

Sverker Gustavsson

Unionens demokratiska underskott

UNIONENS DEMOKRATISKA UNDERSKOTT

Av Sverker Gustavsson

Februari 2014

UNIONENS DEMOKRATISKA UNDERSKOTT
© SVERKER GUSTAVSSON

FORMGIVNING: EVA BYBERG
TRYCK: MIX GRAFISKA AB, 2013

SKRIFTEN UTGIVEN AV FORUM FÖR EU-DEBATT
c/o Eva Nisser
Fiskarbacken 12
131 50 Saltsjö-Duvnäs

E-POST: info@forumeudebatt.se

www.forumeudebatt.se

ISBN: 978-91-981085-4-5

Sammanfattning

Rapporten består av fyra delar. Först frågar jag vilken tolkning av unionens demokratiska underskott som är mest fruktbar. Bäst avgränsar vi begreppet, svarar jag, om vi koncentrerar uppmärksamheten till vad som är speciellt för unionen och dessutom kontroversiellt.

Vad som särskilt utmärker unionen är egenskapen dubbel asymmetri. Med detta avser jag två analytiskt urskiljbara skevheter. Den ena är att ansvaret för den makt som utövas på europeisk nivå bara kan utkrävas av medlemsländernas regeringar var för sig. Följden blir en skevhet också med avseende på politikens innehåll. Ty det är lättare att på europeisk nivå avreglera än att utjämna resurser mellan länder, regioner och livsskeden. Marknadslösningar gynnas och omfördelade arrangemang missgynnas.

Poängen är att dessa båda skevheter hänger samman. Beslut som tar sikte på avreglering är lättare att fatta för hela unionen än sådana som tar sikte på omfördelning. Politiken som helhet blir därigenom mer marknadsliberal än den skulle ha blivit om makt och ansvar hade legat på samma nivå och båggen typerna av politik hade kunnat beslutas på båda nivåerna.

Rapportens andra kapitel redovisar vad förespråkarna av den dubbla asymmetrin hävdar. Fördelarna anser de vara, att den försvårar majoritetsbeslut, förebygger konflikter och låter medlemsländerna ensamma ta ansvar för socialpolitiken. På motsvarande sätt handlar det tredje kapitlet om vad kritikerna invänder. De säger att den dubbla asymmetrin motverkar inte bara legitim opposition och problemlösningsförmåga utan också berättigad protektionism.

Avslutningsvis diskuterar jag vad som är en rimlig slutsats för framtiden. Finanskrisen och dess återverkningar gör att unionspolitiken försiggår inför öppen ridå. Detta ökar kraven på att ärligt och trovärdigt kunna klargöra varför man omhuldar respektive har invändningar mot den dubbla asymmetrin. Förtroendet för unionsprojektet riskerar annars att förflyktigas.

Innehåll

1. Underskottets innebörd.....	7
Historiskt	8
Federalt.....	9
Analytiskt	10
2. Förespråkarnas argument	15
Försvåra majoritetsbeslut.....	16
Förebygga konflikter	19
Kompensera för missvisning.....	22
3. Kritikernas invändningar	26
Legitim opposition	27
Problemlösningförmåga	29
Berättigad protektionism.....	32
4. Slutsats för framtiden	35
Varseblivningströskeln är överskriden	38
Trovärdighet förutsätter uppriktighet.....	40
Dogmatism omöjliggör reformism	42
Referenser.....	46

1. Underskottets innebörd

Utvecklingen under de senaste tio åren föranleder en fråga. Den gäller hur upprörande sociala förhållanden går att demokratiskt rättfärdiga. Det allra senaste, som sedan något år tillbaka märks tydligt också i den svenska stadsbilden, är ett växande inslag av tiggande människor från de allra fattigaste sydöstra delarna av unionen. Vad för slags europeiskt folkstyre är det som kräver att unionsmedborgare så skall behöva förnedra sig?

Samma fråga inställer sig i anslutning till ett antal domar med namn som *Viking*, *Laval* och *Rüffert*, vilka har avkunnats av unionens domstol under det senaste decenniet. Finländska, svenska och tyska uppdragsgivare har befriats från skyldigheten att behöva respektera nationella lagar och avtal på arbetsmarknaden (Algotsson 2008: 183–296; Nyström 2011: 150–166). Genom entreprenader och bemanningsföretag går det att engagera löntagare som underbjuder gällande villkor. Dessa människor medges rätt att arbeta i värdländerna på de sämre villkor som gäller i deras egna länder. Vårdlandets lagar och avtal skall inte behöva tillämpas. Löntagare med skilda villkor ska kunna arbeta sida vid sida med samma uppgifter på samma arbetsplats. Vad för slags bristande demokrati är det som möjliggör och kräver ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering?

Ett tredje grupp av exempel hänför sig till massarbetslösheten (Krugman 2012, Blyth 2013, Streeck 2013, Stuckler & Basu 2014). Mellan tio och femtio procent av arbetskraften i medlemsländerna är i dag utan arbete. Outnyttjade mänskliga resurser och stora otillfredsställda behov uppträder samtidigt. Hur kan det komma sig att

våra dagars europeiska demokratier är oförmögna att skilja mellan konsumtion och investering och på den grundvalen åstadkomma en vändning till det bättre? Hur kan det anses berättigat att inte lyckas sysselsätta hela befolkningen? Vad för slags demokratiskt underskott är det som möjliggör en sådan misshushållning?

Frustrationen gäller demokratins oförmåga att leva upp till idén om att vara en styrelse inte bara *av* och *genom* folket utan också *för* folket. Utan att alltför mycket schematisera tror jag mig kunna säga, att den undertryckta vreden kanaliseras längs två huvudlinjer.

Historiskt

Längs den historiska linjen lider unionen av ett demokratiskt underskott mot bakgrund av mellankrigstidens bittra erfarenheter. Unionen är, föreställer sig den upprörde, ett bland flera arrangemang som vidtogs efter andra världskriget med det uttalade syftet att säkra folkstyret för framtiden genom att begränsa detsamma (Müller 2013: 161–218).

Mellankrigstidens händelseförlopp fick inte upprepas. Politiker som Hitler, Mussolini och Pétain skulle aldrig mera genom demagogi och karismatiska åtbörder kunna tillskansa sig makten med stöd av allmän rösträtt, yttrandefrihet och föreningsfrihet.

Vad som tillfördes efter 1945 var inte bara överrepresentation för systemviktiga partier och möjlighet att förbjuda icke-demokratiska sammanslutningar liksom att kunna besluta om yrkesförbud för opålitliga medborgare. Därtill kom inslaget av författningsdomstolar, oberoende centralbanker och sist men inte minst unionsprojektet. Även detta motiverades med att folkstyret skulle "tämjas" så att det aldrig mer skulle kunna bereda sin egen undergång.

Upprördheten över denna tolkning av vad som behövdes mot bakgrund av mellankrigstidens erfarenheter formuleras som att "tämjandet" av demokratin har gått för långt. Betydelsen av rösträtt, yttrandefrihet och föreningsfrihet minskar i den mån "tämjandet" är framgångsrikt. Det folkliga stödet kan som följd av detta komma att förflyktigas.

Federalt

Längs den federala linjen kanaliseras upprördheten utifrån föreställningen om ett givet slutmål för det europeiska samgåendet. Unionen som den historiskt har blivit beskaffad förmår helt uppenbart, säger de som tänker federalt, inte hantera följderna av att marknaden har gjorts gemensam och att hälften av unionsländerna även har avstått från sin egen valuta. Lösningen är inte ett ännu mera forcerat "tämjande" av folkmakten utan att folkmeningen tillåts slå igenom också med avseende på överstaten. Bara en på det sättet skapad förbundsstat befinner sig i verklig samklang med det historiskt givna ändamålet.

Den enda möjligheten att upphäva den historiskt uppkomna lösningen är att genom ett avgörande språng förvandla unionen till en fullt genomförd förbundsstat. Att reformistiskt försöka uthärda, att återinföra nationella valutor eller att kärnländerna lämnar övriga länder bakom sig är sämre alternativ. Den uppenbara lösningen är att ge Europaparlamentet den avgörande makten att utarbeta och anta en författning. Unionen behöver förvandlas till en förbundsstat, som beskattar och utformar allomfattande socialpolitik och arbetsrätt.

Problemet antas uteslutande vara att medlemsländernas politiker och opinionsbildare alltför länge dröjt med att klargöra vad som behövs. Våra förtroendevalda har ännu inte förstått vad valet står emellan. Enligt den outröttligt argumenterande tyske rättsteoretikern Jürgen Habermas finns bara två alternativ. Det ena är att gå vidare med den för populistiska bakslag öppna form för "postdemokratisk exekutivfederalism" som nu tillämpas. Det andra är att våga ta det avgörande språnget i syfte att etablera en "transnationell demokrati" grundad på Europaparlamentet (Habermas 2011: 47–82).

Debatten om unionens demokratiska underskott är extremt värde-laddad. Detta gäller i och för sig också om andra omstridda begrepp som fred, frihet, suveränitet, marknad och demokrati. Här tillkommer att den rådande ordningen är hårt angripen längs två politiskt samordnade men analytiskt särskiljbara linjer.

Längs den historiska linjen är spetsen riktad mot inslagen av expertstyre och maktindelning. Tanken är att våra förtroendevalda med alltför liten historisk medvetenhet frivilligt låter sig begränsas av idén om att huvudproblemet är att ”tämja” demokratin. Längs den federala linjen är spetsen riktad mot de förtroendevaldas tvekan inför att ta det avgörande steget mot slutmålet, som är en fullt genomförd förbundsstat. Förebråelsen är att de inte tillräckligt starkt och principiellt medvetet verkar för en förbundsstat som en första etapp på vägen om en global kosmopolitisk gemenskap (Habermas 2011: 83–98).

Analytiskt

Den analytiska frågan är om det kan finnas en tredje möjlighet att tolka idén om unionens demokratiska underskott, som är mindre värdeladdad än vad historiker och federalister erbjuder. En fruktbar avgränsning bör – för att vara fruktbar – inte vara förknippad med vare sig den historiska eller den federala angreppslinjen. Finns det, kort sagt, något sätt att fixera innebörden av det omstridda, som både förespråkare och kritiker av det demokratiska underskottet kan acceptera?

Mitt förslag är att vi väljer att resonera på följande sätt:

Underskott är något vi skyr och demokrati något vi önskar. Genom att sätta samman dessa båda ord antyder vi ett missförhållande. Men det är inte omedelbart självklart vad vi avser med att uttrycka oss på det sättet. Innebörden behöver tolkas och preciseras. Här som alltid gäller att lagom är bäst. För att fruktbart avgränsa ett värdeladdat begrepp bör vi inte låta detta innefatta allt som vi engagerat värderar. Inte heller bör vi snäva in betydelsen så mycket att allt kontroversiellt faller utanför. Idealet är att blickarna riktas mot vad som är principiellt omstritt och inte bara en fråga om olika språkbruk och referensramar.

För att renodla vad som är fruktbart att betrakta som fundamentalt omtvistat finns det skäl att tona ned såväl den historiska som den

idépolitiska referensramen. Problemet bör inte definitionsmässigt anses vara frånvaron av folkligt inflytande. Sådant är inte under alla förhållanden till fördel för saklighet och rättssäkerhet. Inte heller bör vi ta fasta på trögheten. Förekomsten av allmän rösträtt och politisk frihet gör det förvisso svårt att rubba projektet såväl ”bakåt” till en uteslutande mellanstatlig konstruktion som ”framåt” mot en fullt genomförd förbundsstat (Offe 2013). Men det är inte självklart att en rörelse i den ena eller andra riktningen bör eftersträvas. I varje fall bör det inte följa av definitionen. Även status quo bör kunna betraktas som ett möjligt och önskvärt alternativ.

Det jag i stället vill föreslå är att vi tolkar debatten om det demokratiska underskottet utifrån den föreställning om dubbel asymmetri, som enligt den statsvetenskapliga standardlitteraturen (Scharpf 1999, Anell 2009, Bickerton 2012) särskilt utmärker unionsprojektet.

Uttrycket dubbel asymmetri underförstår en jämförelse med en symmetriskt uppbyggd enhetsstat eller förbundsstat. Utmärkande för dessa båda statsformer är, vad proceduren anbelangar, att makt och ansvar utövas på samma nivå. Till detta kommer, vad innehållet beträffar, att statsledningen tar upp skatter och bedriver en politik som är omfördelande. Syftet med omfördelningen av resurser är att kompensera för de sociala verkningarna av att reglerna för marknad och valuta är gemensamma.

Symmetri i motsats till asymmetri gäller inte bara för enhetsstater som Sverige och Danmark utan också för förbundsstater som Tyskland och Förenta staterna. Olika frågor hanteras där på skilda nivåer. Finns en befogenhet på federal nivå, utkrävs ansvaret i Berlin eller Washington. Finns en befogenhet i Nordrhein-Westfalen eller Kalifornien, utkrävs ansvaret i Düsseldorf eller Sacramento. Principen är att makt och ansvar hör samman – liksom att resurser utjämnas mellan nivåerna för att kunna parera verkningarna av att marknads- lagstiftningen och valutan, som är gemensam, inverkar olika starkt beroende på skiftande ekonomiska förutsättningar.

Poängen med den dubbla asymmetrin är att vår europeiska union varken svarar mot den ideala enhetsstaten eller den ideala förbundsstaten. Maktutövningen på europeisk nivå är mer ingripande än vad som svarar mot medborgarnas möjligheter att ställa unionens beslutsfattare till svars för deras beslut.

Ansvar kan bara utkrävas i Stockholm eller Madrid för bindande beslut, som regeringarna är med om att fatta tillsammans med andra länders regeringar i Bryssel. Poängen är att svenska och spanska medborgare måste finna sig i dessa beslut, trots att respektive regeringar mycket väl kan ha befunnit sig i minoritet inom unionens beslutande organ när besluten fattades.

Den innehållsliga asymmetrin kommer sig av att länderna inte har överlämnat någon beskattningsrätt till den europeiska centralmakten. Gemenskapen mellan länderna är baserad på fördrag och en medlemsavgift uppgående till en enda procent av bruttonationalprodukten – att jämföra med en skattekvot uppgående till fyrtio å femtio procent inom varje medlemsland.

Eftersom unionen huvudsakligen är inriktad på frihandel och marknad och inte har någon stor egen budget, måste de sociala och ekonomiska effekterna av en på unionsnivå beslutad marknads- och myntregim bäras av medlemsländernas skattebaser. Så måste ske utan att ansvar för överstatligt fattade beslut kan utkrävas av en europeisk valmanskår. Det finns ingen regering att avsätta som följd av hur rösterna i valet till Europaparlamentet fördelar sig.

Ett centralt tema i standardverk om unionens uppbyggnad och arbetssätt är hur dessa bägge asymmetrier förstärker varandra ömsesidigt. Generalklausulen om fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och arbete återfinns i grundfördraget. Ändring av detta kräver total enighet mellan länderna. Denna skillnad mellan europeisk och nationell lagstiftning gör det svårare att ”störa” marknadskrafterna och det är också avsikten.

Justeringar av praxis kan göras genom specialiserade direktiv och förordningar. Men sådana kan bara beslutas med kvalificerad

majoritet av medlemsländernas regeringar och med stöd av Europaparlamentet. Att beslutsmetoden för ändring av grundfördraget med generalklausulen om fri rörlighet är total enighet mellan de ingående staterna gör att intresset av frihandel och marknad övertrumfar de synpunkter, som gör sig gällande till följd av förekomsten av allmän rösträtt och politisk frihet i medlemsländerna.

På den europeiska nivån finns varken fiskala resurser eller tillräcklig politisk handlingskraft för en alleuropeisk välfärdspolitik, som kunde parera effekterna av den gemensamma marknads- och penningpolitiken. Medlemsländernas demokratiskt förtroendevalda hindras med andra ord effektivt från att "störa" marknaderna på motsvarande sätt som de historiskt har kunnat göra inom ramen för medlemsländernas blandekonomier och välfärdsstater.

Samtidigt måste regeringarna med nationellt mobiliserade skattemedel hantera följderna av sin egen oförmåga att på europeisk nivå kunna "bädda" in den ekonomiska liberalismen i den politiska (Höpner & Schäfer 2012). Snarare tenderar med tiden den nationella politiska liberalismen alltmer att låta sig överflyglas av den europeiska generalklausulen om fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och arbetskraft.

Den praktiska kontentan blir att den dubbla asymmetrin ställer växande krav på nationellt förtroendevalda. Dessa måste även kunna motivera ställningstaganden på europeisk nivå, som de bara marginellt kan påverka. På grund av den dubbla asymmetrin kan de inte som i en förbundsstat välja att hänvisa väljarna till den nivå där både makten och ansvaret ligger. Ty själva idén är att nivåerna skall vara politiskt åtskilda för att effektivare kunna hävda principen om fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och arbetskraft.

Som en konsekvens av den allmänna rösträtten och politiska friheten måste partier som vill vara systembärande kunna parera en kritik, som även riktar sig mot hur befogenheterna är fördelade mellan union och medlemsländer. Striden står inte bara mellan höger och vänster utan också mellan vertikal medgörlighet och vertikal motspänstighet.

Inom ramen för ett unionsmedlemskap kräver möjligheten att opponera en argumentation och ett agerande i två dimensioner – höger och vänster horisontellt och medgörlighet och motspänstighet vertikalt. Politiska grupperingar utan helhetssyn blir på det sättet ännu mindre benägna att ta ansvar för den samlade utvecklingen. Tendensen att alternativlöst ond göra sig över den uppkomna situationen förstärks därigenom.

2. Förespråkarnas argument

Att våra dagars folkstyre mer och mer håller på att uttunnas (Crouch 2004) liksom att unionen efter finanskrisen präglas av oförmåga till radikal omgestaltning (Offe 2013) är vad många säger. Grundläggande omstridd är ingen av dessa båda iakttagelser. Vad som däremot har såväl skickliga förespråkare som skarpa kritiker är den dubbla asymmetrin.

Vad hävdar då förespråkarna? Vilka är deras argument mot att vilja avskaffa de båda skevheterna? En mer likformig ordning kan åstadkommas genom att åternationalisera, så att unionen blir alltigenom mellanstatlig. Det är den ena vägen att gå. Den andra är att göra unionen till en fullt genomförd förbundsstat med befogenheterna likformigt arrangerade. Efter en förbundsstatlig omgestaltning skulle partigrupperingarna i Europaparlamentet kunna göras ansvariga även för skatte- och socialpolitiken.

Det demokratiska genombrottet efter första världskriget tydliggjorde en spänning mellan kapitalism och demokrati, understryker förespråkarna. Hur kunde den ekonomiska och politiska liberalismen bringas att samexistera? Denna inbyggda spänning har alltsedan dess intresserat inte bara demokrater utan också fascister och kommunister.

Om dessa tre olika sätt att tolka idén om att det är "folket" som styr – fascism, kommunism och politisk liberalism – finns mycket att säga. Inom den här aktuella ramen skulle det föra långt att beskriva vad som i litteraturen kallas "ytterligheternas tidsålder" (Hobsbawn 1994) och "hundra år av demokratisk kapitalism" (Gauchet 2010,

Müller 2013, Streeck 2013). Här begränsar jag mig till frågan om den dubbla asymmetrin.

En förespråkare av dubbel asymmetri rekommenderar vare sig diktatur eller begränsad rösträtt enligt någon av de modeller som präglade bilden före 1914. Även för honom eller henne är allmän rösträtt, parlamentarism och politisk frihet historiska landvinningar. Också inom den ramen finns det skäl att framhålla, att valutslag inte ensamma bör tillåtas bestämma politiken.

De poänger, som förespråkarna vill göra, är inte bara att den dubbla asymmetrin försvårar majoritetsbeslut och förebygger konflikter. Lika viktigt är att den kompenserar för en systematisk missvisning. En sådan uppkommer på grund att partierna tävlar om röster och att marginalväljarna därigenom får allför stort inflytande. Valmanskårens sammanlagda – och underförstått mer genomtänkta – preferenser kommer därför inte till fullödigt uttryck.

Försvåra majoritetsbeslut

För att få grepp om hur förespråkarna för den dubbla asymmetrin resonerar är det viktigt att påminna om demokratins historia på den europeiska kontinenten. Där har mellankrigstidens erfarenhet av svårigheten att kombinera allmän rösträtt med politisk frihet starkare än i Skandinavien och Storbritannien satt sin prägel på debatten.

Av särskilt intresse för att begripa dem som förespråkar den dubbla asymmetrin som ett sätt att försvåra majoritetsstyre är de teoretiker som redan under mellankrigstiden skrev om saken. Poängen är att dessa forskare resonerade utifrån premissen allmän rösträtt och parlamentarism men utan kännedom om utgången av andra världskriget och det unionsprojekt som tog form under 1950-talet. De visste kort sagt inget om fortsättningen.

En sådan författare, som redan före 1939 var principiellt upptagen av spänningen mellan kapitalism och demokrati, var den sedermera världsberömda Friedrich von Hayek. När han utvecklar det grundläggande argumentet för den dubbla asymmetrin, sker detta på

tröskeln till andra världskriget (Hayek 1939). Han vet vid den tiden inget om kriget och dess utgång och än mindre vad som efter kriget skulle komma att göras för att främja återuppbyggnaden och utgöra ett värn mot Sovjetunionen. Han försvarar med andra ord ingen ordning, som redan är satt i verket. Uppgiften han ställer sig är att motivera en *ideal* ordning utifrån de erfarenheter, som hade gjorts under 1800-talet och de fyrtyio första åren av 1900-talet.

1800-talsliberalismen hade enligt Hayek inte varit tillräckligt internationell utan kommit att alltför mycket liera sig med nationella och demokratiska strävanden, när de europeiska folken på kontinenten hade frigjort sig och bildat egna stater.

Denna allians mellan kapitalism, nationalism och demokrati hade under 1900-talet delvis urartat. Så hade skett genom uppkomsten av fascistiska statsbildningar och en hämmande ekonomisk protektionism. Därtill kom att den allmänna rösträtten och parlamentarismen efter 1918 mer allmänt hade ökat intresset för planering och interventioner. Den politiska liberalismen hade kommit att främja en samhällelig hybridform under rubriker som välfärdsstat, blandekonomi och demokratisk kapitalism.

Räddningen undan denna hybridiserande tendens, menar Hayek, är en förbundsstat med asymmetriskt begränsade befogenheter. En sådan uppläggning kan kompensera för att rösträtten efter första världskriget gjordes allmän och lika för alla medborgare. Genom dubbel asymmetri kan marknadsprincipen befästas på ett sätt som gör den svåråtkomlig för väljare och allmän opinion. Demokratin kommer effektivare än inom varje land för sig att kunna hindras från att inverka störande på marknadskrafterna.

Poängen är med andra ord inte bara att en sådan ordning förebygger krig och inbördeskrig. Till detta kommer att en asymmetrisk ordning hämmar utnyttjandet av de möjligheter till central planering och omfördelning av resurser, som den allmänna rösträtten i kombination med idéerna om politisk frihet och nationellt självbestämmande efter 1918 har öppnat.

Planning, or central direction of economic activity, presupposes the existence of common ideals and common values; and the degree to which planning can be carried is limited to the extent to which agreement on such a common scale of values can be obtained or enforced. It is clear that such agreement will be limited in inverse proportion to the homogeneity and the similarity in outlook and tradition possessed by the inhabitants of an area. Although, in the national state, the submissions to the will of the majority will be facilitated by the myth of nationality, it must be clear that people will be reluctant to submit to any interference in their daily affairs when the majority which directs the government is composed of people of different nationalities and different traditions. It is, after all, only common sense that the central government in a federation is composed by many different people will have to be restricted in scope if it is to avoid meeting an increasing resistance on the part of the various groups which it includes. But what could interfere more thoroughly with the intimate life of the people than the central direction of economic life, with its inevitable discrimination between groups? There seems to be little possible doubt that the scope for the regulation of economic life will be much narrower for the central government of a federation than for national states. And since ... the power of the states which comprise the federation will be yet more limited, much of the interference with economic life to which we have become accustomed will be altogether impracticable under a federal organization (Hayek 1939: 141).

Det för Hayek centrala är att de marknadsekonomiska rättigheterna säkras på federal nivå samtidigt som socialpolitiken förblir en problematik att hantera på den nationella nivån. Om marknadsreglerna fastställs federalt och politikens övriga innehåll nationellt, reducerar detta såväl medlemsländernas som överstatens möjligheter att genom skatter och socialt motiverade regler hämma frihandel och marknadshushållning.

Den asymmetriska placeringen av beslutsbefogenheterna på två nivåer motverkar den av demokratin och nationalismen gynnade tendensen att på demokratisk grundval vilja planera och intervensera. Det

är kontentan. Fiskal utjämning mellan samhällsklasser, levnadsåldrar och landsdelar försvåras jämfört med vad som går att åstadkomma i system som är symmetriskt uppbyggda och upprätthållna.

Om beslutsmakten befinner sig på federal nivå, måste de centrala instanserna begränsa sig. Annars möter de ett växande motstånd från de många olika grupper och nationaliteter, som berörs av de centralt fattade besluten. Överstaten kan i praktiken bara få tillräckligt stöd för den ekonomiska liberalismen. Ambitioner av det sociala slaget kräver majoritet med hänsyn tagen till nationer, traditioner och intressen. Enligt sakens natur är det svårare att inom ett större territorium få majoritet för storskaligt upplagda välfärdspolitik.

Förebygga konflikter

Skillnaden mellan hur sociala och marknadspolitiska ambitioner hanteras är med andra ord ingen beklagansvärd sidoeffekt utan framstår i ljuset av Hayeks artikel 1939 som något avsett och önskvärt. Nu befinner vi oss ett stycke in på 2000-talet. Dagens bakgrund är inte bara 1800-talet och händelserna under mellankrigstiden. Till bilden hör också andra världskriget, det kalla kriget och avkoloniseringen. Diskussionen om det problem, som Hayek hade för ögonen 1939, har sjuttiofem år senare berikats med ett väsentligt större erfarenhetsmaterial från hela världen.

Det förtjänar då noteras att de båda mest utforskade förbundsstaterna – Tyskland och Förenta staterna – inte är representativa för den stora mängden federationer. Båda är någorlunda symmetriska. Alla ingående delstater har någorlunda samma ställning i förhållande till sina respektive överstater.

Dessutom gäller att socialpolitiken i båda fallen också är en federal angelägenhet liksom att överstaten har beskattningsrätt och storskaligt omfördelar resurser. Särskilt har detta varit påfallande i Tyskland. Mycket stora resurser har under de senaste tjugor åren årligen överförts från de västra till de östra delstaterna. Inom Förenta staterna sker också en betydande socialpolitiskt motiverad omför-

delning liksom politisk kompensation till olika delstater i form av försvarsbeställningar och motsvarande.

Varken Tyskland eller Förenta staterna är organiserade utifrån principen dubbel asymmetri. Det råder alltså inget nödvändigt samband mellan federalism och låga fördelningspolitiska ambitioner på det sätt som Hayek 1939 tog för givet. Om vi däremot ser till dagens totala antal stater i världen är en asymmetrisk struktur snarare regel än undantag. Genom brett anlagda jämförelser är detta vad Arend Lijphart och Klaus von Beyme har visat.

Den förstnämnde argumenterar (Lijphart 2007) för att konsten att överbygga motsättningar är det problem, som all författningspolitik står inför. Uppgiften är mera att åstadkomma ett minimum av samförstånd än att tydliggöra alternativ. Majoritetsval och majoritetsstyre är undantag snarare än huvudregel inom ramen för den globala statsgemenskapen.

De senaste hundra årens erfarenheter från hela världen framhäver betydelsen av arrangemang som förebygger konflikter. För Lijphart är proportionella valsystem, federalism, starka civila organisationer jämte politiskt fristående domstolar och förvaltningsorgan det centrala. Det är samspelet mellan dessa olika företeelser, hävdar han, som åstadkommer inte bara rimlig handlingskraft utan också rättstrygghet och tillräcklig sammanhållning.

von Beyme framhåller på motsvarande sätt hur viktigt det är att inte okritiskt likställa begreppet förbundsstat med hur internt relativt fredliga politiska system som Tyskland och Förenta staterna vidmakthålls. Dessa båda förbundsstater är undantagen som bekräftar huvudregeln om att stater inte kan gå samman utan att till viss del göra detta asymmetriskt (von Beyme 2003). Flertalet förbundsstater har en dramatisk tillkomsthistoria och som följd av detta inbyggda spänningar. Ryssland, Spanien, Kanada och Indien är nära till hands liggande exempel.

Konsten ligger i att kunna balansera, framhåller von Beyme, en centripetal tendens att stärka överstaten gentemot en centrifugal tendens att stärka delstaternas självbestämmande. Enligt den ena

tendensen dras delstaterna mot centrum och den andra dras de bort från centrum. Lösningen på detta problem söks i praktiken genom omväxlande symmetrisering och asymmetrisering. Ingen ordning är långsiktigt huggen i sten. Alla medlemsstater är inte med i alla arrangemang på samma villkor. Alla politikområden styrs inte enligt samma regler. Beslutsordningen och ansvaret för de olika områdena är därför olika. Såväl beslutsordningar som kompetensfördelningar justeras undan för undan. Beslut fattas inte alltid med enkel majoritet och alla röster räknas inte alltid lika. Statsmannaskap i detta fortgående växelspel mellan motverkande centripetala och centrifugala tendenser är politiskt krävande.

Hayek skulle förmodligen ha funnit det som Lijphart och von Beyme framhåller otillräckligt. Självklart är jag inte förvånad, skulle han antagligen ha sagt, över att asymmetrier används för att förhindra krig och inbördeskrig. För honom var detta en självklar utgångspunkt. Poängen som han ville göra gick ett steg därutöver. En sak är asymmetrier som författningpolitiskt botemedel, när samhällen och grannländer riskerar att slitas sönder. Mer grundläggande är att förebygga att sociala skillnader kan komma till politiskt uttryck.

Till följd av kungars och kejsares missgrepp före och under första världskriget hade det 1918 blivit nödvändigt att genomföra allmän rösträtt, föreningsfrihet och yttrandefrihet. Det var Hayeks huvudsynpunkt. Därmed hade en ny svårighet uppkommit, som det gällde att hantera. Frågan blev hur det skulle kunna undvikas, att den politiska sidan av liberalismen genom den allmänna rösträtten skulle komma att vinna alltför mycket terräng på bekostnad av marknadskrafterna.

Hur framstår denna farhåga efter ytterligare sjuttiofem år av praktisk erfarenhet? Den frågan kommenterar inte Lijphart och von Beyme. Hayek skulle förmodligen ha karaktäriserat deras tystnad på denna punkt som undvikande. För honom var uppgiften att ta reda på vad som var rätt författningspolitik med tanke på den ekonomiska liberalismens långsiktiga bestående. Att enbart beskriva och förklara hur systemen är beskaffade var för honom otillräckligt.

Kompensera för missvisning

Utifrån önskemålet att vilja befästa den ekonomiska liberalismen, skulle Hayek på 2000-talet förmodligen ha varit mer tillfreds med hur Giandomenico Majone och Andrew Moravcsik argumenterar. För dem handlar det inte bara om att parera inbördes växelspelande centripetala och centrifugala tendenser. De ställer även frågan om asymmetrier som ett sätt att komma tillrätta med den missvisning i fråga om väljarnas preferenser, som enligt den hayekska grundtanken blev följden av det demokratiska genombröttet.

Allmänintresset är för Majone och Moravcsik något som objektivt går att fastställa. Det är inte bara – som Lijphart och von Beyme tänker sig – summan av de många olika särintressen som utnyttjar näringsfriheten, yttrandefriheten, föreningsfriheten och rösträtten utan något som går därutöver. Det övergripande allmänintresset blir tillgodosett, menar Moravcsik och hans medförfattare Sangiovanni, genom att unionen är dubbelt asymmetrisk. På nationell nivå går det nämligen att konstatera en ”bias”, som gör det lättare att fatta beslut om utgifter än om inkomster. ”Existing systems create obligations and entitlements that tend to expand automatically, and have arguably developed beyond the willingness of individuals to support and finance them” (Moravcsik & Sangiovanni 2003: 134 f.).

Den dubbla asymmetrin justerar den missvisning, som kombinationen av politisk frihet, allmän rösträtt och parlamentarism praktiskt föranleder. Att denna kompensation inte väcker större folklig upprördhet än vad som faktiskt sker visar enligt deras mening att den har folkligt stöd. En nedrustning av socialpolitiken återspeglar nämligen, tänker de sig, ”the current trend in popular preferences toward greater support for conservative policies” (Moravcsik & Sangiovanni 2003: 135).

Den som under de senaste tjugo åren allra mest sofistikerat har framställt den dubbla asymmetrin som en teknik att kompensera för missvisning är emellertid Majone. Han driver den hayekska idén

ett steg vidare. Det sker genom att han skiljer mellan vad han kallar analogiproblemet och vad han framställer som teknokratiproblemet. Hur dessa båda problem löses minskar den praktiska betydelsen av allmän rösträtt, parlamentarism och politisk frihet.

På frågan om vi analogt med vad som gäller inom ett medlemsland önskar att unionen skall vara en demokrati, svarar Majone att det må vi framhålla i högstämnda ordalag. Riktas i stället blicken mot vad vi praktiserar blir svaret ett annat. Vi önskar samgående vad ekonomin beträffar men samtidigt att socialpolitiken förblir nationell. Mindre välfärdspolitik är det pris vi betalar för att kunna uppnå fördelarna med den gemensamma marknaden och att inte behöva avstå från majoritetsansvar nationellt. Varför då inte erkänna att den dubbla asymmetrin är vad som möjliggör den ordning som vi har och önskar? (Majone 2005: 181–201).

Utifrån frågan om medborgarna verkligen önskar marknadspolitik och socialpolitik på samma majoritetsstyrda villkor formulerar Majone lösningen på vad han kallar teknokratiproblemet. Detta problem blir för honom centralt utifrån hans teori om unionen som en regleringsstat snarare än en omfördelningsstat (Majone 2005: 143–161).

Hayek skrev aldrig positivt om teknokrati. Jag tror det berodde på att han uppfattade sig som en "underdog" omgiven av ett keynesianskt etablissemang och att han följaktligen inte var någon vän av expertstyre.

Majone anser sig däremot inte vara någon "underdog", när han på 2000-talet försvarar den dubbla asymmetrin genom att introducera idén om expertstyre som ett sätt att korrigera för den genom tävlan om marginalväljare åstadkomna missvisningen. Förtroendevalda styr visserligen Europeiska rådet, de olika ministerråden och Europaparlamentet. Men det är inte hela sanningen. Mer realistiskt och vardagligt är det kommissionen, centralbanken och domstolen, som ger den europeiska regleringsstaten dess principiella karaktär.

Till dessa organ är makten inte utlånad utan utövas som yrkesbase-rad sakkunskap, vilken inte bör tolkas som delegerad utan som uttryck för blandad författning (Majone 2005: 79 f). Den sakkunnige är ansvarig inför något mera och annat än väljarnas utslag på valdagen. De kvinnor och män som arbetar för dessa organ tjänar ett högre syfte än att bara vilja göra uppdragsgivaren till viljes. Enligt principen om blandad författning – det vill säga att all makt inte kommer från folket utan även från andra auktoritetskällor – har vederbörande expert ett ansvar också inför sin egen yrkesgemenskap (Gustavsson 2013 a: 116 ff).

Att förespråka dubbel asymmetri blir genom vad Majone tillägger också en fråga om vad som är rätt gränsdragning mellan demokrati och teknokrati. Vilka beslut bör fattas av demokratiskt ansvariga företrädare och vilka bör fattas av sakkunniga med ansvar inför sina respektive yrkesgemenskaper snarare än inför valmanskårer, parlament och regeringar?

För att sammanfatta:

Det arrangemang för att möjliggöra ett större utrymme för marknadskrafterna, som Hayek förespråkar 1939 liksom Majone och Moravcsik på 2000-talet, är att den marknadspolitiska och socialpolitiska beslutsförmågan förläggs till olika nivåer. Eftersom det är svårare att bli överens om utnyttjandet av skattebaser än om spelregler på marknaden kompenserar detta för den missvisning, som uppkommer genom den allmänna rösträtten och parlamentarismen.

Vad Majone därutöver förespråkar är ett expertstyre, som inte bara innebär delegation utan till själva sin karaktär är blandad författning. Beslutsfattandet bör i största möjliga utsträckning vara präglad av principen om teknokrati och i minsta möjliga utsträckning majoritetsstyre. För att den teknokratiska förpliktelsen skall vara trovärdig, bör den vara maximalt svår att ändra sedan parlamenten har bestämt sig för att överlämna makten och för säkerhets skull även gjort förpliktelsen mera trovärdig genom att försvåra möjligheten att omprogrammera.

Grundtanken är vad som i äldre idealistisk filosofi – i motsats 1900-talets värderelativism – kallades värdeabsolutism (Brecht 1959: 165–258) och numera tar sig uttryck i den opolitiskt hävdade principen om konsekvensneutralitet. Rätt politik tillvinner sig enligt denna tanke förtroende genom att vara fördelningspolitiskt ovidkommande. Ingen annan planering och inga andra marknadsingrepp är berättigade än sådana som leder till att någon kan få det bättre utan att någon annan får det sämre. Den politiska liberalismen bör med andra ord inte utnyttjas fördelningspolitiskt. Demokratien förutsätts kunna legitimera men inte omfördela.

3. Kritikernas invändningar

Kritikerna skiljer mellan ekonomisk och politisk liberalism. Den ekonomiska liberalismen har marknaden som norm. Den politiska liberalismen förutsätter allmän rösträtt, yttrandefrihet och föreningsfrihet. Naturligtvis är de båda frihetslärorna besläktade. Kanske kan man säga, att de under delar av 1900-talet levde i symbios med varandra under samlingsnamnet demokratisk kapitalism. Men förhållandet mellan de båda lärororna är långtifrån harmoniskt.

Liberalismens historia är historien om en spänning mellan två strävanden, som inte utan vidare går att förena. Praktiskt har samexistens och växelverkan alltsedan 1918 och framför allt efter 1945 varit den sammanhållande ambitionen. Benämningar sådana som välfärdsstat, blandekonomi, demokratisk kapitalism, social liberalism och social marknadsekonomi ger en antydning om skilda tyngdpunkter. Men det är inte huvudsaken. Gemensamt för alla sådana formuleringar är tron på en *möjlig* samlevnadsformel (Nycander 2009: 343–399).

Den ekonomiska liberalismen kräver förutsebarhet. Den politiska liberalismen, däremot, vill hålla öppet för att spelreglerna skall kunna ändras utifrån ändrade majoritetsförhållanden. Konflikten mellan dessa båda motstridiga krav har snarare skärpts än utjämnats efter det kalla kriget. När motsättningen mellan öst och väst inte längre dominerar blir den inbyggda motsättningen tydligare än den var under de fyrtiofem första åren efter andra världskriget. Motsättningen gentemot Sovjetunionen och fruktan för ett tredje världskrig tenderade under den perioden att överskugga vad som tidigare och senare ansetts vara huvudproblemet.

Västliga bedömares vacklande hållning gentemot dagens Kina belyser förändringen. Som politiska liberaler är de starkt avståndstagande. Som ekonomiska liberaler ser de poängen med frånvaron av valrörelser, regeringsskriser, fackföreningar och grävande journalistik. Kina är på en gång en politisk diktatur och en kapitalistisk vinstmaskin av aldrig tidigare skådat slag. Om våra västliga samhällen kunde vara mindre inriktade på att tillgodose kravet på demokrati, skulle våra ekonomier bättre kunna konkurrera. Det är en lockande tanke, som inger varje politisk liberal starka betänkligheter.

Demokratins uppgift är inte bara, hävdar kritikerna, att legitimera kapitalismen. Den är också att tygla marknadskrafterna. Kritikerna varierar temat på tre olika sätt. Det första tar sikte på den amerikanska och europeiska erfarenheten av legitim opposition. Det andra betonar vikten av problemlösningsförmåga. Det tredje understryker betydelsen av berättigad protektionism.

Legitim opposition

En grundläggande analys av temat legitim opposition publicerades 2006 av Andreas Føllesdal och Simon Hix. Den var utformad som en polemik mot hur förespråkarna av den dubbla asymmetrin motiverar sin ståndpunkt. Majone och Moravcsik legitimerar, anser Føllesdal och Hix, att oliktankande stämplas som systemkritiska "euroskeptiker" i stället för att anses framföra berättigad kritik och företräda godtagbara handlingsalternativ.

För Majone är opposition något som kan undvaras så länge överstaten inte omfördelar. Då gäller det att undvika en politisering. Annars går det inte att upprätthålla idén om att ingen kan få det bättre utan att någon får det sämre. På det sätt som Moravcsik resonerar behöver kravet på legitim opposition bara vara tillgodosett inom varje medlemsland. På den grundvalen kan en regering förhandla med övriga medlemsländers regeringar också när överläggningen syftar till överenskommelser som är bindande.

För Føllesdal och Hix, däremot, måste opposition vara legitim också på unionsnivå. Det berättigade i att kunna skifta politik och ämbetsinnehavare är förutsättningen för att kunna hålla samman unionen. Denna erfarenhet från medlemsländernas historia av att kunna kombinera strid och samverkan är enligt deras bedömning lika tillämplig på europeisk nivå.

Den amerikanska och europeiska politiska historien under de senaste tvåhundra åren visar, menar de, att förekomsten av ett integrerat statsfolk i praktiken sällan föregår utan blir resultatet av allmän rösträtt, valrörelser och strid mellan olika alternativ.

Genom att övergripande tillämpa principen om legitim opposition utjämnas de skillnader, som finns mellan lokala, regionala och nationella samhörigheter. Analogt bör vi föreställa oss att ett europeiskt statsfolk inte är förutsättningen för utan effekten av partikonkurrens och förmåga att förena strid och samverkan. En fjärde nivå av europeisk partikonkurrens kommer att medföra att partierna och den allmänna debatten vertikalt integreras med de tre redan integrerade nivåerna (Føllesdal & Hix 2006: 550).

Legitim opposition tar sig olika uttryck beroende på om regeringsättet är parlamentarism, samlingsregering eller presidentstyre. Men vare sig regeringen grundar sig på en parlamentarisk majoritet, alla partier ingår i regeringen eller statschefen tillsätter sin egen regering, blir effekten enligt Føllesdal och Hix att kvaliteten på såväl maktpretendenter som handlingsalternativ växer. Effekten blir densamma som för forskning och folkbildning, det vill säga att idéer och intressen förädlas genom att öppet debatteras och jämföras.

Polemiken är framför allt riktad mot Moravcsik. Denne hade i en artikel några år tidigare uttalat, att framgången för unionsprojektet har att göra med att överstatligheten är omvänt betydelsefull jämfört med vad som intresserar medborgarna. "EU legislative and regulatory activity is inversely correlated with the salience of issues in the minds of European voters, so any effort to expand participation is unlikely to overcome apathy" (Moravcsik 2002: 615.). Att överföra beslutsrätt till

avskärnade organ på den europeiska nivån kan medborgarna finna vara både effektivt och meningsfullt. Det gör nämligen att de slipper bekymra sig om politikens huvudsakliga inriktning.

Det bristande intresset för beslutsordningen följer inte alls av någon allmänt omfattad fördelningspolitisk neutralitet, invänder Føllesdal och Hix. Det är ingen naturlig likgiltighet utan en konsekvens av att partierna och media inte anser olika handlingsalternativ vara legitima utan envisas med att framställa varje form av ifrågasättande som uttryck för en klandervärt "euroskeptisk" hållning. Medborgarnas intresse för den överstatliga politiken kommer att öka i den mån partier och opinionsbildare vågar erkänna, att överstatligt beslutsfattande inte är neutralt utan har politisk innebörd.

Beträffande denna optimistiska grundhållning vill jag för egen del tillägga, att Føllesdal och Hix underlåter att skilja mellan två slags legitimt ifrågasättande. Den ena är vertikalt författningspolitisk och gäller graden av medgörlighet och motspänstighet. Frågan är med vilken rätt andra länder skall tillåtas inverka på lagstiftning och rättstillämpning. Den andra motsättningen är horisontellt ifrågasättande, varmed jag avser den vanliga striden mellan höger och vänster. Konsten ligger i att *samtidigt* kunna bearbeta motsättningar av båda dessa olika slag. Det är ingen omöjlig uppgift. Men dess hantering förutsätter att dess tvåfaldiga karaktär öppet erkänns (Gustavsson 2003, 2007, 2009, 2013 b, 2014).

Problemlösningsförmåga

På det sofistikerade sätt som Hayek, Majone och Moravcsik argumenterar är uppgiften för den dubbla asymmetrin trefaldig. Den bidrar inte bara till att försvåra majoritetsstyre och förebygga konflikter utan också till att kompensera för den missvisning i fråga om väljarnas "egentliga" preferenser, som antas ha blivit följden av det demokratiska genombrottet.

Särskilt provocerande för Føllesdal och Hix är förespråkarnas tredje argument. På grund av starka minoriteters förmåga att "kidnappa"

beslutsmaskineriet kommer de mer långsiktiga och mindre självmedvetna intressena att effersättas, skriver Moravcsik. För honom är det en rimlig hypotes, att "the EU may be more 'representative' precisely because it is, in a narrow sense, less 'democratic'" (Moravcsik 2002: 614).

På detta svarar Føllesdal och Hix att allmän rösträtt, föreningsfrihet och yttrandefrihet höjer kvaliteten på såväl politiskt innehåll som maktpretendenter.

Competition fosters political debate, which in turn promotes the formation of political opinion on different policy options. Policy debates including deliberation concerning the best means and objectives of policies are an inherent by-product of electoral competition. Without such debates, voter would not be able to form their preferences on complex policy issues. Electoral contestation thus has a powerful formative effect, promoting a gradual evolution of political identities (Føllesdal & Hix 2006: 550.).

Detta är den för all liberalism grundläggande idén om värdet av konkurrens. Den äger sin tillämplighet även på det politiska området. Också där är friheten mer än sitt eget ändamål. Även politiskt är den ägnad att främja bästa möjliga utnyttjande och mobilisering av resurser.

Utfallet blir det bästa möjliga, om medborgarna själva får ta ställning på grundval av mesta möjliga debatt och på grundval allmän rösträtt, majoritetsstyre och politisk frihet. Dessutom förstärker tävlan tilltron till den egna politiska identiteten på kommunal, regional, nationell och europeisk nivå.

Det som saknas hos Føllesdal och Hix är en polemik, som går utöver tävlingsmomentets betydelse för utnyttjandet och mobiliseringen av resurser jämte stärkandet av den egna politiska identiteten. Lika viktigt menar jag är det moment av problemlösningsförmåga, som en praktiserad politisk liberalism förutsätter och befordrar.

Den forskare som bäst har förmått karaktärisera detta andra moment i den politiska liberalismen är Fritz Scharpf. En central egenskap

hos ett beslutssystem, menar han, är dess förmåga att planera och intervensera. Demokratin måste kunna hantera det faktum att det finns olika idéer och skilda intressen. Detta gäller såväl horisontellt mellan höger och vänster som vertikalt mellan medgörlighet och motspänstighet. Annars förmår folkstyret inte politiskt reproducera sitt eget berättigande.

Skilda majoriteter på olika nivåer framtvingar lägre välfärdspolitiska ambitioner. Särskilt gäller detta om fördelningspolitisk neutralitet är en låsande grundföreställning. Insikten härom är den sammanbindande grundtanken i Scharpfs ofta citerade uppsats på 1980-talet om den vertikala sammanflätningens låsande "fälla" (Scharpf 1985).

Inom ramen för den federala inlåsningsen blir det dubbelt viktigt att vara klar över att idén om att fördelningspolitik är ovidkommande är en intresseståndpunkt. Före det demokratiska genombrottet tjänade naturrättslig och kristen spekulering (Brecht 1959: 165–363) som vetenskaplig förklädning för intresset av fördelningspolitiskt status quo. Numera är det framför allt idén om fördelningspolitisk neutralitet som används för att övertyga om att minsta möjliga ingrepp gynnar bästa möjliga samlade resultat.

Vad Scharpf hävdar framträder i tydlig relief, om vi jämför med vad Hayek i sin artikel 1939 framhåller som poängen. Det som för Scharpf är förmåga till problemlösning var för Hayek risken för planering och intervention.

Den ekonomiska liberalismen var för Hayek det primära. Problemlösning på grundval av öppet erkända motstående intressen var vad han ville motverka. Asymmetriska arrangemang gjorde det möjligt att kompensera för att rösträtten efter första världskriget gjordes allmän och lika för alla medborgare. Genom asymmetrier, antog han, gick det inte bara att försvåra majoritetsstyret och motverka konflikter utan även att kompensera för missvisning.

Det för Scharpf centrala – tvärtemot den hayekska grundtanken – är att den verkliga världens politiker måste kunna lösa problem med beaktande av de intressekonstellationer som faktiskt föreligger. Det är

vad han i sina bidrag till debatten ständigt framhåller (Scharpf 2013).

Den politiska liberalismen kan inte reproducera tilltron till sig själv med mindre än att det går att åstadkomma praktiska förändringar, som kan godtas efter vederbörliga kompromisser mellan olika alternativ och med tillgodoseende av skilda specialsynpunkter. Om den politiska liberalismen långsiktigt skall överleva, får det inte finnas någon enda vägens politik. Insikten härom är för Scharp ett lika viktigt inslag i kritiken av den dubbla asymmetrin som momentet legitim opposition.

Berättigad protektionism

Inom ramen för den ekonomiska liberalismen betecknar ordet protektionism begränsningar, som är ägnade att skydda ett lands näringar mot konkurrens från industriellt mer avancerade länder. Inom den politiska liberalismen, däremot, hör ordet hemma i en analys, som går ut på att det är en öppen fråga vad som bör vara marknad och vad som bör vara rättighetsbaserat.

Vad den enskilde individen beträffar upprättar den politiska liberalismen en katalog av rättigheter som inte får kränkas. För stater kräver han eller hon ett motsvarande skydd. Det gäller då vad som från vederbörande lands egna historiska utgångspunkter framstår som statsskickets grunder.

Det som menas är inte bara valet mellan monarki och republik och huruvida valsättet skall vara proportionellt eller äga rum i enmansvalkretsar liksom huruvida regeringssättet skall vara parlamentarism eller samlingsregering. Till statsskickets grunder kan också räknas sådant som kollektiv avtalsfrihet på arbets- och bostadsmarknaderna liksom massmedia som inte är reklamfinansierade och frånvaro av vinstintressen i vård, skola och omsorg.

Oavsett hur begreppet berättigad protektionism avgränsas, är poängen att företrädarna för den ekonomiska liberalismen inte tillåts kräva fullt genomslag för marknadskrafterna. Ty den politiska liberalismen måste kunna återskapa betingelserna för sin egen legitimitet.

Inte bara individer utan också medlemsländer behöver skyddas mot en urskillningslös tillämpning av principen om fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och arbete.

Martin Höpner och Armin Schäfer argumenterar intressant längs denna linje. De framhåller två förutsättningar för att skapa och kontinuerligt återskapa förtroendet för den demokratiska kapitalismen. Den ena är insikten om hur olika länderna faktiskt är med hänsyn till ekonomisk styrka och nationell förhistoria. Den andra är en praktisk slutsats, som följer av denna insikt. Att skilja mellan marknadsskapande och icke-diskriminering förbättrar enligt deras mening förutsättningarna inte bara för en behövlig politisk värderelativism och legitim opposition utan också för en berättigad protektionism (Höpner & Schäfer 2010, 2012).

Med marknadsskapande menar Höpner och Schäfer en strävan att låta marknadsprincipen sätta sin prägel även på arbetsrätten och socialpolitiken i medlemsländerna. Med icke-diskriminering avser de en acceptans av skillnader i fråga samhällsorganisation men med beaktande av kravet på likabehandling av strukturer och individer.

Lika villkor och tillgång till politiskt garanterade nyttigheter oavsett nationalitet, klass, kön och religion är vad principen icke-diskriminering betonar. Det centrala blir på det sättet inte marknadsprincipen utan frånvaron av särbehandling inte bara inom affärliv och arbetsliv utan också inom förvaltning, utbildning, forskning och sjukvård.

En vilja till konsekvent marknadsskapande är från politiskt liberal synpunkt en starkare stridssignal än att tolka unionsrätten som att denna skall vara icke-diskriminerande. Enligt denna senare tolkning behöver unionsrätten inte motsätta sig offentligt organiserade skolor och sjukhus liksom nationella system för social försäkring, licensfinansierade etermedia och partssystem på arbetsmarknaden. Vad som krävs behöver ”bara” vara att medborgarna oavsett härkomst inte särbehandlas.

Så tolkad kan den politiska liberalismen motväga den ekonomiska liberalismen och därmed grundlägga en samlevnadsformel, som inte

bara är horisontell med avseende på höger och vänster utan också vertikal med avseende på medgörlighet och motspänstighet.

Av en så beskaffad samlevnadsformel behöver ”bara” framgå vad som är europeiska och vad som är medlemsstatliga angelägenheter. Generalklausulen om fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och arbete tolkas då inte som ett konsekvent tillämpat rättesnöre för alla avgöranden. Den vertikala relationen får mindre karaktär av en permanent underordning än av en ständigt fortgående förhandling mellan unionen och medlemsländerna (Gustavsson 2014).

För att sammanfatta:

Ekonomisk och politisk liberalism är inte samma sak, menar kritikerna. Från första början har denna åtskillnad varit undertryckt inom det europeiska samgåendet. När krisen fördjupas efter 2008, blir projektet som följd av denna underlåtenhet mörkt, skrämmande och obegripligt för ett växande antal medborgare.

Det som börjar sägas är variationer på temat att ”vi som utgör det sanna folket till skillnad från den bestämmande eliten och dem som inte hör hemma i vårt land har fått nog och vi inriktar oss nu på att återta makten över det egna landet”. Att denna tankefigur framträder beror enligt kritikernas mening på att vad som är bra för den ekonomiska liberalismen och vad som är bra för den politiska liberalismen alltför länge har förutsatts överensstämma.

Distinktionen mellan politisk och ekonomisk liberalism har försumrats trots vad flertalet aktörer rimligen borde ha vetat från sina respektive nationella erfarenheter om konsten att bygga en praktiskt fungerande demokratisk kapitalism, blandekonomi och välfärdsstat.

Inom varje land är problemlösningsförmåga, legitim opposition och berättigad protektionism lika centrala begrepp för den politiska liberalismen som fri rörlighet och frihandel är för den ekonomiska frihetsläran. På det europeiska planet, däremot, tjänar den ekonomiska liberalismen som ensam grundnorm.

4. Slutsats för framtiden

Debatten om det demokratiska underskottet tolkar jag som en argumentation för och emot den dubbla asymmetrin. Denna egenskap hos unionen låter sig inte utan vidare avlägsnas. En fördragsändring med sikte på något av de båda radikala alternativen total åternationalisering eller konsekvent centralisering skulle kräva enighet mellan samtliga ingående länder.

Att uppnå något sådant är sannolikt ännu svårare i dag än för tio år sedan. Genom att de sociala och ekonomiska skillnaderna mellan unionens olika delar är så stora är det svårt att föreställa sig en gemensam vilja hos alla de 28 medlemsländerna att i ordnade former ta "det stora språnget" vare sig "bakåt" eller "framåt".

Med andra ord finns det skäl att göra en reformistisk bedömning. Vad kan åstadkommas utifrån förespråkares och kritikers principiella analyser och med beaktande av finanskrisens konsekvenser men utan att formellt ändra fördragen?

Fram till 2008 grupperade sig debattörerna längs tre huvudlinjer. De förhöll sig olika till den svårighet som följer av att motsättningen mellan höger och vänster inom varje land för sig är av ett annat slag än den vertikala konfrontationen mellan medgörlighet och motspänstighet (Gustavsson 2013 b).

Enligt den första argumentationslinjen måste den dubbla asymmetrin *tillämpas avpolitiserat* för att alls kunna appliceras. Unionen styrs av en permanent samlingsregering. Varje möjlighet till en annan politik än den gemensamt överenskomna är utesluten. Rättesnöret kan inte vara legitim opposition. Tvärtom måste aktörerna för att

kunna upprätthålla den valda linjen undvika en diskussion av alternativ. Skälet är en övertygelse om att legitim opposition motverkar uppnåendet av det allmänna bästa. Unionsprojektet skulle slitas sönder, om olika sociala och ekonomiska skillnader tydliggjordes och ställdes mot varandra.

Enligt den andra argumentationslinjen borde politiker och opinionsbildare – trots de principiella invändningarna – *bejaka* idén om majoritetsstyre och legitim opposition. Den politiska liberalismens betonande av samexistens och växelverkan mellan höger och vänster bör utsträckas till att även gälla den vertikala dimensionen.

Problemet kan bara lösas genom vertikalt integrerade europeiska partier. I stället för ländernas regeringar kan dessa ta på sig uppgiften att lagstifta och budgetera. Invändningen om att det inte finns något europeiskt statsfolk bemöts med förhoppningen att ett sådant växer fram som en följd och alltså inte behöver föregå en politisering.

Företrädarna för den tredje argumentationslinjen, slutligen, vill *varna* för att unionsprojektet utgör en potentiell konstitutionell härdsmalta. Den vardagliga hanteringen förutsätter en informell tillitspakt. Denna innebär att överstaten köper sin legitimitet till priset av de ingående staternas förbehåll om nationellt självbestämmande. Mellan medlemsländer och överstat råder en form av konstitutionell terrorbalans. Båda sidor avstår från konflikter. Det sker i vetskap om att de kan ömsesidigt omintetgöra varandras legitimitet. Den dubbla asymmetrin förutsätter följaktligen en balansgång på en mycket smal knivsegg.

Dels riskerar den teknokratiska bedömningen av vad som är rätt politik att framkalla populism. Om länderna har kvar systemet med allmän rösträtt och politisk frihet, samtidigt som deras förtroendevalda inte utmejslar några alternativ, bereds marken för det slags politiker som säger sig förstå det "sanna" folkets "sanna" behov.

Dels riskerar ländernas förtroendevalda att förlora fotfästet, om de tillstyrker en radikal ändring av fördragen. Det politiska kaos, som måste förutsättas kunna följa av detta, öppnar även detta för

en mobilisering av missnöje på vägnar av det "sanna" folket. Det är lätt att föreställa sig, sade företrädarna för den tredje linjen, hur missnöjespolitiker av skilda slag kan tänkas vända sin vrede inte bara mot eliterna utan också mot minoriteter, som enligt den populistiska grundformeln inte anses tillhöra det "sanna" folket.

Längs dessa tre linjer fördes debatten före finanskrisen. Utvecklingen efter 2008 har ytterligare tydliggjort unionsprojektets författningsspolitiska predikament.

Trots insikten om att varseblivningströskeln skulle komma att överskridas tvingades man låta ändamålet – att rädda bankerna – helga medlet att ödelägga många länders statsfinanser. Regeringarna bestämde sig för att skattebetalarna måste betala kostnaden för att låta ett antal systemviktiga, men alltför lättsinnigt reglerade, banker överleva. Att höja skatterna eller låta bankernas ägare lida förlusterna bedömdes vara omöjligt. Följden blev att de berörda staterna måste låna för att genomföra behövliga räddningsoperationer. Detta måste regeringarna göra till allt högre räntor av samma kreditgivare, som med stöd av den bristfälliga regleringen hade skaffat sig allt större spelrum för att ta allt större risker.

För de länder som hade infört euron som betalningsmedel betydde finanskrisen, att de inte kunde låta värdet på sin egen valuta flyta så som de hade kunnat göra med fortsatt egen penningpolitik. Det som ansågs återstå var att krympa andra offentliga utgifter än sådana som måste användas för att genom räntor, amorteringar och garantier tillgodose kreditgivarna. Samma finansiella intressen, som hade blivit undsatta av skattebetalarna, krävde av sina räddare, att dessa skulle reducera sina välfärdsstatliga ambitioner.

Mot denna bakgrund kan bedömningen inte vara lika förtröstansfull våren 2014 som den var på tröskeln till finanskrisen för sex år sedan. Däremellan har alltför mycket inträffat i form av växande arbetslöshet, tilltagande fattigdom, sviktande framtidstro och växande inflytande för populistiska partier. Vad finns i dag att säga utifrån en ambition att göra unionsprojektet långsiktigt framgångsrikt?

Väsentligen är det tre reflexioner som inställer sig. Den första gäller den förändring i fråga om folklig medvetenhet, som har inträtt och som innebär att teorin om att väljarna inget märker måste överges. Den andra gäller idén om att hålla inne med sanningen för att därigenom gynna unionsprojektets fortlevnad. En tredje reflexion, slutligen, tar sikte på vilka möjligheter det finns till självförstärkande kompromissbenägenhet också i vertikalt avseende.

Varseblivningströskeln är överskriden

Det låter säga sig att medlemsländernas regeringar och parlamentariska majoriteter värnar demokratin genom att göra vad de kan för att avskärma beslutsfattandet från opinionen. Samtidigt bör man vara klar över att det finns en gräns, bortom vilken det är kontraproduktivt att genom asymmetriska arrangemang motverka fri debatt, föreningsfrihet och legitim opposition med sikte på majoritetsskifte (Gustavsson 2009).

Efter finanskrisen har frågan om var den gränsen går tydliggjorts i två avseenden.

Dels föreställde sig efterkrigstidens ledande politiker att asymmetrierna och inslaget av blandad författning skulle befästa tilltron till den politiska liberalismen. Utvecklingen efter 2008 har visat, att grundkonstruktionen från den synpunkten är långtifrån säker. Beredskapen gentemot populistiska och auktoritära tendenser sviktar. Så sker när beslutsfattandet får sociala återverkningar och det finns historiska oförrätter att politisera. Vad som har inträffat i Ungern och Grekland är från den synpunkten tankeväckande.

Dels valde unionens konstruktörer att genom delegation öka avståndet mellan den förda politiken och allmänna opinionen. De fruktade den öppenhet för folkliga idéer och intressen, som de ansåg ha förorsakat sammanbrottet under mellankrigstiden. Från 1950-talet fram till finanskrisen byggde den dubbla asymmetrin på antagandet, att gjorda delegationer både var jämförelsevis opolitiska och framför allt att de av folket *uppfattades* vara okontroversiella.

Så är det inte längre. De åtgärder, som efter 2008 har behövt genomföras för att bringa medlemsländernas ekonomiska och sociala politik i överensstämmelse med de krav som myntunionen ställer, har varit drastiska. Unionsprojektet låter sig inte längre tolkas som en maktutövning som är fördelningspolitiskt neutral och därför politiskt ovidkommande.

Genom finanskrisen har detta postulat bortfallit. Fram till dess antog man att överstaten bara befattade sig med angelägenheter, som låg *under* vad Scharpf i sin lärobok för femton år sedan framställde som varseblivningströskeln (Scharpf 1999:21 ff). Unionsfrågorna kunde avskiljas med hjälp av vad jag på den tiden brukade omtala som köksbordskriteriet. Vanliga människors levnadsförhållanden förutsattes inte vara berörda, varför det var logiskt att unionsprojektet inte tilldrog sig något intresse i samtal vid köksbord och på arbetsplatser.

Så är det inte längre. Nu *märks* den dubbla asymmetrin. Att det som beslutas i Frankfurt och Bryssel, utom räckhåll för den nationella politiken, har praktiska följder på hushållsnivå är för flertalet medborgare uppenbart. Vad som har hänt efter 2008 försvårar kraftigt en återgång till ett europeiskt beslutsfattande, som försiggår utan att folkligt uppmärksammas.

Att överstaten inte bara bestämmer reglerna för vad som äger rum kommersiellt utan också inverkar på hur sociala rättigheter kan tillgodoses har blivit tydligare. Unionen befinner sig efter 2008 i allra högsta grad *över* sagda tröskel och köksbordskriteriet diskriminerar inte längre. Ett uttryck för detta är hur mycket utförligare kvällstidningsjournalistiken i dag behandlar beslutsfattandet inom unionen jämfört med vad som var fallet före finanskrisen.

Poängen är att det rör sig om en oåterkallelig förändring. Medborgarna har ätit av kunskapens frukt och det går inte att återgå till en mer oskyldig hantering av det slag som dominerade bilden före finanskrisen. Nu fungerar med andra ord inte längre doktrinen om tillåtande samförstånd. Själva idén om ansvarsutkrävande på annat

sätt än genom tävlan mellan partier ter sig mer och mer illusorisk (Gustavsson, Karlsson & Persson 2009).

Att varna för de risker för storskaligt politiskt kaos, som är för-
enade med kritikernas idéer om åternationalisering respektive en fullt
genomförd europeisk förbundsstat, har blivit svårare. Förespråkarnas
argument om att folkstyret bäst försvaras genom att låta sig inskränkas
är heller inte lika omedelbart övertygande, som det föreföll bland
förespråkare före 2008. Sagda paradox har med tiden kommit att
framstå som ännu mera motsägelsefull.

Trovärdighet förutsätter oppriktighet

Så länge det kalla kriget pågick var den dubbla asymmetrin inget som
nämnvärt oroade de västeuropeiska folkens förtroendevalda. Makten
att lagstifta om fri rörlighet hade överlämnats till överstaten utan att
det demokratiska ansvaret för denna lagstiftning i motsvarande mån
hade centraliserats. Att väljarna godtog denna bristande likformighet
kunde med ett stänk av sarkasm förklaras genom en hänvisning till
deras goda omdöme och sinne för proportioner.

Förvisso var unionen felkonstruerad, medgav man. Den var varken
ett statsförbund med makten behållen i länderna eller en förbundsstat
med konsekvent genomförd demokrati på två nivåer. Ändå var det
få som upprördes. Överstatens oberoende av valmanskår och allmän
opinion, med ty åtföljande handlingskraft, antogs vara vad situationen
krävde. Den känsla av geopolitisk utsatthet, som brytningen med
Sovjetunionen hade skapat, troddes därigenom effektivare kunna
motverkas (Gustavsson 2007).

Argumentet var att den dubbla asymmetrin trots allt var en ringa
ofullkomlighet jämfört med den ordning, som rådde inom Warszawa-
pakten och Comecon. Det viktigaste ansågs inte vara att finjustera
den egna unionens felaktiga uppbyggnad utan att förhindra, att *hela*
Europa hamnade under sovjetiskt herravälde.

Från den synpunkten var formen för det västeuropeiska sam-
gåendet det mindre problemet. Medborgarna antogs vara införstådda.

Frånvaron av möjlighet att utkräva ansvar hade etablerats utifrån en föreställning om historiskt nödvärn. Fascismen hade varit på väg att segra och den efter 1948 inledda kraftmätningen med Sovjetunionen kunde mycket väl tänkas övergå i ett tredje världskrig.

Murens fall 1989 ryckte undan grunden för detta sätt att resonera. Bristande symmetri mellan makt och ansvar gick inte längre att motivera med hur illa det var ställt i världsdelens centrala och östra delar. Två möjligheter återstod. Den ena var att symmetrisera. Den andra var att även under dessa ändrade förhållanden försöka motivera, varför beslutsfattandet ensidigt borde inriktas på marknaden och myntet och avskämmas från demokratiskt ansvar.

Att upphäva den dubbla asymmetrin kom aldrig på allvar att övervägas. Visserligen har en strid ström av regeringskonferenser, författningskonvent, folkomröstningar och tillspetsade förhandlingar i medlemsländernas författningsdomstolar avlöst varandra under de senaste tjugofem åren. Men att grundfördraget har varit föremål för stor uppmärksamhet är inte detsamma som att den dubbla asymmetrin har undanröjts eller att detta seriöst har övervägts. Ländernas förtroendevalda har hållit fast vid att unionen är lämpligt konstruerad. Problemet har ansetts vara hur man trovärdigt skall kunna fortsätta att hävda detta.

Väsentligen är det längs två argumentationslinjer, som unionsländernas förtroendevalda efter 1989 har försökt övertyga om dubbel asymmetri som fortsatt bärande princip.

Längs den ena har de eftersträvat att finna en funktionell motvarighet till det kalla kriget i form av kampen mot terrorismen, det växande klimathotet och framför allt risken för att de länder som ingår i unionen skall komma på efterkälken i den globala kapplöpningen med Kina, Indien, Förenta staterna, Latinamerika och Arabvärlden.

Längs den andra har de försökt etablera en alternativ grundnorm, som inte är demokrati utan god styrelse med bortseende från vad den politiska liberalismen kräver i fråga om legitim opposition, problemlösningsförmåga och berättigad protektionism. Vad som i

politiskt liberala ögon framstår som en uppenbar brist kan på det sättet förvandlas till att inte längre vara något missförhållande.

Längs ingendera linjen har man varit framgångsrik. Enligt min mening beror den uteblivna framgången mindre på argumentationen som sådan än på att politiker och opinionsbildare inte öppet, ärligt och trovärdigt har lyckats klargöra hur de motiverar den dubbla asymmetrin.

Analytiskt finns det två möjliga sätt att legitimera offentlig maktutövning. Det ena går ut på att *all* offentlig makt utgår från statsfolket och dess valda företrädare samt att indirekt utsedda befattningshavare följaktligen ”bara” arbetar på delegation. Det andra sättet att resonera utgår från att indirekt utsedda befattningshavare verkar enligt principen blandad författning. Historiskt var det kungamakten av Guds nåde som var en med folksuveräniteten konkurrerande normkälla. Numera är det tilltron till olika former av bättre vetande, som har övertagit uppgiften att effektivt motverka de risker, som historiskt är förenade med allmän rösträtt och politisk frihet (Gustavsson 2013 a).

Hur stort inslaget av blandad författning bör vara är naturligtvis en viktig fråga. Men praktiskt viktigare – sedan varseblivningströskeln genom finanskrisen blivit överskriden – är att ärligt dryfta det antagna behovet av att genom dubbel asymmetri försvåra majoritetsstyre, förebygga konflikter och kompensera för missvisning.

Om avskärmningen av folkviljan inte trovärdigt motiveras, försummas vad en så avancerad konstruktion fordrar av upplysning och folkbildning. Att unionsproblemet inte diskuteras kan lätt komma att medverka till att underlaget för populism växer lavinartat.

Dogmatism omöjliggör reformism

Idén om legitim opposition och växling vid makten är svår att förena med dubbel asymmetri. Det följer av att ett sådant system enligt sin egen logik utgör en opolitisk förvaltnings- och rättsgemenskap. Den är inte en sammanslutning grundad på öppet erkända skillnader i fråga om politiska och ekonomiska idéer och intressen.

Idén om legitim opposition, problemlösningsförmåga och berättigad protektionism sätter däremot sin prägel på medlemsländerna. Med jämna mellanrum tar väljarna där ställning till utmejslade alternativ. Dessa är olika med avseende på såväl innehåll som maktpretendenter. Kampen står i huvudsak mellan höger och vänster.

På grund av denna inbördes tävlan och att partierna förutsätter, att det kommer att ordnas allmänna val också i framtiden, präglas det politiska umgänget partierna emellan av såväl strid som samhörighet. Partier med maktanspråk försöker tydliggöra skillnaderna. Samtidigt anpassar de sig till varandra för att övertyga marginalväljare. Legitim opposition har som allmän förutsättning yttrandefrihet och föreningsfrihet. Genom att dessa friheter inte bara finns på papperet utan även praktiskt utnyttjas, stimuleras debatten och artikuleras motstående idéer och intressen.

Inom varje medlemsland har detta sätt att förhålla sig med tiden kommit att befästs. Legitim opposition karaktäriserar deras inrikespolitik. På unionsnivå förhåller det sig inte på det sättet. Huruvida skilda idéer, intressen och maktpretendenter skall erkännas som berättigade utgör ett ständigt närvarande problem för möjligheten att på europeisk nivå lagstifta och budgetera.

Inte bara den hårdfört teknokratiska utan också den federaliserande linjen kan lätt leda till en politisk strukturering utifrån något annat än höger och vänster. I bägge fallen kan intresset komma att riktas mot frågan om med vilken rätt andra medlemsländers medborgare skall tillåtas inverka på "vår" lagstiftning och "vår" budget.

Inte bara förespråkarna utan också kritikerna tenderar enligt min mening att underskatta sprängkraften i motsättningar, som avser något annat än höger och vänster. Båda bortser från att konflikter, som avser höger och vänster möjliggör kvantitativt uttryckta kompromisser. Det går jämförelsevis lätt att kompromissa om summor och tidpunkter. Teorier om "oss" och "dem" försvårar överenskommelser som innebär att parterna möts på halva vägen.

För att sammanfatta:

Varseblivningströskeln är överskriden. Om ambitionen är att rädda unionsprojektet åt kommande generationer, är det angeläget att vinna förtroende. Det sker genom att tänka praktiskt snarare än principiellt. Som situationen har blivit efter finanskrisen går de grundläggande fördragen inte att ändra. Det var svårt nog före 2008. Nu måste vi räkna med att regeln om total enighet troligen utesluter denna möjlighet.

Vad som då återstår är att laga efter läglighet, det vill säga att *informellt omvandla* innebörden av gällande fördrag. Tillämpningen är enligt den metoden viktigare än den bokstavliga lydelsen. Vi svenskar känner detta tillvägagångssätt från hur Sverige styrdes under perioden från 1917 till 1975. Parlamentarismen var satt i system, trots att 1809 års regeringsform föreskrev att statschefen på egen hand skulle utse ledamöterna av "sin" regering.

Den nu aktuella frågan är vilken informell grundinställning, som måste sätta sin prägel på unionsprojektet för att denna metod skall verka långsiktigt förtroendeskapande.

Inom varje medlemsland har medborgarna och deras förtroendevalda med tiden lärt sig att horisontellt praktisera en reformism grundad på politisk värderativism och för alla parter uthärdliga kompromisser. Politiken löser problem som från doktrinär synpunkt är olösliga. Tillväxt vägs mot hållbar utveckling. Inflation vägs mot arbetslöshet. Integritet vägs mot säkerhet. Och så vidare.

Praktiskt spelar det ingen roll huruvida målkonflikter kan avgöras vetenskapligt. Allmän rösträtt och politisk frihet medför, att det i varje givet ögonblick föreligger ett antal *omstridda* idéer och intressen, som partierna måste kunna hantera inom den ram som allmän rösträtt och politisk frihet tillåter. För den politiska liberalismen kan det följaktligen aldrig röra sig om annat än *provisoriskt* hållbara lösningar på principiellt olösliga problem.

Nu är uppgiften att vidga tillämpningsområdet för denna informellt framvuxna politiska kultur i medlemsländerna till att även avse förhållandet mellan union och medlemsländer. Den politiska värderelativismen och liberalismens grundinställning behöver tillämpas också med avseende på medgörlighet och motspänstighet. Förmågan och viljan att kompromissa behöver tillämpas även vertikalt. Också där – och framför allt i den delen – måste partierna och de olika åsiktstriktningarna utveckla konsten att förhandla.

Avgörande blir parternas förmåga att etablera en grundsyn präglad av minimalism. Kärnpunkten i denna minimalism kan inte vara något federalt slutmål för det europeiska samgåendet. Snarare måste det röra sig om en informellt verksam överenskommelse om att praktisera vertikal samlevnad med betoning av skillnaden mellan icke-diskriminering och aktivt marknadsskapande.

Referenser

- Algotsson, Karl-Göran. 2008. *Grundläggande rättigheter eller handelshinder? Den svenska debatten om EU, föreningsfriheten och rätten till fackliga stridsåtgärder*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis (= Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 174).
- Anell, Lars. 2009. *Europas väg – förening och mångfald*. Stockholm: Premiss förlag.
- Beyme, Klaus von. 2003. "Die Asymmetrisierung des postmodernen Föderalismus", s. 239–258 i R. Mayntz & W. Streeck, Hrsg., *Die Reformierbarkeit der Demokratie – Innovationen und Blockaden*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Bickerton, Christopher J. 2012. *European integration – from nation-states to member states*. Oxford University Press.
- Blyth, Mark. 2013. *Austerity – the history of a dangerous idea*. Oxford University Press.
- Brecht, Arnold. 1959. *Political theory – the foundations of twentieth-century political thought*. Princeton University Press.
- Crouch, Colin. 2004. *Post-democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Føllesdal, Andreas & Simon Hix. 2006. "Why there is a democratic deficit in the European Union – a response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, 44 (3): 533–562.
- Gauchet, Marcel. 2010. *À l'épreuve des totalitarismes, 1914–1974*. Paris: Gallimard.
- Gustavsson, Sverker. 2003. "Myntunion utan fiskal union äventyrar demokratin", *Ekonomisk debatt*, 31 (4): 13–19.

- 2007. “Trovärdighet förutsätter uppriktighet”, s. 37–49 i S. Gustavsson, A. Ström Melin, G. von Sydow & J. Westberg, *Från Rom till Berlin – EU 50 år*. Stockholm: Svenska institutet för Europapolitiska studier.
- 2009. “Putting limits on accountability avoidance”, s. 35–50 i S. Gustavsson, C. Karlsson & T. Persson, eds., *The illusion of accountability in the European Union*. London: Routledge.
- 2013 a. “Delegation eller blandad författning?” s. 109–125 i T. Bull, O. Lundin & E. Rynning, red., *Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling*. Uppsala: Iustus förlag.
- 2013 b. *Förtroendet för det europeiska unionsprojektet*. Stockholm: Svenska institutet för Europapolitiska studier.
- 2014. ”Normprövning av unionsrätten”, s. 395–406 i *Svea Hovrätt 400 år*. Stockholm: Norstedts.

Gustavsson, Sverker, Christer Karlsson & Thomas Persson. 2009. “Taking accountability seriously”, s. 170–175 i S. Gustavsson, C. Karlsson & T. Persson, eds., *The illusion of accountability in the European Union*. London: Routledge.

Habermas, Jürgen. 2011. *Om Europas författning – en essä*. Stockholm: Ersatz.

Hayek, Friedrich A. 1939. “The economic conditions of inter-state federalism”, *New Commonwealth Quarterly*, 5 (2): 131–149.

Hobsbawm, Eric. 1994. *Age of extremes – the short twentieth century 1914–1991*. London: Michael Joseph.

Höpner, Martin & Armin Schäfer. 2010. “A new phase of European integration – organized capitalisms in post-Ricardian Europe”, *West European Politics*, 33 (2): 344–368.

– 2012. “Embeddedness and regional integration – waiting for Polanyi in a Hayekian setting”, *International Organization*, 66 (3): 429–455.

Krugman, Paul. 2012. *Bankrutt? Den stora vanföreställningen om krisens orsaker och hur den ska lösas*. Stockholm: Leopard Förlag.

Lijphart, Arend. 2007. *Thinking about democracy – power sharing and majority rule in theory and practice*. London: Taylor & Francis.

- Majone, Giandomenico. 2005. *Dilemmas of European integration – the ambiguities and pitfalls of integration by stealth*. Oxford University Press.
- Moravcsik, Andrew. 2002. "In defence of the 'democratic deficit' – reassessing legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 40 (4): 603–624.
- Moravcsik, Andrew & Andrea Sangiovanni. 2003. "On democracy and 'public interest' in the European Union", s. 122–148 i R. Mayntz & W. Streeck, Hrsg., *Die Reformierbarkeit der Demokratie – Innovationen und Blockaden*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Müller, Jan-Werner. 2013. *Demokratis tidsålder – politiska idéer i 1900-talets Europa*. Göteborg: Daidalos.
- Nycander, Svante. 2009. *Liberalismens idéhistoria – frihet och modernitet*. Stockholm: SNS förlag.
- Noström, Birgitta. 2011. *EU och arbetsrätten*. Fjärde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Offe, Claus. 2013. "Europe entrapped – does the EU have the political capacity to overcome its present crisis?", *European Law Journal*, 19 (5): 595–611.
- Scharpf, Fritz W. 1985. "Die Politikverflechtungsfälle – europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (4): 323–356.
- 1999. *Governing in Europe – effective and democratic?* Oxford University Press.
- 2013. "Monetary union, fiscal crisis and the disabling of democratic accountability", s. 108–142 i A. Schäfer & W. Streeck, eds., *Politics in the age of austerity*. Cambridge: Polity Press.
- Streeck, Wolfgang. 2013. *Köpt tid – den demokratiska kapitalismens uppskjutna kris*. Göteborg: Daidalos.
- Stuckler, David & Sanjay Basu. 2014. *Åtstramning till döds – om en ekonomisk doktrins misslyckande*. Stockholm: Natur & Kultur.

Som demokrati betraktad lämnar unionen mycket övrigt att önska. Det gäller oavsett om vi tolkar den som en styrelse av, genom eller för folket. Vare sig vi talar om räckvidd, deltagande eller resultat är inslaget av folkstyre begränsat. Om detta är alla överens.

Vad som är omstritt är värderingen. Att försvåra majoritetsbeslut, förebygga konflikter och främja långsiktighet anser förespråkarna behjärtansvärt. Frånvaron av legitim opposition, problemlösningsförmåga och berättigad protektionism finner kritikerna beklagansvärd.

Unionsprojektet förutsätter en formel för fredlig samlevnad. Förekomsten av välfärdsstater och blandekonomier tyder på att kapitalism och demokrati går att förena. På motsvarande sätt behöver unionestyre och nationellt självbestämmande gå att samtidigt praktisera.

Efter finanskrisen räcker det inte att kunna bearbeta spänningen mellan ekonomisk och politisk liberalism, sammanfattar författaren. Samlevnadsformeln måste även förmå hantera den till synes olösliga konflikten mellan unionens och medlemsländernas överhöghet.



Sverker Gustavsson är professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Från 1997 till 2009 var han ordförande i de svenska statsvetarnas nätverk för Europaforskning och redaktionen för årsboken Europaperspektiv. Längre tillbaka var han ansvarig utgivare för tidskriften Tiden (1982–1986) och statssekreterare i utbildningsdepartementet (1986–1991).

Bland hans skrifter från senare tid märks *Konsten att hävda en uppfattning* (2007) och *The illusion of accountability in the European Union* (utgiven med Christer Karlsson och Thomas Persson 2009) samt *Politisk, ekonomisk och akademisk liberalism* (under 2014). Hans aktuella forskning gäller skälen för och emot försvårande beslutsmetod.