nationella välfärdsstater genom att harmonisera medlemsstaterna välfärdssystem (Liebfried 1992; se även Leibfried och Pierson 1995).

3. DEN POLITISKA INTEGRATIONENS SVAGHET

Om denna väg skulle väljas, måste det politiska ansvaret emellertid flyttas till en nivå där demokratisk legitimitet (ännu) inte finns, och där beslut inte skulle kunna fattas med majoritetsomröstning i Europaparlamentet och av en demokratiskt legitimerad 'Europaregering'. Besluten skulle fortsätta att vara beroende av överenskommelser mellan nationella regeringar i ministerrådet och Europeiska rådet. Många av dessa beslut skulle fortfarande kräva enhällighet för att antas och även där det krävs kvalificerad majoritet, skulle motstånd från några få länder blockera europeiska åtgärder.

Det är naturligtvis sant att Europeiska kommissionen spelar en viktig roll som den som anger dagordningen och det är också sant att Europaparlamentets inflytande har ökat betydligt under det senaste årtiondet. Det ändrar ändå inte unionens karaktär av för-

handlingssystem – det bara ökar antalet "spelare med veto" och förlänger raden av intressen som måste beaktas och komplicerar därför de europeiska politiska förhandlingarna ännu mer.

I ministerrådet kan intressen som har inflytande över berörda nationella ministerier inte röstas ner. Kommissionen använder ett brett nätverk av expertkommittéer och intresseorganisationer för att utforma sina egna förslag och Europaparlamentet berömmer sig av att representera sådana brett förankrade intressen som har svårt att själva organisera effektiva påtryckningsgrupper. Kort sagt, det är inte troligt att majoritetsintressen kommer att ignoreras i det europeiska förhandlingssystemet. Det borde öka legitimiteten i de beslut som kan fattas, men minskar också möjligheterna att nå överenskommelser.

I praktiken är Europeiska unionen därför kapabel att agera effektivt bara på områden där de majoritetsintressen som berörs antingen sammanfaller eller kompletterar varandra. Sådana områden finns, och de stämmer också i huvudsak överens med de områden för regleringspolitik som diskuterats av professor Majone. Socialpolitik och välfärd är emellertid inte ett av dem.

Skillnaderna i ekonomisk utveckling mellan medlemsstaterna är ett av skälen till detta. Med sin nuvarande sammansättning omfattar unionen några av de högst utvecklade nationella ekonomierna i världen och några som tills helt nyligen betraktades som "tröskelekonomier". Om vi använder bruttonationalprodukten (BNP) som ett mått på en ekonomisk produktivitet, nådde Danmark 1994 upp till över 28 000 USD, medan Portugal låg under 8 800 USD. Den skillnaden är större än skillnaderna mellan delstaterna i de flesta federationer. För att kunna konkurrera på Europas inre marknad måste portugisiska företag betala löner som inte bara ligger långt under de som betalas i Danmark; andra kostnader än löner (t.ex. skatter, miljöavgifter och andra pålagor) måste också vara mycket lägre. Med hänsyn till att den disponibla inkomsten ligger på en mycket lägre nivå, kan sådana kostnader inte flyttas från företagen till hushållen. Kort sagt, de ekonomiskt mindre utvecklade medlemsstaterna har helt enkelt inte råd att belasta sina företag, arbetare eller konsumenter med välfärdskost-

nader, eller miljökostnader i nivå med vad medborgare i de högutvecklade medlemsstaterna kommit att kräva eller acceptera.

Som en följd av detta varierar den andel av BNP som går till den totala välfärdsbudgeten mellan 17,6 % i Portugal, 33 % i Nederländerna och 40 % i Sverige. Om dessa skillnader skulle utjämnas på en lägre nivå, skulle naturligtvis välfärdssystemen i de mer utvecklade staterna förstöras. Om de i stället skulle utjämnas på en högre nivå, skulle ekonomierna i de mindre utvecklade staterna raderas ut, precis som den östtyska ekonomin slogs ut när västtyska normer infördes.

Även om nord-syd-konflikten inom unionen skulle kunna neutraliseras på något sätt, skulle en harmoniseringen av Europas välfärdsstater vara utomordentligt svår, för att inte säga omöjlig. De största svårigheterna är faktiskt inte ekonomiska utan strukturella och institutionella. För att börja med *strukturella* skillnader på *utgiftssidan*, använder Italien 50 % av sin välfärdsbudget till ålderspensioner, medan pensioner utgör mindre än 30 % av de totala utgifterna i Tyskland och mindre än 25 % i Irland. I den andra änden finns sjukvårdskostnaderna, som i Tyskland tar 30 % av BNP men bara 20 % i Storbritannien och 18,5 % i Danmark. I Danmark går emellertid 10,3 % av BNP till familjebidrag, en post som bara tar 5,5 % av BNP i Nederländerna och 3,6 % i Italien (BMA 1995:14).

På *finansieringssidan*, betalas 87 % av välfärdskostnaderna i Danmark med skatteintäkter medan skatteintäkter bara bidrar med 18 % i Frankrike. Arbetsgivaravgifterna täcker 53 % av de totala utgifterna i Frankrike men bara 24 % i Nederländerna (och mindre än 8 % i Danmark). Löntagarna bidrar med 48 % av välfärdskostnaderna i Nederländerna, 29 % i Frankrike, 16 % i Italien och bara 5 % i Danmark (BMA 1995:13).

Ser vi på den *institutionella* dimensionen, slutligen, har de europeiska välfärdsstaterna utvecklats på mycket heterogent sätt (Esping-Andersen 1990). Ta t.ex. skillnaden mellan allmänna välfärdssystem som de i de skandinaviska länderna, å ena sidan, och de korporativa systemen i kontinentala Europa å den andra. De förra har lagt tyngdvikten vid social service, de senare vid betalning av sociala transfereringar. De förra har skattebaserade folkpensio-

ner i kombination med avgiftsbaserade eller "fonderade" tilläggspensioner, medan de senare har ett "betala-efter-användning"-system som finansieras genom andra arbetskraftskostnader än lönerna. De skandinaviska länderna och Storbritannien har nationella hälsovårdssystem medan de flesta länder på den europeiska kontinenten har försäkringsbaserade hälsovårdssystem där privata läkare ersätts via besöks- och behandlingsavgifter. Listan kan göras längre och skillnaderna skulle visa sig vara ännu större om vi också tog med system för relationer på arbetsmarknaden (Crouch 1993) i vår definition av välfärdsstatens institutioner.

Under dessa omständigheter skulle alla försök till europeisk harmonisering kräva grundläggande strukturella och institutionella förändringar av de flesta nationella system som nu finns, och vi skulle kunna vänta oss våldsamma konflikter kring vilken av de nationella modellerna som borde antas på europeisk nivå. I de länder som förlorade den striden skulle det bli nödvändigt att rasera, eller i grunden omorganisera, stora och mäktiga organisationer som ger hundratusentals anställda deras uppehälle och vars tjänster och transfereringar stora delar av väljarkårerna kommit att bli beroende av. De politiska svårigheterna med att harmonisera de institutionella strukturerna i en mogen välfärdsstat skulle, med andra ord, bli så överväldigande att det är fullständigt klart varför ingen – vare sig regeringar eller oppositionspartier, arbetsgivareföreningar eller fackförbund – för närvarande kräver att harmonisering av socialpolitiken skall föras upp på den europeiska dagordningen.

I stället ser vi att regeringar och fackföreningar i alla medlemsstater kämpar med följderna av den ekonomiska konkurrensen på den inre marknaden. Överallt har fackföreningar godtagit lönesänkningar och regeringarna avreglerar och sänker skatterna på företagande och kapitalinkomster, medan offentliga tjänster, välfärdsförmåner och pensionsbetalningar minskas. Storbritannien går i spetsen här; Frankrike stod inför samma utmaning hösten 1995 och i april 1996 formulerade den tyska regeringen efterkrigstidens hårdaste åtstramningsprogram. Sverige följde efter några veckor senare. Det kan fortfarande finnas ideologiska skillnader mellan regeringar som välkomnar de yttre påtryck-

ningarna som skäl att sänka nivån på omfördelning och välfärdsregleringar, å ena sidan, och regeringar som motvilligt ger vika för det ekonomiska tvånget, å den andra, men effekten är trots det densamma.

I och med att den europeiska inre marknaden är etablerad, konkurrerar nu alla medlemsstater inbördes för att dra till sig eller behålla internationellt rörliga produktionsfaktorer – i första hand investeringskapital, tillverkningsföretag, FoU och annan högproduktiv service. Som en följd av det ser alla sig själva som tvingade att minska reglering och skatter på kapital och företag (S. Sinn 1993; H.-W. Sinn 1994).[6] Av samma skäl måste de öka skattebördan på löntagare och konsumenter och de måste stå emot och minska kraven från de unga, de sjuka, de arbetslösa och de gamla, dvs. från grupper som är beroende av offentliga tjänster och välfärdstransfereringar.

4. ÄR DETTA SLUTET FÖR DEMOKRATIN?

Trots allt fortsätter välfärdsstaten att ha brett politiskt stöd i Europa, åtminstone att döma av vad vi ser i opinionsundersökningar, massdemonstrationer, proteststrejker och valresultat (Borre och Scarbrough 1995). De nuvarande nedskärningarna i välfärden tolkas alltså i allmänhet inte som resultat av demokratiskt legitima politiska beslut. I stället fattar och försvarar alla regeringar sådana beslut med hänvisning till tvingande yttre ekonomiska omständigheter.

Dessa omständigheter har emellertid inte uppstått av en slump; de skapades genom politiska beslut i syfte att liberalisera världs-

[6] Jag vill inte påstå att regleringskonkurrens på europeiserade eller globala marknader alltid måste leda till avreglering. Länder kan, liksom företag, ägna sig inte bara åt pris- eller kostnadskonkurrens utan också åt kvalitetskonkurrens. Det är sant där höga nivåer av reglering är förmånliga för konsumenter eller investerare. Den internationella konkurrensen har faktiskt på så sätt bidragit till att nationella regler för bank- och börsväsendet skärpts. Men det är ingen tröst när det gäller regler rörande socialpolitik och skatter, som innebär kostnader för konsumenter och investerare.

handeln och kapitalmarknaderna, avreglera finansiella och andra tjänster och, framför allt, att skapa den europeiska inre marknaden genom 1986 års Enhetsakt, som ratificerades praktiskt taget utan opposition av alla nationella parlament. Det var inte svårt att i förväg inse vilka svårigheter som skulle uppstå för befintliga regleringssystem på nationell nivå och många gjorde korrekta förutsägelser i det avseendet. Vi måste därför anta, att svårigheterna var tänkta att vägas upp av den inre marknadens ekonomiska fördelar (eller, tvärtom, av de påstådda "kostnaderna för ett icke-Europa"). I vilket fall som helst är den europeiska marknaden nu integrerad och det är knappast möjligt att backa de ekonomiska konsekvenserna och det verkar heller inte finnas någon som på allvar förespråkar att Europa skall återvända till en modell med skyddade nationella marknader.

Om detta är riktigt, måste vi resolut ta itu med det dilemma som uppstått genom politiska beslut fattade av demokratiskt ansvariga nationella regeringar och parlament. Genom att den inre marknaden införts, kan nationella regeringar inte längre fortsätta att driva den social- och välfärdspolitik som deras medborgare kommit att ta för given och fortsätter att kräva. På nationell nivå har det demokratiska självbestämmandet därför förlorat sin effektivitet. Samtidigt skulle ett försök att harmonisera socialpolitiken på europeisk nivå sakna autentisk demokratisk legitimitet och är därför inte politiskt genomförbar inom unionens nuvarande institutionella strukturer.

Här skulle vi kanske lika gärna ansluta oss till Jean-Marie Guéhenno (1993) och utropa "demokratins död" i Europa. Om vi inte vill göra det riktigt ännu, måste vi också granska vårt demokratibegrepp på nytt. Vi har definierat självbestämmande som autenticitet plus effektivitet, vilket skulle innebära att demokratiska regeringar effektivt skall förverkliga medborgarnas oförvanskade önskningar. Men om vi skulle tillämpa den definitionen på individuellt självbestämmande, skulle vi beskriva förväntningarna hos en ganska omogen person. Det som saknas är det som Sigmund Freud kallade "realitetsprincipen" som balanserar (modererar) barnets fantasier om allmakt med realistiska bedömningar om de egna möjligheterna och begränsningarna.

I den politiska världen är visserligen idéer om folkens och parlamentens suveränitet lätta att knyta samman med begreppet allsmäktighet, särskilt i enhetliga nationalstater som Storbritannien, där politiska beslut inte begränsas av vare sig författningsdomstolar eller federala strukturer och inte heller av någon fristående centralbank. Även där har det naturligtvis funnits externa inskränkningar i de internationella och militära relationerna, men i demokratisk teori har dessa områden antingen ignorerats eller betraktats som anomalier. Å andra sidan, och medan inskränkningarna i utövandet av politisk makt är väl kända i länder som har en grundlagsförklaring (Bill of Rights), författningsenlig maktdelning och federala strukturer, skulle dessa institutionella kontroller och motvikter kunna ses som något som demokratiska härskare själva ålagt sig, för att bättre kunna strukturera och kontrollera sina myndigheter. Det finns alltså, än en gång, ingen teoretisk motsättning mellan det demokratiska självbestämmandets dubbla postulat.

De ekonomiska inskränkningarna som nationella regeringar arbetar under på den inre marknaden har en annan karaktär. De accepteras inte allmänt som normativt legitimerade, även om det finns en nyliberal och Hayekisk teori som argumenterar till förmån för en "ekonomisk konstitutionalism" som förutsätter regleringskonkurrens mellan territoriellt avgränsade jurisdiktioner (Mestmäcker 1994, Streit 1996). Dessa inskränkningar är heller inte givna av någon slags naturlag. De fanns inte alls för tjugo, eller till och med tio år sedan; de orsakades av de ackumulerade effekterna av politiska val och de bör fortfarande kunna förändras, även om till mycket höga kostnader, genom samordnad politisk handling.

Med andra ord finns det begränsningar som kringskär valfriheten i politiskt handlande på sätt som vare sig är entydigt normativa eller empiriskt oundvikliga och som dessutom inte fungerar i utkanten av det politiska området utan i själva hjärtat av välfärdsstaten. Denna omständighet skiljer sig också från det som alltid karakteriserat demokratin på lokal och regional regeringsnivå. Där har demokrati vanligen uppfattats som skapad genom delegering från den demokratiska härskaren på nationell nivå och under vilken

man under alla förhållanden kunde anta att problem, som inte kunde hanteras effektivt på lokal eller regional nivå, kunde överlåtas på nationella politiska processer med större demokratisk legitimitet.

I stället har vi en situation där valfriheten i demokratiska processer på nationell nivå kraftigt begränsas på ett område som är av centralt politiskt intresse, medan den högre nivån – den europeiska – där åtgärder skulle kunna vara effektiva är svagare eller obefintlig. I korthet har vi nått en punkt där det demokratiska styrelseskickets överlevnad kräver att normativ politisk teori och praktik kan ge sig i kast med villkoren för "demokrati utan allmakt".

Detta är svåra villkor som tvingar oss att inse i hur hög grad även "realistiska" demokratiteorier har byggt på antagandet om allmakt som stöd för den behagliga övertygelsen om att de västerländska demokratiernas tillämpning av politik kan anses vara en pragmatiskt tillräcklig approximering till demokratiska ideal. Demokratisk autenticitet förutsätter i princip att alla medborgare har förmåga att delta i, eller åtminstone ta del av, allmänna diskussioner kring policybeslut. Detta verkar inte helt omöjligt så länge sådana debatter i första hand handlar om värderingar, politiska mål eller önskvärda politiska resultat och mindre om frågor om genomförbarhet. Ännu viktigare är att det bara är när regeringar betraktas som allsmäktiga som det är rimligt att basera politiskt ansvar på väljarnas bedömning. De kan, med stöd av sina egna erfarenheter, bedöma det önskvärda i (aktuella eller utlovade) politiska *resultat*, snarare än policy*besluts* tekniska kvalitet i ljuset av tänkbara alternativ. Med andra ord, ju mer valmöjligheterna begränsas, och ju mer framträdande frågorna om genomförbarhet blir, desto svårare blir det att hävda att makt för vanliga medborgare (om så bara i den urvattnade rollen som väljare i allmänna val) automatiskt leder till goda regeringar och därmed till effektivt självbestämmande.

Det skulle emellertid inte heller vara möjligt att hävda (och Majone gör mycket riktighet inte heller det) att teknisk expertis i sig kan utgöra tillräcklig grund för legitimitet för hela skalan av policybeslut som regeringar måste ta ansvar för. Även om frågor

om genomförbarhet får en allt viktigare roll, kommer konflikter om önskvärdhet att verka återhållande. I idealtillståndet tvingas därför de demokratiska väljarna likaväl som regeringar och oppositionspartier att debattera operativa preferenser i ljuset av vad som är genomförbara ambitioner under rådande yttre begränsningar och väljarna måste reagera på regeringarnas prestationer i ljuset av samma kriterier. Innebörden är att om demokratisk autenticitet skall bibehållas, i avsaknad av antagen allmakt, måste kraven på information om demokratiska processer öka avsevärt. Alternativet är att "realistiska" demokratiska teorier faktiskt skulle tvingas dra slutsatsen att effektiv politik bara kan bedrivas bakom en offentlig rökridå bestående av symbolpolitik som handlar om personer, skandaler och trivialiteter. Om så är, skulle möjligheterna att förhindra rövarstyre (predatory rule), (Levi 1988) utövat av ledare som agerar i eget intresse, vara precis så små som vissa public choice-teoretiker hävdat (Riker 1982).

Ändå skulle inget av detta spela någon reell roll om genomförandet av den europeiska inre marknaden faktiskt skulle innebära att alla mål och förhoppningar som tidigare varit knutna till välfärdsstaten i europeiska demokratier verkligen går om intet. Även om demokratiskt självbestämmande inte kan jämställas med allmakt eller uppfyllande av önskningar, betyder det att policybeslut på områden med stor politisk betydelse, i ett politiskt flernivåsystem måste förbli tillgängliga på de nivåer där autentisk demokratisk medverkan är möjlig.

På den nationella nivån är det därför viktigt att undersöka om och i så fall hur det är möjligt att sträva efter att nå välfärdsstatens ambitioner under de ekonomiska villkor som den europeiska inre marknaden kan väntas ställa upp. På samma sätt är det nödvändigt att granska vilka bidrag som kan väntas från den europeiska policyprocessen om Europeiska unionen inte kan bli ett område för politiska majoritetsbeslut, utan fortsätter – åtminstone tills vidare – att vara ett komplicerat förhandlingssystem.

I båda fallen måste vi omdefiniera de ursprungliga målen och strategierna i ljuset av vad nationalstaten fortfarande kan åstadkomma och i termer av vad den europeiska unionen i sin nuvarande institutionella form är förmögen (eller oförmögen) att uppnå.

Men om detta görs, är jag helt övertygad om att det fortfarande finns ett utrymme för signifikanta val, som är mycket större än vad som hävdas i den politiska hysteri kring kostandsnedskärningar och åtstramningar i välfärden som för närvarande sveper över alla europeiska länder.

Brist på utrymme gör att jag inte här kan redovisa de konkreta konsekvenserna som kan följa av realitetsprincipen tillämpad på detta sätt. Icke desto mindre är det nödvändigt med några exempel för att illustrera potentialen. Jag börjar med några strategiska valmöjligheter som fortfarande finns på nationell nivå.

- Först och främst, och även om balansen mellan kapital och arbetskraft vägt över till kapitlets fördel, måste politiska partier och fackföreningar som fortfarande är fullt engagerade i arbetet för jämlikhet flytta sin uppmärksamhet från löne- och skattepolitik till fördelningen av kapitaltillgångar. För detta vore det användbart att gå tillbaka till tidigare versioner av Rudolf Meidners plan för de svenska löntagarfonderna – dvs. sådana de var innan de överlastades med den socialdemokratiska 70-talsvänsterns alla antikapitalistiska ambitioner. Man skulle kunna försäkra sig om företagens stöd genom att öronmärka en del av den "normala" lönehöjningen i kollektivavtalen för "köp" av aktier i företagen. Äganderätten till dessa aktier skulle sedan överlåtas till investeringsfonder. För att undvika att modellen skulle hindra rörligheten och för att sprida konkursriskerna, kunde de enskilda anställda sedan bli aktieägare i investeringsfonderna i stället för i de företag där de är anställda. På medellång sikt skulle därefter arbetsinkomsterna kompletteras med kapitalinkomster.
- För det andra: Om skatte- och lönesänkningar inte är acceptabla som konkurrensstrategi, måste fackföreningar och regeringar koncentrera sig på att hjälpa till att på andra vägar höja lönsamheten i företagen. Det innebär en näringspolitik och relationer på arbetsmarknaden som bidrar till att höja produktiviteten och innovationsförmågan, snarare än till att skydda befintlig sysselsättning och företagen mot marknadskrafterna. Det är emellertid viktigt att framhålla att sådana

insatser bara kan lyckas om varje land utgår från de komparativa fördelarna i sina resp. institutionella strukturer i stället för att försöka importera de senaste modeflugorna utifrån. Om Storbritannien alltså skulle hitta sina konkurrensfördelar i avreglerade och ytterst flexibla arbetsmarknader, är det ingen anledning för Tyskland att avskaffa sina egna institutionella fördelar, som ligger i ett förtroendefullt samarbete mellan företagsledningar, banker och organiserade löntagare.

- För det tredje: Om finansiering av välfärdskostnaderna genom skatter på företag och andra arbetskraftskostnader än löner resulterar i kapitalflykt, minskade investeringar och förlorad sysselsättning, måste en större del av välfärdsbördan flyttas över till konsumtionsskatt. Som jag tidigare nämnt, är det vad man redan till stor del gjort i Danmark, där 87 % av välfärdsbudgeten finansieras med allmänna skatteintäkter inklusive höga momssatser. Danmark förefaller därför att vara ett av de få länder där välfärdsstaten knappast alls påverkas av den aktuella upphetsningen över internationell konkurrenskraft. En konsekvens är naturligtvis att Europeiska unionen i så fall inte får införa en övre gräns för momsen och att försöken att växla från destinationslandsprincipen till ursprungslandsprincipen definitivt överges.

  En ännu radikalare lösning skulle vara att generalisera den schweiziska modellen för finansiering av hälso- och sjukvård. I den är statens roll begränsad till krav att alla tar privata försäkringar för de vanligaste sociala riskerna och subventioner av låginkomstgruppernas försäkringsavgifter. Eftersom detta skulle flytta den största delen av kostnaderna till den privata konsumtionen, upphör välfärdsstatens storlek och kostnader att vara en stor offentlig eller ekonomisk fråga.

  I båda fallen är det uppenbart att problemen i samband med övergången från ett system till ett annat skulle bli enorma och variera kraftigt från land till land, beroende på de förhållanden som råder när övergången inleds. Detta är en annan påminnelse om att europeisk harmonisering inte kan lyckas på

socialpolitikens område och om att de enskilda länderna måste få arbeta fram sina egna, situationsanpassade lösningar.

- Till sist: Om välfärdsstaten tvingas till konkurs på grund av hög och ökande arbetslöshet, kan regeringarna försöka öka välfärdsutgifternas sysselsättningsinnehåll. Det kan ske genom att man t.ex. subventionerar låglönearbeten i stället för heltidsarbetslöshet.

  I en mycket begränsad mening är detta vad som sker genom "earned income tax credit" (ung. intjänad återbäring på inkomstskatten) i USA. Den vanligaste och på många sätt den mest tilltalande lösningen skulle vara "negativ inkomstskatt", som skulle ge alla en grundinkomst samtidigt som incitament till att söka avlönad sysselsättning bibehålls. Med hänsyn till de finansiella begränsningar som alla regeringar för närvarande arbetar under, är det emellertid osannolikt att något allmänt program av det slaget kan komma att införas under den närmaste framtiden. En mer attraktiv modell, ur skatte- och arbetsmarknadssynpunkt, är riktade program med en gradvis minskande inkomstsubvention som betalas till alla anställda med löner som ligger på eller under existensminimum.

  Ett sådant program skulle stimulera framväxten av en låglönearbetsmarknad – något som för närvarande inte finns i de europeiska välfärdsstaterna, med undantag för Storbritannien. Det är inom den sektorn som en avsevärd del av USA:s "sysselsättningsmirakel" har skett. Om sysselsättningen skall öka i större omfattning, kan man inte längre ignorera dessa lågavlönade arbetstillfällen för människor med låga kunskapsnivåer. Lönesubventioner skulle tillåta att dessa arbetstillfällen utnyttjas utan att man samtidigt ger upphov till en stor grupp "arbetande fattiga" som är tvingade att arbeta heltid för inkomster som ligger under existensminimum. Om sådana program blir framgångsrika, skulle subventionerna till dem betala sig själva genom de minskade kostnaderna för heltidsarbetslöshet. Det kraftigaste motståndet mot modellen kommer därför från fackföreningarna som fortfarande håller fast vid principen

att bara "riktiga" jobb ska tillåtas i de europeiska välfärdsstaterna – även om det betyder att man accepterar hög arbetslöshet.

Listan kan göras längre, men det är inte min avsikt här. Jag vill bara kunna visa, att även på det socialpolitiska området, som sägs vara det som är mest direkt utsatt för konkurrens på den inre marknaden, finns det fortfarande ekonomiskt möjliga alternativ på nationell nivå; alternativ som skulle innebära avsevärda skillnader jämfört med mål (solidaritet och jämställdhet) som alltid förknippats med välfärdsstaten.

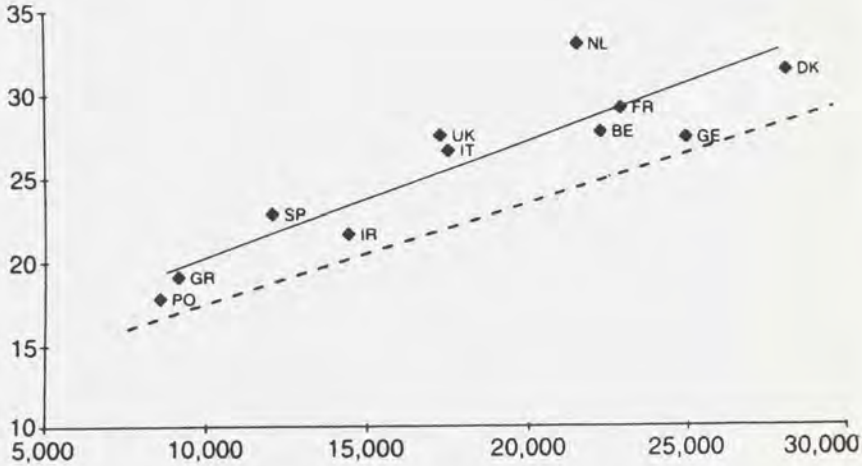
På samma sätt är det sant att europeiskt beslutsfattande inom det socialpolitiska området hindras av höga krav på konsensus mellan vitt skilda intressen. Icke desto mindre är det möjligt att omdefiniera några av målen för social reglering på europeisk nivå så att överenskommelser underlättas och europeiska regler skulle kunna användas för att minska eller begränsa skadan som orsakas av den inre marknadens förödande konkurrens mellan nationella regler och välfärdssystem. Återigen begränsar jag mig till några få förslag som bara syftar till att illustrera det grundläggande angreppssättet:

- För det första: Om konflikter kring miljö- och andra lagar har sin huvudsakliga rot i skillnader mellan medlemsstaternas ekonomiska utvecklingsnivåer, skulle en överenskommelse om harmonisering ändå kunna uppnås, med regler som anger dubbla standarder: en som anger ambitionsnivån för de högst industrialiserade och mest förorenade länderna och en annan som definieras på en nivå som de ekonomiskt mindre utvecklade staterna har råd med.
- För det andra: Om intressekonflikter främst uppstår på grund av strukturella och institutionella skillnader mellan medlemsstaterna, skulle en överenskommelse trots det kunna nås rörande harmonisering av kvantitativa insatsnivåer. Jag har tidigare hävdat att institutionella skillnader, skilda modeller för finansiering av välfärdsstaten och olika betoning av vissa typer av välfärdskostnader mellan medlemsländerna utesluter harmonisering på Europanivå. Samtidigt är emellertid skillnaderna i *de*

totala utgifterna för välfärden inte lika stora och mycket mer regelbundna. I stort sett avsätter de rikare europeiska länderna större andelar av BNP för välfärden än fattiga länder.

Medan välfärdsutgifterna inte är helt proportionella till rikedom, mätt i BNP/capita, är de ändå nära korrelerade. Om vi jämför välfärdskostnader som andel av BNP (Eurostat 1995:tabell 3.3, siffror från 1992) med BNP/capita (siffror från 1994), låg de tolv medlemsstaterna alla ganska nära regressionslinjen. Bland de länder som använde mer än sin "normala" andel av BNP för välfärd fanns Nederländerna och, märkligt nog efter 17 år av konservativ välfärdsnedrustning, Storbritannien. Lika anmärkningsvärt är att vi bland länderna på de lägre nivåerna finner inte bara Portugal och Irland utan också (Väst) Tyskland, med dess påstått alltför tunga välfärdsbörda.

Figur 1 antyder ett latent samförstånd mellan EU:s medlemsstater, vilket – oavsett strukturella och institutionella skillnader – innebär att välfärdsstaten bör växa i relativ betydelse i takt med att länderna blir mer välmående. Diagrammet visar också möjligheten av att detta latenta samförstånd skulle kunna utvecklas till ett uttryckligt samförstånd, till stöd för en europeisk konvention mot förödande konkurrens på välfärdens område. Det som krävs är en bindande överenskommelse enligt vilken alla länder skall undvika neddragningar i välfärden som skulle sänka deras totala välfärdskostnader under en lägsta gräns, som kan läggas vid, eller strax under, den nivå där länder med de lägsta kostnaderna, enl. figur 1, befinner sig nu. Om en sådan regel vore i kraft i dag, skulle Tyskland inte kunna dra ner sina välfärdsutgifter för att minska underskottet i den offentliga sektorn, men det skulle både Nederländerna och Storbritannien fortfarande kunna göra. Med andra ord, regeln skulle bara begränsa användningen av sänkta välfärdskostnader som ett medel att öka den internationella konkurrenskraften, men lämna länderna fria att vidta vilka strukturella och institutionella reformer de vill, inom dessa övergripande kvantitativa ramar.



Figur 1 BNP och välfärdsutgifter (i procent). BNP 1994 i USD
(- - - - - = nedre gräns)

- Slutligen skulle en överenskommelse om en lägre gräns för välfärdsutgifter inte heller förhindra en konkurrensfrämjande sänkning av arbetsgivarnas avgifter. I viss mening är en sådan sänkning oundviklig. Länder som traditionellt finansierat stora delar av sin välfärdsbudget genom arbetsgivaravgifter är inte bara handikappade i den internationella konkurrensen utan drar också ner den allmänna sysselsättningen som en följd av höga sammanlagda arbetskraftskostnader. Att hindra dem från att flytta välfärdsbördan till andra finansieringskällor vore att motverka sina egna syften.

  Det som i stället skulle vara önskvärt vore en harmonisering över hela Europa, kanske också i proportion till BNP/capita, av skatter på företagande och kapitalinkomster. Eftersom nationella skattesystem och system för skatteindrivning är så olika, skulle det troligen vara utomordentligt svårt att uppnå harmonisering för enskilda skatteslag. Det som ändå skulle kunna vara möjligt, återigen, är en överenskommelse om en

kvantitativ regel som anger den lägsta andelen av de totala skatteintäkterna som ett land får ta in från alla slags skatter på företagande och kapitalinkomster.

Detta skulle, än en gång, lämna de enskilda länderna fria att förändra sina skattesystem så som de själva vill, men minska påtryckningarna från den europeiska marknadens rörliga kapital till förmån för skattesänkningar som konkurrensfördelar och för en flyttning av hela den finansiella bördan från kapital till arbete och konsumtion.

Dessa uppräkningar är varken uttömmande eller definitiva. Men de antyder att det, även under de villkor som en fullt integrerad marknad i Europa skapar, fortfarande finns möjligheter till betydande och effektiva policyval på nationell nivå. Det är sant att de inte tillåter att lösningar som varit framgångsrika och haft demokratiskt stöd under efterkrigstiden fortlever. De kräver betydande strategiförändringar som blir särskilt kännbara för fackföreningar och vänsterpartier. Men de betyder inte att demokratin kapitulerar inför de överväldigande kapitalistiska marknaderna.

Samtidigt kan EU inom den närmaste framtiden inte förvandlas till en demokratisk statsbildning och kan inte heller fullgöra en nationell välfärdsstats uppgifter. Men EU:s institutioner kan användas för att möjliggöra och främja nationella politiska lösningar som skyddar medborgarnas rättigheter och välfärdsstatens värderingar mot krafterna på den integrerade marknaden. Om dessa möjligheter utnyttjas, är demokratins framtid i Europa inte på långa vägar så mörk som den nuvarande debatten ofta låter påskina.

Författarpresentation

Professor Fritz W. Scharpf är direktör vid Max Planck-institutet för samhällsforskning i Köln, Tyskland. Han har tidigare varit verksam vid bl.a. Wissenschaftszentrum i Berlin, Tyskland och Yale-universitet, USA. Hans forskning har bl.a. handlat om federalism och europeisk integration.

Referenser

BMA (1995) *Euro-Atlas. Soziale Sicherheit im Vergleich*, Bonn: Bundesministerium fûr Arbeit und sozialordnung.

Borre, Ole and Scarbrough, Elinor (eds) (1995) *Beliefs in Government. Volume Three. The Scope of Government*, Oxford: Oxford University Press.

CEPR (1993) *Making Sense of Subsidiarity. How Much Centralization for Europe?* London: Centre for Economic Policy Research.

Crouch, Colin (1993) *Industrial Relations and European State Traditions,* Oxford: Clarendon Press.

Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Eurostat (1995) *Statistische Grundzahlen der Europäischen Union,* 32. Ausgabe. Luxembourg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Feld, Lars P. and Kirchgässner, Gebhard (1995) "Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?", *Wirtschaftsdienst* 10: 562-8.

Graebner, William (1977) "Federalism in the progressive era: a structural interpretation of reform", *Journal of American History* 64: 331-57.

Grande, Edgar (1996) *Demokratische Legitimation und europäische Integration*. Ms Köln: Max-Planck-Institute for the Study of Societies.

Guéhenno, Jean-Marie (1993) *La fin de la démocratie*, Paris: Flammarion.

Héritier, Adrienne, Knill, Christoph and Minges, Sussanne (1996) *Ringing the Change in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State: Britain, France, Germany*, Berlin: de Gruyter.

Leibfried, Stephan (1992) "Europe´s could-be social state: social policy in European integration after 1992", in William James Adams (ed.), *Singular Europe - Economy and Polity of the European Community after 1992*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 97-118.

Liebfried, Stephan and Pierson, Paul (eds) (1995) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC: Brookings Institution.

Levi, Margaret (1998) Of Rule and Revenue, Berkeley: University of California Press.

Màjone, Giandomenico (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press.

Màjone, Giandomenico (1994a) 'The European Community: an "Independent Fourth Branch of Government"?' in Gert Brüggemeier (ed.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Baden-Baden: Nomos, pp 23-43.

Màjone, Giandomenico (1994b) "The rise of the regulatory state in Europe", *West European Politics* 17:77-101.

Mestmäcker, Ernst-Joachim (1994) "Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union", in Rolf H. Hasse, Josef Molsberger and Christian Watrin (eds), *Ordnung in Freiheit*, Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag, Stuttgart: Fischer.

Riker, William H. (1982) *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco: W.H. Freeman.

Scharpf, Fritz W. (1996) "Negative and positive integration in the political economy of European welfare states", in Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck (eds), *Governance in the European Union*, London: Sage, pp. 15-39.

Scharpf, Fritz W. (1997) *Games Real Actors Play, Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO: Westview Press (fortcoming).

Sinn, Hans-Werner (1994) "Wieviel Brüssel braucht Europa? Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie", *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 5: 155-86.

Sinn, Stefan (1993) "The taming of Leviathan. Competition among governments", *Constitutional Political Economy* 3: 177-221.

Streit, Manfred E. (1996) *Competition among Systems, Harmonisation and European Integration*, Jena: Max-Planck-Institute for Research into Economic Systems, Diskussionsbeitrag 01-96.

Weiler, J.H.H. (1981) "The Community system. The dual character of supranationalism", *Yearbook of European Law* 1:257-306.

Weiler, J.H.H. (1995) "Does Europe need a constitution? Reflections on demos, telos and the German Maastricht decision" *European Law Journal* 1: 219-58.

Weiler, J.H.H. (1996) "European neo-constitutionalism: in search of foundations for the European constitutional order", *Political Studies* 44: 517-33.

Zürn, Michael (1996) "Ûber den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem", *Politische Vierteljahresschrift* 37: 27-55.

Texten är hämtad från: *Journal of European Public Policy*, 4:1 Mars 1997, Economic integration, democracy and the welfare state, Fritz W. Scharpf s. 18-36.

Förlag: Routledge Ltd, London

Svensk översättning: Kerstin E. Wallin, Språkbruket, Uppsala

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

DEMOKRATI Utredningen

så arbetar

Demokrati utredningen

Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Vid sekelskiftet skall utredningen presentera en sammanvägd analys i form av ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- en skriftserie
- offentliga seminarier
- en webbplats för debatt och information

Skrifter

Demokratiutredningen kommer fortlöpande under arbetets gång att publicera en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Den omfattande demokratiforskning som bedrivs vid våra universitet och högskolor ställs på detta vis till förfogande för alla som är intresserade av demokratifrågor.

Information om titlar, utgivningsdag, priser m.m. finns på utredningens webbplats.

Seminarier

En av utredningens uppgifter är att stimulera det offentliga samtalet.

Därför anordnar vi offentliga seminarier runt om i landet.

Till seminarierna bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor vi tycker är värdefulla att samtala kring.

Varje seminarium dokumenteras i form av en skrift.

www.demokratitorget.gov.se

är adressen till Demokratiutredningens webbplats. Här finns möjlighet att föra en fri debatt kring demokratin – demokratitorget är öppet för alla.

Ett antal krönikörer kommer att kommentera demokratiproblem och andra demokratidebatter.

Här kan Du också informera dig om och föra dialog kring utredningen. Direktiv i fulltext, arbetsplan och utredningens protokoll är dokument man kan hämta hem.

Här informerar vi också fortlöpande om aktuella skrifter och seminarier. Man kan dessutom ta del av debattinlägg vid seminarier samt beställa utredningens skrifter.

Länkar finns till andra delar av nätet där demokratifrågor dryftas på olika sätt.

Information

Vi svarar gärna på frågor och lämnar ytterligare information om utredningens arbete. Adress och telefonnummer till utredningens kansli finns på nästa sida.

Utredningens sammansättning

Ordförande
Bengt Göransson
f.d. statsråd
tel: 08-453 41 04

Kommittéledamöter
Elisa Abascal Reyes (mp)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 46 26

Stefan Attefall (kd)
chefredaktör
tel: 08-612 00 05

Britt Bohlin (s)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 47 80

Per Gustafsson (c)
informationschef
tel: 08-787 58 40

Jeanette Hillding (m)
företagare
tel: 0431-88 300

Gunnar Larsson (s)
klubbordförande
tel 031-703 73 07

Eva Marcusdotter (s)
frilansskribent
tel: 019-36 36 48

Olle Schmidt (fp)
utredningssekreterare
tel: 040-34 10 64
alt. 044-13 33 00

Per Unckel (m)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 44 98

Pernilla Zethraeus (v)
oppositionsråd
tel: 026-17 81 22

Experter
Wanja Lundby-Wedin
LO:s andra ordförande

Elisabeth Rynell
författare

Marcus Storch
direktör

Lars Bryntesson
Inrikesdepartementet

Anita Johansson
Kulturdepartementet

Sekretariat
Huvudsekreterare
Erik Amnå, *fil dr*
tel: 019-30 30 67

Biträdande sekreterare
Margareta Meyer
tel: 08-405 49 16

Seminarieansvarig
Anders Ljunggren
tel: 08-405 16 54

Assistent
Helena Svensson
tel: 08-405 46 04

DEMOKRATI
Utredningen

POSTADRESS: 103 33 Stockholm. BESÖKSADRESS: Regeringsgatan 30-32

TEL: 08-405 49 16. FAX: 08-411 24 67

E-POST: margareta.meyer@justice.ministry.se

Demokratiutredningens skriftserie

Redaktör Erik Amnå

1. **Demokratins räckvidd.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:55)

2. **En god affär i Motala.** Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik (SOU 1998:63)

3. **Att rösta med händerna.** Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz (SOU 1998:85)

4. **Gör barn till medborgare!** Om barn och demokrati under 1900-talet (SOU 1998:97)

5. **Det unga medborgarskapet**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:101)

6. **Lekmannastyre i experternas tid**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:102)

7. **Demokrati på europeisk nivå?** (SOU 1998:124)

Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Vid sekelskiftet ska utredningen presentera en sammanvägd analys i ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- offentliga seminarier runt om i landet
- webbplatsen *www.demokratitorget.gov.se* med fria debatter och möjligheter att informera sig om och föra dialog kring Demokratiutredningen
- en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Vilken teori är förenlig med en given politik? Vilken politik är möjlig att motivera inom ramen för en given teori? Leder nya politiska förhållanden till ett behov av en ny politisk teori eller är det klokare att bygga vidare på vad som finns?

Det viktiga är att inte inplantera en föreställning hos väljarna att demokratin i Sverige har begränsats i och med EU-inträdet. Det kan förvärra de negativa konsekvenserna av EU-anslutningen i onödan.

I den här skriften presenterar först två svenska debattörer två mycket olika synsätt på EU:s betydelse för demokratin. Den ene är betydligt mer oroad än den andre. Sedan följer inlägg av några av de mest framstående europeiska debattörerna på området, en tysk och en italienare. Till glädje för den som vill bilda sig en uppfattning finns här en rad argument i olika riktningar samlade. Den gemensamma frågan är om EU innebär en möjlighet att vidga demokratin över nationalstatens gränser så att folkstyrelsen blir slagkraftigare, rättsstaten starkare och marknaden effektivare.

FRITZES
OFFENTLIGA PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-690 91 91, TELEFON: 08-690 91 90
E-POST: FRITZES.ORDER@LIBER.SE
INTERNET: WWW.FRITZES.SE

ISBN 91-38-210274-4